

POLICY RJEŠENJA NA TEMELJU PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA O STRUKTURI STAMBENIH STATUSA I STAMBENIM POTREBAMA ZA RAZLIČITE DRUŠTVENE SKUPINE U GRADU ZAGREBU



Projekt PRAVA U PRAKSI - Participacijom i suradnjom do kvalitetnih politika zaštite socio-ekonomskih prava podržan je kroz Fond za aktivno građanstvo s 149.173 € financijske podrške Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru EGP grantova. Ukupna vrijednost projekta je 165.748 €.

Objavljivanje ove publikacije omogućeno je financijskom podrškom Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru EGP grantova.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Prava na grad i ne odražava nužno stavove država donatorica i Upravitelja Fonda.

IMPRESSUM

Policy rješenja na temelju provedenog istraživanja o strukturi stambenih statusa i stambenim potrebama za različite društvene skupine u gradu Zagrebu

Zagreb, rujan 2022.

Izdavač: Pravo na grad

Za izdavača: Antonija Komazlić

Konzultanti: Petra Rodik, Ivan Vadanjel, Marin Živković

Grafičko oblikovanje: KURS

pravonagrad

Sadržaj

Uvod	5
Neuralgične točke postojeće stambene politike prepoznate u rezultatima istraživanja o stambenim statusima i stambenim potrebama i preporuke odgovarajućih policy rješenja	12
Neuralgična točka 1: Stvarno-pravno vlasništvo nad stambenim prostorom i prava povezana s time	12
Policy preporuke 1	16
Neuralgična točka 2: Nepriuštivost stanovanja na tržištu	17
Policy preporuke 2	21
Neuralgična točka 3: (Pre)zaduženost - stjecanje vlasništva isključivo kreditom	25
Policy preporuke 3	27
Neuralgična točka 4: Nedostatan standard i sigurnost podstanara	30
Policy preporuke 4	32

Uvod

Polazna pitanja u provedenom istraživanju o strukturi stambenih statusa i obrisi stvarnih stambenih potreba različitih društvenih skupina kao smjernice za oblikovanje stambenih politika

Stambena se prava u Hrvatskoj vrlo slabo štite, a pravo na stan je u praksi, kao i u javnom diskursu, prepoznato tek kada je povezano s vlasništvom. Sigurnost stanovanja izjednačava se isključivo s vlasničkim pravima nad stambenim prostorom, a mehanizmi koji bi ju osigurali i u drugim stambenim statusima onemogućeni su ili se ukidaju. Na taj je način regulacija stambenih odnosa neprovediva, kontinuirano se smanjuje broj javnih stambenih jedinica kojima upravljaju gradovi ili država, a mjere stambene politike su gotovo isključivo orijentirane na pomoć pri kupnji stana uz kreditno zaduživanje. Donositelji odluka ovakvo usmjerenje politike argumentiraju polazeći od tvrdnji da Hrvati vole imati vlasništvo nad svojom nekretninom, a ta paušalna argumentacija dodatno je potkrijepljena izostankom relevantnih istraživanja i postavljanja adekvatnih istraživačkih pitanja koja bi potom ispravno informirala i politike ili barem stvorila prostor rasprave.

Kako bismo nadomjestili taj nedostatak istraživanja koja bi informirala politiku, u Pravu na grad smo u suradnji sa

sociologinjom Petrom Rodik oblikovali anketno istraživanje o stambenim statusima, strukturi vlasništva i stambenim potrebama za različite društvene skupine koje je krajem 2021. godine provela agencija Promocija plus, na reprezentativnom uzorku 1007 punoljetnih stanovnika i stanovnica grada Zagreba. Htjeli smo precizno saznati kakva je stvarna struktura stambenih statusa u najvećoj urbanoj sredini u Hrvatskoj, kakav je prostorni razmještaj stambenih statusa, ali i stambenih želja, kolika je stvarna priuštivost stanovanja i koje su to skupine stanovništva za koje je potrebno oblikovati specifične stambene politike.

Upitnik je tako obuhvaćao pitanja o sociodemografskim i socioekonomskim obilježjima ispitanika i kućanstava te pitanja o obilježjima nekretnina u kojima ispitanici žive, obilježjima njihovih stambenih statusa, detaljima vezanim uz vlasničke i ne-vlasničke statuse, uz pitanja o razlozima odabira gradske četvrti ili kvarta u kojem trenutno žive te o željenoj lokaciji gdje bi u gradu voljeli živjeti. Kako su stambeni statusi u fokusu ovog istraživanja, nekoliko se pitanja izravno odnosilo na stambeni status ispitanika, a u dodatnoj smo analizi koju je izradila sociologinja Petra Rodik¹ proma-

1 Neobjavljeni istraživački izvještaj o Istraživanju o stambenim statusima, strukturi vlasništva i stambenim potrebama za različite društvene skupine u Zagrebu autorice Petre Rodik u suradnji s Pravom na grad (2021/22), za potrebe navedenog istraživanja financiranog od strane Fonda za aktivno građanstvo u okviru projekta “Prava u praksi - Participacijom i suradnjom do kvalitetnih politika zaštite socio-ekonomskih prava” koji provode Centar za mirovne studije,

trali njihovu distribuciju s obzirom na sociodemografska i socioekonomska obilježja ispitanika. Kako bismo bolje diferencirali pojedine podstanarske statute, promatrali smo ih nešto detaljnije nego što se to radi primjerice u popisu stanovništva, i na taj način potvrdili da nam uobičajena statistika o visokom postotku kućanstava u RH koja stanuju u nekretninama koje su u njihovom privatnom vlasništvu ne može ponuditi stvarnu sliku stambenih prilika u zemlji, a to posebno vrijedi za urbane sredine.

Naime, u javnom narativu je jedna od najčešćih statistika koja se spominje u vezi stanovanja ona o postotku od 91% kućanstava koja žive u nekretnini u svom vlasništvu (od kojih 7,6% stanovnika za tu nekretninu otplaćuje kredit).² No, ako pobliže promotrimo vlasnički stambeni status, rezultati ovog istraživanja pokazuju zanimljivu diskrepanciju između stvarno pravnog vlasništva i percepcije vlasništva nad stambenim prostorom.

