



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Studijski centar socijalnog rada

Zdravka Soldo

UTJECAJ CIVILNOG DRUŠTVA NA HRVATSKU STAMBENU POLITIKU

SPECIJALISTIČKI RAD

Zagreb, 2026.



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Studijski centar socijalnog rada

Poslijediplomski specijalistički studij iz socijalne politike

Zdravka Soldo

UTJECAJ CIVILNOG DRUŠTVA NA HRVATSKU STAMBENU POLITIKU

SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor: dr. sc. Danijel Baturina, izv. prof.

Zagreb, 2026.



University of Zagreb
Faculty of Law
Study Centre for Social Work
Postgraduate Specialist Study in Social Policy

Zdravka Soldo

IMPACT OF CIVIL SOCIETY ON CROATIAN HOUSING POLICY

SPECIALIST THESIS

Supervisor: PhD. Danijel Baturina, Associate Professor

Zagreb, 2026.

Izjava o autorstvu

Ja, Zdravka Soldo, izjavljujem da sam autorica specijalističkog rada na Poslijediplomskom specijalističkom studiju iz socijalne politike pod nazivom „Utjecaj civilnog društva na hrvatsku stambenu politiku“.

Potpisom jamčim:

- da je predloženi rad isključivo rezultat mog vlastitog istraživačkog rada
- da su radovi i mišljenja drugih autora/ica, koje koristim, jasno navedeni i označeni u tekstu te u popisu literature.

Zagreb, 12. siječnja 2026.



Potpis autorice

Sažetak

Ovaj rad analizira ulogu i utjecaj organizacija civilnog društva u procesu oblikovanja stambene politike u Republici Hrvatskoj, koristeći teorijski i praktični okvir javnih politika. Poseban se naglasak stavlja na definicije i obilježja javnih politika promatranih kao institucionalizirani proces odlučivanja i rješavanja društvenih problema, uključujući prikaz njihovih aktera, ciljeva, instrumenata i faza. Razmatra se pojam civilnog društva i njegov razvoj u Hrvatskoj, uz prikaz formalnih i neformalnih mehanizama kojima civilno društvo ostvaruje utjecaj na javne politike. Polazeći od konceptualnog i teorijskog okvira javnih politika, kao i uloge civilnog društva, rad donosi pregled razvoja stambene politike u Hrvatskoj od 1990. do 2025. ističući ključne mjere, programe i zakonodavni okvir. Analitički dio rada fokusiran je na utjecaj organizacija civilnog društva u oblikovanju Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr., uz razmatranje mehanizama utjecaja i faza javnopolitičkog procesa. Kroz diskusiju se interpretiraju rezultati analitičkog dijela rada, dok se u zaključku razmatraju dometi i ograničenja sudjelovanja civilnog društva u analiziranom procesu te se predlažu smjernice za unapređenje participativnosti u oblikovanju stambene politike.

Ključne riječi: javne politike, civilno društvo, stambena politika, utjecaj, sudjelovanje

Abstract

This paper analyses the role and impact of civil society organisations in the process of shaping housing policy in the Republic of Croatia, employing the theoretical and practical framework of public policy process. Particular emphasis is placed on the definitions and characteristics of public policies, perceived as an institutionalised process of decision-making and the resolution of social issues, including an overview of actors, objectives and instruments as well as their phases. Furthermore, the notion of civil society and its development in Croatia are examined, alongside an outline of the formal and informal mechanisms through which civil society influences public policies. Based on the conceptual and theoretical framework of public policy, as well as the role of civil society, the paper provides an overview of the development of housing policy in Croatia from 1990 to 2025, highlighting significant measures, programmes and the legislative framework. The analytical section of the paper focuses on assessing the impact of civil society organisations on the adoption of the National Housing Policy Plan of the Republic of Croatia up to 2030 and The Act on the Manner of Execution of Judgments of the European Court of Human Rights in the Group of Cases *Statileo v. Croatia* (Application No. 12027/10 et al.) and the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Croatia No. U-I-3242/2018 et al., with particular emphasis to the mechanisms of impact and the phases of the public policy process. The discussion interprets the findings of the analytical section of the paper, while the conclusion deliberates the extent and constraints of civil society engagement in the analysed process and recommends directions for enhancing participatory strategies in the formulation of housing policy.

Keywords: public policy, civil society, housing policy, impact, participation

Sadržaj

1. JAVNE POLITIKE	2
1.1. <i>Temeljna obilježja i razvoj javnih politika</i>	2
1.2. <i>Vrste javnih politika</i>	6
1.3. <i>Elementi javnih politika</i>	8
1.3.1. <i>Akteri u javnim politikama</i>	8
1.3.2. <i>Ciljevi javnih politika</i>	9
1.3.3. <i>Instrumenti javnih politika</i>	10
1.4. <i>Teorijski pristupi u javnim politikama</i>	11
1.4.1. <i>Teorija racionalnog izbora</i>	12
1.4.2. <i>Teorija elita</i>	12
1.4.3. <i>Pluralistička teorija</i>	13
1.4.4. <i>Institucionalna teorija</i>	14
1.4.5. <i>Okvir zagovaračkih koalicija</i>	15
1.5. <i>Faze javnih politika</i>	18
1.5.1. <i>Akteri u fazama javnih politika</i>	20
1.5.2. <i>Proces oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj</i>	22
2. CIVILNO DRUŠTVO	27
2.1. <i>Definicija civilnog društva</i>	27
2.1.1. <i>Uloga civilnog društva</i>	28
2.2. <i>Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj – normativni i institucionalni okvir</i>	30
2.2.1. <i>Ključni oblici OCD-ova u Hrvatskoj</i>	33
2.3. <i>Financiranje</i>	36
2.4. <i>Civilno društvo i javne politike</i>	38
2.4.1. <i>Formalni i neformalni mehanizmi utjecaja</i>	39
2.4.1.1. <i>Formalni mehanizmi</i>	40

2.4.1.2.	<i>Neformalni mehanizmi</i>	41
3.	STAMBENA POLITIKA U HRVATSKOJ (1990.–2025.)	42
3.1.	<i>Pojam i karakteristike socijalne i stambene politike.....</i>	42
3.2.	<i>Povijesni pregled razvoja stambene politike u Hrvatskoj nakon 1990.</i>	43
3.3.	<i>Tipovi stambene politike i njihovi ciljevi.....</i>	48
3.4.	<i>Mjere i programi stambene politike Hrvatske.....</i>	50
3.4.1.	<i>Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje.....</i>	51
3.4.2.	<i>Zakon o društveno poticanoj stanogradnji.....</i>	52
3.4.3.	<i>Zakon o subvencioniranju stambenih kredita.....</i>	53
4.	ANALIZA UTJECAJA CIVILNOG DRUŠTVA NA STAMBENU POLITIKU.....	56
4.1.	<i>Metodologija analize stambene politike.....</i>	56
4.2.	<i>Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030.....</i>	58
4.2.1.	<i>Mehanizmi utjecaja OCD-ova izvan procesa oblikovanja Nacionalnog plana</i>	59
4.2.2.	<i>Mehanizmi utjecaja OCD-ova u procesu oblikovanja Nacionalnog plana</i>	62
4.2.2.1.	<i>Dnevni red</i>	62
4.2.2.2.	<i>Formuliranje</i>	63
4.2.2.3.	<i>Odlučivanje</i>	69
4.2.2.4.	<i>Provedba.....</i>	70
4.2.2.5.	<i>Evaluacija.....</i>	70
4.2.3.	<i>Osvrt na utjecaj OCD-ova u donošenju Nacionalnog plana.....</i>	71
4.3.	<i>Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a</i>	72
4.3.1.	<i>Mehanizmi utjecaja OCD-ova izvan procesa oblikovanja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a</i>	75
4.3.1.1.	<i>Djelovanje udruga zaštićenih najmoprimaca.....</i>	75
4.3.1.2.	<i>Djelovanje udruga vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci</i>	77

4.3.2.	<i>Mehanizmi utjecaja OCD-ova u procesu oblikovanja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a</i>	80
4.3.2.1.	<i>Dnevni red</i>	80
4.3.2.2.	<i>Formuliranje</i>	81
4.3.2.3.	<i>Odlučivanje</i>	86
4.3.2.4.	<i>Provedba</i>	87
4.3.2.5.	<i>Evaluacija</i>	88
4.4.	<i>Osvrt na utjecaj OCD-a u donošenju analiziranog Zakona</i>	89
5.	DISKUSIJA	90
6.	ZAKLJUČAK	97
	Bibliografija	99

Popis tablica

Tablica 1:	Udruge koje djeluju u području stambene politike	35
Tablica 2:	Financiranje udruga od igara na sreću	37
Tablica 3:	Tipovi stambenih subvencija	51
Tablica 4:	Kratak pregled temeljnih zakona i njihovih karakteristika	54
Tablica 5:	Udruge čije je djelovanje usmjereno na zaštićene najmoprimce i vlasnike stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci	78

Uvod

Javne politike predstavljaju jedan od ključnih mehanizama putem kojih država, kao i drugi relevantni društveni akteri, nastoje odgovoriti na kompleksna društvena pitanja. U suvremenim demokratskim sustavima proces oblikovanja javnih politika sve se rjeđe promatra kao isključiva nadležnost tijela javne vlasti, a sve češće kao ishod interakcije različitih aktera, među kojima važno mjesto zauzima civilno društvo. U tom kontekstu pitanje participacije organizacija civilnog društva u oblikovanju i provedbi javnih politika postaje bitno ne samo s normativnog već i s analitičkog stajališta.

Stambena politika u Republici Hrvatskoj, naročito u periodu nakon 1990-ih, razvijala se u uvjetima velikih društvenih, političkih i ekonomskih promjena. Problemi dostupnosti stanovanja, tržišnih nejednakosti te zaštite najmoprimaca i vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci ukazuju na složenost ovog javnopolitičkog područja i potrebu uključivanja šireg spektra aktera u njegovu uređenju. Upravo se u tom području djelovanja otvara pitanje utjecaja civilnog društva na oblikovanje stambene politike, kako putem formalnih institucionalnih mehanizama, tako i putem neformalnih oblika djelovanja i zagovaranja.

Svrha ovog rada jest analizirati ulogu i utjecaj organizacija civilnog društva u procesu oblikovanja stambene politike u Republici Hrvatskoj. Poseban se naglasak stavlja na analizu dvaju konkretnih javnopolitičkih procesa: donošenje Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine te donošenje Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. Cilj je rada ustanoviti u kojim fazama procesa oblikovanja javnih politika, kojim mehanizmima i s kakvim učincima organizacije civilnog društva sudjeluju u kreiranju ovih politika.

Metodološki, rad se temelji na kvalitativnoj i kvantitativnoj metodi. Kvalitativna metoda obuhvaća analizu sadržaja relevantnih strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih akata, izvješća, javno dostupnih dokumenata, znanstvene i stručne literature te drugih sekundarnih izvora podataka iz područja javnih politika, civilnog društva i stambene politike. Kvantitativna metoda obuhvaća pregled statističkih podataka te učestalost i strukturu sudjelovanja organizacija civilnog društva u javnom savjetovanju i postupcima podnošenja prijedloga pri oblikovanju relevantnih dokumenata. Nadalje, analiza je strukturirana prema formalnim i neformalnim mehanizmima utjecaja te faznom modelu javnih politika (dnevni red, formuliranje, odlučivanje, provedba i evaluacija), uz oslanjanje na teorijske pristupe

javnim politikama, osobito pluralističku perspektivu, institucionalni pristup, racionalni izbor, elitizam i okvir zagovaračkih koalicija.

Rad je strukturiran u šest cjelina. Nakon uvoda, u prvom se poglavlju razmatra teorijski i konceptualni okvir javnih politika, s posebnim naglaskom na njihove aktere, moć, ciljeve, instrumente, vrste, dimenzije i faze. Drugo je poglavlje posvećeno civilnom društvu, njegovu razvoju u Hrvatskoj, organizacijskim oblicima, financiranju te mehanizmima utjecaja na javne politike. Treće poglavlje pruža pregled razvoja stambene politike u Hrvatskoj od 1990. do 2025., uključujući ključne mjere, programe i zakonodavni okvir. U četvrtom se poglavlju provodi analiza utjecaja organizacija civilnog društva na odabrane primjere stambene politike. U petom se poglavlju iznosi diskusija koja interpretira ključne rezultate analize i kontekstualizira ih u širi teorijski okvir javnih politika participacije organizacija civilnog društva i moći, uzimajući u obzir specifičnosti hrvatskog institucionalnog i društvenog okruženja u usporedbi s inozemnim iskustvom. U šestom poglavlju, koje je ujedno i zaključak, sažeto se prikazuje sudjelovanje i utjecaj organizacija civilnog društva na proces kreiranja analiziranih dokumenata te se iznose preporuke usmjerene na poboljšanje participacije organizacija civilnog društva u oblikovanju stambene politike.

1. JAVNE POLITIKE

1.1. Temeljna obilježja i razvoj javnih politika

Javne politike su područje političke prakse i poddisciplina politologije (Fischer i sur., 2007). Sustavno proučavanje javnih politika, kakvo danas poznajemo, razvilo se u novije vrijeme, iako se istraživanja u tom području odvijaju već dugi niz godina (Birkland, 2016). U tom kontekstu Birkland (ibid.) ukazuje na McCoolovu (1995) tezu da se počeci moderne politologije mogu datirati u 1922. godinu. Naime, još tada je Charles Merriam nastojao uspostaviti vezu između teorijskih koncepata i praktičnih djelovanja vlade. Međutim, javne politike, kao poddisciplina politologije u značenju u kojem se danas upotrebljava, pojavile su se u svijetu početkom 50-ih godina prošlog stoljeća, a njihovo se istraživanje u politološkoj literaturi veže uz Harolda Lasswella koji javne politike definira kao sredstvo za „učinkovito rješavanje društvenih problema“ (Lasswell, 1951, prema Petković, 2014a:12). Kao rezultat prirodnog tijeka prijenosa ideja javne politike su se u Hrvatskoj „pojavile u drugoj polovici 80-ih godina prošlog stoljeća“ (Petak, 2007:206). Međutim, njihova primjena dobiva na važnosti 90-ih promjenom društvenog poretka, odnosno uspostavom demokratskih institucija i mehanizama (Petak i Petković, 2022), a njihovo je formiranje kao posebne politološke discipline zaokruženo nakon 2000. godine (Petak, 2007).

U razmatranju razvoja javnih politika ključno je definirati određene pojmove i ustanoviti teorijski okvir. Proučavajući svjetsku i domaću literaturu, identificirane su odrednice koje pokazuju složenost procesa donošenja javnih politika kao i njihovu različitu primjenu. U tom kontekstu, prikazat će se nekoliko pristupa koji karakteriziraju javne politike na nacionalnoj razini u Hrvatskoj.

Jedna od najcitiranijih definicija javnih politika je da su one „sve ono što vlada odluči da će učiniti ili da neće učiniti“ (Dye, 2016:1, te u Colebatch, 2004:78, Howlett i sur., 2020:1, Kovačić, 2015:273, Petak, 2007:194, Petek, 2012:38, Smith i Larimer, 2009). Za razliku od Dyea, Birkland (2016:114) preciznije određuje javne politike, prema kojem one predstavljaju „izjavu vlade o tome što namjerava učiniti ili ne učiniti, a što ostvaruje putem formalnih instrumenata vlasti, kao što su zakoni, uredbe, odluke i naredbe“. Ovakvo definiranje javnih politika implicira da vlada zauzima središnju, pa čak i isključivu ulogu u njihovu oblikovanju. Određenje javnih politika slično Dyevom i Birklandovom daju Kraft i Furlong (2007:4) prema kojima su „javne politike ono što javni dužnosnici unutar vlade, a time i građani koje predstavljaju, odluče učiniti ili ne učiniti u vezi s javnim problemima“. Prema njima, javni se problemi odnose na situacije koje se smatraju neprihvatljivima, pa time iziskuju intervenciju koju poduzima vlada. Sljedeću perspektivu javnih politika daje Fink Hafner (2007:15) prema kojem su one „političke odluke ili službena pravila ponašanja koja su obvezujuća na području kojima upravlja i koje kontrolira nadležno državno tijelo“. Prema ovoj odrednici donositelji političkih odluka imaju monopol nad odlučivanjem o javnim politikama te oni ujedno odlučuju i o korištenju instrumenata i mehanizama za njihovu provedbu. Nastavno, Lowi (2009) definira javne politike kao skup pravila koja donose određena država tijela s ciljem utjecaja na ponašanje građana, bilo na individualnoj ili skupnoj razini, primjenom pozitivnih i negativnih sankcija. Na ovaj način javne politike prikazuju moć koju imaju državna tijela.

S druge strane, Anderson (2003:2) nudi drugačiju definiciju javnih politika koje prema njemu predstavljaju „relativno stabilan i svrhovito usmjeren proces djelovanja što ga poduzima jedan ili skup aktera kojim se rješava neki problem ili važno pitanje“. Ovdje je fokus na onome što se realno obavlja, a ne na onome što je predloženo ili namijenjeno. Prema Andersonu javne politike razvijaju vladina tijela i službenici, ali nevladin sektor može utjecati na njihov razvoj. Sličan pristup zauzima Jenkins (1978, u Howlett i sur., 2020:3) prema kojem su javne politike „skup međusobno povezanih odluka koje donosi politički akter ili skupina aktera, a koje se odnose na odabir ciljeva i sredstava za njihovo ostvarenje unutar određene situacije, pri čemu bi te odluke, u načelu, trebale biti u moći tih aktera da ih ostvare“. Prema ovom pristupu oblikovanje javnih politika ne ovisi isključivo o vladi, već se u taj proces

uključuju i drugi akteri. Ovdje se javne politike sagledavaju u širem kontekstu, kao zbroj povezanih odluka i radnji koje za svrhu imaju postizanje određenih društvenih ciljeva. Na tragu navedenog poimanja, Colebatch (2004:119) vidi javne politike kao „izraz koji se upotrebljava da bi se upozorilo na strukturiranje kolektivnog djelovanja koje se ostvaruje mobilizacijom modela upravljanja kao odlučivanja na osnovi obnašanja vlasti”. Ovaj pristup promatra javne politike, između ostalog, i s gledišta društvene konstrukcije, prema kojoj one čine proces koji kreiraju i održavaju različiti akteri.

Iz navedenih definicija može se zaključiti da većina spomenutih autora (Day, Birkland, Kraft i Furlong te Fink Hafner i Lowi) pripisuje moć donošenja javnih politika vladi kao organizaciji koja „najbolje“ zna što je potrebno učiniti, što po tom shvaćanju vodi prema elitizmu, centralizmu i monopolu nad temama, mehanizmima i instrumentima. Time se pokazuje da vlast ima svu moć za donošenje javnih politika, a što može ostvarivati putem instituta vlasti kao što je zakon. Od njih se razlikuju Anderson, Jenkins i Colebatch koji u svojim definicijama uključuju sudjelovanje drugih aktera, poput civilnog društva te raznih interesnih skupina. Takvo gledište podrazumijeva pluralistički pristup u donošenju javnih politika, odnosno različitost mišljenja i demokratičnost. Prema njihovim definicijama javne politike su dijelom rezultat djelovanja izabranih dužnosnika vlasti, a dijelom ishod uključivanja i interakcije različitih društvenih aktera.

Nakon prikaza definicija javnih politika, a u svrhu razumijevanja procesa njihova donošenja, potrebno je razlikovati sljedeća tri termina (Fink Hafner, 2007:14): „polity“ (političke institucije), „politics“ (politika) i „policy – public policy“ (javne politike). Iako se radi o terminima iz engleskog jezika koji nisu uobičajeni za korištenje u političkoj tradiciji ovih prostora, isti su u velikom broju zastupljeni u hrvatskoj literaturi o javnim politikama (Grdešić, 1987, Petković, 2014a, Petak, 2007, Kovačić, 2015, Đurman, 2013. i dr.) jer svojim značenjem predstavljaju cjelokupni kontekst donošenja političkih odluka.

Fink Hafner (2007) tumači „polity“ kao institucionalni okvir unutar kojeg donositelji političkih odluka odlučuju o javnim politikama. Radi se o skupu pravila, procedura i institucija koje predstavljaju politički sistem.

Što se tiče politike („politics“), najprihvaćenija je Weberova definicija politike kao „težnje za sudjelovanjem u moći ili za utjecajem na raspodjelu moći bilo između država, bilo između grupa ljudi unutar jedne države“ (1999:162). Sličan pristup usvojio je Petak koji navodi da je politika „područje primjene političke moći“ (2007:188), pri čemu se poziva na sociologa Karla Mannheima (1978:111) i njegovo poimanje politike kao „iracionalnog manevarskog prostora“. S druge strane, Crick (1962:16-17) određuje politiku kao „aktivnost

kojom se unutar određene jedinice vladavine pomiruju različiti interesi, dajući im udio u vlasti razmjerno njihovoj važnosti za dobrobit i opstanak cijele zajednice“. Nadalje, Newton i van Deth (2021:315) tumače politiku kao „opći skup ideja ili planova koji je dogovoren i koji se koristi kao osnova za donošenje odluka“.

Newton i van Deth (2021:315) određuju javne politike („policy“) kao „aktivnosti, odluke i radnje koje provodi vlada u pokušaju rješavanja javnih i kolektivnih problema“. Na tragu toga, Đurman (2013:49) drži da su javne politike „proces rješavanja javnih problema u određenom društvu“. Ovdje su javne politike orijentirane prema postizanju određenih ciljeva (kratkoročnih i dugoročnih) s namjerom rješavanja konkretnih problema. Colebatch (2004) je mišljenja da do razlikovanja pojmova „politics“ i „policy“ dolazi kada se politikama dodijeli poseban sadržaj, poput socijalnog, ekonomskog, gospodarskog i dr. Nastavno na Mannheimovo određenje politike kao iracionalnog manevarskog prostora, Petak (2007:188) „policy“ – javne politike određuje „racionalnim dijelom političkog života, usmjerenog na rješavanje sadržajnih problema politike, a ne na stjecanje političkog poborništva“. Grdešić (1995) smatra da se javne politike odnose na rješavanje društvenih problema koji su vezani uz određeni sadržaj političkih odluka.

Sažeto, može se reći da „polity“ predstavlja političko okruženje u kojem se događa politika (institucije i procedure), „politics“ – politika, s druge strane, određuje moć i vlast pomoću kojih akteri ostvaruju svoje interese i ciljeve, dok se „policy“ – javne politike odnose na racionalno donošenje sadržajnih odluka usmjerenih na rješavanje društvenih problema.

U kontekstu definiranja politike i javnih politika konceptu moći daje se središnja važnost. Prema Weberu (1999:56) moć je „mogućnost pojedinaca i grupe da nametne svoju volju drugima, usprkos njihovu protivljenju“, što može činiti putem sile, uvjeravanjem ili materijalnim poticajima. Nadalje, Weber (1999:50) povezuje moć s vlašću, odnosno tvrdi da je „vlast poseban oblik moći“, time institucionalizirajući moć. Prema Weberu (1999) svaka vlast se prikazuje i djeluje kao uprava jer je svakoj upravi potrebna određena vlast, s obzirom na to da je za vođenje uprave potrebno odrediti nekog tko zapovijeda i donosi odluke. Lasswell i Kaplan (2017:75) iznijeli su mišljenje da je „pojam moći vjerojatno najosnovniji u cijeloj političkoj znanosti: politički proces je oblikovanje, raspodjela i vršenje moći“.

Dahl (1957:202-203) određuje moć kao „sposobnost osobe A da utječe na ponašanje osobe B na način da se B ponaša kako se inače ne bi ponašao“. Dakle, ovdje je riječ o utjecaju koji jedan subjekt ima nad drugim, a koji utjecaj izaziva promjenu u ponašanju ovog drugog. Prema Hillu (2010), u kontekstu stvaranja javnih politika, moć ima važnu ulogu za razumijevanje samog procesa. Po njemu je proces stvaranja javnih politika proučavanje

načina na koji se moć koristi u tom procesu. To obuhvaća identificiranje izvora moći i njezine prirode te raspodjele unutar sustava, gdje je ona (1) ravnopravno raspoređena među sudionicima, (2) koncentrirana u rukama malobrojnih ili pak (3) fragmentirana.

Iz navedenog se može zaključiti da utjecaj karakterizira „moć“ kojom pojedine skupine i/ili pojedinci raspolažu pri oblikovanju javnih politika, što podrazumijeva da je moć varijabilna (Weber, 1999) ovisno o položaju i interesu u određenoj situaciji. U tom kontekstu razina moći se disperzira na one koji imaju više moći, npr. vlast koja može odrediti pravila igre, i na one koji imaju manje moći, npr. civilno društvo koje sudjeluje putem iznošenja prijedloga. Tako raspoređen odnos moći povećava prostor jednoj strani, dok drugoj ograničava. U pogledu moći civilnog društva i utjecaja na javne politike, odnosno u konkretnom slučaju na stambenu politiku, bit će govora u nastavku rada.

1.2. *Vrste javnih politika*

Javne politike mogu se razvrstati prema različitim kriterijima i obilježjima. Ključni kriteriji koji određuju što predstavlja određenu javnu politiku jesu „sadržajni“, „organizacijski“ i „kulturološki“ (Burstein, 1991:328). Parafrazirajući Bursteina (ibid.), „sadržajni“ kriterij predstavlja određenu cjelinu koja ima zajedničke karakteristike i logiku, a koja čini smislen sadržajni okvir; „organizacijski“, uzima u obzir djelovanje različitih aktera koji imaju interese vezane uz iste probleme i koji jedni drugima priznaju mjesto unutar zajedničkog sustava; „kulturološki“ kriterij odnosi se na spoznaju o tome što se smatra, a što ne društvenim problemom te kako bi društvo trebalo djelovati.

Srodan pristup klasifikaciji koriste i drugi autori, kao što su Fink-Hafner (2007) i Petek (2012), koji najučestalijom smatraju nominalnu kategoriju. Jedna od njih čini sektorske politike, koje se određuju prema sadržaju, odnosno području intervencije i tipu aktivnosti koje obavljaju. Primjeri takvih politika su: socijalna, obrazovna, prometna, energetska, politika zaštite okoliša i dr. Drugu skupinu čine javne politike koje su usmjerene na određene ciljne skupine na čije se djelovanje želi utjecati ili čiji se socijalni položaj želi riješiti, npr. djeca, mladi, stariji, izbjeglice, migranti. Treća se kategorija određuje prema institucionalnoj razini, odnosno teritorijalnome području na kojem se primjenjuju politike i razini vlasti koja ih formira. Ovdje je riječ o općinskim, regionalnim, državnim, urbanim, ruralnim ili europskim javnim politikama.

Daljnja kategorizacija javnih politika odnosi se na razvrstavanje prema osnovnim područjima, a sačinila ju je hrvatska politologinja Ana Petek (2014b). Ovu podjelu čine „klasični državni resori, ekonomska politika, socijalna politika i posebne sektorske politike te

rezidualna kategorija ostalih“, a kojima „pripada niz temeljnih nacionalnih javnih politika“ (Petek, 2014b:124). U okviru ove klasifikacije, a u kontekstu ovog rada, razložit će se samo socijalna politika koja prema autorici obuhvaća široko razrađeno područje tema. Među osnovnim oblicima socijalne politike ističu se zdravstvena i mirovinska te politika socijalne pomoći i socijalne skrbi. Ova skupina obuhvaća i obrazovnu politiku, stambenu politiku i urbano planiranje, politiku prema ženama i obiteljima.

Najpoznatiju klasifikaciju javnih politika postavio je politolog Theodore Lowi (Lowi, 1972:300 u Petek, 2024:417) koji ih dijeli na „konstitutivne, distributivne, regulativne i redistributivne“. Nastavno na ovu podjelu, Lowi (2009) ih opisuje na način da su:

- konstitutivne javne politike one politike kojima se uspostavlja osnovna struktura vlasti, pravila vođenja i raspodjele vlasti te nadležnosti unutar kojih bi se provodile sadašnje i buduće politike. Radi se o onim politikama koje prevladavaju u prvim fazama razvoja države i kojima se uspostavljaju nove institucije;
- distributivne one javne politike koje dolaze iza konstitutivnih, a predstavljaju politike pokroviteljstva ili subvencija, odnosno odluke putem kojih se raspoređuju resursi članovima društva na način da svatko od njih dobiva jednaku vrijednost. Ovakve odluke prikladne su za raspodjelu dobara koja se mogu dijeliti na manje jedinice, npr. novac, prava i privilegije;
- regulativne one javne politike koje sadrže uporabu moći kojom se nastoji utjecati na ponašanje pojedinca i društva. Vlast putem tih politika nastoji kontrolirati društvene procese i ponašanje građana. Kod takvih politika pojedini se postupci određuju kao pozitivni ili negativni, nameću se određene obaveze vezane uz javne planove te se predviđa primjena određene vrste kazne;
- redistributivne javne politike predstavljaju raspodjelu dobara među širim skupinama društva, kojima se nastoji utjecati na njihovo ponašanje. Prema Petek (2014d) redistributivne politike su usmjerene na regulaciju i unapređenje javnih interesa. Njihov temeljni cilj je ekonomska i socijalna sigurnost građana u svrhu postizanja društvene jednakosti. Petek (2014b) je mišljenja da socijalne politike prema načinu stvaranja spadaju u redistributivne politike.

Lowi (2009) smatra da svaka od ovih javnih politika čini poseban prostor moći, okarakteriziran posebnim obrascima političkog djelovanja i strukturom utjecaja aktera.

Petek (2014c) ističe daljnju podjelu javnih politika prema vrsti troškova i koristi koje one proizvode. Prema autorici takve politike mogu biti fokusirane na male posebne skupine građana ili imati učinke na velik broj stanovništva, čak i na cijelo društvo. Kriterij koristi

određuje tko će profitirati od određene politike ili što se njome želi postići, a što je povezano s postavljenim ciljevima te politike. Koristi mogu biti privatne – za pojedince ili grupe, ili javne – za sve građane. S druge strane, kriterij troškova odnosi se na način na koji država koristi svoju moć i kojim se instrumentima služi. Troškovi koji su široko raspoređeni najčešće su povezani s proračunskim sredstvima, javnim uslugama i instrumentima javnih financija, dok su usko usmjereni troškovi vezani uz posebne ovlasti i informacije koje se koriste.

Na temelju navedenih klasifikacija omogućuje se bolje razumijevanje svrhe i važnosti javnih politika te se upućuje na ključne pretpostavke kojima je potrebno posvetiti pozornost. Također, može se zaključiti da država javnim politikama stvara uvjete na temelju kojih ostvaruje kontrolu nad društvom i usmjerava ponašanje pojedinaca.

1.3. *Elementi javnih politika*

U kontekstu javnih politika potrebno je predstaviti osnovne elemente koji objašnjavaju proces njihova oblikovanja i donošenja, a to su: akteri, ciljevi i instrumenti. Parafrizirajući Howletta i sur. (2020), ovi elementi predstavljaju zajedničku bazu na kojoj se susreću razne teorije javnih politika, unatoč njihovim različitim analitičkim gledištima i dimenzijama. Njihovo sagledavanje i povezivanje omogućava lakše razumijevanje procesa donošenja javnih politika i njihovih ishoda. U nastavku će prikazati svaki od navedenih elemenata.