Iz istraživanja je također vidljiva generacijska diskrepancija: starije generacije su uglavnom vlasnici bez kredita, dok su one srednje većinom vlasnici s kreditom. Ovo možemo razumjeti kao posljedicu privatizacije društvenog stambenog fonda. Pritom je vidljivo da je u najmlađoj generaciji najviše

Kuća ljudskih prava, IPE - Institut za političku ekologiju, BRID - Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju i Pravo na grad

2 EU SILC (2020). [Distribution of population by tenure status, type of household and income group](#)

onih koje svoje stambeno pitanje rješavaju nekim oblikom podstanarstva, a upravo oni se ovdje pokazuju među najmanje zadovoljnim svojim stambenim statusom, što možemo povezati s neodgovarajućim standardom stanovanja. Uz podstanarski status, radi prekomjernog zaduženja nezadovoljstvo izražavaju i vlasnici s kreditom, a zadovoljstvo se pak u mnogo slučajeva iskazuje izostankom zaduženja kod onih koji su vlasnici bez kredita.

Međutim, temeljna odrednica stambene politike u Hrvatskoj za koju se odvaja najznačajnija količina sredstava upravo su subvencije individualnih stambenih kredita, odnosno poticanje tržišnih mehanizama za rješavanje stambenog pitanja i stambenog kreditiranja u poslovnim bankama. Nakon ranih 2000-ih godina, s konsolidacijom tržišta nekretnina i proliferacijom komercijalnih hipotekarnih kredita, stambenu politiku u Hrvatskoj karakteriziraju: a) poticanje stambene štednje u specijaliziranim institucijama; b) subvencioniranje individualnih hipotekarnih kredita izravnim transferom javnih sredstava poslovnim bankama i c) povoljno kreditiranje poslovnih banaka za stanove koje gradi država i/ili općina, ili pak privatni investitor, a na kraju ih kupuje krajnji korisnik.³

Uz vlasništvo nad stanom kao dominantan oblik posjeda u Hrvatskoj, podstanarstvo se ne prepoznaje kao relevantan

³ Marčetić, I. (2020). Stambene politike u službi društvenih i prostornih (ne)jednakosti, Pravo na grad, Zagreb.

i dovoljno zastupljen oblik stanovanja, a regulacija podstanaarskih statusa je u potpunosti zanemarena. Stoga zaključujemo da postojeće stambene politike ne uzimaju u obzir probleme s kojima se suočava generacija kojoj su mjere takve stambene politike u prvom redu namijenjene, a u kojoj mladi ljudi često nisu kreditno sposobni. Istraživanje pritom pokazuje da je među onima koji stambeno pitanje rješavaju podizanjem kredita za kupnju stana posebno ranjiva skupina stanovništva koja svoj stambeni prostor kupuje u potpunosti iznosom kredita, za razliku od onih koji računaju i na određenu uštedevinu ili na financijsku pomoć obitelji. Mjere stambene politike koje su na snazi u potpunosti su slijepo na te razlike i na razine financijskog rizika kojima se pojedina kućanstva izlažu. Kad govorimo o tome treba imati na umu da primjerice UN-Habitat priuštivost stanovanja definira na način da "financijski troškovi kućanstva povezani sa stanovanjem ne bi trebali ugroziti ili otežati postizanje i zadovoljenje drugih osnovnih potreba kao što su hrana, obrazovanje, pristup zdravstvenoj skrbi, prijevoz, itd."⁴

Provedeno istraživanje tako prikazuje do koje je mjere pri oblikovanju održivih stambenih politika potrebno granulirati stambene situacije i stambene potrebe stanovništva, a prepoznaje niže navedene skupine kao one posebno zastavljene u postojećim mjerama stambenih politika:

4 UN-Habitat (2020). [Affordability: A Global Issue](#)

- podstanari,
- mladi koji žive u roditeljskom domu,
- vlasnici s kreditom koji su stambeni prostor kupili isključivo iznosom kredita i
- oni koji žive u imovini supružnika i/ili njihovih roditelja (pretežito žene).

U istraživanju su osim toga kao posebno neuralgične točke trenutnog stanja u području stanovanja i stambenih politika prepoznate sljedeće kategorije:

- stvarno-pravno vlasništvo nad stambenim prostorom i prava povezana s time,
- stjecanje vlasništva isključivo kreditom,
- nedostatan standard i sigurnost podstanara i
- nepriuštivost stanovanja na tržištu.

Prethodno navedeno bi valjalo uzeti u obzir pri oblikovanju održive i pravedne stambene politike koja odgovara na stvarne potrebe i omogućava ostvarivanje prava na priuštivo i sigurno stanovanje. U tom smislu policy rješenje u nastavku predviđa set mjera u navedenim područjima:

- reguliranje podstanarskog statusa - povećanje sigurnosti i standarda stanovanja,
- stambena zaštita za hitne situacije - razvoj privremenih i povremenih tipova smještaja za pojedince u riziku od beskućništva, žene žrtve nasilja, izbjeglice i Rome,
- razvoj zadružnog stanovanja i civilno javnih partnerstava,

- ulaganje u izgradnju priuštivih najamnih stanova u javnom vlasništvu,
- informiranje o stambenim pravima i
- ulaganje u razvoj upravljačkih mehanizama u sektoru stanovanja u JLS-ovima.

Neuralgične točke postojeće stambene politike prepoznate u rezultatima istraživanja o stambenim statusima i stambenim potrebama i preporuke odgovarajućih policy rješenja

Neuralgična točka 1: Stvarno-pravno vlasništvo nad stambenim prostorom i prava povezana s time

U javnom narativu je općeprihvaćeno da Hrvatska ima jednu od najviših stopa vlasništva nad stambenim nekretninama i upravo to je i najčešće polazište za raspravu o stambenim politikama i stambenim potrebama. Rezultati provedenog istraživanja međutim pokazuju da je ovo pitanje potrebno dekonstruirati i sagledati iz drugog kuta, primjerice iz perspektive statusa pojedinca u kontekstu stambenog statusa kućanstva u kojemu živi, a koji nije za

svakog člana i vlasnički.⁵ Naime, statistike o stopi vlasništva nad nekretninom u kojoj se živi, a koje se kreću između 89% i 91%, odnose se na postotak kućanstava, a ne postotak stanovnika RH koji su vlasnici nekretnina. U anketnom istraživanju koje smo proveli se međutim tek oko 66% ispitanika izjasnilo kao vlasnici, dok je svega njih 44% izjavilo da su stvarni vlasnici ili suvlasnici nekretnina u kojima žive. Stoga zaključujemo da je u slučajevima percipiranog vlasništva u pitanju obiteljska povezanost sa stvarnim vlasnikom ili vlasnicom iz čega proizlazi osjećaj vlasništva i s tim povezane sigurnosti stanovanja.

Gledajući ukupnu distribuciju stambenih statusa (Slika 1), uočljivo je kako je udio onih koji su vlasnici (s kreditom ili bez), mnogo niži nego kada se on promatra pod (pogrešnom) pretpostavkom da su svi koji žive u nekretnini vlasnici. To potvrđuje i podatak da Hrvatska komparativno ima jedan od najvećih brojeva članova po kućanstvu u EU.⁶

Nadalje, pored toga da nisu svi ukućani su/vlasnici, niti dio onih koji se izjašnjavaju kao vlasnici nisu zaista pravi vlasnici, već je to netko drugi, najčešće roditelji ili rodbina "vlasnika" ili partnera/ice, ukoliko je ima (Slika 2).

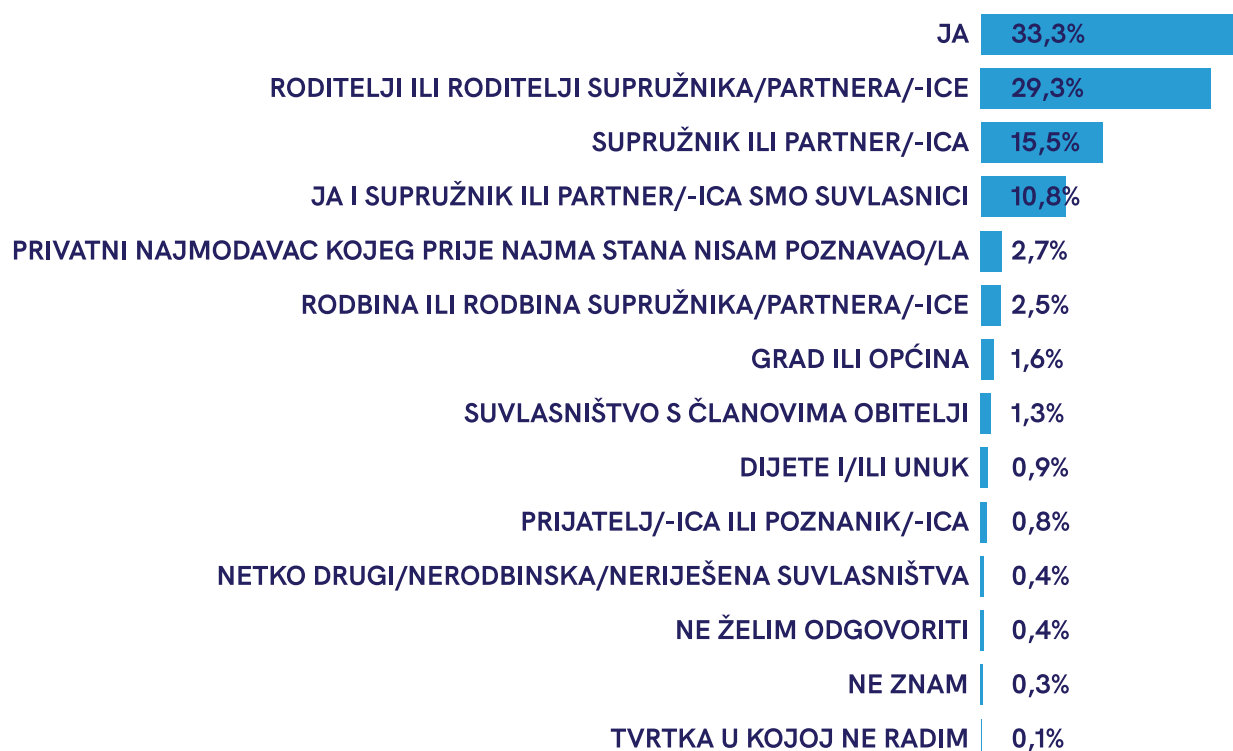
⁵ Rodik, P., Matković, T. i Pandžić, J. (2019). *Stambene karijere u Hrvatskoj: od samoupravnog socijalizma do krize financijskog kapitalizma*. Revija za sociologiju, Vol. 49 No. 3

⁶ Eurostat (2020). [Overcrowding rate](#)

Slika 1. Distribucija stambenih statusa. (Izvor: neobjavljeni istraživački izvještaj o Istraživanju o stambenim statusima, strukturi vlasništva i stambenim potrebama za različite društvene skupine u Zagrebu, Pravo na grad, 2021/22)



Slika 2. Tko je stvarni vlasnik stana u kojem ispitanici žive? (Izvor: neobjavljeni istraživački izvještaj o Istraživanju o stambenim statusima, strukturi vlasništva i stambenim potrebama za različite društvene skupine u Zagrebu, Pravo na grad, 2021/22)



Ipak, ovako percipirano vlasništvo nema pravnu osnovu i ta činjenica u određenim situacijama može doći u prvi plan, iako se u uobičajenoj svakodnevici bez izraženih problema možda ne doživljava uvijek tako. Stoga po ovom pitanju kao posebno ranjive skupine prepoznamo mlade u roditeljskom domu i supružnike koji žive u stanu u vlasništvu drugog supružnika ili njegove/njezine obitelji. Naime, u slučaju razdvajanja ili razvoda činjenica da je netko pravno gledano vlasnik nekretnine u koju je drugi supružnik/ca uselio/la može postati iznimno važna. Ovo pitanje treba sagledati i iz rodne perspektive, budući da nam istraživanje otkriva da postoji statistički značajna rodna razlika u kućanstvima gdje je vlasnik supružnik ili partner. Naime, među onima koji/e žive u nekretninama u vlasništvu (bračnog) partnera a da sami/e nisu vlasnici, dvije trećine su ispitanice ženskog, a trećina su ispitanici muškog spola.