1.3.1. *Akteri u javnim politikama*

Kada analiziramo sintagmu „javne politike“ prvi dojam sugerira da je riječ o djelovanju institucija i aktera u sferi javne vlasti. Međutim, u stvarnosti njihov je obuhvat znatno širi. Prema Petku (2007) pojam javnih politika podrazumijeva sudjelovanje i djelovanje niza aktera izvan formalnog sustava vlasti. U javnim politikama akteri zauzimaju jednu od temeljnih uloga jer bez njih ne bi bilo moguće pokrenuti i ostvariti proces javnih politika (Kustec Lipicer, 2006). Enserink i sur. (2022:79) definiraju aktera kao „društveni entitet, osobu ili organizaciju, sposobnu djelovati ili utjecati na donošenje odluka“. Slično tome, Hermans i Cunningham (2018:13-14) opisuju aktore kao „pojedince, organizacije ili skupine koji su sposobni za samostalno i namjerno djelovanje te koji mogu utjecati na određeni problem ili sustav od njihovog interesa“.

S druge strane, Kustec Lipicer (2006:29) akterom javnih politika označuje „pojedina, skupinu ili instituciju, odnosno dionike koji se na osnovu svojih formalnih nadležnosti i interesa uključuju u određenu fazu policy procesa“. Petek (2014a) nadopunjuje ovu definiciju navodeći da akteri ne obuhvaćaju samo nositelje formalne vlasti već i različite neformalne skupine i organizacije čije sudjelovanje proizlazi iz njihovih interesa i vrijednosti. Uloga

aktera, prema autorici (ibid.), jest utjecaj na formiranje i provedbu javnih politika. Drži da temeljno obilježje aktera čini njihov javni status, koji ih dijeli na državne i nedržavne. Petek (ibid.) upozorava da je podjela na državne i nedržavne aktere teorijski i metodološki zahtjevnija te smatra praktičnijim primijeniti podjelu aktera na formalne i neformalne.

Prema Birklandu (2016) formalni akteri sudjeluju i odlučuju u procesu kreiranja javnih politika na temelju ovlasti koja je utvrđena propisima (ustav, zakon). Ova kategorija aktera obuhvaća sve tri grane vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu), pri čemu značajnu ulogu imaju izabrani službenici i dužnosnici (ibid.). S druge strane, neformalni akteri pravo sudjelovanja u procesu oblikovanja javnih politika ne izvode iz normativnog okvira, već iz općeg demokratskog prava na participaciju (Birkland, 2016). Radi se o sudjelovanju u procesu donošenja javnih politika bez poziva i prisile, a koje omogućava zastupanje i zaštitu interesa određenih društvenih skupina. U ovu skupinu aktera ubrajaju se pojedinci, ekonomski akteri, organizacije civilnog društva, mediji, istraživačke organizacije i političke stranke (Petek, 2014a). Organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u procesu oblikovanja javnih politika budući da djeluju kao posrednici između države i građana (Civic Space Project, 2022). Svojim sudjelovanjem u tim procesima organizacije civilnog društva doprinose jačanju demokratskog razvoja društva (Fung, 2003, prema Šalaj, 2011).

Pored nacionalnih aktera, bilo formalnih i neformalnih, međunarodni akteri mogu sudjelovati u procesu stvaranja javnih politika na međunarodnoj, državnoj i lokalnoj razini (Šinko, 2017). Među te aktere spadaju međunarodne organizacije poput Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda (Petak, 2009).

1.3.2. *Ciljevi javnih politika*

Svaka javna politika razvija se putem određene strukture osnovnih elemenata koja se naziva dizajnom politike. U osnovi takvog dizajna nalaze se ciljevi koji predstavljaju jedan od glavnih čimbenika u određivanju smjera na koji će biti oblikovana i provedena određena javna politika (Smith i Larimer, 2009). Ciljevi, kao odraz interesa i ideja različitih formalnih i neformalnih aktera u procesu oblikovanja određene politike, trebaju biti legitimni i moraju uzeti u obzir zastupljenost tih aktera (Petek, 2016). Hogwood i Gunn (1984., u Petek, 2014d:366) tvrda da „ciljevi javnih politika predstavljaju formalna očitovanja o poželjnoj budućnosti“. Ovakva tvrdnja vezna je uz aktivnost vlasti ili njenih institucija u određenom području djelovanja (Colebatch, 2006, u Petek, 2014d:366). Petek (2014d) u ovom kontekstu ciljeve sagledava kroz prizmu koristi, koja se odnosi na pitanje za čije se interese i probitke neka politika stvara (racionalizam). Stoga ovaj kriterij oscilira od pojedinačnih i privatnih

koristi do kolektivnih i javnih interesa. Prema Petku (2007) ciljevi javnih politika trebaju biti jasni te pobliže određeni i mjerljivi.

Ciljevi javnih politika mogu biti kategorizirani prema različitim kriterijima. Zbog složenosti i različitih razina, mogu biti oblikovani hijerarhijski. Na vrhu hijerarhije nalaze se opći dugoročni ciljevi koji odražavaju temeljne društvene ambicije. Oni se zatim razrađuju u operacionalizirane ciljeve, koji određuju konkretno područje djelovanja, a ti se ciljevi potom dijele na specifične koji predstavljaju mjerljive i vremenski određene okvire za provedbu programa i ostvarenje široko postavljenih ciljeva (Howlett, 2009:74). Prema ovoj logici promjenu koju određena javna politika može donijeti moguće je razumjeti kretanjem odozdo prema gore, kroz praćenje postignutih specifičnih i operativnih ciljeva. Opći dugoročni ciljevi mogu se ocijeniti tek nakon određenog vremenskog perioda primjene neke javne politike.

U pogledu klasifikacije ciljeva, hrvatski znanstvenici Petek i sur. razvili su izvornu klasifikaciju ciljeva dijeleći ih na „sektorske, procesne, evaluacijske, instrumentalno i vrijednosno orijentirane“ (Petek i sur., 2021b:454). Ova podjela obuhvaća pet ključnih kategorija prema kojima se ciljevi mogu razlikovati u vezi s njihovim sadržajnim obilježjima (ibid.): (1) sektorski ciljevi usmjereni su na rezultate unutar određenog sektora i rješavanje njegovih problema, (2) procesni ciljevi usmjereni su na unapređenje procesa donošenja i provedbe odluka, (3) evaluacijski ciljevi usmjereni su na standarde vrednovanja, (4) instrumentalni se odnose na oblikovanje i izmjenu instrumenata politike (zakoni, programi i dr.), koji se promatraju kao ciljevi politike, i na kraju, (5) vrijednosni ciljevi promiču temeljne demokratske i ustavne vrijednosti kao što su jednakost, vladavina prava i dr.

Colebatch (2004) ukazuje na činjenicu da u procesu oblikovanja javnih politika sudjeluje niz raznih aktera koji imaju različite ciljeve i drugačiji pristup problemu. Stoga, prema Colebatchu (ibid.), određivanje ciljeva politike ne ovisi isključivo o onima koji ih kreiraju, već zahtijeva usklađivanje raznih gledišta i širu društvenu podršku. Zbog raznolikosti interesa i raznih percepcija aktera o problemu, u procesu stvaranja javnih politika često se postavlja velik broj ciljeva.

1.3.3. *Instrumenti javnih politika*

Posljednji element javnih politika su instrumenti. Howlett (1991:2) instrumente (eng. *policy instruments*) definira kao „različite mehanizme i oruđe koje vlada koristi za provedbu svojih javnih politika i ostvarenje svojih ciljeva“. Slično određenje instrumenata daje Petak (2009) koji ih opisuje kao alate (eng. *policy tools*) javnih politika koji su neophodni za

ostvarivanje postavljenih ciljeva. Prema autoru (ibid.) suvremene države koriste širok raspon instrumenata, od kojih se neki temelje na obvezi, a drugi na dobrovoljnom pristupu.

Instrumenti se mogu podijeliti u četiri osnovne skupine (Howlett, 2009:81), a to su „sredstva prisile, financijski resursi, organizacijski alati i informacijski resursi“. Prema ovoj podjeli sredstva prisile obuhvaćaju zakone, regulativu i sankcije, kojima se osigurava dosljedno provođenje odluka i usmjerava ponašanje građana. Financijski resursi obuhvaćaju proračunska sredstva, poreze i subvencije, kojima se može poticati ili ograničiti određene društvene aktivnosti. Organizacijski alati obuhvaćaju institucije i administrativni aparat zadužen za provedbu javnih politika, a čija uloga ovisi o opsegu nadležnosti i funkciji javnog sektora. Na kraju, informacijski resursi omogućuju prikupljanje, obradu i korištenje podataka u svrhu oblikovanja društvenog ponašanja i unapređenja procesa upravljanja.

Prema Hillu (2010) na izbor instrumenata utječu različiti čimbenici, a koji uključuju vrste javnih politika, potencijalni otpor prema predloženim politikama i ideološke razlike među donositeljima javnih politika. Osim toga, izbor instrumenata ovisi o njihovoj dostupnosti, kao i o praksi koja je ranije korištena u srodnim područjima. Nadalje, prema Howlettu (2009), izbor instrumenata ovisi o karakteristikama političkog sustava koji može favorizirati korištenje određenih instrumenata. Ovi instrumenti se povezuju s općenito definiranim ciljevima javnih politika. Jednostavno rečeno, vlade su navikle određene alate koristi u skladu s dugoročnim ciljevima.

Može se zaključiti da instrumenti predstavljaju ključan element za ostvarivanje ciljeva javnih politika, kao i za njihovu provedbu. Što se tiče funkcije instrumenata, oni čine sredstva prisile, financijske kapacitete, organizacijsku strukturu te pristup informacijama, pri čemu svaki od njih ima specifičnu ulogu.

1.4. *Teorijski pristupi u javnim politikama*

Disciplina javnih politika temelji se na raznim teorijskim pristupima, budući da, kako navode Smith i Larimer (2009:15), „ne postoji jedinstveni teorijski okvir koji povezuje proučavanje javnih politika“. Ti pristupi obuhvaćaju nekoliko smjerova koji nastoje objasniti kako se javne politike stvaraju u složenim društvenim i institucionalnim okruženjima. Među tim pristupima izdvajaju se sljedeće teorije: racionalni izbor, elitizam, pluralizam, institucionalizam i okvir zagovaračkih koalicija (Dye, 2016; Birkland, 2016; Hill, 2010; Grdešić, 1995; Petak, 2007; Petek, 2016; Sabatier, 2007). Svaki od ovih teorijskih okvira nastoji objasniti bit javnih politika, pri čemu se ističu karakteristike koje se smatraju

ključnima. U nastavku će se pružiti uvid u navedene teorijske pristupe, s ciljem boljeg razumijevanja procesa stvaranja javnih politika.

1.4.1. *Teorija racionalnog izbora*

Ova teorija zasniva se na ekonomiji, a formulirao ju je Adam Smith, postavljajući da glavno obilježje djelovanja pojedinca sadržava pretpostavku da postupa u vlastitom interesu, a koje postupanje smatra racionalnim (Smith, 2007). Hill (2010) ovu teoriju analizira u kontekstu ekonomskog ponašanja pojedinaca, odnosno njihovih djelovanja u skladu s tržišnim mehanizmima. Prema Heywoodu (2019) ova teorija ukorijenjena je u ekonomiji, no s vremenom se počela primjenjivati i u drugim sferama društvenog života, uključujući područje javnih politika i njihovo stvaranje. Heywood (ibid.) nastavlja kako se odluke mogu donositi korištenjem sljedećih procedura: prepoznavanjem biti problema, određivanjem ciljeva na osnovu hijerarhije osobnih preferencija, procjenom raspoloživih sredstava za postizanje cilja na temelju efikasnosti, sigurnosti i izdataka, te donošenjem odluka o instrumentima koji će najvjerojatnije dovesti do ostvarenja postavljenog cilja. Na ovaj način, javne politike ne proizlaze iz brige za rješavanje društvenih problema, već su rezultat pregovora i kompromisa među suprotstavljenim interesima različitih sudionika.

Proces stvaranja javnih politika unutar ove teorije neki autori smatraju jednostavnim procesom, pri čemu se izbor vrši na temelju pojedinačnih preferencija aktera (Jones i sur., 2006). U takvom pristupu političari kao glavni kreatori politika „posjeduju potrebne informacije koje omogućuju povezivanje napravljenog izbora s njihovim rezultatom, temeljem koje se potom bira opcija koja vodi najpoželjnijem rezultatu“ (Jones i sur., 2006:51).

U sklopu teorije racionalnog izbora razvio se „ograničeni racionalizam“ čiji je utemeljitelj Herbert Simon (Jones i sur., 2006; Petak, 2007). Simon kritizira prethodni koncept polazeći od teze da pojedinci ne mogu u potpunosti donositi racionalne odluke jer ih ograničavaju čimbenici poput kognitivnih sposobnosti, količine informacija i emocionalne reakcije (Simon, 1947, prema Jones i sur., 2006).

1.4.2. *Teorija elita*

Elitistički pristup nastao je u Italiji krajem 19. st. i početkom 20. st. (Pavlović, 2011), a oblikovali su ga Gaetano Mosca i Vilfredo Pareto. Mosca (1939:50) postavlja tvrdnju da „u svim društvima - od onih koja su vrlo slabo razvijena i jedva da su dosegla početak civilizacije pa do onih najnaprednijih i najmoćnijih - postoje dvije klase ljudi: klasa koja vlada i klasa kojom se vlada. Ona prva klasa, koja je uvijek malobrojnija, obavlja sve političke funkcije, monopolizira vlast i koristi se prednostima koje vlast donosi, dok drugu, brojniju

klasu, prva usmjerava i nadzire, na način koji je čas više, čas manje zakonit, odnosno čas više, čas manje proizvoljan i nasilan“. Teoretičar Vilfredo Pareto (2011) poznat je po teoriji kružnih elita, u kojem procesu jedna elita zamjenjuje drugu, odnosno stare elite otpadaju, a nove se pojavljuju. Na ovaj način dolazi do cirkularne smjene u društvenim strukturama. Prema Paretu dominacija elite temelji se na posebnim kvalitetama koje elita posjeduje (Pareto, 1966, prema Hill, 2010). Kod teorije elita ključna je uloga moći, a prema Weberu (1978:53) moć je „vjerojatnost da će jedan akter unutar društvenog odnosa biti u poziciji da provodi svoju volju unatoč otporu, bez obzira na osnovu na kojoj ta vjerojatnost počiva“.

Autor C. Wright Mills (1959) pod vladajućom elitom smatra one političke, ekonomske i vojne krugove koji, kao složen skup međusobno povezanih klika (družina), zajednički donose odluke koje imaju makar nacionalne posljedice. Prema Millsu (ibid.) temeljne odluke u društvu donosi mala skupina pojedinaca čija moć proizlazi iz ključnih pozicija u vladi, korporacijama i vojsci. Doprinos pojmu moći dali su i Harold Lasswell i Morton Kaplan (2017:75) koji moć određuju na sljedeći način: „koncept moći je vjerojatno najosnovniji u cijeloj političkoj znanosti“ budući da je „politički proces oblikovanje, raspodjela i upotreba moći“. Drugim riječima, moć je prisutna u svim fazama oblikovanja politika te utječe na donošenje odluka na svim razinama (Petković, 2014b). Hill (2010:37) zaključuje da se „moć elita može zasnivati na raznolikim izvorima: obnašanju formalnih funkcija, bogatstvu, tehničkoj stručnosti, znanju i dr.“.

1.4.3. *Pluralistička teorija*

Pluralizam se temelji na ideji da je moderno društvo strukturirano od niza raznih interesa, gdje se moć demonstrira kroz aktivnosti skupina, političkih stranaka, interesnih skupina ili grupa za pritisak, pri čemu svaka od tih grupa zastupa jedan od segmenata tih interesa. Takva raznovrsnost interesa smatra se poželjnom jer ima pozitivan utjecaj na društveni život (Schwarzmantel, 1994, prema Hill, 2010). Prema tom pristupu implicira se da su interes i moć glavni elementi djelovanja društvenih snaga. Među zagovarateljima teorije pluralizma, u pogledu razumijevanja procesa oblikovanja javnih politika, ističe se Robert Dahl (Hill, 2010:28). Prema Dahlu (1961) moć je široko raspodijeljena među različitim skupinama društva gdje svaka skupina utječe na donošenje odluka, s tim da niti jedna od skupina nije prevladavajuća. Ovakva teza dovodi zaključka da svaka skupina može utjecati na ostvarenje svojih ciljeva i prioriteta za koje se zalaže. Nadalje, Hill (2010) pojašnjava kako svaki pojedinac ili skupina ima neku moć koja je povezana s društvenim položajem, kao na primjer novac, stručnost i informacije, na način da niti jedan akter nije dominantan. U tom kontekstu

Hill (ibid.) smatra, pozivajući se na Dahla, da i državna tijela pripadaju društvenim skupinama budući da se nalaze u položaju utjecaja. Kako bi se ustanovilo tko posjeduje moć, pluralisti analiziraju konkretne situacije u kojima se donose odluke te ispituju koji akteri sudjeluju i čije preferencije imaju prevagu (Smith, 1990). Stoga je bitna moć koju određena skupina posjeduje u procesu odlučivanja u odnosu na drugu skupinu radi prihvaćanja njenih ideja.

U akademskoj raspravi brojni su kritičari ukazivali na idealistički pristup pluralističkih teoretičara i utopističku hipotezu o ravnoteži moći u društvu. U tom kontekstu Hill (2010) iznosi dva argumenta protiv pluralističke perspektive. Prema prvome, taj pristup ne nudi odgovarajući model demokracije jer je previše neizravan ili se zbog tolike razine raznolikosti opća volja ne može ostvariti. Prema drugome, pluralizam stvara obmanjujuću optimističnu sliku o načinu na koji je moć strukturirana u tzv. pluralističkom društvu. Daljnja kritika pluralizma, posebno Dahlova stava o širokom pristupu moći, dolazi od Bachrach i Baratz (1962). Oni smatraju da je Dahlov pristup problematičan jer zanemaruje ostvarivanje moći, fokusirajući se prvenstveno na već dogovorena i nekonfliktna pitanja u procesu donošenja odluka, a ne nudeći jasne kriterije za razlikovanje važnih i nevažnih političkih pitanja. Bachrach i Baratz (1962:948) smatraju da se „moć ostvaruje kada A sudjeluje u donošenju odluka koje utječu na B. Ujedno, moć se ostvaruje i kad se A usmjerava svoju energiju na stvaranje ili jačanje društvenih i političkih vrijednosti, kao i institucionalnih praksi koje ograničavaju opseg političkog procesa do javnih rasprava o pitanjima koja su za A razmjerno bezopasna“.

1.4.4. *Institucionalna teorija*

U okviru proučavanja procesa oblikovanja javnih politika, institucionalna teorija zauzima posebno mjesto, a u kojem kontekstu je Petek (2021a) smatra jednim od najčešće primjenjivanih pristupa. S druge strane, Petković (2013:340) ističe da institucionalizam premješta fokus s „političkih procesa na različito koncipirane institucije kao autonomne okvire koji strukturiraju djelovanje i tako određuju pravila i ishode javnih politika“. Hill (2010) interpretira da institucionalni pristup istraživanja javnih politika promatra te politike unutar organizacijskog okvira, gdje se djeluje prema uspostavljenim normama, vrijednostima, odnosima, strukturama moći i standardnim operativnim procedurama. Hill (ibid.) također razmatra kako se ti okviri (organizacijski) formiraju i kakva ograničenja nameću, kao i uvjete pod kojima su te strukture podložne promjenama. Navedena gledišta omogućuju dublje razumijevanje načina na koji se političko djelovanje odvija unutar određenih okvira, pri čemu ujedno ostavlja prostor za postavljanje i tumačenje utvrđenih pravila.

Nadalje, autori poput Marčetić i Rančić (2017:111) smatraju da institucionalni pristup „sadržava iznimno praktične alate za praćenje društvenih promjena u vremenskom, prostornom, strukturnom i drugim kontekstima“. Stoga se utjecaj institucionalizma na proces oblikovanja javnih politika u današnjem vremenu ne promatra samo s gledišta utjecaja formalnih institucija vlasti nego se proširuje i na institucionalni utjecaj izvan formalnih institucija vlasti (Hall, 1986, prema Hill, 2010). U tom pogledu Hall (ibid.) ukazuje na dva bitna čimbenika i njihove uloge: prvo, organizirani proces oblikovanja javnih politika određuje razinu moći koju određena skupina aktera primjenjuje na rezultate tih politika, i drugo, organizacijska pozicija određuje način na koji akteri postavljaju vlastite interese, a čime uspostavljaju njihovu institucionalnu odgovornost i odnos s drugim akterima. Na ovaj način organizacijski čimbenici određuju intenzitet pritiska koji akteri mogu primijeniti na javne politike i mogući smjer tog pritiska.

Hill (2010:71), analizirajući institucionalizam, smatra da se institucionalni pristup, kako bi djelovao na zadovoljavajući način, „mora pozabaviti odnosom između strukture i djelovanja (akcije), a ne samo isticati institucionalna ograničenja“. Struktura i uloga institucija predstavljaju međusobno povezane elemente koji zajedno čine jedinstven sustav koji unaprijed postavlja uvjete i ponašanje sudionika. Nadalje, Hill (ibid:71) smatra kako „političko djelovanje nije samo igra koja se vodi prema pravilima, već je ono često i nastojanje da se ta pravila dogovore na nov način“. Drugim riječima, političko djelovanje nije samo natjecanje koje se vodi po pravilima, nego i pokušaj da se ta pravila drugačije oblikuju. U skladu s time, pravila se ne percipiraju kao fiksna, već se mogu preispitivati, razvijati i mijenjati. Ovo stajalište nadopunjuje Immergut (1992:63) naglašavajući da „institucije ne dopuštaju predviđanje ishoda javne politike, već uspostavom pravila igre ipak omogućuju naslućivanje načina na koji će se sukobi vezani uz politike manifestirati“. Problem s kojim se suočava institucionalna teorija je taj što u naglašavanju strukture „više objašnjava stabilnost nego promjene“ (Hill, 2010:73). U pogledu promjena, institucionalna teorija je polazišta da se one svakako događaju, ali da postoje značajna ograničenja s kojima se suočavaju.

1.4.5. *Okvir zagovaračkih koalicija*

Teorijski pristup koji se, prema pojedinim autorima, smatra neizbježnim u procesu oblikovanja javnih politika, a koji fokus stavlja na utjecaj aktera na proces donošenja javnih politika, poznat je kao „okvir zagovaračke koalicije“ (The Advocacy Coalition Framework – ACF (Petek, 2021a:227)). Radi se teorijskom okviru koji su razvili Paul Sabatier i Hank Jenkins-Smith (1988, 1993, prema Sabatier, 2007) krajem 80-ih godina prošlog stoljeća

(Hoefler, 2023:1). Ova teorija se temelji na hipotezi da se javne politike, kao složen proces, ne mogu isključivo tumačiti putem faznog modela procesa stvaranja javnih politika (Jenkins-Smith i Sabatier, 1994). Radi se o teoriji koja se bavi praćenjem promjena u javnim politikama kroz duže vremensko razdoblje, a osobito je usmjerena na proučavanje politika koje se odvijaju u kraćim međufaznim periodima unutar tog dugoročnog procesa (Sabatier, 1988, Jenkins-Smith, 1998, prema Jenkins-Smith i Sabatier, 1994).

Ovaj okvir nastao je kao odgovor na nezadovoljstvo dotadašnjim pristupima proučavanja provedbe javnih politika, a cilj mu je sjediniti najbolje elemente pristupa „top down – odozgo prema dolje“ i „bottom up – odozdo prema gore“ u analizi procesa oblikovanja javnih politika (Sabatier, 1986, prema Jenkins-Smith i Sabatier, 1994:178).

Okvir zagovaračke koalicije temelji se na najmanje četiri ključne pretpostavke. Prvo, razumijevanje promjena javnih politika i njihovo proučavanje zahtjeva dugoročno vremensko razdoblje, desetljeće ili duže. Drugo, najučinkovitiji način promatranja promjena javnih politika kroz navedeni vremenski period jest njihovo sagledavanje kroz podsustave politika i interakcije aktera iz različitih institucija, koji prate razvoj politika i nastoje utjecati na odluke vlasti u području njihovog interesa. Treće, međuvladine institucije trebaju biti sastavni dio tih podsustava, naročito u sferi nacionalne politike. Četvrto, javne politike ili programi mogu se promatrati i kao sustavi uvjerenja jer odražavaju skup vrijednosnih prioriteta s uzročnim pretpostavkama o tome kako se određeni ciljevi mogu ostvariti (ibid.). Prema ovoj teoriji, proces stvaranja javnih politika podrazumijeva zagovaračku koaliciju koja obuhvaća aktore iz različitih institucija, a koji akteri dijele slična uvjerenja vezana uz određenu javnu politiku (Sabatier, 2007). Ako bismo izdvojili nekoliko odrednica ovog pristupa, moglo bi se reći da one obuhvaćaju podsustave javnih politika, interakciju aktera (formalnih i neformalnih), proučavanje javnih politika, stvaranje koalicija, raspoložive resurse te sustave uvjerenja.

Okvir koalicije za zagovaranje kao pristup pomaže u razumijevanju složenih situacija u procesu oblikovanja javnih politika (Sabatier, 1993, u Birkland, 2016). Prema Birklandu (ibid.) pridonosi boljem razumijevanju načina na koji se javnopolitičke zajednice organiziraju. U svojoj analizi Birkland (ibid.) zagovaračku koaliciju vidi kao skupinu aktera koji se okupljaju na temelju zajedničkog uvjerenja o određenoj temi ili problemu. Autor (ibid.) smatra da je okvir zagovaračke koalicije važan model u procesu oblikovanja javnih politika jer se temelji na pretpostavci da su interesne skupine organizirane u zajednicama koje okupljaju zainteresirane građane, primjerice kroz civilne udruge i inicijative, a unutar područja određene javne politike.

Zaključno, navedeni teorijski pristupi nude različita tumačenja procesa oblikovanja javnih politika te ističu različite izvore utjecaja i logike odlučivanja. Teorija racionalnog izbora (Smith, 2007; Hill, 2010; Heywood, 2019) polazi od pretpostavke da se odluke donose na temelju individualnog interesa putem racionalne procjene problema, ciljeva i sredstava, uz posredovanje pregovora i kompromise između suprotstavljenih interesa aktera, pri čemu Simonov koncept „ograničenog racionalizma“ upozorava na nedostatak informacija i kognitivna ograničenja (Jones i sur., 2006; Petak, 2007). Za razliku od toga, teorija elite (Mosca, 1939; Pareto, 2011; Mills, 1959) naglašava koncentraciju moći u uskim, međusobno povezanim grupacijama (vladajuća elita, ekonomske i birokratske strukture). S druge strane, pluralistička teorija (Dahl, 1961; Hill, 2010) tvrdi da je moć disperzirana među brojnim interesnim skupinama (stranke, gospodarstvenici, udruge, lokalne zajednice) koje se natječu za utjecaj. Kritičari pluralističke teorije (Bachrach i Baratz, 1962) ukazuju na neravnomjernu raspodjelu moći, što se očituje u kontroli javnopolitičke agende. Nadalje, institucionalna teorija (Petek, 2021a; Petković, 2013; Hill, 2010) ističe ulogu formalnih pravila, normi i institucionalne strukture koje postavljaju okvire i procedure koje usmjeravaju ponašanje aktera i utječu na ishod politika. Okvir zagovaračkih koalicija (Jenkins-Smith i Sabatier, 1994; Sabatier, 2007) naglašava važnost dugoročnih saveza ili koalicija aktera povezanih zajedničkim uvjerenjima u promicanju promjena javnih politika.

U kontekstu oblikovanja javnih politika u hrvatskom okruženju, a u pogledu dokumenata koji su predmet analize u ovom radu - Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. te Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. - polazi se od pretpostavke da proces njihova oblikovanja, kao i njihov normativni sadržaj, ukazuju na određene teorijske pristupe u tom procesu. U prvo navedenom dokumentu zamjetan je institucionalizam, isprepleten s teorijom elita, imajući u vidu da iniciranje donošenja Nacionalnog plana usko povezano sa strateškim dokumentima poput Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030.¹ te Strategije demografske revitalizacije RH do 2033.² U drugo navedenom dokumentu uočava se snažan institucionalizam, pristup koji je povezan s

¹ Nacionalna razvoja strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. *Narodne novine*, br. 13/21.

² Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. *Narodne novine*, br. 36/24.

ustavnom obvezom države za provedbu međunarodne presude³ i odluke Ustavnog suda⁴. Navedena dva pristupa ujedno predstavljaju teorijski okvir ovog rada.

1.5. Faze javnih politika

U procesu razvijanja javnih politika središnje mjesto zauzimaju koraci koji usmjeravaju njihov nastanak. Prema Petku (2007) oblikovanje javnih politika obuhvaća niz faza i odluka, koji predstavlja najčešći i najstabilniji oblik kreiranja javnih politika. Temelje ovih koraka poznatih kao „fazni pristup“ uspostavio je Harold Lasswell (Howlett i Giesta, 2013:17), pri čemu je identificirao sljedećih sedam faza: 1. prikupljanje informacija (eng. *intelligence*), 2. promocija (eng. *promotion*), 3. propisivanje (eng. *prescription*), 4. utvrđivanje podudarnosti (eng. *invocation*), 5. primjena (eng. *application*), 6. ukidanje javne politike ili programa (eng. *termination*) i 7. vrednovanje (eng. *appraisal*) (Lasswell, 1971:28). U većini literature o javnim politikama slijedi se navedeni pristup, ali broj faza oscilira od autora do autora (Petak, 2008). Po Parsons (1995:77-81, prema Petak, 2007) taj model može se sastojati od različitog broja faza, od tri, kako sugerira Herbert Simon (1947), do devet prema Hogwoodu i Gunnu (1984).

U najnovijim istraživanjima u javnopolitičkom procesu najčešće se koristi sljedećih pet faza (Howlett i Giesta, 2013): 1. postavljanje dnevnog reda, 2. formuliranje javne politike, 3. donošenje odluke, 4. provedba javne politike, i 5. evaluacija javne politike. Fazni pristup predstavlja neku vrstu „opće mape“ za razvijanje javnih politika (Hupe i Hill, 2006:27). U hrvatskim javnim politikama primjećuje se utjecaj prethodno navedenih svjetskih ideja na domaće autore ali i na tijela javne vlasti koja stvaraju javne politike. Prema Grdešiću (1995) proces kreiranja javnih politika u Hrvatskoj prolazi kroz pet faza. Šinko (2018:112) navodi uvriježenu podjelu koja obuhvaća: 1. inicijativu (definiranje dnevnog reda), 2. formulaciju (odabir opcija), 3. odlučivanje, 4. implementaciju, i 5. evaluaciju (vrednovanje javne politike). U nastavku će se opisati ključne odrednice svake pojedine faze:

- Dnevni red: podrazumijeva okolnost u kojoj akteri prepoznaju određeni društveni problem te daju niz prijedloga za njegovo rješavanje (Howlett i sur., 2009, prema Howlett i Geist, 2013). Ova se faza odnosi na spoznaju da je nakon prepoznavanja određenog problema potrebno osigurati da donositelji javnih politika taj problem doživljavaju bitnim i politički relevantnim kako bi ga uvrstili na dnevni red (Fink

³ Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. Članak 134.

⁴ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst. Članak 31.

Hafner, 2001). Fink Hafner (ibid.) ovu fazu smatra presudnom jer proces stvaranja javnih politika ne može započeti bez prepoznavanja problema i ukazivanja na njega donositeljima odluka. S druge strane, Grdešić (1995:62) navodi kako dnevni red predstavlja skup tema koje nadležne institucije odabiru za svoj rad, a na koje će tijekom određenog vremenskog perioda utrošiti sredstva i usmjeriti energiju raznih aktera. Prema Heywoodu (2019) inicijativa za donošenje javnih politika može se pokrenuti na dva načina - „odozgo“ (eng. *top-down*) i „odozdo“ (eng. *bottom-up*). Dok inicijativa „odozgo“ potiče od političkih vođa, vlade, državnih i drugih tijela javne vlasti, inicijativu „odozdo“ pokreće društvo, primjerice pritiskom javnosti, djelovanjem raznih skupina, medijskim kampanjama. Heywood (ibid.) naglašava kako ovu fazu odlikuje angažiranost velikog broja aktera.

- Formuliranje: u ovoj fazi identificira se izrada skupa alternativa javnih politika za rješavanje određenog problema i sužavanje tog skupa opcija u pripremi za konačnu odluku o javnoj politici (Sidney, 2007). To obuhvaća izradu normi, odnosno instrumenata, kao što su kazne, potpore, zabrane, prava i dr. te definiranje na koga će se one primjenjivati ili kada će stupiti na snagu (ibid.). S druge strane, ova faza se opisuje i kao proces razvijanja posebnih opcija javnih politika unutar vlade, tijekom kojeg se raspon mogućih izbora sužava isključivanjem neizvedivih opcija, pri čemu razni akteri nastoje osigurati da njihovi prijedlozi zauzmu visoko mjesto među preostalim opcijama (Howlett i sur., 2009, u Howlett i Geist, 2013). Prema Dyeu (2016) proces osmišljavanja javnih politika odvija se unutar državnih birokracija, u prostorijama zakonodavnih odbora, na sastancima posebnih komisija, u organizacijama koje se bave planiranjem javnih politika i u uredima različitih organizacija koje zastupaju određene interese. U ovoj fazi ključnu ulogu ima specifično znanje stručnjaka (Petek i Kovačić, 2025). Prema Heywoodu (2019) ovu fazu karakterizira zastupljenost širokog kruga aktera.
- Odlučivanje: faza koja, prema nekim mišljenjima, predstavlja vrijeme u kojem vlada između više opcija bira onu koja će postati službena javna politika (Howlett i sur., 2009, u Howlett i Geist, 2013). Grdešić (1995) opisuje odlučivanje na dva načina, u širem i užem smislu, pri čemu širi kontekst čini proces legitimacije političkog djelovanja, a uži kontekst čini formalni odabir. Prema autoru (ibid.:103) odluke se donose kroz posebne institucije koje imaju određene formalne ovlasti za odlučivanje, odnosno usvajanje, kao što su parlament i vlada. Takve institucije koriste unaprijed propisane procedure, kao što su rasprave, glasanje i druge procedure (ibid.). S obzirom na to da se radi o institucionaliziranom odlučivanju, u ovoj fazi sudjeluju državni službenici, političari,

savjetnici i važne grupacije, pa je time ne karakterizira širok krug aktera (Heywood, 2019).

- Provedba javnih politika: ova faza obuhvaća provedbu usvojenih javnih politika primjenom različitih instrumenata (programa, poticaja) s ciljem promjene načina raspodjele dobara i usluga u društvu, tako da te promjene budu usklađene s vrijednostima i interesima skupina na koje se te odluke odnose (Howlett i sur., 2009, u Howlett i Geist, 2013). S druge strane, prema Dyeu (2016) ova faza obuhvaća sve aktivnosti koje se poduzimaju u primjeni javnih politika koje je donijelo zakonodavno tijelo. Colebatch (2004) prikazuje implementaciju kao fazu u kojoj se planirane javne politike provode u praksi, čime se ostvaruju njihovi ciljevi. U ovoj fazi izražena je uključenost raznih aktera (sindikati, udruge) koji se ponekad ne percipiraju kao izravni provoditelji javnih politika (ibid.). Petak (2009:286) smatra da se kroz implementaciju neke javne politike može utvrditi koji oblik djelovanja provodi vlada ili drugo nadležno tijelo i kakve će posljedice takvo djelovanje imati na društvo.
- Evaluacija: posljednja faza u kojoj državni i društveni akteri prate rezultate i učinke donesenih i provedenih javnih politika (Howlett i sur., 2009, u Howlett i Geist, 2013). Evaluacijom se prate rezultati i posljedice javnih politika, a provodi se u vrijeme njihove implementacije (Grdešić, 1995). Slično određenje evaluacije daje Dye (2016), prema kojem se evaluacija odnosi na ispitivanje posljedica primjene određene javne politike, a provodi se putem saslušanja, izvještavanja, programskih mjera, posjeta lokaciji, istraživanja javnog mnijenja i ocjenjivanja prigovora građana.

U ovom radu faze javnih politika ne promatraju se samo kao teorijski opis procesa javnih politika već kao analitički okvir za proučavanje utjecaja civilnog društva na oblikovanje javnih politika. Pomoću ovih faza u poglavlju 4. Analiza utjecaja civilnog društva na stambenu politiku identificirat će se kako civilno društvo koristi formalne i neformalne mehanizme utjecaja koji će biti detaljno objašnjeni u poglavlju 2. Civilno društvo.

1.5.1. *Akteri u fazama javnih politika*

U ovom dijelu fokus je na tome tko sudjeluje u procesu kreiranja javnih politika, odnosno na koji se način akteri mogu uključiti u proces njihova donošenja. Sukladno ranije izrađenoj podjeli aktera na formalne i neformalne, ovdje će se prikazati kako se oni mogu uključiti u fazama javnih politika. Sukladno ranijoj podijeli sačinjenoj prema Birklandu (2016), formalni akteri, zakonodavna, izvršna i sudbena vlast, sudjeluju u procesu oblikovanja

javnih politika na temelju normativnog okvira, ustava i zakona, s tim da glavnu ulogu igraju službenici i dužnosnici. S druge strane, neformalni akteri pravo sudjelovanja u oblikovanju javnih politika izvode iz općeg prava sudjelovanja u demokratskom poretku, kako bi štitili interese određenih društvenih skupina (ibid.). U ovom slučaju uloga formalnih aktera u oblikovanju javnih politika unaprijed je propisana, dok neformalni akteri sudjeluju unatoč nedostatku formalne zakonske osnove, a što im omogućuje politički sustav.

Nije dovoljno utvrditi tko sudjeluje u procesu oblikovanja javnih politika, već je potrebno razumjeti razloge uključivanja te temelje na kojima ono počiva. Colebatch (2004) postavlja tri elementa koji određuju participaciju aktera u procesu kreiranja javnih politika: vlast, ekspertizu i poredak. Prema Colebatchu (ibid.) *vlast* zauzima početno mjesto u procesu kreiranja javnih politika (dnevni red i formulacija), čime se stvara legitimnost. Nosioци vlasti mogu biti pojedinac (npr. ministar), kolektivno tijelo (kabinet, nacionalno vijeće), članovi zakonodavnog tijela ili samo zakonodavno tijelo (faza odlučivanja), kao i sudovi (u fazi implementacije). Na drugom mjestu je *ekspertiza*, budući da su javne politike usmjerene na rješavanje određenih društvenih problema, što zahtjeva određenu razinu stručnog znanja. Ekspertiza pri tome varira, ovisno o području na koje se javna politika primjenjuje. Posljednja osnova, *poredak*, predstavlja ustaljenu i predvidljivu organizaciju aktivnosti u procesu. Kreiranje poretka često se promatra kroz prizmu nadzora - kako osigurati da se politika kreirana na vrhu provede kroz cijeli sustav te kako izbjeći birokratsku krutost i sporost (provedba). Potreba za jasnim poretkom postaje izražena kada se oblikovanje javnih politika promatra u kontekstu različitih organizacija. Ova tri elementa, na neki način, imaju ulogu „vratarā“ jer svaki od njih omogućuje različitim akterima sudjelovanje u procesu oblikovanja javnih politika (Colebatch, 2004:27).

U kontekstu uloge neformalnih aktera u formiranju javnih politika, Đurman (2020b) prikazuje razlike u toj ulozi kroz tri razine. Prvu razinu čini *informiranje* koje obavljaju donositelji odluka prema građanima. Ovdje se radi o jednosmjernoj komunikaciji, pri čemu je cilj upoznati javnost s određenim politikama, planovima i mjerama. Druga razina predstavlja *konzultiranje*, što omogućuje dvosmjerni tok informacija. Ona obuhvaća savjetovanje s javnošću, prikupljanje mišljenja, komentara i prijedloga, ali samo u odnosu na teme koje su već stavljene na dnevni red i otvorene za raspravu. Posljednju razinu čini *participacija*, koja uključuje dijalog, suradnju i partnerski odnos kao i mogućnost predlaganja dnevnoga reda. Prikazane razine odražavaju različite stupnjeve angažiranosti i mogućnost utjecaja uključenih aktera.

Promatrajući proces stvaranja javnih politika kroz fazni pristup, Fink Hafner (2001) ističe da se u svakoj od faza pojavljuju različiti akteri i njihove aktivnosti, pri čemu se posebno osvrće na ulogu organizacija civilnog društva (OCD), što će se prikazati u nastavku sukladno autoričinu tumačenju (ibid.). U prvoj fazi ključno je podići svijest o određenom problemu među javnošću i donositeljima odluka. U ovoj fazi dolazi do izražaja uloga OCD-ova, medija i stručnjaka, koji svojim javnim djelovanjem mogu povećati prepoznatljivost problema, senzibilizirati javnost te stvarati pritisak na donositelje odluka kako bi se problem uvrstio na dnevni red. OCD-ovi često do izvora informacija dolaze neformalnim putem – kontaktiranjem članova i građana, provođenjem istraživanja, analizom statističkih podataka, pregledom relevantne literature te evaluacijom postojećih problema i slično. U fazi formulacije dolazi do izražaja uloga stručnjaka, istraživača, dok OCD-ovi mogu pružiti podršku provedbom istraživanja, evaluacija te analizom prednosti i slabosti pojedinih opcija. U fazi odlučivanja zastupljeni su politički akteri (vlada, zakonodavno tijelo), a uloga OCD-ova može biti usmjerena na lobiranje, savjetovanje i prezentiranje analiza te iznošenje argumenata za ili protiv određenih rješenja. Donesene javne politike provode izvršna tijela, s mogućnosti OCD-a da sudjeluje u tom procesu. U fazi evaluacije OCD-ovi provode analize i istraživanja koja omogućuju argumentirano komuniciranje s donositeljima odluka o potrebi izmjena, ukidanju ili zamjeni postojećih javnih politika. Ovaj pregled ilustrira kako se uloga aktera razlikuje u različitim fazama, pri čemu se posebno ističe uloga OCD-ova u postavljanju problema na dnevni red, provedbi i evaluaciji javnih politika.

1.5.2. *Proces oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj*

U ovom dijelu rada prikazat će se kako se javne politike oblikuju u Hrvatskoj na nacionalnoj razini, tko ih stvara, gdje i kako se stvaraju. U tom okviru krenut će se od tijela koje ima središnju ulogu u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj, a to je Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada), koja ima izvršnu vlast. U skladu s odredbama Zakona o Vladi Republike Hrvatske⁵, ona definira, usmjerava i koordinira provedbu politika i programa. U tu svrhu Vlada kao *stvaratelj*, razvija i donosi strategije, postavlja smjernice, donosi razne akte te poduzima druge potrebne mjere za reguliranje odnosa unutar svog djelokruga nadležnosti. Članove Vlade čine predsjednik, potpredsjednici i ministri, koji su ovlašteni i obvezni sudjelovati u donošenju odluka i glasati o točkama koje se nalaze na dnevnom redu tjednih sastanaka. Najviše političko tijelo unutar Vlade je Uži kabinet, koji čine predsjednik Vlade i potpredsjednici, a čija je zadaća predlaganje i provedba Vladinih politika. Osim toga,

⁵ Zakon o Vladi Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22, 78/24.

Vlada ima ovlast predlagati zakone i druge pravne akte Hrvatskom saboru (u daljnjem tekstu: Sabor) te provoditi zakone i druge odluke koje donosi Sabor, a donosi i uredbe za njihovu primjenu.

S obzirom na svoje formalne ovlasti, posebno ovlasti predlaganja zakona i podzakonskih akata Saboru, Vlada predstavlja ključnog aktera u procesu oblikovanja javnih politika, kako konstatiraju Vidović i Petek (2023). Prema njihovu mišljenju sve inicijative moraju biti razmotrene na razini Vlade prije nego što budu upućene u daljnju proceduru ili predložene Saboru. Autori (ibid.) naglašavaju da u tom okviru najznačajniju ulogu imaju predsjednik Vlade, Uži kabinet i kabinet ministara, sugerirajući da navedeni dužnosnici definiraju javnopolitičke prioritete. Stoga se može zaključiti da je Vlada kompleksno i višeslojno organizirano kolektivno tijelo.

U skladu s Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske⁶, Vlada utvrđuje prijedloge zakona i drugih propisa koje će donositi Sabor. U tu svrhu Vlada može donijeti zaključak kojim će zadužiti ministarstvo ili drugo državno tijelo (tijela državne uprave) da, u okviru svoje nadležnosti, pripremi prijedloge zakona i drugih propisa, koje će Vlada potom uputiti na usvajanje Saboru. Nadležnosti tijela državne uprave propisane su Zakonom o sustavu državne uprave⁷, koji propisuje da ta tijela izrađuju nacрте prijedloga zakona, uredbi i različitih Vladinih prijedloga, kao i nacрте strateških i planskih dokumenata te prati efektivnost primjene zakona, uredbi i drugih akata Vlade. Također, Vlada ima mogućnost zadužiti svoje radno tijelo, poput Ureda za zakonodavstvo ili drugu stručnu službu, da pripremi prijedlog zakona ili drugih akata.

Istraživanja pokazuju ustaljenu praksu izrade nacрта zakonskih prijedloga u ministarstvima i ostalim tijelima državne uprave, u skladu s njihovom nadležnošću, temeljem zaključka Vlade kojim se ta tijela obvezuju na obavljanje navedenih aktivnosti (ODRAZ, 2009). Nadalje, Vlada utvrđuje ključna pitanja kojima se uređuju predmetni zakoni, kao i vremenske okvire za njihovo oblikovanje, odnosno izradu (ibid.). Prikazani model naglašava administrativnu funkciju ministarstava u fazi formuliranja javnih politika, što uključuje kreiranje propisa i koordinaciju različitih uključenih aktera (Đurman, 2020a). Na taj način ministarstva ne djeluju isključivo kao tehnički izvršitelji političkih odluka, već imaju važnu ulogu u identificiranju odgovarajućih mogućnosti za razvoj javnih politika (ibid.).

⁶ Poslovník Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19, 88/20, 68/24.

⁷ Zakon o sustavu državne uprave. *Narodne novine*, br. 66/19, 155/23.

Prema Ustavu Republike Hrvatske⁸ (u daljnjem tekstu: Ustav), prijedlog zakona, osim Vlade, može podnijeti svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Sabora. Unatoč navedenoj mogućnosti, dosadašnja praksa upućuje na činjenicu da je Vlada najčešći predlagatelj zakona, čiji se prijedlozi u većini slučajeva prihvaćaju (ODRAZ, 2009). Istovremeno, Ustavom je propisano da je Sabor ovlašten odlučivati o usvajanju i izmjeni Ustava, kao i o donošenju zakona i državnog proračuna. U okviru tih ovlasti, u skladu s Poslovníkom Hrvatskog sabora,⁹ u radnim tijelima Sabora (odborima i povjerenstvima) raspravlja se o prijedlozima i poticajima za usvajanje zakona i drugih akata. Radna tijela Sabora pri tome imaju mogućnost uključivanja znanstvenih i drugih organizacija kao i pojedinih stručnjaka u proces pripreme akata ili u razmatranje pojedinog pitanja iz svog djelokruga. U svrhu prikupljanja stručnih mišljenja ili šire rasprave o prijedlogu akta, pojedinim rješenjima iz prijedloga ili važećeg akta, kao i radi razjašnjenja pitanja od javnog interesa, radna tijela mogu organizirati javno saslušanje. Osim toga, radna tijela mogu na svoje sjednice pozivati javne, znanstvene i stručne djelatnike te druge osobe s ciljem pribavljanja njihova mišljenja o raspravnim temama, te može i imenovati do šest javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika koji uživaju gotovo sva prava člana radnog tijela, osim prava odlučivanja, a kandidate mogu predlagati stručne udruge, institucije, organizacije civilnog društva te pojedinci. Organizacije civilnog društva, odnosno udruge, imaju mogućnost samostalno najaviti svoju prisutnost na sjednicama radnih tijela Sabora, a njihovo sudjelovanje u pravilu biva odobreno, osim u situacijama kada je sjednica zatvorena za javnost (ODRAZ, 2009).

Navedeni načini participacije ukazuju na to da se mehanizmi poput javnih saslušanja primarno koriste u savjetodavnom svojstvu, pri čemu imaju obilježja proceduralne participacije koja građanima omogućuje utjecaj na regulatorni okvir, dok je konačna odluka i dalje u djelokrugu radnih tijela (Steward, 2000, prema Đurman, 2020a). Ovakvi pristupi normativno teže većoj uključenosti i reprezentativnosti (Đurman, 2020a). U kontekstu participacije, referirat ćemo se na Arnsteinovo mjerilo građanskog sudjelovanja (1969, prema Svirčić Gotovac i sur., 2021) koje obuhvaća spektar od nesudjelovanja do najviše razine, odnosno nadzora. Prema navedenom mjerilu, na stupnju nesudjelovanja građani nemaju stvaran utjecaj na donošenje odluka jer su izmanipulirani uvjerenjem da se sve odvija u njihovom interesu. Srednji stupanj predstavlja tokenizam, u kojem su građani informirani o

⁸ Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

⁹ Poslovnik Hrvatskog sabora. *Narodne novine*, br. 81/13. 113/16. 69/17, 29/18. 53/20, 123/20.

kreiranju javnih politika, no bez mogućnosti intervencije. Na najvišem stupnju, moć se redistribuira putem pregovora između javnosti i donositelja odluka, čime se osigura ravnopravnost aktera i nadzor nad procesom oblikovanja javnih politika.

Prema Ustavu svakom pojedincu omogućeno je slanje predstavki i pritužbi, kao i davanje prijedloga državnim i drugim javnim tijelima, uz pravo na odgovore (čl. 46). Ako građani podnesu predstavku ili prijedlog Saboru koji se tiče izrade zakona ili drugih akata, predsjednik matičnog radnog tijela obavijest će podnositelja o rezultatima njegove predstavke ili prijedloga¹⁰. Predstavnici udruga građana, organizacija civilnog društva i građana mogu pratiti tijek sjednica Sabora, sukladno Pravilniku o javnosti rada Hrvatskog sabora i radnih tijela¹¹. Drugim riječima, *mjesto stvaranja* javnih politika nalazi se unutar različitih Vladinih institucija i tijela, ali i unutar Sabora i saborskih odbora. U skladu s ustavnim i podzakonskim mehanizmima rada Sabora, participacija građana i organizacija civilnoga društva u zakonodavnom procesu ograničena je na inicijativne i savjetodavne oblike, bez izravnog prava zakonodavnog predlaganja. U skladu s tim, građani, organizacije civilnog društva i ostali predstavnici javnosti nemaju pravo neposredno predlagati zakone. Međutim, putem predstavki i pritužbi mogu uputiti inicijativu za donošenje, izmjenu i/ili dopunu zakona predsjedniku Sabora ili nadležnom radnom tijelu, koji takvu inicijativu u obliku prijedloga zakona može proslijediti predsjedniku Sabora radi pokretanja zakonodavne procedure (Struić i Bratić, 2017).

U pogledu sudjelovanja različitih društvenih aktera u stvaranju javnih politika, takva mogućnost je osigurana Zakonom o pravu na pristup informacijama¹². Tijela javne vlasti (tijela državne uprave) imaju obavezu provesti javno savjetovanje, objavljivanjem nacрта propisa (zakona, podzakonskih strateških dokumenata i drugih propisa za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću) preko središnjeg državnog internetskog portala, a kojim propisi imaju utjecaj na interese i prava građana kao i pravnih osoba, s pozivom javnosti da iznese svoje prijedloge i mišljenja. Objava nacрта propisa obično traje 30 dana. Nakon završenog savjetovanja objavljuje se izvješće o tome hoće li prijedlozi ili prigovori biti prihvaćeni ili odbijeni. Savjetovanje s javnošću smatra se osnovnim preduvjetom za učinkovito formuliranje i provedbu javnih politika (Vidačak, 2013). Vidačak (ibid.) naglašava da je znatan broj organizacija civilnog društva zagovarao uspostavu minimalnih standarda za participativno kreiranje javnih politika. Javno savjetovanje, zajedno s izvještavanjem o

¹⁰ Ibid. Članak 44. stavak 6.

¹¹ Pravilnik o javnosti rada Hrvatskog sabora i radnih tijela. *Narodne novine*, br. 66/05.

¹² Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, br. 25/13, 85/15, 69/22.

rezultatima provedenog savjetovanja, predstavlja integralni dio procesa oblikovanja javnih politika na nacionalnoj razini (ibid.). Tijekom tri godine provedbe postupka savjetovanja s javnošću u Hrvatskoj ostvareno je nekoliko pozitivnih promjena (Vidačak, 2020). Kao prvo, zabilježen je pad govora mržnje i uvredljivog sadržaja na platformi u usporedbi s drugim sličnim internetskim portalima u Hrvatskoj. Nadalje, postupak je potaknuo usmjereniju i konstruktivniju online raspravu o političkim pitanjima. Pored toga, doprinio je većoj transparentnosti u procesu formuliranja javnih politika. Konačno, savjetovanje s javnošću osnažilo je građane i druge skupine da otvoreno izražavaju svoja stajališta te aktivnije sudjeluju u javnim raspravama.

Zakon o instrumentima politike boljih propisa¹³ također propisuje organizaciju zakonodavnih poslova, analizu učinaka te vrednovanja propisa uz savjetovanje s javnošću. Ovaj zakon regulira planiranje zakonodavne aktivnosti, što je odgovornost Vlade. Na temelju praćenja stanja i procjene ostvarenja ciljeva i svrhe zakona u pojedinim upravnim područjima, Vlada planira zakonodavne aktivnosti kako bi usmjerila i uskladila provedbu politika u okviru izvršne vlasti. O tome donosi Plan zakonodavnih aktivnosti koji se objavljuje na mrežnim stranicama Vlade. Ovaj zakon povezuje sudjelovanje javnosti s procenom i vrednovanjem propisa. Dodatno, istim Zakonom predviđena je mogućnost, uz savjetovanje preko portala e-Savjetovanje, provođenja javnog savjetovanja putem javnih prezentacija, anketa i fokus-grupa ili korištenja drugih metoda konzultacija s javnošću. Posebnim propisom, Zakonom o udrugama¹⁴, utvrđeno je pravo udruga na sudjelovanje u javnom životu, što im omogućuje slobodno sudjelovanje u razvoju, praćenju, implementaciji i ocjenjivanju javnih politika, kao i oblikovanje javnog mnijenja te izražavanje vlastitih stavova, mišljenja i pokretanja inicijative o pitanjima od njihova interesa. Ova odredba Zakona omogućuje udrugama aktivno sudjelovanje u javnim politikama. Uobičajene metode uključivanja građana u regulativne i političke procese obuhvaćaju javne rasprave, fokus-grupe, savjetodavne odbore, ankete te građanske forume (Đurman, 2020a). Uz navedene, postoje i novi, inovativniji mehanizmi poput konferencija i građanskih rasprava, koji se klasificiraju u konzultativne mehanizme (ibid.).

Zaključno, proces oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj karakteriziran je snažnom institucionalnom centralizacijom, formalno razvijenim ali ograničeno učinkovitim participativnim mehanizmima te dominantnom ulogom izvršne vlasti.

¹³ Zakon o instrumentima politike boljih propisa. *Narodne novine*, br. 155/23.

¹⁴ Zakon o udrugama. *Narodne novine*, br. 74/14, 70/17, 98/19, 151/22.

2. CIVILNO DRUŠTVO

2.1. *Definicija civilnog društva*

U ovom dijelu rada predstaviti će se civilno društvo, njegova uloga i teorijski okvir. Također, opisati će se razvoj civilnog društva u Hrvatskoj od 1990-ih do danas kroz institucionalni i normativni okvir, gdje se veći dio aktivnosti odvija kroz udruge. Zatim će se prikazati načini financiranja civilnog društva te njegov utjecaj na javne politike kroz formalne i neformalne mehanizme.

Kako bismo razumjeli utjecaj civilnog društva na javne politike u Hrvatskoj, posebice u području stambene politike, potrebno je najprije definirati sam pojam civilnog društva. Matančević i Bežovan (2013) ističu kako civilno društvo kao pojavu nije jednostavno jednoznačno definirati.

Tako Cohen i Arato (1992) opisuju civilno društvo kao prostor društvenih interakcija smješten između države i tržišta, koji obuhvaća sferu obiteljskog života, različite oblike dobrovoljnog organiziranja, djelovanja društvenih pokreta te procese javne komunikacije. Slično tome, Diamond (1994) definira civilno društvo kao poseban, organizirani društveni prostor koji nastaje na dobrovoljnoj osnovi i inicijativi samih aktera, koji je većinom samoodrživ i neovisan od države, a djeluje u skladu s važećim pravnim normama i zajedničkim pravilima. Diamond (1994:5) dalje naglašava kako se „civilno društvo razlikuje od društva u cjelini zato što uključuje kolektivno djelovanje građana u javnoj sferi radi izražavanja interesa, težnji i ideja, razmjene informacije, ostvarivanje zajedničkih ciljeva, upućivanja zahtjeva državi te pozivanja na odgovornost dužnosnika“. Walzer (1995:7) također navodi kako je „civilno društvo prostor neprisilnog ljudskog udruživanja, kao i skup povezanih mreža, formiranih zbog obitelji, vjere, interesa i ideologije, koje ispunjavaju taj prostor“.

Smismans (2003:482) definira organizacije civilnog društva kao „zbroj svih organizacijskih struktura čiji članovi imaju ciljeve i odgovornosti od općeg interesa i koji također djeluju kao posrednici između javnih vlasti i građana“ (Smismans, 2003:482). Ovakva definicija naglašava dvostruku ulogu civilnog društva, njegovu usmjerenost na opće dobro te posredničku ulogu između građana i institucija. S druge strane, Evers (2012, prema Matančević i Bežovan, 2013:22) sagledava civilno društvo kroz tri moguće perspektive. Prva prikazuje civilno društvo kao posebno područje, odnosno „treći sektor“, u kojem se potiče građanski angažman i gradi međusobno povjerenje. Druga perspektiva ističe posredničku ulogu civilnog društva u javnom prostoru, a treća promatra civilno društvo kao normativnu zamisao izgradnje „dobrog društva“.

Za hrvatske autore Bežovana i Zrinščaka (2007:18) civilno društvo predstavlja „prostor koji se nalazi između obitelji, države i tržišta, gdje se građani udružuju radi promicanja zajednički interesa“. Autori (ibid.) opisuju civilno društvo kao zajednicu građana, njihovih inicijativa, grupa i organizacija koje imaju vlastitu strukturu i načine upravljanja, djeluju na neprofitnim načelima, uključuju volontere u provedbu svojih aktivnosti te počivaju na dobrovoljnom članstvu, uz materijalnu podršku različitih dionika. Također, Bežovan i Zrinščak (ibid.) naglašavaju važnost civilnog društva kao prostora izgradnje zajedništva i slobode, ali i kao ambijent koji potiče razvoj novih ideja, društvene inovacije i obnove. Baturina (2015) proširuje prethodno određenje civilnog društva ističući njegovu ulogu i područje djelovanja. Autor (ibid.) naglašava važnost civilnog društva u procesu osnaživanja različitih društvenih skupina, razvoju lokalnih zajednica, zagovaranju, pružanju socijalnih usluga, promicanju demokracije i ljudskih prava, kao i kreiranju i provedbi javnih politika te poticanju društvenih promjena.

Usporedbom navedenih definicija može se zaključiti da se one u određenim dijelovima preklapaju. Zajedničke karakteristike civilnog društva koje iz njih proizlaze obuhvaćaju, među ostalima: organiziranost, dobrovoljnost, neovisnost, neprofitnost, samoinicijativnost, samoodrživost te usmjerenost na opće dobro u različitim područjima, kao što su ljudska i socijalna prava, javne politike, demokracija, sloboda.

2.1.1. *Uloga civilnog društva*

Iako se definicije civilnog društva razlikuju, neizbježno uključuju ulogu koju civilno društvo može odigrati. Unatoč zakonima koji u modernim društvima jamče određena prava građana, djelovanje civilnog društva nužno je kako bi se održala ravnoteža između društva i države. Djelovanje civilnog društva najčešće je organizirano kroz različite oblike „udruga“ ili „organizacija“, za koje se često koristi krovni naziv - organizacije civilnog društva (u daljnjem tekstu OCD).

U pogledu organiziranog djelovanja, uloga OCD-ova može se manifestirati u različitim područjima, kao što su promicanje tolerancije i ljudskih prava, rodne jednakosti i održivog razvoja (Bežovan, 2003a), ravnopravnosti, kulture, zagovaranja određenih interesa od općeg dobra, kao što su socijalna pomoć, potpora ranjivim skupinama (stariji, nemoćni, invalidi), socijale usluge i humanitarne aktivnosti te drugim područjima sukladno Zakonu o udrugama¹⁵.

¹⁵ Zakon o udrugama. *Narodne novine*, br. 74/14, 70/17, 98/19, 151/22.

Forrester i Sunar (2011:15) ističu jednu od važnih uloga OCD-ova, kako unutar EU-a tako i u svijetu, a to je omogućavanje aktivnog sudjelovanja građana u procesima donošenja javnih politika na svim razinama: lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i međunarodnoj. U tu svrhu OCD-ovi služe kao poveznica između društva i država u cilju unaprjeđenja demokratskih procesa, transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti (ibid.). S tim u vezi, Bežovan (2007) zastupa stajalište da donošenje ključnih odluka u zemlji više nije moguće bez aktivnog djelovanja civilnog društva. U tom pogledu, neki od OCD-ova preuzimaju ulogu „watch-doga“ (nadzornu ulogu), posebno u području vezanim uz borbu protiv korupcije (ibid.). U pogledu proširenja uloge civilnog društva, Hrvatska se neposredno prije pristupanja Europskoj uniji angažirala u donošenju strateških dokumenata¹⁶ s ciljem stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Među prioritetnim područjima proširenja djelovanja OCD-ova bilo je predviđeno razvijanje novog skupa usluga koje bi OCD-ovi mogli pružati, poput socijalnih usluga i inovacija, te razvoj socijalnog poduzetništva (Barić i Dobrić, 2012). Time se pridonosilo razvijanju pluralizma kao okvira modernizacije socijalnih sustava i razvoja modela kombinirane socijalne politike koji, između ostalog, podrazumijeva procese privatizacije, decentralizacije, slabljenja uloge države i jačanja privatnih organizacija i inicijativa civilnog društva (Bežovan i Matančević, 2017).