Nadalje, istraživanje otkriva i dobni obrazac prema kojemu se najviši udio vlasnika koji su do nekretnine u kojoj žive došli bez podizanja kredita nalazi u najstarijoj dobnoj skupini, dok je najviši udio su/vlasnika s kreditom u srednjoj dobnoj skupini te najviši udio podstanara i stanara bez plaćanja u najmlađoj dobnoj skupini. I iz istraživanja koje su proveli Matković, Rodik i Žitko znamo da je u generaciji rođenih između 1980. i 1991. puno veći udio najma na slobodnom tržištu nego kod starije generacije i da te generacije svoje stambeno pitanje predominantno

rješavaju na tržištu (najma ili kredita).⁷ Ovakvu distribuciju možemo razumjeti kao posljedicu privatizacije društvenog stambenog fonda, u kojoj su starije generacije do vlasništva nad nekretninom u velikom broju dolazile povoljnim otkupom stanarskog prava tijekom 1990-ih, a mlađe su se, po konsolidaciji tržišta nekretnina na taj način, od početka 2000-ih u rješavanju stambenog pitanja morale osloniti na tržište stambenih kredita koje od tada u Hrvatskoj razvijaju mahom strane banke.

Policy preporuke 1:

1. **Oblikovanje stambenih politika temeljem analize stambenih potreba građana**, uzimajući u obzir stambene statuse odnosno oblike stvarno-pravnog vlasništva nad stambenim prostorom, s posebnim naglaskom na dobnu i rodnu perspektivu, kao i ukupni mjesečni dohodak kućanstava. Tek će konkretni podaci dati jasnu sliku o stambenim prilikama građana i nužnosti razvoja stambene politike koja omogućava održivo rješavanje stambenog pitanja različitih društvenih skupina. To uključuje:
 - a. praćenje demografskih i ekonomskih faktora koji utječu na stambene potrebe, odnosno praćenje

⁷ Rodik, P., Matković, T., i Žitko, M. (2017). “Nejednakosti u stanovanju kroz životni tijek: od socijalizma do postsocijalizma”. Izlaganje na kongresu HSD-a Struktura i dinamika društvenih nejednakosti, 8. travnja 2017 u Zagrebu.

- populacijskih trendova i prognoza na temelju popisa stanovništva za period od primjerice deset godina (ukupna populacija, dob, spol, veličina i tipologija kućanstava, rast broja kućanstava),
- b. praćenje ekonomskih pokazatelja (kretanje gradskog BDP-a, broj (ne)zaposlenih i njihovu distribuciju prema sektorima djelatnosti, podatke o tržištu rada, kretanje prosječnih i medijan prihoda),
 - c. praćenje stanja na tržištu stanovanja (broj najmo-davaca i stopa praznih stanova, dostupnost i priu-štivost stambenog fonda za najam temeljeno na omjeru visine prihoda i visine rente), uz
 - d. stanje na listi prvenstva za dodjelu javnih stanova te
 - e. prepoznavanje posebno ranjivih skupina u potrebi za sigurnim stanovanjem.

Neuralgična točka 2: Nepriuštivost stanovanja na tržištu

Tržišni način rješavanja stambenog pitanja neodrživ je, prvenstveno za mlade. Iako je subvencioniranje individualnih stambenih kredita dominantno usmjerenje nacionalne stambene politike, s obzirom na prekarizaciju radnih odnosa i nestabilne prihode velik postotak mladih ljudi u ciljanoj populaciji za navedene mjere uopće nema pristup stambenim kreditima. Štoviše, čak dvije trećine stanovništva u Hrvatskoj nije kreditno sposobno. U 2020. godini broj prosječnih bruto

godišnjih plaća potrebnih za kupnju novog stana za prihode na razini Hrvatske iznosio je 8,1,⁸ a ta je brojka za grad Zagreb u prvoj polovici 2021. godine iznosila 11,8.⁹

I najam na tržištu je nedostupan, prije svega mladima. Pod sve većim pritiskom platformi za kratkoročni najam cijene dugoročnog najma rastu po godišnjoj stopi od 11%. Prema podacima AirDNA, u Zagrebu je u godinama prije pandemije rast godišnjih prihoda platformi za kratkoročni najam bio 30%.¹⁰ Istodobno je drastično smanjena pristupačnost dugoročnog najma: prema podacima dostupnima na stranicama Njuškalo.hr, cijene najma u Hrvatskoj svake su godine više za 11%. Nadalje, ako promatramo koeficijent opterećenja najamnikom, tržišni je najam u Zagrebu nepriuštiv. Uz prosječnu cijenu najma od 9,5 eura/m²,¹¹ iznos najamnine za stambenu jedinicu od 50 m² iznosi 475 eura ili 50% prosječnog mjesečnog prihoda (od ukupno 943 eura neto), što je visoko opterećenje troškovima stanovanja, ako znamo da prema Programu urbanih pokazatelja UN-Habitata stan nije priuštiv ako neto mjesečni izdaci za troškove stanovanja prelaze 30% ukupnog mjesečnog prihoda kućanstva.¹²