Suvremeni pristupi o ulozi civilnog društva dodatno proširuju tradicionalno shvaćanje njegovih funkcija. Istraživanje koje je proveo Svjetski ekonomski forum pokazuje da civilno društvo u suvremenim društvima preuzima raznovrsne i međusobno povezane uloge koje nadilaze isključivo zagovaračke ili nadzorne funkcije (World Economic Forum, 2013). Autori ističu da je civilno društvo ključan akter u složenim sustavima upravljanja, osobito u kontekstu javnih politika obilježenih visokom razinom neizvjesnosti, interdisciplinarnim pristupom i višerazinskim procesima. U tom kontekstu, OCD-ovi djeluju kao: (1) pružatelji usluga, osobito u područjima gdje država nema dostatne kapacitete ili gdje je potrebna prilagodba lokalnim potrebama; (2) zagovarači i korektivni akteri koji zastupaju interese marginaliziranih skupina i prenose ih u javni diskurs; (3) čuvari odgovornosti i transparentnosti, kroz praćenje rada institucija i upozoravanje na zloupotrebe moći; (4) posrednici koji kompleksne politike i tehnička rješenja približavaju građanima te potiču dijalog između različitih aktera; (5) inovatori društvenih rješenja koji eksperimentiraju s novim modelima usluga, participacije i društvenih intervencija (ibid.). Posebno se naglašava

¹⁶ Vlada Republike Hrvatske. Ured za udruge. Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.-2016. Posjećeno 30.03.2025. na mrežnoj stranici: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okruzenja%20za%20razvoj%20civilnog%20društva%202012-2016.pdf>

uloga civilnog društva kao “infrastrukture za povezivanje” između vlade, tržišta i građana, pri čemu OCD-ovi doprinose uspostavi povjerenja, umanjuju sukoba i stvaranju prostora za suradnju u procesima oblikovanja i provedbe javnih politika (ibid.).

2.2. *Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj – normativni i institucionalni okvir*

U nastavku će se pružiti kratak povijesni pregled razvoja civilnog društva u Hrvatskoj počevši od 1990-ih, promatrajući ga kroz normativni i institucionalni okvir.

Prijelazom iz socijalističkog u demokratski sustav društvenog uređenja u Hrvatskoj je 1990. stvoren prostor koji građanima omogućuje formalno i neformalno organiziranje te zastupanje različitih interesa (Bežovan, 2005). Sukladno autoru (ibid.) taj prostor podrazumijevao je slobodno udruživanje i djelovanje građana, što danas poznajemo pod pojmom civilno društvo. Kako bi se to područje građanskog utjecaja ostvarilo i razvilo u demokratskom sustavu bilo je potrebno izgraditi novo okruženje koje uključuje i normativni okvir. Normativni okvir predstavlja temelj za reguliranje osnivanja i registracije OCD-ova te određuje njihove dopuštene djelatnosti (Kuti, 2001, prema Bežovan, 2005a). Barić i Dobrić (2012) navode da su se u Hrvatskoj OCD-a pojavili neposredno prije Domovinskog rata, ali su svoj razvoj doživjeli tijekom i nakon njega, prvenstveno u obliku humanitarnih i mirovnih inicijativa. Donošenjem Ustava Republike Hrvatske 1990.¹⁷ načelo slobodnog udruživanja građana ugrađeno je u članak 43., a postupno su doneseni posebni zakoni koji reguliraju slobodno udruživanje građana. No na početak razvoja slobodnog udruživanja (civilnog društva) utjecala je politička situacija u Hrvatskoj vezana uz rat, kao i negativan politički stav prema civilnom društvu (Bežovan, 2005).

Osnivanje prvih udruženja građana 1990. dogodilo se unutar pravnog okvira iz socijalističkog doba, konkretno Zakona o društvenim organizacijama i udruženjima građana (Bežovan, 2005a). Izmjene tog Zakona iz 1990.¹⁸ omogućile su osnivanje, registraciju i djelovanje udruženja građana. Međutim, u praksi, proces osnivanja udruga suočavao se s raznim izazovima. Može se reći da ustavno načelo slobodnog udruživanja nije bilo u potpunosti niti pravedno primijenjeno. Ovisno o području djelovanja, neke su se udruge lakše osnivale (primjerice humanitarne), dok su udruge vezane za područja demokratizacije i ljudskih prava nailazile na administrativne prepreke prilikom registracije (Bežovan, 2008). Daljnje prepreke, kako ističe autor (ibid.), nastale su nakon donošenja Zakona o udrugama 1997. jer zakonodavac nije olako prihvatio ideju o pripadnosti udruga privatnoj sferi, a

¹⁷ Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/90.

¹⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o društvenim organizacijama i udruženjima građana. *Narodne novine*, br. 2/1990.

njihovo djelovanje smatrano je ograničenim isključivo na područja sporta, zaštitu okoliša i humanitarne aktivnosti. Prema tome možemo zaključiti da se registracija udruga u novom demokratskom kontekstu odvijala pod državnom kontrolom.

Međutim, promjena društvenih okolnosti dovela je do slabljenja kontrole i regulacija vezanih za slobodu udruživanja i građanskog djelovanja, koji proces je prošao kroz nekoliko izazovnih faza (Bežovan, 2005a). Autor (ibid.) iznosi da je od donošenja Zakona o udrugama 1997., koji je sadržavao niz ograničenja, proteklo četiri godine do pozitivnih promjena u vidu izrade i usvajanja novog Zakona o udrugama 2001. Kvaliteta pravnog okvira ogleda se u broju registriranih udruga, koji je prema istraživanjima iz 2005. za period od 1991. do 1997. bio 8.208. Dominantna područja djelovanja udruga obuhvaćala su humanitarnu pomoć, sport, kulturu i umjetnost (ibid.).

Formiranje koalicijske vlade 2000. predstavljalo je značajnu prekretnicu u razvoju civilnog društva jer je omogućilo djelovanje OCD-ova unutar povoljnijeg institucionalnog okvira. Ovaj razvoj obuhvaćao je zakonodavne izmjene usklađene s europskim standardima te uvođenje poreznih olakšica za njihov rad. Ključni izazov odnosio se na osiguranje legitimnosti slobodnog udruživanja i osnivanje neovisnih organizacija izvan izravne državne kontrole. U tom je kontekstu suradnja OCD-ova s pojedinim lokalnim vlastima i drugim sudionicima smatrana temeljnim elementom za razvoj modela mješovite socijalne skrbi u Hrvatskoj (Bežovan i Zrinščak, 2001, prema Baturina i sur., 2011).

Ukidanje određenih zakonskih ograničenja i promjena političke klime rezultirali su porastom broja novoosnovanih udruga. Donošenjem Zakona o udrugama 2001.¹⁹ uspostavljen je zadovoljavajući regulatorni okvir, povećan je broj upisanih udruga i prošireno područje njihova djelovanja. Prema podacima koje je objavilo Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije u Statističkom prikazu br. 37, u 2025. je aktivno 46.636 udruga²⁰ koje djeluju u sljedećim područjima: branitelji i stradalnici, demokratska politička kultura, gospodarstvo, kultura i umjetnost, ljudska prava, obrazovanje, znanost i istraživanje, održivi razvoj i socijalne djelatnosti, sport, tehnička kultura te zaštita zdravlja, okoliša i prirode, ali i mnoge druge oblasti²¹. Dakle, primjena ustavnog načela slobode udruživanja u Hrvatskoj

¹⁹ Zakon o udrugama 2001. *Narodne novine*, br. 88/01.

²⁰ Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. (2025, studeni). *Javna uprava vama na usluzi: Statistički prikaz* (broj 37, str. 18). Posjećeno 30.11.2025. na mrežnoj stranici: https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Statistički%20prikaz//statisticki%20prikaz%20broj%2037_studen%202025.pdf

²¹ Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, Registar udruga, Dokumenti: *Klasifikacija djelatnosti udruga u registru udruga*. Posjećeno 30.11.2025. na mrežnim stranicama: <https://mpudt.gov.hr/registar-udruga/22213>

ostvarena je kroz dulji vremenski period stvaranjem boljih uvjeta za djelovanje udruga koje zastupaju različite interese i doprinose rješavanju društvenih problema.

Pored jačanja pravnog okvira i poboljšanja uvjeta djelovanja, bilo je potrebno uspostaviti mehanizme suradnje udruga s drugim sektorima, kao što su država i tržište, te poticati njihovu međusobnu interakciju. Djelujući prema državi, udruge su uspjele utjecati na uspostavu institucija koje u određenoj mjeri podupiru razvoj ljudskih i institucionalnih kapaciteta. Godine 1998. osnovan je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske²², institucija čiji je cilj razvoj i suradnja s organizacijama civilnog društva. Godine 2002. osnovan je Savjet za razvoj civilnog društva²³, a 2003. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (NZRCD)²⁴, mehanizam koji pruža financijsku podršku udrugama. U području gospodarstva udruge su tijekom vremena promovirale različite oblike suradnje i stvorile modele privatnog financiranja potporama i pokroviteljstvima. Na taj način udruge svojim radom ostvaruju ekonomski utjecaj na tržište jer zapošljavanjem i volonterskom radom značajno doprinose bruto društvenom proizvodu (BDP) (Salomon i sur., 2003).

Usporedo sa zakonskom i financijskom konsolidacijom bilo je potrebno izgraditi kapacitete udruga za aktivno sudjelovanje u javnim politikama (Bušić, 2012). U tom smislu došlo je do profiliranja i specijalizacije udruga koje su se tijekom 1990-ih, ali i kasnije, uz financijsku potporu države i drugih međunarodnih fondova, educirale i usavršavale u različitim područjima javnih politika (Bežovan, 2002). Prema Baturini (2015) proces „europeizacije“ civilnog društva podrazumijeva proširenu ulogu OCD-ova kroz mehanizme i politike na razini Europske unije (EU). Pristupanje Hrvatske EU-u 2013. otvorilo je udrugama dodatne mogućnosti, primjerice kroz EU programe i fondove, koji podržavaju jačanje kapaciteta, profesionalizaciju i sudjelovanje u javnim politikama.

²² Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za udruge. *Narodne novine*, br. 132/98.

²³ Odluka o osnivanju Savjeta za razvoj civilnog društva, te imenovanju predsjednika i članova Savjeta. *Narodne novine*, br. 26/02.

²⁴ Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva. *Narodne novine*, br. 173/03.

2.2.1. Ključni oblici OCD-ova u Hrvatskoj

Za razliku od prethodnih poglavlja, u kojima je civilno društvo promatrano konceptualno i kroz njegove društvene uloge, ovo se poglavlje fokusira na prikaz dominantnih organizacijskih oblika OCD-ova u Hrvatskoj. Smismans (2003) navodi kako civilno društvo obuhvaća širok krug organizacija: socijalne partnere, organizacije koje zastupaju društvene i ekonomske aktere, koji ne spadaju u kategoriju socijalnih partnera, organizacije civilnog društva koje okupljaju građane oko zajedničkih ciljeva, poput ekoloških i dobrotvornih organizacija, vjerske zajednice te organizacije koje djeluju na lokalnoj razini s ciljem ostvarivanja interesa svojih članova, poput mladih. Drugi autori u sferu civilnog društva uključuju i političke stranke (Barić i Dobrić, 2012). Prema Bežovanu (2003b) civilno društvo obuhvaća „institucije, organizacije, mreže i pojedince (i njihove vrednote) koji su smješteni između obitelji, države i tržišta, povezani nizom civilnih pravila koja dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa“. Nadalje, Bežovan (2005a:145) organizacije civilnog društva kao pravne osobe u Hrvatskoj specificira kao „udruge, zaklade, fondacije, privatne ustanove te neke oblike zadruga“. Kao oblici civilnog djelovanja prisutne su građanske inicijative, koje predstavljaju neformalne oblike organiziranja građana i nisu regulirane posebnim zakonom niti se o njima vodi registar, a u svojem djelovanju dužne su se pridržavati Ustava i zakona Republike Hrvatske²⁵. Prema izvoru, građanske inicijative žele javno djelovati i otvorene su za sudjelovanje svih zainteresiranih, kako pojedinaca tako i organizacija, a okupljaju se s ciljem rješavanja nekog konkretnog problema u zajednici, a po ostvarenju tog cilja takve inicijative prestaju s radom.

U pogledu prostora za djelovanje OCD-ova, prema izvješću Human Rights House Zagreb 2025., civilno društvo se suočava s izazovnim trendovima koji se manifestiraju kroz financijsku nesigurnost, administrativna opterećenja te slabu institucionalnu podršku, što kumulativno umanjuje njihov utjecaj. U izvješću se navodi da se dijalog između državnih institucija i OCD-ova često odvija uz nisku razinu povjerenja, uz ograničeno višegodišnje financiranje, što dodatno utječe na sposobnost OCD-ova za dugoročno planiranje i učinkovito sudjelovanje. Istodobno, globalni trendovi nazadovanja u pogledu slobode izražavanja, uključujući i stigmatizaciju neovisnih organizacija, također su prisutni u hrvatskom kontekstu, stvarajući dodatne teškoće za udruge koje se bave ljudskim pravima, demokratskim procesima i javnim zagovaranjem (Human Rights House Zagreb 2025 – Croatia).

²⁵ Zaklada za poticanje partnerstva i razvoj civilnog društva. *Građanske inicijative*. Objavljeno 28.01.2019. Posjećeno 11.01.2026. na mrežnoj stranici: <https://www.civilnodrustvo-istra.hr/novosti/detaljnije/graanske-inicijative>

Što se tiče područja djelovanja, prema dostupnim podacima u Republici Hrvatskoj djeluje više od 46 tisuća udruga koje su aktivne u raznovrsnim područjima (Mustać, 2024). S obzirom na područje djelovanja, u 2023. najveći broj udruga djeluje u području sporta (13.263), kulture i umjetnosti (9.712), odgoja, obrazovanja, znanosti i istraživanja (6.606), socijalne skrbi (5.701), gospodarstva (4.825) te međunarodne suradnje (4.482) (ibid.:278). Ovakva raznolikost odražava širok spektar društvenog angažmana, no istraživanja upućuju na značajne teškoće: izostanak stabilnog financiranja, nedovoljnu međunarodnu povezanost te ograničenu participaciju i utjecaj. Navedeno ima za posljedicu da, unatoč svojoj brojnosti, velik broj udruga djeluje s ograničenim resursima i skromnim kapacitetima za potenciranje utjecaja u javnim politikama (Human Rights House Zagreb 2025 – Croatia).

U nastavku će fokus biti stavljen na najzastupljeniji oblik OCD-ova u Hrvatskoj – udruge, koje će se promatrati kroz važeći normativni okvir. U smislu Zakona o udrugama²⁶ (čl. 4.), udruga je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih ili pravnih osoba koje, bez namjere stjecanja dobiti, a radi ostvarivanja svojih legitimnih interesa i društveno korisnih ciljeva, djeluju prema pravilima uređenima Ustavom, zakonom i vlastitim ustrojem.

Analizom podataka dostupnih u Registru udruga uočava se malen broj OCD-ova koji se u svojem djelovanju izravno i sustavno bave pitanjima stambene politike, pri čemu su udruge odabrane na temelju unaprijed definiranih kriterija koji uključuju pojavljivanje ključnih riječi poput „stambeno“, „stanovanje“ i „dom“ u nazivu udruge, opisu ciljeva ili području djelovanja, kao i one udruge koje, iako to izričito ne navode u svojem nazivu, u praksi provode aktivnosti od općeg interesa vezane uz stambena pitanja²⁷. Odabir je obuhvatio udruge koje se bave temama poput promicanja stambene sigurnosti, poboljšanja uvjeta stanovanja, zaštite prava stanara te socijalnog i priuštivog stanovanja. U tablici u nastavku slijedi popis identificiranih udruga koje odgovaraju navedenim kriterijima. Neke od njih bit će spomenute i detaljnije analizirane u nastavku rada, u Poglavlju 4. Analiza utjecaja civilnog društva na stambenu politiku.

²⁶ Zakon o udrugama. *Narodne novine*, br. 74/14, 70/17, 98/19, 151/22.

²⁷ Registar udruga Republike Hrvatske. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruge/4QcBAAABAAABc3RhbeIAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgHKnQY>

Tablica 1: Udruge koje djeluju u području stambene politike²⁸

r.br.	Naziv udruge	Djelatnost(i), aktivnost(i)
1.	Udruga predstavnika suvlasnika stambenih zgrada Grada Zagreba	- Promicanje kulture stanovanja i organiziranog stanovanja.
2.	Zagrebački savez stanara - Zagreb	- Zaštita ljudskih prava u području stanovanja, posebno zaštita prava obitelji na dom i stanovanje, osoba starije životne dobi, mladih osoba, nezaposlenih, teško oboljelih osoba, beskućnika, poboljšanje kvalitete života ljudi i zaštita okoliša. ²⁹
3.	Udruga za stambenu i socijalnu pravdu „Stambena pravda“	- Zagovaranje zakonodavnih promjena koje jačaju sigurnost stanovanja i štite slabije strane; - Razvijanje modela solidarne stanogradnje, stanarskih zadruga i društvenog najma.
4.	Udruga stanara grada Splita	- Promicanje i unapređivanje statusa stanara organiziranjem savjetovanja, predavanja, seminara, kongresa, tribina i drugih stručnih skupova. ³⁰
5.	Hrvatska udruga stanara i suvlasnika zgrada – Rijeka	- Promicanje interesa vlasnika stanova, razvitak i jačanje ekološke svijesti, kvalitete života, zaštita i očuvanje prirode i okoliša. ³¹
6.	Udruga stanara grada Dubrovnika	- Promicanje zaštite prava stanara i njihovih obitelji, uvažavanje i priznavanje svih legalno stečenih prava građana na području stanovanja, izjednačavanje s pravima i obavezama svih stanara bivših nositelja stanarskog prava, usklađivanje odredbi zakona iz oblasti stanovanja sa Ustavom H, donošenje propisa kojima će se regulirati zaštita stečenih prava na konfisciranim i privatnim stanovima, te uređenje drugih odnosa iz osnova stanovanja. ³²

²⁸ Izvor: za opis udruge od 1-6 korišten je Registar udruge. Za udruhu pod br. 7. korištena je mrežna stranica: <https://www.udruga-pragma.hr/o-nama/> - Pragma – Što smo i što radimo? Za udruhu pod br. 7. korištena je mrežna stranica: <https://www.caritas.hr/programi/stambeno-zbrinjavanje/> - Hrvatski Caritas. *Stambeno zbrinjavanje*.

²⁹ Registar udruge. Detalji udruge *Zagrebački savez stanara – Zagreb*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAQEBmVphZ3JIYmHEjWtpIHNhdmV6IHN0YW5hcmEAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgHcgx4>

³⁰ Registar udruge. Detalji udruge *Udruga stanara grada Splita*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAQEBVWRydWdhIHN0YW5hcmEgZ3JhZGEgU3BsaXThAAAAAAAAAAAAAAAAAEBAW9p4gIB8tgB>

³¹ Registar udruge. Detalji udruge *Hrvatska udruga stanara i suvlasnika zgrada – Rijeka*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAQEBSHJ2YXRza2EgdWRydWdhIHN0YW5hcmEgaSBzdXZsYXNuaWthIHpncmFk4QAIAAAAAAAAAABAAQFvaeICAeKCBA>

³² Registar udruge. Detalji udruge *Udruga stanara grada Dubrovnika*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga->

7.	Pragma	Unapređenje kvalitete stanovanja u Hrvatskoj i promicanje socijalnih prava u području priuštivog i kvalitetnog stanovanja – promocija prava na stan kao ljudskog prava.
8.	Caritas	Zalaganje i osiguranje dostojanstvenog doma obiteljima slabijeg imovinskog stanja te starijim i nemoćnim osobama.

Tablicu je izradila autorica na temelju javno dostupnih podataka.

Analizom dostupnih podataka može se primijetiti da je broj organizacija koje se bave stambenom politikom nizak u odnosu na ukupan broj aktivnih udruga u Hrvatskoj, što upućuje na nedovoljnu zastupljenost tema stanovanja, stambene sigurnosti i priuštivosti u aktivnostima udruga, unatoč sve većoj društvenoj relevantnosti navedenih tema. To potencijalno stvara priliku za osnivanje novih udruga i pružanje podrške postojećima.

2.3. *Financiranje*

Financiranjem OCD-ova, kako tvrdi Bežovan (2003c), neizravno se podržava njihov neprofitni status. Prema autoru (ibid.) OCD-ovi se u pravilu financiraju iz članarina, donacija, dotacija, prodaje vlastitih usluga te sredstava od igara na sreću. Članarine su oblik financiranja posebno prisutan kod udruga u području socijalne politike, koje zagovaraju interese svojih članova ili im pružaju neke usluge (ibid.). Donacije uključuju darove građana, gospodarskih subjekata ili stranih organizacija, a mogu biti u novcu ili naturi. Bežovan (ibid.) ističe da su donacije porezno priznate, što znači da davatelji ne plaćaju porez na dobit za sredstva koja daruju. Unatoč tome, donacije građana i gospodarskih subjekata u Hrvatskoj su relativno niske, iako gospodarski subjekti imaju određeno iskustvo u davanju donacija u općekorisne i dobrotvorne svrhe. Dotacije se odnose na sredstva koja OCD-ovi dobivaju iz državnog proračuna ili proračuna lokalne vlasti. U pogledu izvora financiranja na nacionalnoj razini u Hrvatskoj su prisutna dva relativno stabilna izvora financiranja, koji se provode putem Ureda za udruge³³ te Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva³⁴.

Osim navedenog izvora financiranja javnim sredstvima, odnosno iz proračuna, OCD-ovi imaju na raspolaganju i druge izvore, kao što su privatne međunarodne fondacije, fondovi Europske unije, posebice Europski socijalni fond (ESF), norveški financijski mehanizmi – EEA Grants i dr. (Buljan i Horvat, 2020). Usto, OCD-ovi sredstva za svoje aktivnosti mogu osigurati i kroz druge oblike financiranja, poput stranih diplomatskih predstavništava,

[detalji/4QcBAAABAQEBVWRydWdhIHN0YW5hcmEgZ3JhZGEgRHVcm92bmlr4QAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAZKLBA](#)

³³ Članak 2. Uredbe o Uredu za udruge. *Narodne novine*, br. 34/12, 63/19, 101/25.

³⁴ Članak 3. Zakona o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva. *Narodne novine*, br. 173/03.

donacije građana i privatnih humanitarnih organizacija, s tim da potonje dvije kategorije imaju sporedan doprinos (Doner i sur, 2024).

U pogledu područja financiranja iz javnih izvora putem poreza od igara na sreću³⁵, hrvatska Vlada svake godine donosi Uredbu o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću. U nastavku se pruža tablica koja obuhvaća raspodjelu sredstava u posljednjih pet godina, koja ujedno prikazuje i promjene u raspodjeli sredstava s obzirom na područja djelovanja udruga.

Tablica 2: Financiranje udruga od igara na sreću

r.br.	Područja financiranja	Postotak financiranja				
		2025. ³⁶	2024. ³⁷	2023. ³⁸	2022. ³⁹	2021. ⁴⁰
1.	Promicanje sporta	38,54	38,20	38,20	38,16	37,46
2.	Borba protiv zlorabe droga i drugih oblika ovisnosti	3,44	3,44	3,44	3,95	4,14
3.	Socijalna i humanitarna djelatnost	12,14	10,81	10,81	10,20	10,34
4.	Problemi i zadovoljavanje potreba osoba s invaliditetom	19,35	18,66	18,66	17,64	17,57
5.	Tehnička kultura	2,20	2,50	2,50	3,38	3,38
6.	Kultura	13,48	14,45	14,45	14,44	14,65
7.	Izvaninstitucionalna naobrazba i odgoj djece i mladih	1,32	1,94	1,94	1,58	1,86
8.	Razvoj civilnog društva	9,53	10,00	10,00	10,65	10,60

Tablicu je izradila autorica na temelju javno dostupnih podataka.

Analizom raspodjele sredstava od igara na sreću po područjima u posljednjih pet godina može se uočiti da se postotak financiranja za većinu područja svake godine mijenja (bilo povećava ili smanjuje). Sport zauzima prvo mjesto u financiranju, ostvaruje svake godine najveći udio sredstava. Slijede područja koja se bave osobama s invaliditetom, potom

³⁵ Članak 8. Zakona o igrama na sreću. *Narodne novine*, br. 87/09, 35/13, 158/13, 41/14, 143/14, 114/22, 72/25.

³⁶ Članak 2. Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2025. *Narodne novine*, br. 70/25.

³⁷ Članak 2. Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2024. *Narodne novine*, br. 32/24.

³⁸ Članak 2. Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2023. *Narodne novine*, br. 32/23.

³⁹ Članak 2. Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2022. *Narodne novine*, br. 23/22.

⁴⁰ Članak 2. Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2021. *Narodne novine*, br. 148/21.

kulturne aktivnosti, a zatim socijalne i humanitarne djelatnosti, dok se razvoj civilnog društva nalazi na petom mjestu po udjelu dodijeljenih sredstava. Ovi podaci ukazuju na nesrazmjer u prioritetima raspodjele financijskih sredstava, ali i na mogućnosti za dodatno jačanje podrške manje zastupljenim područjima.

2.4. *Civilno društvo i javne politike*

Strukturiranje odnosa države i građana (civilnog društva) u procesu participacije u javnom životu u Hrvatskoj razvija se polagano od 2000. naovamo. Taj je odnos složen te obuhvaća različite interese, razine, interakcije i načine odlučivanja. Za njegov razvoj trebali su se uspostaviti mehanizmi koji omogućuju sudjelovanje civilnog društva u različitim fazama, a posebice u odnosu na stvaranje javnih politika – od postavljanja pitanja do rasprave – kako bi se primijenila načela otvorenosti, demokratičnosti i dobrog upravljanja. U tom pogledu Hrvatska je tek tijekom prepristupnog procesa Europskoj uniji, od 2003. nadalje, započela stvaranje normativnog okvira, standarda i mehanizama za uključivanje civilnog društva u donošenje javnih politika. Kreiranje tog prostora doprinijelo je početku razvoja odnosa između države i civilnog društva te stvaranju pozitivnih učinaka za cijelo društvo.

Prvi korak u procesu razvoja odnosa između države i civilnog društva te stvaranja prostora za njegovo sudjelovanje u oblikovanju javnih politika može se smatrati donošenjem Ustava 1990., kojim se jamči pravo na slobodu udruživanja građana te osnivanje udruga (čl. 43). Drugi korak je donošenje Zakona o pravu na pristup informacijama⁴¹, kojim se omogućuje pravnim i fizičkim osobama pristup dokumentima i aktima koje izrađuju državna tijela. Treći korak je donošenje Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata⁴², s ciljem jačanja aktivnog sudjelovanja građana u javnom životu te dijaloga i suradnje državnih tijela i zainteresirane javnosti, pa time i civilnog društva. Donošenjem ovog Kodeksa intenzivirala se uključenost OCD-ova u procese oblikovanja javnih politika (Doner i sur, 2024). Četvrti korak je donošenje Zakona o procjenama učinka propisa⁴³, čija je svrha, između ostalog, poticanje suradnje međuresornih tijela, jačanje transparentnosti u predlaganju propisa, uključivanje javnosti pri odlučivanju o donošenju propisa te doprinos razvoju savjetovanja s javnošću. Peti korak je donošenje Uredbe o provedbi postupka procjene učinka propisa⁴⁴, kojom se uređuje način provedbe

⁴¹ Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, br. 172/03.

⁴² Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. *Narodne novine*, br. 140/09.

⁴³ Zakon o procjenama učinka propisa. *Narodne novine*, br. 90/11.

⁴⁴ Uredba o provedbi postupka procjene učinka propisa. *Narodne novine*, br. 66/12

navedenog Zakona. Šesti korak je donošenje novog Zakona o pravu na pristup informacijama⁴⁵, deset godina nakon prvog, u koji je uvrštena mogućnost savjetovanja s javnošću (čl. 11) i obaveza državnim tijelima da u proces oblikovanja javnih politika uključe civilno društvo. Donošenjem Zakona o instrumentima politike boljih propisa⁴⁶ omogućeno je sudjelovanje javnosti u procesima procjene i vrednovanja propisa, čime se civilnom društvu pruža prilika da sudjeluje u procesu oblikovanja i praćenja javnih politika. Ovim Zakonom predviđeno je javno savjetovanje ne samo putem portala e-Savjetovanje već i kroz javne prezentacije, ankete, fokus-grupe i druge metode konzultacija, što omogućuje šire sudjelovanje OCD-ova u kreiranju javnih politika.

Brojni OCD-ovi koji djeluju na području promicanja transparentnosti i nadzora nad radom tijela javne vlasti značajno doprinose podizanju razine svijesti javnosti o različitim problemima te imaju potencijal utjecati na javne politike (Doner i sur, 2024). Prema navodima autora, suradnja OCD-ova i tijela javne vlasti je ograničena opsega, a njihov utjecaj na oblikovanje javnih politika nije na zadovoljavajućoj razini. Utjecaj putem iznošenja prijedloga OCD-ova koji se bave zagovaranjem je u određenoj mjeri osnažen, što je rezultiralo većom participacijom u oblikovanju javnih politika. Štoviše, radne skupine unutar vladinih resora zaduženih za izradu dokumenata koji se odnose na određenu javnu politiku i zakone postale su heterogenije, s članovima u navedenim tijelima koji predstavljaju različite aktere (ibid.).

Prema Matančević i Bežovan (2013:25), percipirani utjecaj OCD-ova u Hrvatskoj, promatran kroz CIVICUS-ov Indeks civilnog društva, upućuje na to da je njihov utjecaj na javne politike ograničen, ali ipak prisutan u određenim područjima, posebno u području socijalne politike i suradnje s različitim akterima. Autori pri tome ističu da je djelovanje OCD-ova i jačina njihova utjecaja i dalje opterećena nizom izazova, među kojima se izdvajaju nedostatak financijskih sredstava i niska razina povjerenja javnosti.

2.4.1. *Formalni i neformalni mehanizmi utjecaja*

Kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri civilno društvo utječe na oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj, osobito u području stambene politike, te kako bi se prepoznali mogući pravci razvoja utjecaja civilnog društva u ovom specifičnom području politika važno je analizirati i opisati postojeće mehanizme utjecaja, kako formalne tako i neformalne, radi određivanja analitičkog okvira procjene utjecaja OCD-ova.

Formalni mehanizmi obuhvaćanju postupke informiranja, konzultacija i aktivnog sudjelovanja (OECD, 2005), dok se neformalni odnose na pritužbe, organizirane prosvjede i

⁴⁵ Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, br. 25/13.

⁴⁶ Zakon o instrumentima politike boljih propisa. *Narodne novine*, br. 155/23.

lobiranje (Goetz i Gaventa, 2001) te zagovaranje (Cherry, 2016). U nastavku se daje kratak opis navedenih mehanizama koji udrugama stoje na raspolaganju.

2.4.1.1. *Formalni mehanizmi*

- Informiranje predstavlja prvi korak interakcije između građana i tijela javnih vlasti unutar demokratskog sustava, a podrazumijeva stvaranje odnosa u različitim područjima, posebno u pogledu određivanja javnih politika te pružanju i korištenju javnih usluga (OECD, 2005). U kontekstu te interakcije, prema OECD-u (ibid.), informiranje se odvija tako da tijela javne vlasti objavljuju podatke o određivanju javnih politika na vlastitu inicijativu ili pak građani do tih informacija dolaze na vlastiti zahtjev. U oba slučaja riječ je o jednosmjernom protoku informacija, od tijela javne vlasti prema građanima. Primjeri takvog informiranja obuhvaćaju pristup javnim dokumentima, narodnim novinama i mrežnim stranicama tijela javne vlasti.
- Konzultacije predstavljaju jedan od pristupa koji stoji na raspolaganju udrugama radi vršenja utjecaja u postupku donošenja javnih politika. Taj proces uključuje raspravu između više aktera oko određenih pitanja, a uključuje diskusiju i razmjenu informacija, pri čemu se kroz konzultacije traži određena informacija, savjet ili mišljenje (World Bank, 2007). Prema OECD-u (2015) proces konzultacija odvija se tako da javne vlasti aktivno traže i primaju povratne informacije građana o određivanju javne politike. Pri tome javna tijela određuju čija su mišljenja i pogledi relevantni za pojedino pitanje kod određivanja javne politike. Na taj način konzultacije predstavljaju dvosmjernan proces razmjene između građana i tijela javne vlasti. Primjer takvog sudjelovanja su komentari na prijedlog zakona i ankete o javnom mišljenju.
- Aktivno sudjelovanje podrazumijeva angažirano djelovanje građana u procesu donošenja i određivanja javnih politika (OECD, 2005), pri čemu građani preuzimaju bitnu ulogu u razmjeni mišljenja i raspravi o definiranju javnih politika, na primjer iznošenjem prijedloga ili potencijalnih rješenja. Unatoč sudjelovanju građana, nadležna tijela javne vlasti zadržavaju odgovornost za razvoj javnih politika i donošenje konačnih odluka. Ovakav oblik sudjelovanja građana predstavlja napredan dvosmjernan proces koji se temelji na partnerskom odnosu između tijela javne vlasti i građana. Primjeri takvog sudjelovanja su otvorene radne skupine, skupine nestručnjaka i različiti dijaloški procesi.

2.4.1.2. *Neformalni mehanizmi*

- Pritužbe predstavljaju način na koji civilno društvo izražava nezadovoljstvo prijavama mjerodavnim institucijama poput pravobranitelja, sudova, tijela javne vlasti ili medijima (Scholte, 2002). Time se skreće pozornost na uočene nepravilnosti, nepravde ili povrede.
- Organizirani prosvjedi su način na koji civilno društvo skreće pozornost onih koji donose javne politike (Goetz i Gaventa, 2001). Prema autorima (ibid.) uspješnost prosvjeda ovisi o tome koliko široku društvenu podršku imaju, vrsti prosvjedne aktivnosti, načinu na koji mediji izvještavaju o prosvjedu, bilo pozitivno ili negativno, te političkom poretku, odnosno o tome tolerira li ili ne država prosvjede. Metode prosvjeda uključuju aktivnosti poput mirnog sjedenja ispred službenih zgrada tijela javne vlasti, okupljanja u javnom prostoru, štrajkove, performanse i sl.
- Lobiranje kao pojam izvorno se koristio za opis nastojanja da se na zakonodavce utječe u predvorjima parlamenta (Erne, 2013). Prema Erne (ibid.) lobiranje danas obuhvaća sve aktivnosti koje su usmjerene na utjecanje na neku od grana vlasti, tijekom svih faza donošenja javnih politika. Prema istom autoru (ibid.) lobiranje podrazumijeva djelovanje koje se oslanja na osobni kontakt s donositeljima odluka.
- Zagovaranje obuhvaća podržavanje neke ideje ili cilja uz pomoć raznih strategija i metoda, poput govora i pisanja o određenoj temi, sastanaka s donositeljima odluka, organiziranja prosvjeda te poticanja drugih da djeluju u ime tog cilja (Cherry, 2016). Drugim riječima, prema autorici, „zagovaranje je proces kojim se postižu promjene u javnim politikama kao što su zakoni i prakse putem utjecaja pojedinaca, skupina ili organizacija“.

Iz prikazanog pregleda formalnih i neformalnih mehanizama za utjecaj civilnog društva na javne politike može se primijetiti da civilno društvo ima raznovrsne alate za sudjelovanje u oblikovanju javnih politika, uključujući one vezane uz stambenu politiku. Navedeni mehanizmi omogućuju sudjelovanje OCD-ova u različitim fazama oblikovanja javnih politika.

3. STAMBENA POLITIKA U HRVATSKOJ (1990.–2025.)

U ovom poglavlju prikazat će se stambena politika u Hrvatskoj i njezine glavne odrednice, a posebno će se elaborirati različite dosadašnje mjere i programi.

3.1. *Pojam i karakteristike socijalne i stambene politike*

U svrhu definiranja stambene politike, u početku je potrebno objasniti koncept „socijalne politike“. Prema Puljizu (2005:4) ona predstavlja „organiziranu djelatnost države i drugih društvenih aktera usmjerenu na prevladavanje socijalnih rizika, pružanje pomoći siromašnim i isključenim pojedincima i socijalnim skupinama te izjednačavanje životnih mogućnosti kao i općenito, unapređivanje socijalne dobrobiti građana“. Autor (ibid.) dodaje kako su osnovna polazišta socijalne politike društvene vrijednosti poput solidarnosti, socijalne pravde, jednakosti, socijalne sigurnosti i kohezije. Socijalna politika jedne države provodi se pomoću različitih instrumenata, među kojima su zakoni i podzakonski akti te programi, projekti i mjere za njihovu provedbu (ibid.). A. M. Rees (1985, prema Puljiz, 2005) navodi kako područja socijalne politike obuhvaćaju socijalno osiguranje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu skrb te stambenu politiku, dok, prema Puljizu (2005), socijalnu politiku čine: mirovinski sustav, zdravstvena zaštita, politika zapošljavanja i osiguranja nezaposlenih, obiteljska politika, socijalna pomoć i stambena politika.

S druge strane, Alcock i sur. (2008) promatraju socijalnu politiku iz perspektive socijalnih usluga i države blagostanja. Prema navedenim autorima (ibid.) pet temeljnih stupova koji čine socijalnu državu, premda se ne mogu nužno univerzalno primijeniti, obuhvaćaju: 1. socijalno osiguranje, 2. stanovanje, 3. zdravstvo, 4. socijalni rad, i 5. obrazovanje. Autori zastupaju stajalište da socijalna politika predstavlja društveno djelovanje usmjereno na unapređivanje blagostanja građana, a ostvaruje se putem državnih politika i socijalnih usluga. Nadalje, Kemeny (2001) iznosi četiri temeljna stupa socijalne države, razvrstavajući ih prema drugačijem redoslijedu važnosti te ih povezuje s novčanim transferima države prema svakom pojedinom stupu. Ovi stupovi obuhvaćaju: 1. socijalno osiguranje, 2. obrazovanje, 3. zdravstvenu zaštitu, i 4. stambenu politiku. Ove definicije sugeriraju da prisutnost socijalne politike doprinosi kvaliteti života društva.

U nastavku će se iznijeti nekoliko definicija „stambene politike“ s ciljem njezina boljeg razumijevanja. Prema Pandžiću (2018:329) stambena politika predstavlja „skup mjera usmjerenih na područje stanovanja, pri čemu njezine temelje čine izravne i neizravne mjere ekonomske, socijalne i prostorne provenijencije“. Autori poput Claphama (2017) stambenu politiku definiraju kao aktivnost koju poduzima vlada ili vladina tijela s ciljem utjecaja na

procesu ili ishodu u području stanovanja. Ona podrazumijeva da u tim aktivnostima sudjeluju određen broj javnih, privatnih i dobrovoljnih organizacija. Međutim, u tom procesu se pretpostavlja da država ima središnje mjesto i od nje se očekuje da preuzme odgovornost za rezultate stambenog sustava. Jedan od primjera može biti propisivanje standarda izgradnje kuća i zgrada, kao i financiranje, raspodjela i priuštivost stanovanja. Prema dokumentu Habitata III (2016), stambena politika obuhvaća sveobuhvatan okvir koji osigurava integrirano, uključivo, pristupačno i odgovarajuće stanovanje kao i unapređenje neformalnih naselja. Takav okvir doprinosi poboljšanju kvalitete života, participativnom pristupu, dostupnosti vlasništva nad domom, osnovnim uslugama te potpori poboljšanja naselja, uključujući preventivne i korektivne mjere (ibid.). Osim toga, stambena politika se smatra kao dugoročan sustavni pristup koji se bavi trenutnim i budućim stambenim problemima i potrebama. Stambena politika predstavlja obavezu države da osigurava adekvatno stanovanje za sve građane, s naglaskom na činjenicu da je stanovanje osnovno ljudsko pravo.

Kemeny (1992) definira stambenu politiku kao područje u kojem se određeni akteri ili skupine mogu ostvariti političku dominaciju, koja im omogućava kreiranje i utjecaj na bitne karakteristike stanovanja, kao što su oblici vlasništva, učinci stanovanja na kućanstvo, vrste stanovanja te utjecaj na urbani prostor. U odnosu na stanovanje Kemeny (2001) navodi kako proširenje stambenog fonda zahtijeva kapitalna ulaganja države koja se mogu financirati izravno putem oporezivanja ili kroz subvencioniranje kredita s niskim kamatnim stopama. Nadalje, autor (ibid.) navodi nekoliko ključnih elemenata stambene politike koji se mogu sažeti u četiri kategorije: 1. sustav najma i vlasništva, 2. javni i neprofitni sektor stanovanja, 3. financiranje i subvencioniranje, i 4. dostupnost stanovanja. U suštini, Kemeny ističe da država treba kombinirati financijsku pomoć s različitim oblicima vlasništva i najma kako bi stambena politika bila uspješna, a istovremeno jamstvo dostupnosti stanovanja širokom spektru ljudi.

Prema Bežovanu (1996) stan i stanovanje predstavljaju temeljnu potrebu svakog čovjeka. Nadalje, Bežovan i Jakovčević (2023) proširuju ovu tvrdnju dodajući joj komponentu stana kao faktora koji ima ključnu ulogu u socijalnoj integraciji pojedinca te predstavlja veliku simboličku i materijalnu vrijednost svakog kućanstva. Slično stajalište dijele Alcock i sur. (2008) ističući da je stanovanje osnovni element ljudskog blagostanja.

3.2. *Povijesni pregled razvoja stambene politike u Hrvatskoj nakon 1990.*

Političke promjene koje su obilježile Hrvatsku tijekom 1990-ih imale su značajan utjecaj na cjelokupni sustav stambene politike. Radi se o razdoblju prijelaza sa socijalističkog na kapitalističko političko uređenje, odnosno s društvenog na privatno vlasništvo (Jakopič i

sur.:2015). Društvene i političke promjene tijekom 1990-ih rezultirale su implementacijom sveobuhvatnih stambenih reformi i ponovnom procjenom stambenih prava (ibid.). Prema Bežovanu (2004) došlo je do ukidanja stambenih doprinosa te do prestanka uloge radnih organizacija u stambenom zbrinjavanju unutar poduzeća. Nove okolnosti donijele su promjenu u institucionalnom okviru stambene politike, gdje su umjesto dotadašnjih samoupravnih interesnih zajednica uspostavljeni stambeni fondovi na tadašnjim općinskim razinama (ibid.). U razdoblju socijalizma rješavanje stambenih pitanja primarno se svodilo na dodjelu stanova u društvenom vlasništvu, uz stjecanje stanarskih prava za navedeni oblik stanovanja (Svirčić Gotovac, 2020). U tom periodu država je imala aktivnu ulogu u stambenoj politici, regulirajući je kroz poticanje urbanizacije i industrijalizacije, osobito u većim gradovima gdje se modernizacija bila vrlo intenzivna (ibid.). Povlačenje države iz područja stanovanja tijekom 1990-ih, zajedno s procesom deregulacije i privatizacije, kao i jačanje tržišnih odnosa u stambenom zbrinjavanju, predstavljaju bitne karakteristike razvoja stambene politike u Republici Hrvatskoj od početka tog desetljeća (ibid.).

Bežovan (2004) ukazuje na nedostatke u normativnom okviru stambene politike koji proizlaze iz činjenice da Ustav ne sadrži obavezu države da pomogne građanima u zadovoljavanju njihovih stambenih potreba. Odgovornost za stanovanje Ustavom⁴⁷ je prenesena s državne na lokalnu razinu (čl. 128). Prema Bežovanu (2004) nepostojanje obaveze države da zadovolji stambene potrebe ima velike negativne posljedice na stambena prava građana, razvoj stambene politike te, posljedično, na standard stanovanja.

Nadalje, Bežovan (2004.) ističe da je najznačajnija reforma u stambenoj politici Hrvatske tijekom 1990-ih bila prodaja društvenih stanova na kojima su građani imali stanarsko pravo, proces koji je započeo 1991. Takvi stanovi prodavali su se sukladno Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Franić, 2009), a prema kojem Zakonu⁴⁸ su te stanove imali pravo otkupiti nositelji tog prava, a s njihovim odobrenjem i članovi njihovih obitelji. Prva faza prodaje takvih stanova nije se odnosila na stanove kojima su raspolagale tadašnja vojska i federalne institucije, stanovi smješteni na okupiranim područjima, ratom oštećeni stanovi te nacionalizirani i konfiscirani stanovi, s tim da su se stanovi kojima je raspolagala vojska prodavali naknadno (Bežovan, 2004). Također, Bežovan (2019) naglašava da je spomenuto ograničenje u prodaji stanova rezultiralo osnivanjem udruge nositelja stanarskog prava u nacionaliziranim stanovima koji su bili u društvenom vlasništvu. Ta udruga provodila je različite aktivnosti s namjerom vršenja pritiska na vlast, a u

⁴⁷ Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/1990.

⁴⁸ Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. *Narodne novine*, br. 27/91.

svrhu ostvarivanja prava na otkup tih stanova. U kontekstu civilnog društva, bitno je naglasiti da su udruge stanara aktivno nastojale ukazati na problem kako bi se bivšim nositeljima stanarskog prava omogućio otkup privatnih, konfisciranih, nadstojničkih i adaptiranih stanova (Bežovan, 2004). Kao rezultat, donesen je Zakon o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade⁴⁹, koji regulira prodaju stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade, uključujući i prodaju stanova koji su nastali prenamjenom zajedničkih prostorija unutar stambene zgrade (čl. 1). Ovim se Zakonom definira pravni položaj osoba koji koriste nadstojničke stanove, omogućujući im kupnju istih, uz napomenu da sredstva ostvarena prodajom pripadaju općini, gradu, odnosno Gradu Zagrebu (Bienenfeld, 2006). Usvajanjem ovog Zakona nastavljen je proces pretvorbe društvenog u privatno vlasništvo nad stanovima, kao i reforma stambenih odnosa koja je inicirana Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (ibid.).

Godine 1996. donesen je Zakon o najmu stanova (Jakopič i sur., 2015) kojim se propisuju prava i obveze vezane uz najam i korištenje stanova. Prema tom Zakonu⁵⁰ odnosi između najmodavca i najmoprimca regulirani su ugovorom o najmu stana, a on predviđa i mogućnost postojanja zaštićene i slobodno ugovorene najamnine (čl. 6). Navedenim Zakonom (čl. 8) propisano je da zaštićenu najamninu plaćaju korisnici stanova koji koriste stanove izgrađene sredstvima namijenjenim za rješavanje stambenih pitanja osoba slabijeg imovinskog stanja, zatim korisnici koji koriste stanove na temelju propisa o pravima hrvatskih branitelja, kao i oni koji su do dana stupanja na snagu ovog Zakona imali pravni položaj nositelja stanarskog prava te korisnici koji su određeni posebnim propisom, dok slobodno ugovorenu najamninu plaćaju korisnici stanova za koje ovim Zakonom nije određeno plaćanje zaštićene najamnine (čl. 9). Stupanjem na snagu ovog Zakona prestalo je stanarsko pravo osobama koje su to pravo stekle prema propisima koji su vrijedili do njegova stupanja na snagu, pri čemu su te osobe stekle prava i obveze najmoprimaca (čl. 30).

Daljnje intervencije u normativnom uređenju položaja bivših nositelja stanarskog prava, koji danas imaju status zaštićenih najmoprimaca, te reguliranja pitanja stanova oduzetih tijekom razdoblja socijalističkog uređenja, realizirane su donošenjem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (Franić, 2009). Navedenim Zakonom⁵¹ određeno je da prijašnjem vlasniku nacionaliziranog stana, na kojem postoji stanarsko pravo, pripada pravo na naknadu, a stanaru pripada pravo na otkup stana (čl.

⁴⁹ Zakon o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade. *Narodne novine*, br. 22/06.

⁵⁰ Zakon o najmu stanova. *Narodne novine*, br. 91/96.

⁵¹ Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. *Narodne novine*, br. 92/96.

22). Tim Zakonom onemogućen je otkup stanova stanarima koji su živjeli u konfisciranim stanovima, s obzirom da se ti stanovi vraćaju u vlasništvo, ali ne i u posjed prijašnjem vlasniku, uz uvjet da stanar stječe pravni položaj najmoprimca (čl. 32 i 33). Postupak naknade oduzete imovine izazvao je brojne nesuglasice između stanara i prijašnjih vlasnika, što je potaknuo osnivanje udruga koje su djelovale kao lobističke organizacije s ciljem vršenja pritiska na Vladu radi rješavanja problema proizašlih iz restitucije (Jakopič i sur., 2015). Među najistaknutijim su Savez udruga stanara Hrvatske (SUSH) i Udruga stanara Hrvatske, koje su osnivali stanari, te Hrvatska udruga vlasnika otuđene imovine za vrijeme fašističkog i komunističkog režima, koju su osnivali vlasnici (ibid.). Donošenjem Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁵², provedena je pretvorba preostalog dijela stambenog fonda (Franić, 2009), uspostavljanjem vlasništva nad tim fondom u korist pravnog sljednika dosadašnjeg nositelja prava upravljanja, korištenja i raspolaganja (čl. 360).

U tom razdoblju država također usmjerava stambenu politiku prema zadovoljenju potreba nekoliko specifičnih društvenih skupina, među kojima su branitelji i žrtve Domovinskoga rata, vlasnici stambenih jedinica koji su tijekom rata porušeni, kao i dužnosnici i službenici (Bežovan, 2004). Rodik i sur. (2019) navode da je tijekom 1990-ih uspostavljen sustav stambene štednje kao jedan od mehanizama stambene politike.

Prema Svirčić Gotovac (2020), tranzicija 1990-ih usmjerena na demokratski sustav i tržišno gospodarstvo dovela je do značajnog porasta privatizacije imovine, osobito u području stanovanja. Te su promjene utjecale na stambenu politiku i kvalitetu stanovanja, kao i na šire socioekonomske i sociodemografske prilike (ibid.). Stambeno zbrinjavanje se pritom postupno transformiralo iz dotadašnjeg modela državne skrbi u sustav u kojem stan postaje odgovornost pojedinca i društvena privilegija. Autorica (ibid.) ističe da je otkup društvenih stanova i povrat nacionaliziranih nekretnina dodatno ubrzao privatizaciju stanovanja zbog čega Hrvatska danas ima najveći udio stanova u privatnom vlasništvu u usporedbi s drugim postsocijalističkim državama.

U odnosu na preostali povijesni dio, u nastavku će se ukratko opisati model stambene ponude. Razdoblje 2000.-2008. obilježeno je velikim porastom kreditiranja te stanogradnjom financiranom tržišnim kreditima (Rodik i sur., 2019). Prema autorima (ibid.) Zakonom o društveno poticanoj stanogradnji iz 2001. godine (Narodne novine, br. 109/01) uspostavljen je novi program državne stambene opskrbe, odnosno društveno poticajne stanogradnje (POS), koji omogućava građanima stjecanje stanova, primarno putem zaduživanja, po cijenama koje

⁵² Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. *Narodne novine*, br. 91/96.

su niže od tržišnih. S druge strane, ovo razdoblje obilježava značajan porast cijena nekretnina na tržištu u Hrvatskoj (Vizek, 2009). U navedenom razdoblju započet je postupak rješavanja stambenih potreba povratnika, odnosno osoba koje su imale status nositelja stanarskog prava u stanovima koji se nalaze izvan područja posebne državne skrbi (Bobovec i sur., 2016). Bežovan (2019) navodi da je Vlada, pod pritiskom međunarodne zajednice, usvojila program stambenog zbrinjavanja za povratnike, odnosno bivše nositelje stanarskog prava na stanovima izvan spomenutog područja. Povratnici su pripadnici srpske nacionalne manjine koji su tijekom Domovinskog rata iselili i izbjegli iz gradova, čime su izgubili svoja stanarska prava (ibid.). Prema ovom programu, povratnici, kao budući stanari, imat će pravo na status zaštićenih najomprimaca. U navedenom razdoblju na područjima posebne državne skrbi, odnosno ugroženim područjima, započelo je reguliranje državne opskrbe, kao i različitih modela stambenog zbrinjavanja (Rodik i sur., 2019), sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi iz 2008. (Narodne novine, br. 86/08).

Razdoblje 2009.-2015. karakterizira se kao „krizno razdoblje“ (Rodik i sur., 2019) zbog povezanosti s gospodarskom krizom koja je započela 2009. Tijekom tog razdoblja dolazi do stagnacije tržišta novih kredita, a suočena sa smanjenjem javnih prihoda i potrebom za fiskalnom konsolidacijom, država smanjuje opseg svojih programa i mjera kojima se osiguravaju određena dobra (ibid.). Autori ističu da je tijekom gospodarske krize donesen Zakon o poticanju prodaje stanova⁵³. Ovim Zakonom država, s ciljem poticanja prodaje stanova i prevladavanja nepovoljnog stanja u stanogradnji, uspostavlja okvir za odobravanje zajmova iz državnih sredstava te regulira sklapanje i praćenje provedbe ugovora o zajmu koji odobravaju prilikom kupnje stana (čl. 1). Navedeni propis zamjenjuje Zakon o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita⁵⁴, na osnovu kojeg država pomaže građanima u rješavanju stambenog pitanja subvencioniranjem stambenih kredita te davanjem jamstava bankama u slučaju nenadanog gubitka prihoda (čl. 1). Sredstva za provedbu mjera osiguravaju se u državnom proračunu (čl. 2). Iz navedenog se može ustvrditi da u Hrvatskoj tržište ima ključnu ulogu u zadovoljenju stambenih potreba njezinih građana.

Razdoblje 2016.-2025. obilježeno je s nekoliko stambenih programa. Među njima se, osobito nakon kriznih godina, ističe subvencioniranje stambenih kredita (Marčetić, 2020). Prema autorici (ibid.), temelj ovog programa čini Zakon o subvencioniranju stambenih kredita donesen 2017. uz naknadne izmjene i dopune. Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (u daljnjem tekstu: APN) raspisuje jednom godišnje poziv za podnošenje

⁵³ Zakon o poticanju prodaje stanova. *Narodne novine*, br. 38/10.

⁵⁴ Zakon o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita. *Narodne novine*, br. 31/11.

zahtjeva za subvencioniranje stambenih kredita, u jednokratnom terminu svake godine, unutar vremenski ograničenog roka od mjesec dana. Svi građani mlađi od 45 godina imaju pravo sudjelovanja u ovom programu (ibid.). U navedenom razdoblju, donesen je i Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima⁵⁵ koji predviđa konkretne stambene mjere usmjerene na rješavanje stambenih pitanja korisnika s tih područja. Također je važno i usvajanje Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.⁵⁶. Ovaj Zakon ima za cilj uklanjanje sustavne i dugogodišnje povrede prava vlasništva uzrokovane institutom zaštićenog najma, osiguravanje pravične naknade privatnim vlasnicima stanova, kao i postupno i socijalno rješavanje statusa zaštićenih najmoprimaca. Sljedeći korak u oblikovanju stambene politike Hrvatske je donošenje Nacionalnog plana stambene politike⁵⁷ koji predstavlja prvi cjeloviti strateški dokument usmjeren na sustavno reguliranje stambenog sektora na nacionalnoj razini. Plan je usmjeren na povećanje priuštivosti i održivosti stanovanja te optimizaciju prostora u svrhu stanovanja.

3.3. *Tipovi stambene politike i njihovi ciljevi*

U svrhu razumijevanja modela intervencije države putem politika stanovanja uobičajeno je koristiti se *tipologijama*. U nastavku se pruža opis korištenih pristupa i podjela. Stambena politika može se kategorizirati prema stupnju intervencije koji obuhvaća dva tipa: opsežne i dodatne (Donnison, 1967, prema Bežovan, 1999). Opsežna (eng. *comprehensive*) politika podrazumijeva preuzimanje odgovornosti za zadovoljavanje stambenih potreba cjelokupnog stanovništva. U slučaju opsežne intervencije vlade imaju veliku kontrolu nad opsegom, vremenom dovršetka, pa čak i lokacijom stambenih objekata. Nasuprot tome, dodatna (eng. *supplementary*) intervencija u stambenoj politici predstavlja ograničeni opseg aktivnosti vlade. U ovom tipu intervencije napor vlade usmjereni su na rješavanju posebnih problema i potreba specifičnih društvenih skupina koji su u nepovoljnom položaju na tržištu rada i ostvaruju niže prihode pa ne mogu osigurati adekvatno stanovanje na tržištu nekretnina.

Sličnu tipologiju stambenih politika usvajaju Bengtsson i Grander (2023) na temelju dihotomije koju je razvijao Rothstein (1998), a koji države blagostanja (eng. *welfare state*)

⁵⁵ Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima. *Narodne novine*, br. 106/18.

⁵⁶ Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. *Narodne novine*, br. 36/24.

⁵⁷ Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030., https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/NPSP/2025_03_26_NPSP.pdf

karakterizira prema podjeli u tipovima stambenih politika na „univerzalne“ (eng. *universal*) i „selektivne“ (eng. *selective*). Univerzalne su one politike koje obuhvaćaju sve građane bez provjere imovinskog statusa, dok selektivne pružaju potporu temeljenu na provjeri imovinskog statusa ekonomski najslabijeg dijela stanovništva (Rothstein, 1998., prema Bengtsson i Grander, 2023). Bengtsson i Grander (ibid.) dalje proširuju navedenu dihotomiju tako što, u kontekstu selektivne stambene politike, pod pojmom „pravo na stanovanje“ podrazumijevaju da država osigurava stanovanje isključivo kućanstvima s ograničenim financijskim mogućnostima putem izravne raspodjele. Nasuprot tome, u sklopu univerzalne stambene politike, „pravo na stanovanje“ definiraju kao obvezu države da intervenira na tržištu nekretnina korektivnim mjerama s ciljem osiguranja stambenih potreba svim kućanstvima, neovisno o njihovu ekonomskom statusu. Univerzalna politika nastoji osnažiti kućanstva kao sudionike na tržištu putem financijske potpore ili zakonskih instrumenata.

Nastavno na tipologiju, u ovom će se dijelu prikazati *ciljevi* stambene politike koji reflektiraju temeljne razloge intervencije države na tržište stanovanja, kao i oblikovanje mjera usmjerenih na osiguranje dostupnosti i kvalitete stanovanja. Prema Darke i Darke (1988, u Bežovan, 1994:91) stambena politika ima pet ključnih ciljeva: „održavanje socijalnog poretka, promicanje kvalitete stanovanja, poticanje samorazvoja, ekonomsko planiranje te ostvarivanje socijalne jednakosti“. Habitat III (2016) globalnim ciljevima stanovanja obuhvaća poboljšanja života urbanih ljudi koji žive u neformalnim naseljima te osiguranje kapaciteta za dodatni rast globalnog stanovništva do 2030. U skladu s tim (ibid.) definira pet dimenzija neophodnih za postizanje globalnih ciljeva: 1. integrirani stambeni okvir, 2. inkluzivno stanovanje, 3. pristupačno stanovanje, 4. adekvatno stanovanje, i 5. unaprjeđenje neformalnih naselja. U tom kontekstu, integrirani stambeni okvir podrazumijeva uklapanje problematike stanovanja u urbanističke planove te sektorske investicijske strategije na nacionalnoj i lokalnoj razini (koje se odnose na urbane usluge, korištenje zemljišta, promet i održivost okoliša), s ciljem podizanje kvalitete života i dostupnosti unutar urbanih područja. Inkluzivno stanovanje uključuje poticanje participativnih procesa, kao i politika pravednog stanovanja, te nastojanje da se zadovolje stambene potrebe svih skupina građana. Pristupačno stanovanje podrazumijeva usvajanje politika i mjera usmjerenih poboljšanje pristupa vlasništvu nad stambenim jedinicama, subvencioniranje kućanstava s niskim prihodima u svrhu omogućavanja najma ili posjedovanja adekvatnog stambenog prostora te uvođenje mehanizama čija je svrha ograničavanje špekulacije nekretninama. Adekvatno stanovanje odnosi se na mjere kojima se osiguravaju prikladni uvjeti za život (zaštita od prirodnih nepogoda, opasnosti i bolesti), pristup osnovnim uslugama (voda, sanitarije, rasvjeta,

električna energija i odvoz otpada) te zakonsko pravo na siguran posjed (uključujući promicanje rodno ravnopravnih prava na zemljište te zabranu diskriminacije i prisilnog iseljenja). Unapređenje neformalnih naselja podrazumijeva provedbu programa podrške usmjerenih na poboljšanje četvrti i zaštitu postupnog ulaganja u stambeni prostor.

3.4. *Mjere i programi stambene politike Hrvatske*

U ovom dijelu bit će predstavljene određene mjere i programi stambene politike, uz analizu njihovih rezultata i uočenih trendova od 1990-ih do danas. Sukladno uobičajenim pristupima u svijetu pa tako i u Hrvatskoj, stambena politika se najčešće oslanja na mjere koje uključuju subvencije, što zahtjeva značajna financijska izdvajanja iz državnog proračuna. U tom kontekstu, različite mjere i programi prikazuju instrumente kojima Republika Hrvatska nastoji osigurati ravnotežu tržišnih mehanizama te zaštititi ranjive skupine stanovništva. Fokus je usmjeren na intervencije države u područje stambene potrošnje, poznato kao socijalno stanovanje, koje predstavlja središnji program svakog sustava stambene politike (Bežovan, 2005b). Prema Bežovanu (ibid.) tri su aspekta socijalnog stanovanja: 1. stambena opskrba, 2. subvencije, i 3. propisi kojima se uređuje tržište stanova i stambena politika općenito. Prvi aspekt odnosi se na izgradnju socijalnih stanova namijenjenih određenim društvenim skupinama, drugi na državne mjere subvencioniranja troškova stanovanja, poput najamnine i režijskih troškova, i treći, normativni aspekt, uključuje regulaciju i provedbu mjera i programa putem propisa. U sklopu toga, država, između ostalog, može propisivati subvencioniranje kamata na stambene kredite, regulirati visinu najamnina u privatnom sektoru najma te provoditi druge mjere usmjerene na uređenje stambenog tržišta.