8 Deloitte (2021). [Property Index Overview of European Residential Markets](#)

9 Colliers (2021). [Croatia: Market Overview](#)

10 AirDNA (2022). [Vacation Rental Outlook Report Data](#)

11 Grad Zagreb (2022). [Izješće o tržištu nekretnina za 2021. godinu. Zagreb.](#)

12 UN-Habitat (2020). [Affordability: A Global Issue](#)

Nepriuštivost stanovanja stoga možemo smatrati temeljnim razlogom za to što gotovo 65% mladih od 25 do 34 godine i dalje živi s roditeljima.¹³

Što se tiče pokazatelja opterećenja troškovima najma ili kredita u odnosu na ukupni mjesečni budžet kućanstva u istraživanju koje smo proveli, među onima koji imaju takav trošak, prosječan iznos ovih izdataka 2.302,8 kn, pri čemu oni s višim primanjima imaju, proporcionalno gledano, manje opterećenje ukupnog kućnog budžeta (Tablica 1, dohodovni rasponi su odabrani tako da aproksimiraju dohodovne kvintile).

Tablica 1. Prosječni mjesečni troškovi najma ili otplate stambenog kredita, prema dohodovnim skupinama. (Izvor: neobjavljeni istraživački izvještaj o Istraživanju o stambenim statusima, strukturi vlasništva i stambenim potrebama za različite društvene skupine u Zagrebu, Pravo na grad, 2021/22)

Mjesečni prihodi kućanstva	n	Prosječni mjesečni troškovi (kredit ili najam)
Do 6000	17	1838,8
6001-9000	25	1705,2
9001-12000	22	2006,0
12001-16000	20	2612,2
16001 i više	28	3130,4
Ukupno	112	2302,8

13 EU-SILC (2020). Share of young adults aged 18-34 living with their parents by age and sex

Kućanstva s niskim i srednjim primanjima posebno su ranjiva u današnjim tržišnim uvjetima, a u toj su kategoriji posebno zastupljeni upravo podstanari. Naime, s obzirom na opterećenost stambenim troškovima i rizik od siromaštva, prema podacima Eurostata o priuštivosti stanovanja iz 2018. godine, stopa preopterećenosti troškovima stanovanja više je od pet puta veća kod podstanara nego kod vlasnika nekretnina s hipotekom ili stambenim kreditom. Dok 25,1% podstanara koji žive u stanovima s tržišnom cijenom troši više od 40% svojih mjesečnih prihoda na stanovanje, u slučaju vlasnika nekretnina s hipotekom ili stambenim kreditom to je samo 4%.¹⁴ To isto pokazuju i rezultati Ankete o dohotku stanovništva Državnog zavoda za statistiku za 2021. godinu: među stanarima koji plaćaju punu najamninu, njih 19,5% je opterećeno troškovima stanovanja, za razliku od vlasnika koji otplaćuju stambeni kredit (2,7%) i vlasnika bez stambenog kredita (4,4%). Slično je i s rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti: 20% onih koji plaćaju punu najamninu su u tom riziku, za razliku od vlasnika s kreditom (4,3%).¹⁵

Međutim, u Zagrebu je postotak stambenog fonda u javnom vlasništvu koji bi mogao ublažiti ove statistike i povećati priuštivost stanovanja tek 2%, u ostatku Hrvatske je to čak i manje, odnosno 1%. Istovremeno, Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (APN) za javni najam

¹⁴ Eurostat (2020). [Statistički podaci o stanovanju](#)

¹⁵ DZS (2022). [Rezultati Ankete o dohotku stanovništva u 2021.](#) Zagreb.

nudi tek nešto više od 300 stanova diljem zemlje. Ponuda pristupačnih javnih stambenih jedinica daleko je od potražnje stanovništva, što dokazuju liste čekanja koje su toliko duge da se onima koji se tek namjeravaju prijaviti u APN-u govore da vjerojatno nikad neće doći na red. S druge strane, mnoge europske metropole u neusporedivo većem postotku osiguravaju svojim stanovnicima, a posebno mladima, da svoje stambene potrebe zadovolje u javnim najamnim stanovima. Tako je primjerice u Beču 60% stambenog fonda javno ili neprofitno. U konzultacijama s javnosti koje smo u Pravu na grad proveli da bi testirali ove policy prijedloge¹⁶ koji proizlaze iz istraživanja koje smo proveli ispitanici se u velikoj većini (93%) slažu da bi država i gradovi trebali ulagati više javnih sredstava u izgradnju novih javnih stanova za dugoročni najam.

Policy preporuke 2:

- 1. Redovita procjena stambenih potreba i praćenje kretanja broja stanova na tržištu najma, kao i kretanja cijene najma na tržištu u odnosu na prosječne dohotke kućanstva. Razvoj tržišta najma potrebno je**

16 Online upitnik (Google form) s ukupno 234 ispitanika pretežite dobi između 30 i 60 godina i prostorne zastupljenosti na području cijele Hrvatske, sastavljen u Pravu na grad u svrhu konzultacija s javnosti i testiranja potencijalnih prijedloga mjera u okviru stambene politike proizašlih iz stambenih potreba prepoznatih u prethodnom anketnom istraživanju koje je provela agencija Promocija plus.

pratiti na ovaj način kako bi se javne stambene politike oblikovale u skladu sa stambenim potrebama, a njihovom primjenom povećao opseg priuštivih stanova i građanima osigurala pristupačna stopa opterećenja troškovima stanovanja. Stambene politike treba razvijati u skladu s podacima o tome kako ponuda stanova na tržištu odgovara potražnji priuštivog stanovanja za različite prihodovne razrede i veličine kućanstva te koliko građana živi u kućanstvima koja si ne mogu priuštiti, odnosno čiji troškovi stanovanja prelaze prag od 30% medijana srednjeg dohotka kućanstva.