Tablica 3: Tipovi stambenih subvencija

Izravne subvencije	Neizravne subvencije
Subvencije najamnine	Porezne povlastice - namijenjene su posebnim tipovima aktivnosti i posebnim grupama poreznih obveznika
	- oslobođenje plaćanja poreza na dohodak od stana ili kuće u vlasništvu
Sniženje najamnine	- oslobođenje plaćanja poreza na dohodak od prodaje kuće ili stana
	- olakšice za kamate na hipotekarne kredite
Pomoć pri kupnji stana ili poboljšanju uvjeta stanovanja	- garancije hipotekarnih kredita
	- umanjenje ili oslobođenje plaćanja PDV-a kod stambene gradnje
Proizvođačke subvencije	- umanjenje ili oslobođenje plaćanja PDV-a na građevinski materijal
	- olakšice za broj djece i slično
Subvencije kamata na stambene kredite	Propisi - instrumenti koji drže cijene, kamatne stope i najamnine na razini ispod tržišnih
	- propisi o kontroli stanarina
Subvencioniranje stambene štednje	- propisi koji se odnose na hipoteke
	- propisi o stambenim kreditima i kamatnim stopama
Gradnja socijalnih stanova	- propisi o građevinskom zemljištu
	- propisi o povoljnostima u radu neprofitnih stambenih organizacija

Izvor: Bežovan (2005b:355-356)

U nastavku će biti prikazano nekoliko mjera i programa koji su se primjenjivali ili se primjenjuju na nacionalnoj razini kroz normativni okvir:

3.4.1. *Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje*⁵⁸

Ovim je Zakonom uveden sustav državnih potpora u obliku izravnih subvencija, koji obuhvaćaju poticaje namijenjene rješavanju stambenih potreba kroz državno subvencioniranje stambene štednje. Navedena mjera predviđa povoljnije uvjete prilikom dobivanja stambenih kredita za: kupnju nekretnine, stana ili obiteljske kuće, izgradnju stana ili obiteljske kuće, rekonstrukciju, adaptaciju i popravak stana ili obiteljske kuće, kupnju građevinske čestice bez ili s djelomično izgrađenom građevinom te komunalno uređenje građevinske čestice (čl. 8). Bežovan (2019) navodi da prema spomenutom Zakonu štediša može štedjeti u više štedionica, s time da godišnja premija (državno poticana sredstva) u visini od 25% ostvaruje samo kod jedne štedionice, dok je najkraće vrijeme štednje za dodjelu stambenog kredita dvije godine.

Prema podacima Ministarstva financija⁵⁹ državna poticajna sredstva (DPS) za stambenu štednju u 2015. su iznosila 4,9%, što je odgovaralo maksimalnom iznosu od 245,00

⁵⁸ Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje. *Narodne novine*, br. 109/97, 117/97, 76/99, 10/01, 92/05, 92/05, 21/10, 15/13, 139/13, 151/14, 110/15.

kuna po pojedinom štediši, 2016. – 4,1% (205,00 kuna), a 2017. – 3,3% (165,00 kuna). 2018. – 1,8% (90,00 kuna), 2019. – 1,2% (60,00 kuna), 2020. – 0,7% (35,00 kuna), te 2021. – 0,3% (15,00 kuna). Sličan se trend nastavlja i nakon uvođenja eura, gdje 2022. iznosi 0,4% (2,65 eura), 2023. – 0,3% (1,99 eura), a 2024. se povećava na 1,8% (11,94 eura). Za 2025. predviđen je umjeren porast DPS-a na 3%, odnosno maksimalno 19,91 eura po stambenom štediši. Isplata DPS-a realizira se posredstvom Ministarstva financija. Navedeni trendovi DPS-a promatrani kroz desetljeće odražavaju prilagodbu politike poticanja stambene štednje, uz znatne fluktuacije koje idu prema smanjenju državne subvencije. Učinkovitost i djelotvornost ove mjere ukazuju na nizak omjer kredita i depozita (Bežovan, 2013, prema Bežovan, 2019) iz čega proizlazi da se nije koristio kreditni potencijal štedionica.

3.4.2. *Zakon o društveno poticanoj stanogradnji*⁶⁰

Krajem 1990-ih na inicijativu države osmišljen je Program društveno poticane stanogradnje radi zadovoljavanja stambenih potreba i poboljšanja kvalitete stanovanja što širega kruga građana kao i unapređenja graditeljstva (Bobovec i Mlinar, 2013:144). Program društveno poticane stanogradnje temelji se na odredbama Zakona o društveno poticanoj stanogradnji (ibid.) donesenog u prosincu 2001. Ovim Zakonom država je uspostavila sustav organizirane izgradnje stanova javnim sredstvima, uz osiguranje povrata uložених sredstava te prodaju izgrađenih stanova putem obročne otplate, a pod uvjetima koji su povoljniji u odnosu na tržište (čl. 2.). Predviđene mjere obuhvaćaju organiziranu izgradnju stanova javnim sredstvima, u pravilu u višestambenim zgradama i zgradama u nizu, namijenjenih za prodaju uz mogućnost obročnog načina plaćanja, prvenstveno građanima – državljanima Republike Hrvatske, radi rješavanja njihovih stambenih potreba, kao i jedinicama lokalne samouprave radi davanja u najam te radi osiguranja stanova zaštićenim najmoprimcima koji koriste stan u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (čl. 3).

APN i javne ustanove nositelji su investitorskih poslova u izgradnji, najmu i prodaji stanova (čl. 9). U skladu s javnim sredstvima i stambenim potrebama, uz suglasnost nadležnog ministra, APN utvrđuje i provodi Program društveno poticane stanogradnje - POS (čl. 9.a). Od početka provedbe programa do kraja 2024. izgrađeno je 9126 stanova u 296 objekata u 83 jedinice lokalne samouprave, a ukupna investicijska vrijednost tih stanova iznosila je 648,542.947,03 eura, za što je Hrvatska putem poticajnih sredstava uložila

⁵⁹ Ministarstvo financija. *Stambena štednja*. Posjećeno 12.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mf.in.gov.hr/istaknute-teme/financijska-trzista-i-financijska-pismenost/drzavna-poticajna-sredstva-3290/stambena-stednja-3291/3291>

⁶⁰ Zakon o društveno poticanoj stanogradnji. *Narodne novine*, br. 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 07/13, 26/15, 57/18, 66/19, 58/21, 72/25.

167,645.455,77 eura⁶¹. Provedba POS-a i dalje je u tijeku, unatoč mišljenju pojedinih kritičarima da je utjecala na povećanje potražnje, uz istovremeni rast cijena (Izvešće Pučke pravobraniteljice za 2024, 2025:114)⁶². Izvešće Pučke pravobraniteljice (ibid.) navodi nepravilnosti vezane uz kupnju putem POS-a, odnosno podatke da su se stambene jedinice, umjesto za stanovanje, nabavljale s ciljem iznajmljivanja turistima. Osim navedenih kritika, Bežovan (2019:426) također ističe da je ovaj je program „donesen bez rasprave u javnosti i bez mogućnosti da ključni dionici daju svoje primjedbe i prijedloge“. Uzimajući u obzir navedeno, POS se može okarakterizirati kao snažan, ali nedovoljno razvijen instrument stambene politike.

3.4.3. *Zakon o subvencioniranju stambenih kredita*⁶³

Program subvencioniranja stambenih kredita uspostavljen je 2017. donošenjem Zakona o subvencioniranju stambenih kredita s ciljem olakšavanja stjecanja stambenih objekata osobama mlađima od 45 godina, a s namjerom poticanja demografske revitalizacije, obnove urbanih područja i suzbijanja negativnih trendova iseljavanja (Kunovac i Žilić, 2021). Program je osmišljen na principu državnog subvencioniranja dijela anuiteta tijekom početnog perioda otplate stambenog kredita, pri čemu je 2017. godine država pokrivala 50% iznosa mjesečnog anuiteta u prve četiri godine otplate kredita, uz mogućnost produljenja navedenog razdoblja u slučaju proširenja obitelji korisnika tijekom trajanja subvencije (ibid.). Zakonska regulativa nije obuhvatila mehanizme reguliranja tržišta nekretnina, već je kućanstvima prepušteno da samostalno ugovaraju kupnju nekretnine i odaberu poslovnu banku koja će osigurati financiranje navedene kupnje (ibid.). Nakon postizanja sporazuma o uvjetima ugovora i odobrenja kredita, kućanstvo je moglo podnijeti zahtjev za subvenciju. Realizacija subvencije provodi se posredstvom APN-a koja objavljuje natječaje za subvencije, prikuplja zahtjeve te provjerava ispunjavaju li kriterije i odobrava subvencije (Kunovac i Žilić, 2021:7). Autori ukazuju na manjkavost ovog programa koji se očituje u ograničenoj mogućnosti prijave za subvenciju, obično tijekom rujna i listopada tekuće godine, odnosno unutar vremenskog intervala od mjesec dana (Kunovac i Žilić, 2021:7).

⁶¹ Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (APN). (2025.). *Godišnje izvješće o poslovanju i završni račun Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama za 2024. godinu*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://apn.hr/app/uploads/2025/05/3.1.-Godišnje-izvješće-o-radu-APN-a-za-2024.pdf>

⁶² Pučka pravobraniteljica (2025). *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2024. Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj*. Posjećeno 02.05.2025. na mrežnoj stranici: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-04-02/142202/IZVJ_PUCKA_PRAVOBRANITELJICA_2024.pdf

⁶³ Zakon o subvencioniranju stambenih kredita. *Narodne novine*. br. 65/17, 61/18, 66/19, 146/20.

U nastavku, na temelju dostupnih podataka⁶⁴, slijedi pregled broja zaprimljenih i odobrenih zahtjeva po ovoj stambenoj mjeri, razvrstanih po godinama. Tijekom 2017. ukupan broj zaprimljenih i odobrenih zahtjeva iznosio je 2.399, od čega je 2.299 odobreno, dok je 100 odbijeno, povučeno ili je došlo do raskida ugovora. U 2018. zaprimljeno je 3.033 zahtjeva, od kojih je 2.944 odobreno, a 89 odbijeno, povučeno ili raskinuto. Tijekom 2019. zaprimljeno je 4.260 zahtjeva, od čega je 4.150 odobreno, dok je 110 odbijeno, povučeno ili raskinuto. U 2020. godine – u I. krugu evidentiran je 3.681 zahtjev, pri čemu je njih 3.618 odobreno, a 63 odbijeno, povučeno ili raskinuto. U 2020. godini – u II. krugu zabilježen je 4.651 zahtjev, od kojih je 4.535 odobreno, dok je 116 odbijeno, povučeno ili raskinuto. U 2021. zaprimljeno je 4.739 zahtjeva, od čega je 4.623 odobreno, a 116 odbijeno, povučeno ili raskinuto. Tijekom 2022. zaprimljeno je 5.870 zahtjeva, od čega je 5.680 odobreno, dok je 190 odbijeno, povučeno ili raskinuto. U 2023. ukupno je zaprimljeno 5.560 zahtjeva, od tog je 5.345 odobreno, a 215 odbijeno, povučeno ili raskinuto. Ukupno je odobreno blizu 353 milijuna eura subvencija (do sada je isplaćeno oko 207 milijuna eura). Na temelju analiziranih podataka za razdoblje 2017.–2023. uočljiv je kontinuirani porast broja zaprimljenih i odobrenih zahtjeva za subvencionirane stambene kredite. Kunovac i Žilić (2021) utvrđuju da su subvencionirani stambeni krediti imali učinak na porast cijena nekretnina, naročito u urbanim područjima (Kunovac i Žilić, 2021).

U nastavku će biti prikazano detaljno mapiranje svih relevantnih zakona vezanih za stambenu politiku u Hrvatskoj.

Tablica 4: Kratak pregled temeljnih zakona i njihovih karakteristika

#	Naziv zakona	Godina donošenja	Ključni elementi
1.	Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo ⁶⁵	1991. (prvi put)	Prodaja društvenih stanova na kojima postoji stanarsko pravo, nositeljima tog prava.
2.	Zakon o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade ⁶⁶	2006.	Prodaja stanova namijenjenih za nadstojnike stambene zgrade.
3.	Zakon o najmu stanova ⁶⁷	1996. (prvi put)	Reguliranje postojanje zaštićene i slobodno ugovorene najamnine
4.	Zakon o naknadi za	1996. (prvi put)	Prodaja nacionaliziranih

⁶⁴ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske. *Subvencioniranje stambenih kredita*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://mpgi.gov.hr/subvencioniranje-stambenih-kredita-8253/8253>

⁶⁵ Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. *Narodne novine*, br. 27/91.

⁶⁶ Zakon o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade. *Narodne novine*, br. 22/06.

⁶⁷ Zakon o najmu stanova. *Narodne novine*, br. 91/96.

	imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ⁶⁸		stanova na kojem postoji stanarsko pravo.
5.	Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ⁶⁹	1996. (prvi put)	Pretvorba preostalog dijela stambenog fonda.
6.	Zakon o poticanju prodaje stanova ⁷⁰	2010.	Odobrovanje zajmova iz državnih sredstava za kupnju stana.
7.	Zakon o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita ⁷¹	2011.	Subvencioniranje stambenih kredita.
8.	Zakon o subvencioniranju stambenih kredita ⁷²	2017. (prvi put)	Olakšavanje stjecanja stambenih objekata osobama mlađima od 45 godina.
9.	Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima ⁷³	2018. (prvi put)	Stambene mjere usmjerene na rješavanje stambenih pitanja korisnika tih područja.
9.	Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje ⁷⁴	1997. (prvi put), izmijenjen i dopunjen 9 puta (zadnja izmjena 2015.)	Subvencioniranje stambene štednje u svrhu stvaranja povoljnijih uvjeta za kupnju nekretnine.
10.	Zakon o društveno poticanoj stanogradnji ⁷⁵	2001. (prvi put), izmijenjen i dopunjen 10 puta (zadnja izmjena 2025.)	Uspostava sustava organizirane izgradnje stanova javnim sredstvima.
11.	Zakon o subvencioniranju stambenih kredita ⁷⁶	2017. (prvi put), izmijenjen i dopunjen 3 puta (zadnja izmjena 2020.)	Subvencioniranje stambenih kredita za osobe mlađe od 45 godina.

Tablicu izradila autorica na temelju javno dostupnih podataka.

Navedeni zakoni ukazuju na kontinuiranu prisutnost državne intervencije u području stanovanja, pri čemu se kao temeljni instrumenti provedbe stambene politike ističu financijski poticaji, subvencije i programi stambene izgradnje.

⁶⁸ Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. *Narodne novine*, br. 92/96.

⁶⁹ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. *Narodne novine*, br. 91/96.

⁷⁰ Zakon o poticanju prodaje stanova. *Narodne novine*, br. 38/10.

⁷¹ Zakon o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita. *Narodne novine*, br. 31/11.

⁷² Zakon o subvencioniranju stambenih kredita. *Narodne novine*, br. 65/17, 61/18, 66/19, 146/20.

⁷³ Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima. *Narodne novine*, br. 106/18.

⁷⁴ Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje. *Narodne novine*, br. 109/97, 117/97, 76/99, 10/01, 92/05, 92/05, 21/10, 15/13, 139/13, 151/14, 110/15.

⁷⁵ Zakon o društveno poticanoj stanogradnji. *Narodne novine*, br. 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 07/13, 26/15, 57/18, 66/19, 58/21, 72/25.

⁷⁶ Zakon o subvencioniranju stambenih kredita. *Narodne novine*, br. 65/17, 61/18, 66/19, 146/20.

4. ANALIZA UTJECAJA CIVILNOG DRUŠTVA NA STAMBENU POLITIKU

Svrha ove analize je istražiti i analizirati utjecaj civilnog društva na oblikovanje dva ključna dokumenta stambene politike u Republici Hrvatskoj. U tom se kontekstu naglasak stavlja na ulogu organizacija civilnog društva (OCD), konkretno udruga, kao posrednika između građana, stručne javnosti i donositelja odluka. Kao prvi dokument odabran je Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030. (u daljnjem tekstu: Nacionalni plan)⁷⁷, zbog svoje središnje uloge u definiranju ciljeva, mjera i instrumenata nacionalne stambene politike. Drugi je dokument Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.⁷⁸ (u daljnjem tekstu: Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a). Ovaj se dokument odnosi na specifičan aspekt stambene politike vezane uz određenu skupinu građana, odnosno zaštićene najamoprince i vlasnike stanova u kojima žive zaštićeni najamoprinci. Odabirom navedenih dokumenata omogućuje se analiza utjecaja OCD-ova unutar dva različita institucionalna i normativna okvira, strateškog i normativno-pravnog. U ovom se radu ne provodi evaluacija niti cjelovita analiza stambene politike, već se elementi analize javnih politika koriste kao analitički okvir za istraživanje mehanizama putem kojih OCD-ovi utječu na oblikovanje stambene politike. Temeljna analitička dimenzija bit će formalni i neformalni mehanizmi djelovanja OCD-ova, uz dodatno razmatranje primjene tih mehanizama u različitim fazama oblikovanja stambene politike, s ciljem utvrđivanja doprinosa OCD-ova i procjene njihova stvarnog utjecaja. Navedeni pristup omogućit će uvid u ulogu OCD-ova u fazama oblikovanja gore navedenih dokumenata - iniciranja, formuliranja, odlučivanja, provedbe i evaluacije.

4.1. Metodologija analize stambene politike

Analiza se provodi s ciljem istraživanja i utvrđivanja utjecaja OCD-ova na oblikovanje stambene politike u Republici Hrvatskoj. Prvi analizirani dokument je Nacionalni plan budući je temeljni strateški dokument stambene politike te obuhvaća potrebe velikog dijela stanovništva. Nacionalni plan nudi strukturirani javnopolitički odgovor na pitanja stanovanja kroz jasno definirane ciljeve, mehanizme, mjere, aktere i očekivane rezultate, a sukladno

⁷⁷ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030*. Posjećeno 21.09.2025. na mrežnoj stranici:

https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/NPSP/2025_03_26_NPSP.pdf

⁷⁸ Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. *Narodne novine*, br. 36/24.

metodologiji analize javnih politika (Grdešić, 2006). Analiza Nacionalnog plana važna je kako bi se utvrdilo prepoznaju li OCD-ovi stambenu politiku kao relevantan segment društva, jesu li pridonijeli njezinu oblikovanju putem formalnih i neformalnih mehanizama, uključujući prijedloge i zahtjeve, te jesu li i u kojoj mjeri njihovi doprinosi prepoznati i ugrađeni u dokumentu. Također je ključno utvrditi je li i u kojim fazama procesa kreiranja predmetne politike vidljiv njihov utjecaj.

Drugi analizirani dokument, Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, odabran je zbog svoje uloge u rješavanju dugogodišnjeg i društveno značajnog problema zaštite prava vezanih uz stanovanje, a koji u hrvatskom kontekstu traje više od tri desetljeća. Iako se radi o pravnom instrumentu, a ne o javnoj politici u užem smislu, ovaj Zakon se u istraživanju promatra kao dio šireg konteksta i nadzora provedbe stambene politike, a ne kao primarni predmet analize politike (Grdešić, 2006). Također, analiza uzima u obzir participaciju OCD-ova u oblikovanju predmetnog Zakona.

U procesu provedbe ove analize primjenjuje se kombinacija kvalitativne i kvantitativne istraživačke metode, uz korištenje sekundarnih izvora informacija i podataka (Grdešić, 2006:33-46). Kvalitativna analiza se temelji na proučavanju javnopolitičkih i normativnih dokumenata, službenih izvješća, medijskih objava te inicijativa OCD-ova. Posebna pažnja usmjerena je na identificiranje formalnih i neformalnih mehanizama participacije OCD-ova u različitim fazama oblikovanja stambene politike (identificiranja problema, formuliranja, odlučivanja, provedbe i evaluacije). Kvantitativna analiza obuhvaća pregled dostupnih statističkih podataka, učestalost sudjelovanja OCD-ova u savjetovanju s javnošću, kao i broj i vrstu podnesenih prijedloga OCD-ova u postupku donošenja relevantnog strateškog i normativnog dokumenata. Time se omogućuje procjena opsega i intenziteta sudjelovanja OCD-ova, kao i njihov doprinos u oblikovanju stambene politike. Glavni cilj istraživanja jest ispitati i procijeniti utjecaj OCD-ova na oblikovanje odabranih dokumenta koji se odnose na stambenu politiku u Hrvatskoj.

Analitički okvir sastoji se od dvije međusobno povezane dimenzije utjecaja OCD-ova, koji omogućuje uvid u različite oblike djelovanja OCD-ova te procjenu njihove djelotvornosti u oblikovanju stambene politike. Prva dimenzija odnosi se na formalne mehanizme utjecaja, poput sudjelovanja OCD-ova u radnim skupinama, uključivanja u proces savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, podnošenja komentara i prijedloga na nacрте dokumenata te upućivanja službenih podnesaka tijelima javne vlasti, kao i njihovu ulogu u oblikovanju sadržaja tih dokumenata. Ovi mehanizmi predstavljaju institucionalne puteve participacije koji omogućuju OCD-ovima aktivno sudjelovanje u procesu izrade javnih politika (OECD,

2005). Druga dimenzija obuhvaća neformalne mehanizme, koji uključuju: pritužbe, prosvjede, lobiranje (Goetz i Gaventa, 2001) te zagovaranje (Cherry, 2016).

U cilju sagledavanja djelovanja i utjecaja OCD-ova u području stambene politike, u istraživanju se primjenjuju sljedeće metode:

- Prvo, provedena je analiza relevantnih dokumenata (Krippendorff, 2004), uključujući Nacionalni plan, Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a, kao i drugih povezanih propisa, odluka Ustavnog suda, zapisnika saborskih odbora, izvješća Pučke pravobraniteljice te izvješća i analize sustava e-Savjetovanja.
- Drugo, provedeno je pretraživanje objava u medijima, na službenim mrežnim stranicama aktera i s njima povezanim društvenim mrežama (Bardach, 2012) u vremenskom okviru od 2008. do 2025. godine. Fokus je pretraživanja bio na temama relevantnim za stambenu politiku, koje se tiču položaja zaštićenih najmoprimaca te vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci. Kriterij za odabir objava u medijima uključuje internetsko pretraživanje uz korištenje kombinacije sljedećih ključnih riječi: „udruge“, „stambena politika“, „utjecaj“, „zaštićeni najmoprimci“, „vlasnici stanova“ i slično. Nakon pronalaska rezultata za određeno pretraživanje ti su izvori korišteni kao referenca, bilo na nacionalnoj ili lokalnoj razini (npr. Nacional, Jutarnji list, HRT, Indeks.hr, Zadarski.hr, Dubrovnik.hr, HINAZDRAVLJE).
- Treće, provedena je analiza e-Savjetovanja utemeljena na kvalitativnoj analizi sadržaja i kvantitativnoj analizi koja se odnosi na broj podnesenih komentara OCD-ova, omjer prihvaćenih, djelomično prihvaćenih i odbijenih komentara, kao i onih primljenih na znanje.

4.2. *Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030.*

Nacionalni plan predstavlja jednu od vrsta akata strateškog planiranja (čl. 2. Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske⁷⁹) sa srednjoročnim rokom važenja koji donosi Vlada za razdoblje od pet do deset godina (čl. 10. i 12.). Nacionalni plan je akt od nacionalne važnosti kojim se pobliže određuje provedba strateških ciljeva Nacionalne razvojne strategije i drugih strategija te sadrži posebne ciljeve, a ujedno predstavlja okvir za oblikovanje mjera, projekata i aktivnosti u provedbenim programima tijela državne uprave (čl. 19.). Odluku o izradi Nacionalnog plana donosi Vlada, dok njegovu izradu provodi nadležno tijelo državne uprave (ibid.). U skladu s tim, Vlada je 6. travnja

⁷⁹ Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 123/17, 151/22.

2023., na 206. sjednici, donijela Odluku o pokretanju postupka izrade Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024.⁸⁰. Tom je odlukom utvrđeno da će se navedenim Planom, kao aktom strateškog planiranja za područje stanovanja, strukturirati javne politike te definirati posebni ciljevi u području stanovanja, koji će biti prikazani u nastavku ovog rada.

U tom normativnom i institucionalnom okviru, u Republici Hrvatskoj se niz godina kontinuirano isticao problem nedostatka sustavne i cjelovite stambene politike. S tim u vezi, različiti su akteri sudjelovali u kreiranju javne rasprave i detektiranju strukturnih manjkavosti postojećeg poretka, pri čemu je važnu ulogu imala institucija Pučke pravobraniteljice. Kao neovisno tijelo zaduženo za zaštitu i promicanje ljudskih prava (čl. 2)⁸¹, Pučka pravobraniteljica niz godina u svojim godišnjim izvješćima Saboru upozorava na teškoće u ostvarivanju prava na adekvatno stanovanje te sustavno zagovara potrebu izrade strategije stanovanja⁸². Ta strategija trebala bi obuhvatiti analizu pravnog i institucionalnog okvira, uzimajući u obzir potrebe različitih kategorija građana, osobito marginaliziranih skupina, te razvijati modele dugoročnog, financijski održivog stanovanja, uključujući i javni najam. Isticala je važnost usmjeravanja pozornosti na zbrinjavanje ugroženih društvenih skupina, osiguranje hitnog smještaja nakon elementarnih nepogoda, zbrinjavanje žrtava nasilja, osoba kojima prijeti deložacija i koje nemaju sredstava za osiguranje vlastitog smještaja. Navela je važnost osnaživanja prava najmoprimaca od neočekivanih i neplaniranih događaja te osiguranja prioritarnog statusa stambenih sporova u sudskim postupcima (Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024, 2025:115).

4.2.1. *Mehanizmi utjecaja OCD-ova izvan procesa oblikovanja Nacionalnog plana*

Premda je djelovanje institucije Pučke pravobraniteljice važno u prepoznavanju problema ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje, razvoj stambene politike ne može se promatrati isključivo kroz institucionalno djelovanje, već i kroz utjecaj drugih društvenih aktera. U tom kontekstu OCD-ovi imaju važnu ulogu u problematiziranju društvenih pitanja u javnom prostoru. U pogledu predmetne problematike različiti su OCD-ovi, koristeći formalne i neformalne mehanizme, nastojali doprinijeti podizanju razine javne svijesti o navedenoj

⁸⁰ Vlada Republike Hrvatske (2023). *Prijedlog odluke o pokretanju postupka izrade Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024.* 206. sjednica, točka 8 dnevnog reda. Posjećeno 11.12.2024. na mrežnoj stranici: <https://vlada.gov.hr/sjednice/206-sjednica-vlade-republike-hrvatske-38090/38090>

⁸¹ Zakon o pučkom pravobranitelju. *Narodne novine*, br. 76/12.

⁸² Pučka pravobraniteljica (2025). *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2024. Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj*. Posjećeno 02.05.2025. na mrežnoj stranici: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-04-02/142202/IZVJ_PUCKA_PRAVOBRANITELJICA_2024.pdf

problematici te utjecati na oblikovanje stambene politike. Njihov doprinos razvoju stambene politike manifestira se kroz različite aktivnosti - mehanizme.

U nastavku se iznosi sažeti prikaz istraživanja koje je 2021. provela agencija Promocija plus na reprezentativnom uzorku od 1007 punoljetnih stanovnika grada Zagreba. Teme istraživanja odnosile su se na strukturu stambenih statusa, vlasničkih odnosa te stambenih potreba različitih društvenih skupina. Istraživanje je naručeno od udruge Pravo na grad (Pravo na grad, 2022). Rezultati predmetnog istraživanja ukazali su na postojanje nekoliko kategorija građana koje su nedovoljno obuhvaćene postojećim mjerama stambene politike, uključujući osobe koji žive kao podstanari (2.2 %), mlade osobe koje žive u roditeljskom domu (29.3 %), vlasnike stanova stečenih isključivo putem stambenih kredita (11.6 %) te osobe koje žive u nekretninama bračnih partnera (15.5 %) ili njihovih roditelja (2.5 %), pretežno žene (Pravo na grad, 2022:14). Nalazi istraživanja istaknuli su nekoliko relevantnih aspekata u području stanovanja i stambene politike, uključujući pitanje prava vlasništva nad stambenim prostorom i s njim povezanih prava, stjecanje vlasništva isključivo putem kredita, loš standard i nesigurnost podstanara te nepriuštivost stanovanja na tržištu (Pravo na grad, 2022).

Centar za mirovne studije (CMS) je 2021. na svojoj mrežnoj stranici objavio je osvrt na problematiku prava stanovanja u kojem se ističe da Hrvatska zaostaje za ostalim državama članicama EU u segmentu reguliranja stambenih pitanja⁸³. Navedena udruga smatra da je neophodno jačanje kapaciteta i suradnje OCD-ova te kontinuirani pritisak na donositelje odluka. Nadalje, u kontekstu aktivnog djelovanja OCD-ova, CMS predlaže proaktivni pristup izradom nacрта prijedloga javnih politika u suradnji s ranjivim skupinama, građanima i stručnjacima, s ciljem značajnog poboljšanja razine zaštite i promocije socijalnih prava.

Nadalje, Kuća ljudskih prava u Zagrebu (mreža OCD-ova⁸⁴) u izvješčaju *Ljudska prava u Hrvatskoj - Pregled stanja za 2022.* (Đaković i Novosel, 2023) ističe da Republika Hrvatska još uvijek nema cjelovitu stambenu politiku koja bi se temeljila na stvarnim potrebama stanovništva. Pravo na stanovanje u praksi te u javnom diskursu i dalje se dominantno povezuje s vlasništvom nad nekretninom. Paralelno s tim, broj javnih stambenih jedinica kojima upravljaju gradovi ili država kontinuirano opada, dok su mjere stambene

⁸³ Centar za mirovne studije. *PRAVA U PRAKSI - Participacijom i suradnjom do kvalitetnih politika zaštite socio-ekonomskih prava*. Objavljeno 15.01.2021. Posjećeno 20.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.cms.hr/prava-u-praksi-participacijom-i-suradnjom-do-kvalitetnih-politika-zastite-socio-ekonomskih-prava/>

⁸⁴ Kuća ljudskih prava Zagreb. *O nama*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.kucaljudskihprava.hr/o-nama/>

politike usmjerene gotovo isključivo na pružanje potpore kupnji stanova putem kreditnog zaduživanja (ibid.).

U navedenom se izvješću kao glavna mjera stambene politike navodi jednokratno subvencioniranje stambenih kredita, unatoč tome što takva mjera doprinosi rastu cijena na tržištu nekretnina, primjenjiva je isključivo na kreditno sposobne građane koji zadovoljavaju dodatne uvjete te potiče dugoročno zaduživanje stanovništva. Metode i troškovi rješavanja stambenog pitanja posebno su neodrživi za mlade, s obzirom na to da cijene dugoročnog najma rastu po godišnjoj stopi od 11%, uz istodobno znatno smanjenje dostupnosti takvog najma. Nepriuštivost stanovanja jedan je od ključnih razloga zbog kojih gotovo 65 % mladih u dobi od 25 do 34 godine i dalje živi s roditeljima (ibid.).

Nadalje, bitne društvene kategorije koje zahtijevaju pozornost u kontekstu stambene politike uključuju, između ostalog, osobe s posebnim potrebama i pojedince beskućnike. U tom smislu Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske (SOIH), kao udruga čiji je jedan od ciljeva poboljšanje kvalitete života osoba s invaliditetom kroz razvoj sustava samostalnog življenja radi postizanja izjednačavanja mogućnosti⁸⁵, provodi kampanju pod nazivom „Je li osobama s invaliditetom u RH primjereno stanovanje lutrija?“⁸⁶. Navedena kampanja se provodi od 2021. u partnerstvu s 13 nacionalnih saveza osoba s invaliditetom u okviru Razvojne suradnje usmjerene na unapređenje kvalitete življenja osoba s invaliditetom. Svrha kampanje je istaknuti činjenicu da socijalno stanovanje predstavlja jednu od ključnih javnih politika svake vlade. Kampanja također navodi da su adekvatne politike i mjere koje podupiru odgovarajuće stambeno zbrinjavanje od iznimne važnosti za uspostavljanje ravnoteže i rješavanje stambenih pitanja, kako bi se ostvarila korist za cjelokupno društvo. Istovremeno, zagovara pristupačno i kvalitetno životno okruženje te osiguravanje uvjeta za neovisno življenje osobama s invaliditetom, kao i donošenje pravnog okvira socijalnog stanovanja u Hrvatskoj, uključujući Zakon o socijalnom stanovanju i Strategiju stambene politike RH do 2030.