2. **Kontrola cijene najma na tržištu** na način da cijena najma pojedinačnog stana ne prelazi 10% od prosječne cijene najma u naselju u kojem se stan nalazi. Vjerodostojnost ovih podataka treba osigurati unapređenjem praćenja kretanja cijena najma na tržištu temeljem evidencije potpisanih ugovora od strane nadležnih tijela lokalne samouprave.
3. **Javna ulaganja u povećanje fonda javnog najma i promicanje stabilnosti stanovanja u javnom najmu** kroz oblikovanje gradske stambene politike te izradu Generalnog urbanističkog plana koji predviđaju izgradnju priuštivih najamnih stanova u javnom vlasništvu i druge oblike priuštivog stanovanja u prostorno integriranim, infrastrukturno opremljenim i dobro prometno povezanim dijelovima grada.
4. **Upravljanje i raspolaganje postojećim stambenim fondom u javnom vlasništvu u skladu s njegovim**

- socijalnim i ekonomskim potencijalom, specifičnim potrebama građana i socijalno osjetljivim kriterijima.
5. **Ulaganje u obnovu, modernizaciju i održavanje postojećeg stambenog fonda u javnom vlasništvu.**
 6. **Razvoj modela stambene zaštite za hitne situacije te razvoj privremenih i povremenih tipova smještaja za one u prijelaznim stambenim statusima (pojedinci u riziku od beskućništva, žene žrtve nasilja, izbjeglice, Romi).** To uključuje i mjere koje osiguravaju relativnu zaštitu sigurnosti doma na tržištu najma onima koji su u opasnosti od gubitka prihoda, što je primjerice bila izražena potreba u pandemiji, a može podrazumijevati obustavu deložacija u nekom periodu i financijsku kompenzaciju najmoprincipima za neplaćene stanarine tijekom tog razdoblja.
 7. **Ulaganje u razvoj upravljačkih mehanizama u sektoru stanovanja u JLS-ovima i informiranje o stambenim pravima**
 - a. **Koordinacija svih upravnih jedinica i javnih tijela koja imaju nadležnosti nad elementima stambene politike i stambenim pitanjima,** poput upravljanja javnim stambenim fondom, dodjelom javnih stanova, gradnjom novih javnih stanova, kao i nad pripadajućim poslovima statistike i istraživanja, te evidencije i najma stanova kojima gradovi upravljaju. To uključuje povjerenstva koja donose odluke o stambenom zbrinjavanju, kao i tijela zadužena za izradu registra gradskog zemljišta raspoloživog

za neprofitnu stanogradnju i izradu pravilnika neprofitne stanogradnje, u suradnji s gradskim planerskim službama. U konzultacijama s javnosti koje smo u Pravu na grad proveli da bi testirali ove policy prijedloge koji proizlaze iz istraživanja koje smo proveli 80% ispitanika je potvrdilo da bi podržali politiku temeljem koje bi njihova lokalna samouprava uložila dodatna javna sredstva u razvoj ovog javnog sektora sa ciljem poboljšanja sustava na način da uspješno koordinira sve segmente stambene politike grada i prati provedbu mjera, odnosno djeluje strateški i bude dostupan građanima. Za stvaranje održive stambene politike koja bi odgovorila na stambene potrebe u gradu nužna je koordinacija između postojećih gradskih službi kao i razvijanje odnosa prema dionicima, kako javnim tako i civilnim.

- b. Unapređenje informiranja građana o stanarskim pravima i pružanja usluga savjetovanja i informiranja građana o međusobnim pravima i obvezama najmoprimaca i najmodavaca, kao i o mogućnostima dobivanja stana u javnom najmu.** U konzultacijama s javnosti koje smo u Pravu na grad proveli da bi testirali ove policy prijedloge koji proizlaze iz istraživanja koje smo proveli 75% ispitanika se složilo da bi ova mjera unaprijedila sigurnost i stabilnost u podstanarskom stambenom statusu.

Neuralgična točka 3: (Pre)zaduženost - stjecanje vlasništva isključivo kreditom

Ako stambene statuse promatramo s obzirom na ukupni mjesečni dohodak kućanstava (Tablica 2) možemo zamijetiti da su ispitanici koji su starije dobi, umirovljenici te oni u najnižoj dohodovnoj skupini značajno češće vlasnici bez kredita, dok su među su/vlasnicima s kreditom značajno češće ispitanici koji se nalaze u najvišoj dohodovnoj skupini. Većina stanara koji ne plaćaju najam nalazi se u višim dohodovnim skupinama, dok su podstanari češće u nižim i srednjim dohodovnim skupinama.

Budući da je pitanje vlasništva nad nekretninama relativno neistraženo područje kako na razini podataka o Hrvatskoj, tako i na razini podataka o Gradu Zagrebu, kroz istraživanje koje smo proveli nastojali smo doći do odgovora o načinu stjecanja vlasništva te pitanju izvora (su)financiranja kupovine nekretnina u kojima ispitanici žive. Oni koji su se na pitanje o stambenom statusu izjasnili kao su/vlasnici (bez kredita ili s kreditom), najčešće (33,4% njih) su do vlasništva došli otplatom kredita koji su podigli ili sami ili s partnerom/icom, potom nasljedstvom stana ili kuće (22,6%), iza čega slijedi kupovina stana ili kuće (samo ili s partnerom/icom) no bez podizanja kredita (14,9% slučajeva). Dakle, otprilike trećina ispitanika morala je podići kredit. Neki oblik sufinanciranja, poput ušteđevine ili financijske pomoći obitelji, imalo je otprilike dvije trećine (65,6%) ispitanika koji su

Tablica 2. Distribucija stambenih statusa s obzirom na dob, radni status i mjesečni dohodak domaćinstva. (Izvor: neobjavljeni istraživački izvještaj o Istraživanju o stambenim statusima, strukturi vlasništva i stambenim potrebama za različite društvene skupine u Zagrebu, Pravo na grad, 2021/22)