⁸⁵ Registar udruga. Detalji udruge *Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske*. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBWmFqZWRuaWNhIHhdmV6YSBvc29iYSBzIGludmFsaWRpdGV0b20gSHJ2YXZa-UAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgGy9wE>

⁸⁶ Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske – SOIS. *Je li osobama s invaliditetom u RH primjereno stanovanje lutrija?* Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.soih.hr/soih-izdvojeno/primjerenostanovanjenielutrija?utm>

U usporedbi s ostalim društvenim skupinama, Hrvatska mreža za beskućnike (HMB)⁸⁷ obratila se javnosti apelom povodom obilježavanja Svjetskog dana beskućnika 2024., u kojem je istaknula zabrinjavajući podatak o postojanju više od 2.000 beskućnika na području Hrvatske, uz napomenu da je u prihvatilištima i prenoćištima raspoloživo svega 420 ležajeva⁸⁸. Osim toga, navode kako više od 10.000 osoba živi u neadekvatnim i nesigurnim stambenim uvjetima. Istaknuto je kako je beskućništvo u Hrvatskoj teško precizno definirati, imajući u vidu činjenicu da velik broj beskućnika ne posjeduje osobne dokumente niti koristi institucionalnu pomoć. Smještajni kapaciteti prihvatilišta i prenoćišta su nedovoljni, a tek 11 od 24 najvećih gradova i županijskih sjedišta udovoljava zakonskim obvezama financiranja navedenih usluga. Zapažena je promjena u strukturi beskućnika, s porastom broja starijih osoba, osoba s mentalnim bolestima te osoba s intelektualnim teškoćama. Upozoreno je na izraženu socijalnu isključenost ove skupine te se poziva na donošenje nacionalne strategije za prevenciju beskućništva i osiguravanje socijalnog stanovanja.

Navedene aktivnosti OCD-ova opisane u ovom dijelu rada mogu se smatrati neformalnim mehanizmima utjecaja jer se odvijaju izvan formalnih procedura oblikovanja javne politike, a istovremeno doprinose vidljivosti stambenih problema i načinu na koji se o njima govori u javnom prostoru.

4.2.2. *Mehanizmi utjecaja OCD-ova u procesu oblikovanja Nacionalnog plana*

Postupak oblikovanja javnih politika može se promatrati kroz nekoliko međusobno povezanih faza (dnevni red, formuliranje, odlučivanje, provedba i evaluacija) unutar kojih tijela javne vlasti, uz sudjelovanje različitih aktera, prepoznaju društveni problem i oblikuju mjere za njegovo rješavanje. Ovakav okvir omogućuje analizu načina i opsega sudjelovanja i utjecaja OCD-ova u pojedinim fazama stambene politike. U nastavku se faze procesa oblikovanja koriste kao analitički okvir za prikaz načina na koji OCD-ovi koriste formalne i neformalne mehanizme utjecaja.

4.2.2.1. *Dnevni red*

Snažan poticaj za stavljanje stambene politike na dnevni red predstavlja Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. u kojoj su utvrđena četiri razvojna smjera: 1. održivo gospodarstvo i društvo, 2. jačanje otpornosti na krize, 3. zelena i digitalna tranzicija,

⁸⁷ Registar udruga. Detalji udruge *Hrvatska mreža za beskućnike*. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!/udruga-detajli/4QcBAAABAAEBnWhydmF0c2thIG1yZcW-YSB6YSBiZXNrdeSHbmlrZQAAAAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAYisBw>

⁸⁸ HINAZDRAVLJE. *U Hrvatskoj je 2000 beskućnika, 10.000 ljudi živi u lošim uvjetima*. Objavljeno 10.10.2024. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://zdravlje.hina.hr/aktualno/u-hrvatskoj-je-2000-beskućnika-10-000-ljudi-zivi-u-losim-uvjetima/>

te 4. ravnomjeran regionalni razvoj⁸⁹. U svrhu ostvarenja navedenih smjerova, definirani su strateški ciljevi, a među njima demografska revitalizacija i bolji položaj obitelji nalazi se na šestom mjestu, unutar smjera Jačanja otpornosti na krize. U vezi postizanja navedenog cilja tom Strategijom predviđeno je da će Hrvatska u narednom desetljeću izvršiti značajna ulaganja u javnu infrastrukturu, s naglaskom na povećanje stambenog fonda radi osiguranja trajnog stambenog zbrinjavanja mladih obitelji (...). Ishod ovog cilja je ublažavanje negativnih demografskih trendova i izgradnja poticajnog okruženja za mlade i obitelj.

Daljnji poticaj za stavljanje ove politike na dnevni red ima Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033.⁹⁰ U Strategiji se ističe da se Republika Hrvatska, s obzirom na stupanj depopulacije, nalazi među pet država članica Europske unije s najizraženijim negativnim demografskim trendovima te se kao primarna mjera za poboljšanje stanja naglašava potreba osiguravanja priuštivog stanovanja. Na taj se način pitanje stanovanja postavlja kao ključno demografsko i razvojno pitanje, s posebnim fokusom na mlade i obitelj, a ne isključivo kao socijalni ili tržišni problem.

S obzirom na to da je demografska revitalizacija prepoznata kao ključno nacionalno pitanje za budući razvoj zemlje (ibid.), pokrenute su aktivnosti vezane za izradu sveobuhvatne stambene javne politike koje su dovele do postavljanja na dnevni red dokumenta pod naslovom Nacionalni plan. Ovaj dokument predstavlja prvi srednjoročni akt strateškog planiranja od nacionalne važnosti za područje stanovanja u Hrvatskoj, koji će urediti javne politike i specificirati posebne ciljeve u području stanovanja (Nacionalni plan, 2025:10). Početne postavke za izradu Nacionalnog plana bile su: 1. stanovanje je jedno od temeljnih ljudskih potreba, 2. stanovanje je sastavni element gospodarstva države, 3. stanovanje treba sagledavati interdisciplinarno, i 4. potrebno je uvažavati tržišne mehanizme (ibid.:13).

Ranije navedene aktivnosti OCD-ova i neovisnih institucija u ovoj fazi mogu se okarakterizirati kao neformalni mehanizmi utjecaja, čiji je cilj bio usmjeren na postavljanje stambene politike na dnevni red, putem javnih zagovaranja, izvještavanja i zagovaranja potrebe za sustavnom stambenom politikom.

4.2.2.2. *Formuliranje*

U ovom dijelu prikazat će se doseg sudjelovanja i utjecaj OCD-ova u fazi formuliranja Nacionalnog plana, s ciljem utvrđenja u kojoj mjeri je njihova participacija imala stvaran normativni utjecaj na sadržaj ovog strateškog dokumenta. Prvi korak u ovoj fazi poduzela je Vlada kada je na 206. sjednici održanoj 6. travnja 2023. donijela Odluku o pokretanju

⁸⁹ Nacionalna razvoja strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. *Narodne novine*, br. 13/21.

⁹⁰ Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. *Narodne novine*, br. 36/24.

postupka izrade Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024.⁹¹, za što je zadužila Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (ibid., čl. I). Slijedom toga, nadležno je Ministarstvo Odlukom o osnivanju i imenovanju Radne skupine za izradu nacрта Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024. KLASA: 371-01/23-01/139 od 11. travnja 2023. osnovalo Radnu skupinu za izradu nacрта navedenih dokumenata. Odlukom je imenovan 21 član, od kojih pet iz Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, šest iz drugih ministarstava, uključujući pravosuđe i upravu, financije, znanost i obrazovanje, gospodarstvo i održivi razvoj, mirovinski sustav, obitelj i socijalne politike te regionalnog razvoja i fondova EU, jedan predstavnik Ureda predsjednika Vlade, pet predstavnika znanstvene zajednice (Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Arhitektonskog fakulteta u Zagrebu, Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Ekonomski institut Zagreb, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu), te po jedan predstavnik Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade, Udruženja posrednika u prometu nekretninama pri Hrvatskoj gospodarskoj komori, Hrvatske komore arhitekata i Hrvatske gospodarske komore, što čini ukupno pet predstavnika. Ministarstvo je 3. srpnja 2024. donijelo odluku o izmjeni i dopuni Odluke o osnivanju i imenovanju Radne skupine za izradu nacрта Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024., KLASA: 371-01/23-01/139 od 11. travnja 2023., pod istom KLASOM, na način da je mijenjala prethodnu odluku u dijelu koja se odnosi na imenovanje članova Radne skupine. Novom odlukom imenovala je 31 člana Radne skupine, od kojih deset predstavnika iz Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, sedam predstavnika iz drugih ministarstava, uključujući pravosuđe, upravu i zelenu tranziciju, financije, znanost, obrazovanje i mladi, gospodarstvo, rad, mirovinski sustav, obitelj i socijalne politike, regionalnog razvoja i fondova EU te demografije i useljništva, jedan predstavnik Ureda predsjednika Vlade, četiri predstavnika iz znanstvene zajednice (Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, Ekonomskog instituta Zagreb, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu) te po jedan predstavnik Hrvatske komore arhitekata, Hrvatske gospodarske komore, Udruženja posrednika u prometu nekretninama pri Hrvatskoj

⁹¹ Vlada Republike Hrvatske (2023). *Prijedlog odluke o pokretanju postupka izrade Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024.* 206. sjednica, točka 8 dnevnog reda. Posjećeno 11.12.2024. na mrežnoj stranici: <https://vlada.gov.hr/sjednice/206-sjednica-vlade-republike-hrvatske-38090/38090>

gospodarskoj komori, Grada Osijeka, Udruge gradova⁹², Hrvatske zajednice općina⁹³, Državnih nekretnina d.o.o., Hrvatske zajednice županija⁹⁴ i dodatno jedan zajednički predstavnik Udruge gradova i Grada Zagreba, ukupno devet predstavnika. Prema strukturi aktera vidljivo da u Radnu skupinu, osim predstavnika udruga općina, gradova i županija, nisu bili imenovani pripadnici drugih udruga i OCD-ova. Također, smanjen je broj članova znanstvene zajednice, s pet na četiri, što govori o smanjenom utjecaju znanstvenih teorija i istraživanja na razvoj Nacionalnog plana.

Tijekom faze formuliranja, osobito za vrijeme provedbe postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću posredstvom platforme e-Savjetovanja, građani i OCD-ovi imali su priliku sudjelovati i utjecati na sadržaj dokumenta iznošenjem prijedloga, primjedbi i komentara, s ciljem uklanjanja nedostatka ili poboljšanja određenih mjera predviđenih prijedlogom nacрта Nacionalnog plana. U nastavku će se analizirati postupak e-Savjetovanja o prijedlogu nacрта Nacionalnog plana, koji je trajao 30 dana, od 31. prosinca 2024. do 30. siječnja 2025.⁹⁵ Tijekom navedenog postupka zaprimljeno je 307 komentara, od čega su njih 2 (0.65 %) prihvaćena, 202 (65.80 %) nisu prihvaćena, 1 (0.33 %) djelomično prihvaćen, dok je 102 komentara (33.22 %) primljeno na znanje⁹⁶. Komentare su iznijele sljedeće skupine aktera:

- Hrvatska mreža za beskućnike podnijela je 21 komentar, od čega je 1 prihvaćen, 18 nisu prihvaćeni, a ostalih 2 primljeno na znanje;
- Grad Dubrovnik podnio je 1 komentar koji je prihvaćen;
- Udruga za beskućnike i socijalno ugrožene osobe OAZA podnijela je 5 komentara, od kojih nijedan nije prihvaćen;

⁹² Registar udruga. Detalji udruge *Udruga gradova*. Posjećeno 01.01.2025. na mrežnoj stranici:

<https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!/udruga-detalji/4QcBAAABAAEBdWRydWdhIGdyYWRvduEAAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgGwgQQ>

⁹³ Registar udruga. Detalji udruge *Hrvatska zajednica općina*. Posjećeno 27.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!/udruga-detalji/4QcBAAABAAEBmmhydmF0c2thIHphamVkbmljYSBvcMSHaW5hAAAAAAAAAAAAAAAAAEBAW9p4gIBroEE>

⁹⁴ Registar udruga. Detalji udruge *Hrvatska zajednica županija*. Posjećeno 27.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!/udruga-detalji/4QcBAAABAAEBnGhydmF0c2thIHphamVkbmljYSDFvnVwYW5pamEAAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgGWvQQ>

⁹⁵ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine na javnom savjetovanju*. Objavljeno 31.12.2024. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/nacionalni-plan-stambene-politike-republike-hrvatske-do-2030-godine-na-javnom-savjetovanju/18101>

⁹⁶ e-Savjetovanja. *Izješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Prijedlog Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. godine*. Posjećeno 25.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?EntityId=29450&SortBy=&SortOrder=&TextFilter=&StatusIdFilter=&UserIdFilter=>

- Udruga MOST podnijela je 1 komentar koji nije prihvaćen;
- Dom nade – Udruga za podršku beskućnicima i ostalim socijalno ugroženim skupinama podnijela je 1 komentar koji nije prihvaćen;
- Udruga Pet Plus podnijela je 5 komentara, od kojih nijedan nije prihvaćen;
- Centar za razvoj neprofitnih organizacija podnio je 6 komentara, od kojih nijedan nije prihvaćen;
- SOS Rijeka – Centar za nenasilje i ljudska prava podnio je 1 komentar koji nije prihvaćen;
- Kuća ljudskih prava Zagreb podnijela je 3 komentara koji su primljeni na znanje;
- Centar za mirovne studije (CMS) podnio je 3 komentara, od kojih nijedan nije prihvaćen;
- Hrvatski Crveni križ - Gradsko društvo Crvenog križa Zagreb i Gradsko društvo Crvenog križa Čakovec podnijeli su po 10 komentara, svaki po 5, od kojih nijedan nije prihvaćen;
- Pravo na grad podnio je 10 komentara, od kojih 7 nije prihvaćeno, a 3 su primljena na znanje;
- Mreža mladih Hrvatske podnijela je 10 komentara, od kojih 7 nije prihvaćeno, a 3 su primljena na znanje;
- Društvo arhitekata Splita podnijelo je 1 komentar koji je primljen na znanje;
- Udruga za razvoj i širenje usluga u zajednici, borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti AJA podnijela je 5 komentara, od čega nijedan nije prihvaćen;
- Zadruga za etično financiranje podnijela je 7 komentara, od čega su 4 primljena na znanje, a 3 nisu prihvaćena;
- Pučki pravobranitelj podnio je 1 komentar koji je primljen na znanje;
- Pravobranitelj za djecu podnio je 1 komentar koji nije prihvaćen;
- Pravobranitelj za osobe s invaliditetom podnio je 4 komentara, 2 nisu prihvaćena, 1 je djelomično prihvaćen, a 1 je primljen na znanje;
- Ostale komentare, njih 211, podnijele su fizičke osobe-građani, od kojih nijedan nije prihvaćen (ibid.).

Participacija aktera u procesu e-Savjetovanja bila je raznolika. Uz građane, koji su dominantni po broju podnesenih komentara, te stručnih i interesnih OCD-ova, komentare su podnijeli i neovisne institucije poput Pravobranitelja, jedan grad i jedna zadruga. Analiza raspodjele zaprimljenih komentara svih aktera u postupku e-Savjetovanja ukazuje na njihov neznatan normativni utjecaj, s obzirom na to da su prihvaćena samo 2 od ukupno 307

komentara, što odgovara udjelu od 0.65 %. Od dva prihvaćena komentara, jedan je podnijela udruga Hrvatska mreža za beskućnike, a drugi Grad Dubrovnik. Najveći udio komentara, njih 202 (65.80 %), razvrstan je u kategoriju „nije prihvaćen“, od čega su njih 69 (22,47 %) podnijeli OCD-ovi. Slijedi kategorija „primljenih na znanje“, koja obuhvaća 102 komentara (33,22 %), od kojih su 12 (3,90 %) podnijeli OCD-ovi. Dodatna kategorija razvrstavanja komentara je „djelomično prihvaćen“, koji u ovom slučaju obuhvaća samo 1 komentar (0,32 %), a podnio ga je Pravobranitelj za osobe s invaliditetom. Uzimajući u obzir da najveći udio zaprimljenih komentara pripada kategorijama „nije prihvaćen“ i „primljeno na znanje“, može se zaključiti da većina iznesenih komentara nije imala normativni učinak na oblikovanje Nacionalnog plana u cjelini.

Komentari upućeni putem e-Savjetovanja nadležnom tijelu, odnosno kritike OCD-ova, najviše se odnose na njihovo neuključivanje u Radnu skupinu. Primjerice, Centar za mirovne studije (komentar 32), izražava nezadovoljstvo strukturom Radne skupine argumentirajući da u njoj nisu bile zastupljene udruge koje zastupaju interese ranjivih skupina, a takav komentar je dala i Udruga za razvoj i širenje usluga u zajednici, borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti AJA (komentar 46), uz napomenu da se u samom nacrtu Nacionalnog plana navodi sudjelovanje udruga u Radnoj skupini. Navedeni komentari nisu prihvaćeni uz obrazloženje da je predstavnik Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike imenovan za člana Radne skupine te je aktivno sudjelovao u njezinu radu.

Mreža mladih Hrvatske također je problematizirala sastav Radne skupine referirajući se na sam Nacionalni plan u kojem se naglašava participacija udruga u radu Radne skupine. Ni taj komentar nije prihvaćen uz objašnjenje da su među ostalim članovima Radne skupine bili predstavnici Udruge gradova, Hrvatske zajednice općina i Hrvatske zajednice županija. U pogledu sadržaja, Udruga za razvoj i širenje usluga u zajednici, borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti – AJA (komentar 25) i Hrvatska mreža za beskućnike (komentar 26) izrazile su nezadovoljstvo ukazujući na propust u vidu neobuhvaćanja svih skupina građana, uključujući i one u najnepovoljnijem položaju, u Nacionalni plan, što dovodi do diskriminacije i stavljanja tih skupina u nepovoljan položaj. Ti komentari nisu prihvaćeni uz obrazloženje da Republika Hrvatska ima uspostavljen sustav zaštite ugroženih društvenih skupina, što se manifestira kroz niz zakona, podzakonskih propisa i strateških dokumenata, primjerice putem Zakona o socijalnoj skrbi (Narodne novine, br. 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23, 61/25).

Međutim, službeni dokument, poput Odluke o osnivanju i imenovanju Radne skupine od 11. travnja 2023. i od 3. srpnja 2024., ukazuje na to da su u sastav predmetne radne

skupine imenovani predstavnici udruga gradova, općina i županija, koji zastupaju interese jedinica lokalne i regionalne samouprave, ali ne i predstavnici drugih udruga, što upućuje na ograničenu zastupljenost širokog kruga aktera civilnog društva u radu predmetne Radne skupine.

Zaključno, provedena analiza upućuje na to da sama participacija u postupku e-Savjetovanja ne predstavlja jamstvo stvarnog utjecaja na normativni sadržaj, posebno u situacijama kada komentari nisu ocijenjeni kao relevantni. Time se potvrđuje opći obrazac prema kojem presudnu ulogu u oblikovanju sadržaja ima doprinos institucija s razine države, dok širi odaziv ostalih, posebno ekspertnih i civilnih aktera ima ograničen domet u normativnom procesu. Istovremeno, unatoč činjenici da su OCD-ovi i građani podnijeli najveći broj komentara, njihov se utjecaj pokazao neznatnim s obzirom na to da je samo jedan komentar OCD-ova i prihvaćen.

Nadalje, neposredno prije i tijekom trajanja e-Savjetovanja određeni su akteri javno reagirali na sadržaj Nacionalnog plana organiziranjem rasprava i medijskim priopćenjima kako bi istaknuli njegove manjkavosti. U tom je pogledu Društvo arhitekata Rijeka, udruga koja potiče razvoj i promicanje hrvatske arhitekture te kulture prostora⁹⁷, 31. siječnja 2025. objavilo javno priopćenje u ime 11 društava i udruženja arhitekata u Hrvatskoj kojim se, između ostalog, upozorava da Nacionalni plan ne definira precizno priuštivo stanovanje niti adekvatno razlikuje javno od priuštivog stanovanja, što otežava učinkovitu i ujednačenu provedbu mjera⁹⁸. Istakli su potrebu uvođenja obveznih stambenih i urbanističkih standarda te izrade smjernica za planiranje i obnovu naselja s pratećim društvenim sadržajima, u suradnji sa strukom.

Nadalje, uslijedila je reakcija udruge Pravo na grad koja je, u suradnji s Društvom arhitekata Zagreba, 27. siječnja 2025. organizirala panel raspravu posvećenu Nacionalnom planu⁹⁹. Ova je aktivnost provedena s ciljem uključivanja stručne i šire javnosti u raspravu o predloženim ciljevima, mjerama i akcijskom planu stambene politike. Polazeći od stajališta da

⁹⁷ Registar udruga. Detalji udruge *Društvo arhitekata Rijeka*. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBmmRydcWhdHZvIGFYaGl0ZWthdGEgcmlqZWthAAAAAAAAAAAAAAAAAEBAW9p4gIBspoB>

⁹⁸ Društvo arhitekata Rijeka. *Priopćenje društava arhitekata povodom savjetovanja s javnošću nacrtu prijedloga Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. godine*. Objavljeno 31.01.2025. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://d-a-r.hr/priopcenje-drustava-arhitekata-povodom-savjetovanja-s-javnoscu-nacrtu-prijedloga-nacionalnog-plana-stambene-politike-rh-do-2030-godine/>

⁹⁹ Društvo arhitekata Zagreb. *Dom za sve? Vizije i mogućnosti stambene politike RH*. Objavljeno 23.01.2025. Izvor: Pravo na grad. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.d-a-z.hr/hr/vijesti/dom-za-sve-vizije-i-mogucnosti-stambene-politike-rh,5514.html>

je stanovanje osnovna ljudska potreba, svrha panela bila je doprinijeti kvalitetnoj javnoj raspravi prije donošenja ovog strateškog dokumenta koji bi trebao usmjeriti budući razvoj propisa i praksi u području stanovanja u Hrvatskoj, s naglaskom na priuštivo, održivo i društveno odgovorno stanovanje.

4.2.2.3. Odlučivanje

U kontekstu usvajanja i predstavljanja Nacionalnog plana održane su tematske sjednice u dvama saborskim odborima. Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo je 14. studenog 2025. održao svoju šestu sjednicu posvećenu temi *Priuštivog stanovanja u Republici Hrvatskoj*, s ciljem pružanja argumentiranih stajališta o aktualnim prijedlozima Nacionalnog plana i njihovoj provedbi. Uz saborske zastupnike, članove Odbora i predstavnike tijela javne vlasti, na sjednici su sudjelovali Pučka pravobraniteljica, stručnjaci iz područja stambene politike te predstavnici Zadruga za etično financiranje, Nezavisnog hrvatskog sindikata i Novog sindikata. Iz zapisnika s predmetnog sastanka, nije evidentno jesu li na njemu bili prisutni predstavnici udruga. Istog dana, Odbor za prostorno uređenje i graditeljstvo održao je petu tematsku sjednicu s temom Predstavljanja Nacionalnog plana, a iz zapisnika sa sastanka, Klasa: 021-08/24-14/4, nije evidentno je li itko od prisutnih bio iz OCD-ova.

Nacionalni plan donijela je Vlada 26. ožujka 2025. na 77. sjednici¹⁰⁰, u kojem se specificiraju četiri resursa koje država mora osigurati da bi ostvarila ciljeve stambene politike, a to su: financijski, porezni, zemljišni i ekološko-energetski (Nacionalni plan, 2025:67). Cilj ovog dokumenta je uspostaviti prvi nacionalni, integrirani strateški okvir stambene politike Republike Hrvatske do 2030., čime se usklađuju ciljevi, prioriteti i mjere u stambenom sektoru sa strategijama više razine, a istovremeno se osigurava suradnja različitih resora u području stanovanja (NPSPRH, 2025:10-11)¹⁰¹. Nacionalni plan ima tri cilja: osigurati priuštivo stanovanje, promovirati održivo stanovanje i korištenje prostora za potrebe stanovanja. Realizacija navedenih ciljeva trebala bi se ostvarivati zajedničkim djelovanjem financijskih, poreznih, zemljišnih te ekološko-energetskih instrumenata (Pučka pravobraniteljica, 2025:115). Planom se predviđa donošenje više zakonskih propisa u svrhu aktiviranja praznih nekretnina, poticanja dugoročnog najma, jačanja pravne sigurnosti u najamnim odnosima, izgradnje stanova u državnom vlasništvu, kao i dodatnih mjera (ibid.).

¹⁰⁰ Vlada Republike Hrvatske. 77. sjednica Vlade Republike Hrvatske. Objavljeno: 26.03.2025. Posjećeno 10.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://vlada.gov.hr/sjednice/77-sjednica-vlade-republike-hrvatske-44113/44113>

¹⁰¹ Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030., https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/NPSP/2025_03_26_NPSP.pdf

Međutim, Pučka pravobraniteljica upozorava da, unatoč činjenici da usvajanje Nacionalnog plana predstavlja značajan iskorak u rješavanju stambenih pitanja jednog dijela hrvatskih građana, Plan ne obuhvaća područje socijalnog stanovanja. Smatra da se time propušta prilika da se stambeno zbrinjavanje marginaliziranih skupina planira i regulira dugoročno, sustavno i kroz različite sektore (ibid.).

U fazi odlučivanja nije moguće utvrditi aktivno sudjelovanje OCD-ova i njihov utjecaj putem mehanizama jer iz dostupnih zapisnika nije vidljiva njihova prisutnost na tematskim sjednicama saborskih odbora.

4.2.2.4. *Provedba*

Nacionalni plan provodi se u sklopu institucionalnog okvira, na način da je Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine nositelj provedbe, u suradnji s APN-a, Ministarstvom gospodarstva, Ministarstvom financija te Ministarstvom kulture i medija¹⁰². S ciljem ostvarivanja jednog od prioriteta Nacionalnog plana, osiguranja priuštivog stanovanja, nositelj provedbe uputio je nacrt Zakona o priuštivom stanovanju na javnu raspravu dana 4. prosinca 2025.¹⁰³, a Vlada je u studenome 2025. usvojila Odluku o donošenju Programa priuštivog najma¹⁰⁴. Sukladno tom Programu, među potencijalnim korisnicima najma najveći broj bodova ostvarit će višečlane obitelji s niskim primanjima, u dobnoj skupini od 25. do 45. godine života.

4.2.2.5. *Evaluacija*

S obzirom na to da evaluacija predstavlja završnu fazu u procesu oblikovanja javnih politika unutar koje se analiziraju ishodi i učinci usvojenih i provedenih javnih politika (Howlett i sur., 2009, u Howlett i Geist, 2013), njezina provedba moguća je tek nakon proteka određenog vremenskog perioda. Imajući u vidu činjenicu da je Vlada usvojila Nacionalni plan

¹⁰² Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje 2025. - 2027.* Posjećeno 09.10.2025. na mrežnoj stranici:

https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/NPSP/2025_03_26_Akcijski_plan_NPSP.pdf

¹⁰³ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Zakon o priuštivom stanovanju na javnom savjetovanju.* Objavljeno: 04.12.2025. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/zakon-o-priustivom-stanovanju-na-javnom-savjetovanju/19273>

¹⁰⁴ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Vlada usvojila Program priuštivog najma – vlasnicima stanova siguran prihod, a najmoprimcima priuštiv i stabilan dom.* Objavljeno: 13.11.2025. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/vlada-usvojila-program-priustivog-najma-vlasnicima-stanova-siguran-prihod-a-najmoprimcima-priustiv-i-stabilan-dom/19149>

u ožujku 2025., a njegova je provedba još uvijek u tijeku, u ovom trenutku nije moguće analizirati evaluaciju, budući da ista nije provedena.

S obzirom na to da postupak evaluacije još uvijek nije proveden, u ovoj fazi nije moguće analizirati utjecaj mehanizama OCD-ova.

4.2.3. *Osvrt na utjecaj OCD-ova u donošenju Nacionalnog plana*

Provedena analiza Nacionalnog plana ukazuje na njegovu čvrstu stratešku povezanost s ciljevima demografske revitalizacije, odnosno na njegovu usklađenost sa strateškim ciljem broj šest Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine¹⁰⁵, koji se odnosi na demografsku revitalizaciju i poboljšanje položaja obitelji. Iako se u Nacionalnom planu stanovanje prepoznaje kao temeljna ljudska potreba, njegova svrha nije primarno usmjerena na cjelovito rješavanje stambenih problema kao takvih, već se putem stambene politike nastoji utjecati na demografsku obnovu. Posljedično, naglasak Nacionalnog plana je prvenstveno na mlade i mlade obitelji, dok su druge društvene skupine i kategorije građana s izraženim stambenim potrebama ostale nedovoljno obuhvaćene predloženim mjerama.

U tom kontekstu, OCD-ovi su imali važnu ulogu u problematiziranju prava na stanovanje i otvaranju javne rasprave o stambenoj politici u Republici Hrvatskoj. Istraživanjima, analitičkim izvješćima i zagovaranjima ukazivali su na nedostupnost stanovanja, preveliku usredotočenost na politiku vlasništva i kreditno zaduživanje te manjak pristupa socijalnom stanovanju, osobito u odnosu na mlade, podstanare, osobe s invaliditetom i beskućnike. Njihov je doprinos osobito bio zapažen u postavljanju stambene politike na dnevni red, dok je u fazi formuliranja Nacionalnog plana njihov institucionalni utjecaj bio ograničen. U Radnu skupinu za izradu nacрта Plana imenovani su predstavnici udruga koje zastupaju interese općina, gradova i županija, a ne i predstavnici OCD-ova koji djeluju u više područja, a participacija putem e-Savjetovanja rezultirala je zanemarivim normativnim učinkom s obzirom na to da je prihvaćen tek jedan komentar OCD-a. Unatoč slabom formalnom utjecaju, OCD-ovi su nastavili djelovati kroz javne rasprave, stručne inicijative i medijske istupe, ukazujući na nedostatke Nacionalnog plana, osobito na izostanak sustavnog i dugoročnog pristupa socijalnom stanovanju. Time su ostvarili važnu zagovaračku i korektivnu ulogu, iako je konačno oblikovanje ovog strateškog dokumenta ostalo dominantno u rukama institucionalnih aktera.

¹⁰⁵ Nacionalna razvoja strategija Republike Hrvatske do 2030. godine.