	Su/vlasnik/ca bez kredita	Su/vlasnik/ca s kreditom	Podstanari	Stanari bez plaćanja
	% retka	% retka	% retka	% retka
Dob				
18-34	18,8%	9,2%	15,1%	56,9%
35-54	55,3%	18,4%	3,2%	23,1%
55 ili više	80,9%	10,7%	3,4%	5,0%
Ukupno	54,6%	12,9%	6,6%	25,8%
Radni status				
Zaposlen/a kod nekog	47,5%	18,7%	9,4%	24,4%
Samozaposlen/a	61,3%	8,7%	7,3%	22,7%
Nezaposlen/a	39,7%	11,0%	3,3%	46,0%
Umirovljenik/ica	83,9%	9,1%	2,8%	4,2%
Učenik/ca / student/ica	15,5%	3,5%	8,2%	72,9%
Ukupno	54,6%	12,9%	6,7%	25,8%
Dohodak kućanstva				
Do 6000	70,0%	6,8%	7,7%	15,4%
6001-9000	63,6%	11,3%	7,8%	17,2%
9001-12000	52,2%	15,6%	8,4%	23,9%
12001-16000	50,6%	12,5%	5,9%	31,0%
16001 i više	49,9%	22,9%	2,7%	24,4%
Ukupno	57,4%	13,9%	6,5%	22,3%

nekretninu kupili otplatom kredita koji su podigli sami ili sa supružnikom/com odnosno partnerom/icom. 24,6% od ove skupine ispitanika nije se izjasnilo o su/financiranju, a njih 13,1% je imalo samo kredit. Stoga je važno istaknuti ranjivu poziciju onih koji se prilikom kupovine nekretnine oslanjaju isključivo na kredit. U takvoj je situaciji otprilike svaka sedma osoba koja kupuje stan na kredit. Pritom su u posebno ranjivoj poziciji vlasnici s kreditom i s primanjima kućanstva unutar prvog i drugog dohodovnog kvintila (samačka i ne-samačka kućanstva), koji kreditnim opterećenjem preuzimaju vrlo visok financijski rizik. Kao što smo u uvodu istaknuli, postojeće stambene politike koje kao model rješavanja stambenog pitanja vide isključivo individualne stambene kredite ne percipiraju ove razlike među onima koji stambeno pitanje rješavaju kreditom, kao niti razine financijskog rizika kojima se pojedina kućanstva izlažu. Svakako je zanimljivo i to da se u istraživanju pri pitanju o zadovoljstvu stambenom situacijom tema kredita najčešće pojavljivala u formi „zadovoljstva zbog odsutnosti kredita“ kod onih koji nisu zaduženi.

Policy preporuke 3:

1. **Poticajnim mjerama za najmodavce na tržištu najma poput pozitivne diskriminacije dugoročnog najma kroz fiskalnu politiku omogućiti alternativu preskupim i neodrživim kreditima kao jedinom postojećem dugoročnom načinu rješavanja stambenog pitanja na tržištu.**

2. **Različitim modelima izgradnje, financiranja i upravljanja gradskim zemljištem gradovi mogu poticati razvoj neprofitne stanogradnje radi izgradnje pristupačnijih stambenih jedinica, primjerice kroz razvoj zadružnog stanovanja i zemljišnih zaklada.**
 - a. **Razvoj zadružnog stanovanja, subvencioniranjem neprofitne stanogradnje davanjem zemljišta u vlasništvu gradova na dugoročno korištenje neprofitnim akterima u svrhu izgradnje pristupačnih stambenih jedinica, na način kako to definira Zakon o zadrugama (NN 34/11, 125/13, 76/14; članak 62), a bez dodatnih izdvajanja iz budžetskih sredstava. Pravila za neprofitne aktere u stanogradnji kao i standard izvedbe trebalo bi urediti izradom pravilnika za neprofitnu gradnju u suradnji sa stručnjacima iz polja zadružne ekonomije i stanogradnje, kako bi se na transparentan i pravilan način, sa ciljem socijalne inkluzije i društvene uključenosti provodilo nove modele stanogradnje. Kako bi neprofitni akteri mogli pristupiti natječajima za dobivanje zemljišta u vlasništvu Grada, pravilnik bi trebao sadržavati osnovna pravila o ustroju neprofitnih aktera, načinu upravljanja budućim stambenim zgradama i maksimalnoj cijeni izgradnje stambene jedinice. Kroz modele stambenih zadruga i zemljišnih zaklada gradovi mogu osigurati da njihovi građani i građanke imaju veće mogućnosti izbora**

pri rješavanju svog stambenog pitanja i pružiti alternativu skupim i neodrživim stambenim kreditima na tržištu, te time umanjiti udar tržišta na stambenu sigurnost, kao i potaknuti smanjenje špekulacije u izgradnji stambenog prostora. U skladu s tim bi čestice dostupne za neprofitnu stambenu izgradnju trebalo osigurati po principu njihove podjednake zastupljenosti u svim gradskim četvrtima, u suradnji sa stručnim planerskim službama i nadležnim gradskim tijelima u domeni imovinsko-pravnih poslova.

b. Javno-civilnim partnerstvom, odnosno poticanjem razvoja zemljišnih zaklada decentraliziralo bi se upravljanje zajedničkim zemljištem. Trenutno se nekretninskim fondom u vlasništvu gradova upravlja iz centralnih gradskih uprava. Na ovaj bi se način potaknula demokratizacija upravljanja zemljištem putem poticanja formiranja zemljišnih zaklada koje djeluju po principu javno-civilnog partnerstva gdje se upravljanje jednim dijelom fonda zemljišta u vlasništvu Grada prebacuje na za tu svrhu posebno ustrojeno upravljačko tijelo sastavljeno od predstavnika budućih stanara i predstavnika Grada, kako bi se osigurala dugoročno stabilna strategija neprofitne stanogradnje koja nije ovisna o promjenama u upravi Grada.

3. Uvjetovanje investitora za izgradnju određenog broja stanova za najam koji se u dogovorenom vremenskom razdoblju moraju iznajmljivati po točno propisanoj

cijeni nižoj od tržišne, u slučaju stanogradnje za tržište na zemljištu u javnom vlasništvu. U konzultacijama s javnosti koje smo u Pravu na grad proveli da bi testirali ove policy prijedloge na temelju provedenog istraživanja 90% ispitanika se složilo s ovim prijedlogom.

Neuralgična točka 4: Nedostatan standard i sigurnost podstanara

Uz vlasništvo kao trenutno paradigmatički stambeni status u Hrvatskoj, država svojim mehanizmima, odnosno zakonskom regulativom i praksom zaštite stanara favorizira prava koja proizlaze iz privatnog vlasništva i kroz njih garantira sigurnost stanovanja isključivo tom stambenom statusu. Kako iznajmljivanje stana na tržištu najma u tom smislu nije prepoznato kao relevantan i dovoljno zastupljen oblik stanovanja, zanemareno je u stambenim politikama i zakonodavstvu. Najam na tržištu je nerazvijen, slabo zakonski reguliran i institucionalno zanemaren, što podstanare dovodi u prekaran, nesiguran i ranjiv položaj. Problemi s kojima se suočavaju uglavnom proizlaze iz takvog položaja ovog stambenog statusa.

Pravni aspekt tržišta najma u Hrvatskoj karakteriziraju neformalni ugovorni odnosi, što rezultira nesigurnim položajem najmoprimaca, odnosno niskom razinom stambene sigurnosti. Važeći Zakon o najmu stanova iz 1996. godine

primarno je usredotočen na reguliranje odnosa zaštićenih najmoprimaca i nije pisan u svrhu reguliranja najma kao relevantnog oblika stanovanja, pa je stoga neadekvatan za suvremene tržišne uvjete. Neravnopravan odnos moći između najmoprimaca i najmodavaca, u korist potonjeg, slabo je adresiran odredbama zakona. Pritom je bitno naglasiti da je za najmodavce iznajmljivanje stana tek dodatni izvor prihoda, dok najmoprimci unajmljivanjem stana rješavaju svoje stambeno pitanje, odnosno svoju temeljnu životnu potrebu koja bi tako i zakonski trebala biti adresirana. Međutim, Zakon o najmu stanova je zastario i ne prati potrebe najmoprimaca i probleme s kojima se suočavaju. Lokalna samouprava pak, iako preka Zakonu nadležna za praćenje tržišta najma, ne raspolaže jasnom evidencijom o broju sklopljenih ugovora, kao ni o njihovom sadržaju i pravnoj valjanosti.

Istraživanje koje smo proveli je pokazalo da su svojim stambenim statusom najmanje zadovoljni podstanari (Tablica 3), što možemo povezati s neodgovarajućim standardom stanovanja u tom stambenom statusu. On naime ovisi isključivo o ulaganju stanodavaca koji ovu zakonsku obavezu najčešće zanemaruju i uslijed izostanka regulacije je izbjegavaju. Osim toga, kod podstanara je prisutan osjećaj da su u životnoj dobi kada bi htjeli izaći iz tog statusa, što nas upućuje na to da je podstanarski status, iako sve češći, i dalje percipiran kao status za one koji nisu odrasli, oni koji nisu "svoji na svome", odnosno sigurni u adekvatnom stambenom prostoru u kojem

bi bio moguće započeti stvaranje obiteljskog života.

Tablica 3. Prosječno zadovoljstvo vlastitim stambenim statusom, prema stambenim statusima ispitanika. (Izvor: neobjavljeni istraživački izvještaj o Istraživanju o stambenim statusima, strukturi vlasništva i stambenim potrebama za različite društvene skupine u Zagrebu, Pravo na grad, 2021/22)

Stambeni status	Prosječno zadovoljstvo
Su/vlasnik/ca bez kredita	4,4
Su/vlasnik/ca s kreditom	4,3
Stanar/ka, ne plaća najamninu	4,2
U otplati stanarskog prava	4,2
Podstanar/ka	3,8
Stanar/ka, plaća najamninu za dio stana/kuće	3,8
Stanar/ka, plaća umanjenu najamninu	3,7
Stanar/ka, plaća povlaštenu najamninu	3,1

Policy preporuke 4:

- 1. Reguliranje podstanarskog statusa u smjeru povećanja sigurnosti i standarda stanovanja**
 - a. Nacionalni zakonodavni okvir bi trebao definirati prava i odgovornosti najmodavaca i najmoprimaca, ali i zaštititi najmoprimce kao slabiju stranu u ugovornom odnosu.** Iako je postojeći zakonodavni i institucionalni okvir neadekvatan, on ipak pruža određeni pravni okvir koji određuje obveze i odgovornosti najmodavaca i najmoprimaca. Stoga

je potrebno provoditi mjere kojima se potiče korištenje ugovora o najmu stana kao alata kojime je moguće zaštititi prava najmoprimaca, poput prava na zaštitu posjeda najmoprimca nakon potpisivanja ugovora i prava na prijavu boravišta ili prebivališta.

- b. Promicanje najma kao relevantnog i prihvaćenog stambenog statusa** i provedba ciljanih zakonodavnih aktivnosti i praksa u smjeru veće sigurnosti, stabilnosti i povjerenja na tržištu najma, pravednijih odnosa najmodavaca i najmoprimaca na tržištu najma i uvođenja pravnih instrumenata koji garantiraju pravo na stanovanje građanima u svim stambenim statusima.
- c. Zakonska zabrana proizvoljnog prekida ugovora o najmu od strane najmodavca**, bez postojanja valjanih i zakonski propisanih razloga. Ovo je jedan od najčešćih primjera kršenja stanarskih prava najmoprimaca i tu bi praksu stoga trebalo sprječavati na način da se predvide ozbiljnije zakonske sankcije za najmodavce koji se ponašaju suprotno zakonu, odnosno prisiljavaju najmoprimce na prijevremeni izlazak iz stana bez sudske odluke. U konzultacijama s javnosti koje smo u Pravu na grad proveli da bi testirali ove policy prijedloge na temelju provedenog istraživanja 77% ispitanika je izjavilo da bi stanovanje u podstanarskom stanu bilo kvalitetnije kada bi znali da nas zakon na ovaj način štiti.