4.3. *Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a*

Predmet Statileo protiv Hrvatske odnosi se na postupak vođen pred ESLJP-a povodom zahtjeva Sergeja Statilea, vlasnika stana u Splitu (zahtjev br. 12027/10¹⁰⁶). Predmetni stan je 1955. dodijeljen na korištenje trećoj osobi, a 1959. stupanjem na snagu Zakona o stambenim odnosima pretvoren je u stanarsko pravo (ESLJP, 2014). Zahtjev ESLJP-a je podnesen nakon što su iscrpljena sva prava sredstva pred sudovima u Hrvatskoj (Elijaš i sur., 2015). Stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova¹⁰⁷ napušten je koncept stanarskog prava, pri čemu je bivšim nositeljima stanarskog prava u stanovima u privatnom vlasništvu omogućeno stjecanje statusa zaštićenog najmoprimca. Hrvatski sudovi priznali su taj status osobi koja je stanovala s ranijim nositeljem stanarskog prava u stanu u vlasništvu Sergeja Statilea te su vlasniku naložili sklapanje ugovora o najmu uz zaštićenu najamninu (Elijaš i sur., 2015). U zahtjevu podnesenom ESLJP-a Statileo je istaknuo povredu čl. 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁰⁸ (u daljnjem tekstu Konvencija), uz naznaku da nije mogao stupiti u posjed svog stana, niti ostvariti tržišnu najamninu (ESLJP, 2014). Dana 10. srpnja 2014. ESLJP-a je donio presudu kojom je utvrdio povredu navedenog članka te obvezao Hrvatsku na isplatu materijalne i nematerijalne štete, kao i troškova postupka nasljedniku podnositelja zahtjeva (ibid.). Sud je pri tome naglasio da se povreda Konvencije ne odnosi isključivo na pojedinačni slučaj, već proizlazi iz samog zakonodavnog okvira, Zakona o najmu stanova (Narodne novine, br. 91/96, 48/98, 66/98 i 22/06), a kao njegove ključne nedostatke navodi: neodgovarajuća visina zaštićene najamnine, restriktivni uvjeti za otkaz zaštićenog najma i nepostojanje bilo kakvog vremenskog ograničenja sustava zaštićenog najma (ibid.). Zbog čega je Hrvatskoj naložio poduzimanje zakonodavnih ili drugih mjera, kojima će se uspostaviti ravnoteža između interesa vlasnika stanova i zaštićenih najmoprimaca. Nakon presude Statileo, ESLJP-a donio je šest drugih presuda koje se također odnose na pravni položaj vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci, Gošović protiv Hrvatske, Bego i drugi protiv Hrvatske, Mirošević–Anzulović protiv Hrvatske, Skelin Hrvoj i Đuričić protiv Hrvatske, Arambašin protiv Hrvatske i Hegediš protiv Hrvatske¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Europski sud za ljudska prava – ESLJP-a. (2014). *Statileo protiv Hrvatske* (Zahtjev br. 12027/10), presuda od 10.07.2014. Posjećeno 10.01.2026. na mrežnoj stranici:

<https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/STATILEO,%20prijevod%20presude.pdf>

¹⁰⁷ Zakon o najmu stanova. *Narodne novine*, br. 91/96.

¹⁰⁸ Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda - Konvencija. *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 18/97, 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.

¹⁰⁹ Vlada Republike Hrvatske. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava (2021). *Analiza presude Statileo protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12027/10*. Posjećeno 10.01.2026. na mrežnoj stranici:

Četiri godine nakon donošenja presude Statileo donesen je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o najmu stanova¹¹⁰, kojim je predviđeno postupno povećanje iznosa zaštićene najamnine za stanove u vlasništvu fizičkih osoba u razdoblju od 1. rujna 2018. do 31. kolovoza 2023. Po isteku tog razdoblja, propisana je obveza iseljenja zaštićenih najmoprimaca iz stanova u privatnom vlasništvu, osim ako s vlasnikom stana ne sklope novi ugovor o najmu ili ako tim Zakonom nije drugačije propisano. U slučaju odbijanja iseljenja, vlasnik može pred nadležnim sudom pokrenuti parnicu radi iseljenja, koji postupak je hitan. U tom zakonodavnom okviru za korist zaštićenih najmoprimaca predviđeno je niz stambenih mjera među kojima su subvencioniranje razlike između povećane najamnine i iznosa zaštićene najamnine, na teret Republike Hrvatske i jedinica lokalne samouprave, ostvarivanje prava prvokupa pri kupnji stana u kojem stanuju, obveza jedinica lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba, da osigura drugi odgovarajući stan zaštićenim najmoprimcima, a ako to nije moguće tu obvezu preuzima APN. S tim da je obveza osiguranja stana predviđena do roka određenog za iseljenje, u protivnom zaštićeni najmoprimac nije dužan iseliti iz stana do ispunjena te obveze. Povodom zahtjeva za ocjenu suglasnosti navedenog Zakona s Ustavom, Ustavni sud Republike Hrvatske odlukom U-I-3242/2018 od 14. rujna 2020. ukinuo je odredbe Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o najmu stanova koje se odnose na pitanja zaštićenih najmoprimaca i podstanara¹¹¹. Podnositelji zahtjeva bile su dvije fizičke osobe te Hrvatski savez udruga stanara iz Zagreba, Udruga stanara grada Splita i Hrvatski savez stanara građana EU iz Zagreba. Jedan od podnositelja zahtjeva, fizička osoba bila je vlasnica stana u kojemu žive zaštićeni najmoprimci, dok su drugi podnositelji zahtjeva svoje zahtjeve argumentirali s gledišta zaštite prava zaštićenih najmoprimaca. U konkretnom slučaju, u donošenju svoje odluke Sud se vodio načelom nepovredivosti doma (čl. 34. Ustava) i pravom na dom (čl. 8. Konvencije).

U nastavku slijedi pregled Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a kao instrumenta određene javne politike, konkretno stambene politike. Promatrani instrument usmjeren je na rješavanje društvenog problema koji je kontinuirano prisutan u Republici Hrvatskoj od početka tranzicijskog perioda 1990-ih do danas. Riječ je o problematici zaštićenih najmoprimaca u stanovima u privatnom vlasništvu, kao i vlasnika tih stanova. Predmetno pitanje izazvalo je reakciju i na međunarodnoj razini, između ostalog

[https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Analize%20presuda%20i%20odluka/Statileo%20-%20analiza%20presude%20\(Skelin-Hrvoj%20Đuričić%20Arambašin%20Hegediš\).pdf](https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Analize%20presuda%20i%20odluka/Statileo%20-%20analiza%20presude%20(Skelin-Hrvoj%20Đuričić%20Arambašin%20Hegediš).pdf)

¹¹⁰ Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o najmu stanova. *Narodne novine*, br. 68/18.

¹¹¹ Ustavni sud Republike Hrvatske. Odluka i rješenje broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. i dva izdvojena mišljenja sudaca. *Narodne novine*, br. 105/20.

pritužbu Vijeću Europe od strane Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE) u vezi s diskriminacijom u odnosu na zaštićene najmoprimce¹¹², kao i apel Skupštini Ujedinjenih naroda u kojem je usvojen apel Vladi kojim se poziva Vladu da odredi i uskladi sustav stanovanja koji se odnosi na zaštićene najmoprimce, kao i da im omogući otkup stanova u kojima žive pod uvjetima koji su imali ostali nositelji stanarskog prava¹¹³. Nadalje, bit će obrađene dvije udruge, jedna koja zastupa interese zaštićenih najmoprimaca i druga koja zastupa interese vlasnika stanova¹¹⁴. Uz to, tabelarno će se prikazati i druge udruge koje djeluju u području navedene problematike s obje strane, radi pružanja uvida u djelovanje i utjecaj OCD-ova na nacionalnoj razini. Ovakav pristup odabran je zbog opsega i dostupnosti informacija te vremenskog ograničenja za provođenje ovakve vrste analize.

U ovom dijelu analizira se utjecaj civilnog društva na donošenje Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a. Navedeni Zakon stupio je na snagu 2. travnja 2024., a njegova svrha je rješavanje dugotrajnih odnosa između zaštićenih najmoprimaca u stanovima u privatnom vlasništvu i vlasnika tih stanova, kroz uvođenje pet različitih modela rješavanja tog pitanja (Pučka pravobraniteljica, 2025:121). Zakonom o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a predviđeni modeli, odnosno mjere uključuju: 1. ukidanje zaštićenog najma uz priznavanje prava na dom priznanjem statusa najmoprimca na neodređeno vrijeme u stanu u kojem živi; 2. isplatu novčanog iznosa u zamjenu za ukidanje statusa zaštićenog najmoprimca, njegovo iseljenje i predaju stana vlasniku; 3. ukidanje zaštićenog najma uz predaju stana vlasniku, uz osiguranje prava na dom u drugom stanu u državnom vlasništvu, s mogućnošću njegova otkupa; 4. zamjenu stana sklapanjem ugovora između države i vlasnika, na način da država vlasniku daje svoj stan, a vlasnik državi stan u kojem živi zaštićeni najmoprimac, čime se najmoprimcu omogućava pravo otkupa od države stana u kojem živi, i 5. prodaju stana državi od vlasnika po tržišnim uvjetima, pri čemu zaštićeni najmoprimac stječe pravo otkupa stana od države u kojem živi (čl. 37.).

U pogledu djelokruga primjene Zakona, problematika stambenog i vlasničkog statusa odnosi se na 1.092 nekretnina, 2.913 vlasnika stanova te 2.046 najmoprimaca i članova

¹¹² Vijeće Europe. *Decision on the merits: Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia (COHRE), Collective Complaint No. 52/2008*. Posjećeno 20.12.2025. na mrežnoj stranici <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-52-2008-dmerits-en>

¹¹³ Ujedinjeni narodi. *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context, Raquel Rolnik (A/HRC/16/42/Add.2, 31.12.2010)*. Posjećeno 20.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://digitallibrary.un.org/record/677554?ln=en&v=pdf>

¹¹⁴ Kriterij odabira bili su interesi koje zastupaju i njihova zastupljenost u javnom prostoru

njihovih obitelji¹¹⁵. Prema službenim podacima, najveći broj nekretnina nalazi se u Zagrebu, 494, u kojima živi 918 najmoprimaca i članova njihovih obitelji, zatim u Splitu, 247 nekretnina, u kojima boravi 499 najmoprimaca i članova njihovih obitelji, Dubrovniku, 109 nekretnina u kojima živi 209 najmoprimaca i članova njihovih obitelji, i Rijeci, 69 nekretnina u kojima živi 127 najmoprimaca i članova njihovih obitelji. Najmanji broj nalazi se u Varaždinu i Senju, po 8 nekretnina, u kojima u Varaždinu živi 9 najmoprimaca i članova njihovih obitelji, a u Senju 12 najmoprimaca i članova njihovih obitelji.

4.3.1. *Mehanizmi utjecaja OCD-ova izvan procesa oblikovanja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a*

Analiza Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a temelji se na mehanizmima kojima OCD-ovi ostvaruju utjecaj, a koji predstavljaju osnovne analitičke dimenzije ovog istraživanja. Faze oblikovanja zakona koriste se samo kao okvir za razumijevanje načina primjene pojedinih mehanizama.

4.3.1.1. *Djelovanje udruga zaštićenih najmoprimaca*

Predmetni Zakon predstavlja važan normativni iskorak u nastojanju rješavanja dugotrajnog i kompleksnog problema. U ostvarenju navedenog pomaka ključnu ulogu su imali građani i OCD-ovi. Inicijative usmjerene na rješavanje ovog pitanja započele su 1990-ih udruživanjem građana u udruge u različitim gradovima. U nastavku će biti predstavljen primjer djelovanja udruge Hrvatski savez udruga stanara (u daljnjem tekstu HSUS) putem nekoliko odabranih medijski popraćenih javnih akcija i mehanizama koje su koristili za utjecaj na rješavanje problematike zaštićenih najmoprimaca. Svrha djelovanja HSUS-a usmjerena je na promicanje zaštite prava korisnika stanova i članova njihovih obitelji, u skladu s načelima pravne i socijalne države, s posebnim naglaskom na bivše nositelje stanarskog prava¹¹⁶. Aktivnosti predviđene za postizanje svrhe uključuju: provedbu mjera za zaštitu stanara i njihovih obitelji, poticanje izmjene zakonskih i podzakonskih propisa te njihovo usklađivanje s Ustavom i Konvencijom, promoviranje prava bivših nositelja stanarskog prava, danas zaštićenih najmoprimaca, kroz stručne skupove, kao i suradnju s međunarodnim organizacijama koje se bave pitanjem stanovanja (ibid.).

¹¹⁵ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Statistika registra zaštićenih najmoprimaca*. Posjećeno 17.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://info.mpgi.hr/pocetna-stranica/statistika/>

¹¹⁶ Hrvatski savez udruga stanara (2015). *Statut Hrvatskog saveza udruga stanara*. Posjećeno 17.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBShJ2YXRza2kgc2F2ZXogdWRydWdhIHNOYW5hcuEAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgHO1Ac>

Tijekom godina, HSUS-a je provodio aktivnosti usmjerene prema državnim tijelima, javnosti i relevantnim interesnim skupinama kao što su zaštićeni najmoprimci i vlasnici. Aktivnosti HSUS-a inicijalno su bile fokusirane na Zakon o najmu stanova (Narodne novine, br. 91/96, 48/98, 66/98, 22/06, 68/18, 105/20). Navedeni Zakon je, prema mišljenjima zaštićenih najmoprimaca, sadržavao proturječne odredbe, što ih je potaknulo na zalaganje za ostvarivanje svojih prava. Djelovanje navedene udruge obuhvatilo je različite aktivnosti usmjerene prema javnosti, institucijama na svim razinama vlasti te političkim strankama. Među provedenim aktivnostima HSUS-a je održao prosvjed ispred Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva organiziran u travnju 2008., tijekom kojeg su izneseni zahtjevi za omogućavanje otkupa stana bivšim nositeljima stanarskih prava, a sada zaštićenim najmoprimcima u stanovima u privatnom vlasništvu. Na tom prosvjedu sudjelovalo je približno 100 građana¹¹⁷ iz različitih gradova (Zagreb, Šibenik, Dubrovnik, Split i Zadar), a koji su nosili transparente s različitim natpisima, kao što je „Dajte nam otkup našeg stana“. Odabirom neformalnog mehanizma prosvjeda HSUS-a je pokušao utjecati na zakonodavno tijelo i izvršnu vlast s ciljem izmjene spomenutog Zakona te izazivanja reakcije nadležnog tijela. Na navedeni prosvjed reagiralo je Ministarstvo službenim priopćenjem u kojem je rečeno da zahtjev nije moguće ispuniti jer je u suprotnosti s Ustavom koji jamči nepovredivo pravo vlasništva (ibid.).

U ožujku 2009. HSUS-a je organizirao novi prosvjed, ovaj put ispred zgrade Ministarstva pravosuđa. Tijekom ovog prosvjeda, na kojem je sudjelovalo 100-injak prosvjednika iz različitih gradova (Zagreb, Šibenik, Dubrovnik, Split i Zadar), istaknut je zahtjev identičan onome s prethodnog prosvjeda, koji se odnosi na otkup stanova pod istim kriterijima koji su važili za ostale nositelje stanarskog prava¹¹⁸. Navedena aktivnost bila je usmjerena na ukidanje dugogodišnje zakonske diskriminacije koja se manifestirala u činjenici da ova kategorija nositelja stanarskog prava nije imala mogućnost ostvariti pravo na otkup stanova (ibid.). Prema informacijama iz izvora, Ministarstvo pravosuđa primilo je predstavnike HSUS-a tijekom prosvjeda, a prosvjednici su posjetili i Izaslanstvo Europske komisije u Zagrebu. Izbor navedenog neformalnog mehanizma može se interpretirati kao oblik lobiranja usmjeren prema državnim institucijama u svrhu zaštite prava stanara.

¹¹⁷ Dnevnik.hr/Hina. *Prosvjed Saveza udruga stanara Hrvatske ispred Ministarstva graditeljstva*. Objavljeno 24.04.2008. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/prosvjed-saveza-udruga-stanara-hrvatske-ispred-ministarstva-graditeljstva.html>

¹¹⁸ Dnevnik.hr. *Udruga stanara prosvjedovala ispred Ministarstva pravosuđa*. Objavljeno 11.03.2009. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/udruga-stanara-prosvjedovala-ispred-ministarstva-pravosudza.html>

Sljedeći prosvjed HSUS-a koji valja navesti organiziran je ispred Sabora u ožujku 2018. Na njemu je sudjelovalo 100-njak članova HSUS-a, zviždeći i radeći buku te noseći transparente s natpisima „Nepravde se ne mogu ispraviti novim nepravdama“, izražavajući time svoje nezadovoljstvo¹¹⁹. I ovaj je prosvjed bio usmjeren na Zakon o najmu stanova, odnosno na donošenje njegovih izmjena i dopuna. Svrha prosvjeda bila je ukazati na zakonske odredbe koje predviđaju deložaciju i tjeranje na ulicu približno 4.000 obitelji u Hrvatskoj. Namjera ovog prosvjeda bila je utjecati na saborske zastupnike da odbace prijedložne izmjene Zakona o kojima se raspravljalo tog dana tijekom prvog čitanja u Saboru. Kao i u prethodnim slučajevima odabran je neformalni mehanizam prosvjeda s namjerom utjecaja na kreiranje javne politike ispred zakonodavnog tijela.

Nadalje, u veljači 2018. HSUS-a je uputila otvoreno pismo predsjedniku Vlade Republike Hrvatske u vezi s izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova, zahtijevajući povlačenje predloženih izmjena¹²⁰. U navedenom pismu¹²¹, predstavnici HSUS-a upozorili su na to da bi te izmjene mogle prouzročiti deložaciju zaštićenih najmoprimaca iz njihovih jedinih domova. Također, HSUS-a je istaknuo potrebu očuvanja stečenih prava zaštićenih najmoprimaca, zaštitu njihovih temeljnih ljudskih prava te pravednu valorizaciju dugoročnog ulaganja u objektima u kojima žive. Odabir navedene aktivnosti predstavlja mehanizam pritužbe koji je u ovom slučaju primijenjen u svrhu izražavanja nezadovoljstva upućenog Vladi u odnosu na predložene izmjene predmetnog Zakona, a koja su, prema HSUS-a, bila na štetu zaštićenih najmoprimaca (ibid.).

4.3.1.2. *Djelovanje udruga vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci*

U nastavku slijedi pregled aktivnosti udruge Vlasništvo i posjed¹²² koje je provela po pitanju zaštite prava i interesa vlasnika stanova u kojima zaštićeni najmoprimci. Cilj udruge je zaštita prava i interesa vlasnika stanova koji imaju zaštićene najmoprimce, unapređenje pravnog okvira koji uređuje odnose između vlasnika stanova i zaštićenih najmoprimaca te promicanje prava vlasnika na povrat stana u posjed svojih nekretnina. Ostvarenje cilja se

¹¹⁹ N1. *Na Markovu trgu prosvjed udruga stanara*. Objavljeno 01.03.2018. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://n1info.hr/vijesti/a284210-Na-Markovu-trgu-prosvjed-udruga-stanara/>

¹²⁰ Nacional. *Udruge stanara traže povlačenje izmjena Zakona o najmu stanova*. Objavljeno 26.02.2018. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.nacional.hr/udruge-stanara-traze-povlacenje-izmjena-zakona-o-najmu-stanova/>

¹²¹ Pretraživanjem internetskih tražilica nije bilo moguće pronaći navedeno službeno pismo. Stoga je korišten medijski izvor koji je interpretirao njegov sadržaj. Udruga nema vlastite mrežne stranice.

¹²² Registar udruga. Detalji udruge *Udruga vlasništvo i posjed*. Posjećeno 01.01.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBm3VkcVnYSB2bGFzbnFoXR2byBpIHBvc2plZAAAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAcjrGA>

provodi kroz različite aktivnosti, među kojima su okupljanje vlasnika stanova sa zaštićenim najmoprimcima radi suradnje i razmjene iskustava i pružanja informacija o pitanjima relevantnim za njihova prava i interese. Pored toga, udruga organizira edukativne događaje, prati i predlaže izmjene propisa, potiče usklađivanja tržišnih i zaštićenih najamnina, provodi aktivnosti informiranja javnosti te ostvaruje suradnju sa srodnim organizacijama u zemlji i inozemstvu. Djelovanje udruge moguće je pratiti prema aktivnostima usmjerenima prema medijima putem kojih nastoje podizati svijest javnosti te ostvariti utjecaj na institucije, poput Vlade, s namjerom da se u planirani Zakon o najmu stanova uključe i njihovi interesi. U vezi s navedenim, udruga je uputila otvoreno pismo predsjedniku Vlade s ciljem da ga upozori na potrebu da ne podlegne medijskom pritisku vezanom uz zahtjeve za povlačenje odgode u rješavanju problema vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci, a koje su predviđene izmjenom Zakona o najmu stanova¹²³. Nadalje, udruga je putem medija reagirala na izjave Predsjednika Republike Hrvatske nakon njegova prijema Hrvatskog saveza udruge stanara, upućujući mu kritike zbog, prema njihovu mišljenju, zauzimanja strane zaštićenih najmoprimaca, uz istodobno zanemarivanje interesa vlasnika stanova¹²⁴. Udruga je smatrala da bi Predsjednik trebao zastupati interese svih građana, a ne samo jedne interesne skupine (ibid). U pogledu mehanizama koje koristi ova udruga može se smatrati da spadaju u pritužbe kao neformalni način utjecaja na formalne aktere.

Podnošenje tužbe Europskom sudu za ljudska prava uslijedilo je nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva u Republici Hrvatskoj. Dodatni napor u rješavanju te problematike uslijedio je tek nakon što su vlasnici pokrenuli sudski postupak. U vezi s navedenim pitanjem, zaštićeni najmoprimci nisu uživali istu pozornost kao vlasnici, što se može dovesti u vezu s demokratskim poretom unutar kojeg se vlasništvo smatra nepovredivim te predstavlja jednu od temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske¹²⁵.

Tablica 5: Udruge čije je djelovanje usmjereno na zaštićene najmoprimce i vlasnike stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci

¹²³ Nacional. *Vlasnici stanova pozivaju premijera da ne podlegne pritisku*. Objavljeno 27.02.2018. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.nacional.hr/vlasnici-stanova-pozivaju-premijera-da-ne-podlegne-pritisku/>

¹²⁴ tportal. *Zaštićeni najmoprimci Milanoviću: Zauzimanje za jednu stranu nije razborita politika*. Objavljeno 02.09.2020. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/zasticeni-najmoprimci-milanovicu-zauzimanje-za-jednu-stranu-nije-razborita-politika-20200902>

¹²⁵ Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 85/10, 05/14.

r.br.	Naziv udruge	Cilj ¹²⁶	Aktivnosti u području
1.	Udruga stanara grada Splita	Promicanje, razvitak i unapređenje rješavanja statusa zaštićenih najmoprimaca.	Javno zagovaranje zaštite prava i interesa zaštićenih najmoprimaca te njihovo zastupanje pred nadležnim tijelima. ¹²⁷
2.	Hrvatski savez stanara – građana EU - Zagreb	Zaštita stanara i njihovih obitelji, osobito nositelja stanarskih prava, u skladu s načelima pravne i socijalne države.	Izravno stupanje u kontakt i lobiranje kod državnih tijela vezano uz zaštitu interesa zaštićenih najmoprimaca, konkretno sastajanje s predsjednikom države.
3.	Udruga stanara grada Dubrovnika	Ujednačavanje s pravima i obavezama svih stanara bivših nositelja stanarskog prava.	Javni nastupi o pravima zaštićenih najmoprimaca te kritiziranje odnosa države prema zaštićenim najmoprimcima. ¹²⁸
4.	Zagrebački savez stanara - Zagreb	Zaštita zaštićenih najmoprimaca u stanovima privatnog vlasništva, radi osiguranja njihovog prava na dom i stan.	Praćenje aktivnosti državnih institucija u vezi sa zaštićenim najmoprimcima te javno reagiranje putem objava na društvenim mrežama. ¹²⁹
5.	Udruga „Proljeće“ – Split	Ostvarivanje prava privatnih vlasnika nekretnina u kojima žive, između ostalog, zaštićeni najmoprimci.	Medijski nastupi putem intervjua u dnevnim novinama s ciljem podizanja svijesti vezano uz nepovoljan položaj vlasnika stanova u kojima žive zaštićenih najmoprimci. ¹³⁰
6.	Hrvatska udruga stanara i suvlasnika zgrada – Rijeka	Rješavanje problema stanovanja te promicanje i zaštite ostvarenih prava građana.	Održavanje konferencije za medije s ciljem ukazivanja na prijašnje propuste države u kontekstu zaštićenih najmoprimaca, uz naglasak na nepostojanje državnog jamstva

¹²⁶ Ciljevi za pojedine udruge preuzeti su iz Registra udruga, istražujući posebice svaku udruhu. Posjećeno od 18.-20.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruge>

¹²⁷ Index.hr. *Udruga stanara Split: Zaštićenim najmoprimcima oduzima se pravo na dom*. Objavljeno 17.10.2024. Posjećeno 17.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/udruga-stanara-splita-trazi-ocjenu-ustavnosti-zakona-o-zasticenim-najmoprimcima/2607709.aspx>

¹²⁸ Dubrovnik.net. *Država u Solitudu zbrinjava 112 zaštićenih najmoprimaca, u Udruzi stanara kažu: U Gradu nas nema više od četrdeset 'pravih'*. Objavljeno 17.10.2025. Posjećeno 22.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.dubrovniknet.hr/drzava-u-solitudu-zbrinjava-112-zasticenih-najmoprimaca-u-udruzi-stanara-kazu-u-gradu-nas-nema-vise-od-cetrdeset-pravih/>

¹²⁹ Zagrebački savez stanara. Facebook stranica. Objavljeno 14.12.2023. Posjećeno 22.12.2025. na: https://www.facebook.com/mojepravonadom/?locale=fo_FO

¹³⁰ Zadarski.hr. *Od 2023. zaštićeni najmoprimci postaju podstanari ili se moraju seliti! Suočena s ogromnim odštetnim zahtjevima, država ipak stala na stranu vlasnika*. Objavljeno 23.03.2021. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://zadarski.slobodnadalmacija.hr/zadar/tribina/od-2023-zasticeni-najmoprimci-postaju-podstanari-ili-se-moraju-seliti-suocena-s-ogromnim-odstetnim-zahtjevima-drzava-ipak-stala-na-stranu-vlasnika-1086091>

			za ispunjenje preuzetih obveza. ¹³¹
--	--	--	--

Izvor: upis i opis udruga od 1-6 rezultat je istraživanja autorice pretraživanjem dostupnih internetskih tražilica i javnih informacija dostupnih na Registru udruga.

Prikaz navedenih udruga ilustrira postojanje razgranate mreže OCD-ova s obje interesne strane. Međutim, mogućnost ostvarenja njihova utjecaja uvjetovan je dostupnošću formalnih mehanizama i otvorenosti institucija.

4.3.2. *Mehanizmi utjecaja OCD-ova u procesu oblikovanja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a*

U nastavku se prikazuju faze oblikovanja predmetnog Zakona radi razumijevanja konteksta primjene mehanizama utjecaja, a ne kao primarna podloga analize.

4.3.2.1. *Dnevni red*

Osnova za donošenje ovog Zakona sadržana je u Ustavu (čl. 141., Narodne novine, br. 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), u vezi s člankom 46. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17. i članku 31. stavku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst¹³²).

Člankom 141. Ustava¹³³ propisano je da „međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava“. Članak 31. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH¹³⁴ propisuje da su „sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda“.

Zakonom o načinu izvršenja presude ESLJP-a i Odluke USRH-a nastoji se riješiti jedno od preostalih otvorenih pitanja u području stambenog zakonodavstva, čiji korijeni sežu u pravni sustav bivše Socijalističke Republike Hrvatske. Konkretno, radi se o obliku

¹³¹ Stranka umirovljenika. *Zaštićeni najmoprimci traže zaštitu od Odbora ministara Vijeća Europe*. Preuzeto s HRT. Posjećeno 22.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.stranka-umirovljenika.hr/clanci/1913>

¹³² Hrvatski sabor. *Konačni prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.* 10. Saziv Hrvatskog sabora (22.07.2020.-16.05.2024). Posjećeno 20.12. 2025. na mrežnoj stranici: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-02-29/174603/PZ_619.pdf

¹³³ Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 85/10 – pročišćeni tekst.

¹³⁴ Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst.

stanarskog prava na stanovima na kojima postoji pravo vlasništva, koje je 5. studenoga 1996. zamijenjeno institutom „zaštićenog najma“ stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba¹³⁵. Od 1996. godine do danas izazovi povezani sa „zaštićenim najmom“ stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba nastojali su se riješiti u okviru Zakona o najmu stanova („Narodne novine“, br. 91/96., 48/98. - Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 66/98. – ispravak Odluke i Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske, 22/06. - članak 20. Zakona o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade, 68/18. i 105/20. - Odluka i Rješenje Ustavnog suda RH), (Konačni prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a).

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: USRH) i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP) ocijenili su zakonsko uređenje „zaštićenog najma“ stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba nesuglasnim s Ustavom, odnosno s Konvencijom (ibid.). Ovim Zakonom se odnosi vezani uz „zaštićeni najam“ stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba po prvi put izdvajaju iz Zakona o najmu stanova. Glavna svrha ovoga posebnog Zakona je provedba presuda Europskog suda i odluke Ustavnog suda, na način da se kreira novi zakonodavni model, koji će biti usklađen s relevantnim sudskim pravnim stajalištima. Na taj će se način ispraviti posljedice nepravedne raspodjele socijalnog i financijskog tereta uzrokovane reformom stambenog zakonodavstva iz 1996. na štetu vlasnika stanova, uz istodobno omogućavanje zaštićenim najamoprimcima ostvarenja prava na dom (ibid.).

Može se reći da je ovaj društveni problem došao na dnevni red prvenstveno kao obaveza države u provedbi presuda Europskog suda za ljudska prava i odluke Ustavnog suda, dok su politički i društveni faktori imali sporednu ulogu. Zakon je uvršten u dnevni red zbog potrebe usklađivanja stambenog zakonodavstva s Ustavom i međunarodnim pravilima.

4.3.2.2. *Formuliranje*

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine Odlukom o osnivanju stručne Radne skupine za izradu nacrt prijedloga Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (zaštićeni najam stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba) KLASA: 023-01/23-01/105 od 16. svibnja 2023. osnovalo je Stručnu radnu skupinu u svrhu izrade nacrt navedenog dokumenata. Odlukom je imenovano 16 članova, od kojih pet predstavnika Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i

¹³⁵ Hrvatski sabor. *Konačni prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.*

državne imovine, dva predstavnika Ministarstva pravosuđa i uprave, jedan predstavnik Ministarstva financija, jedan predstavnik Glavne državne odvjetnice Republike Hrvatske, jedan predstavnik Sveučilišta u Zagrebu (Pravni fakultet) te šest predstavnika udruga, po jedan iz Hrvatskog saveza udruga stanara, Udruge vlasništvo i posjed, Udruge proljeće, Udruge stanara Rijeka, Udruge stanara grada Splita i Hrvatskog saveza stanara – građana EU – Zagreb. Prema strukturi aktera vidljivo je da Radnu skupinu čine i predstavnici OCD-ova. O sudjelovanju u Radnoj skupini očitovale su se i udruga Vlasništvo i posjed iz Zagreba¹³⁶ i Hrvatska udruga stanara i suvlasnika¹³⁷.

U oblikovanju Zakona kao instrumenta javne politike, konkretno pri donošenju Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, građani i OCD-ovi imali su mogućnost sudjelovati svojim prijedlozima, primjedbama i komentarima u svrhu otklanjanja manjkavosti ili unapređenja pojedinih mjera predviđenima nacrtom prijedloga Zakona. U nastavku će se analizirati proces elektroničkog savjetovanja koji je proveden putem platforme e-Savjetovanja.gov.hr. Nacrt prijedloga Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a objavljen je na e-Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću dana 13. studenoga 2023. i trajalo je 30 dana, do 13. prosinca 2023¹³⁸. Tijekom navedenog postupka zaprimljeno je 158 komentara, od čega je njih 29 (18.4 %) prihvaćeno, 1 (0.6 %) nije prihvaćen, 1 (0.6%) djelomično prihvaćen, dok je 127 komentara (80.4 %) primljeno na znanje¹³⁹.

Komentare su iznijele sljedeće skupine aktera:

- Ured pučke pravobraniteljice njih 22, od čega su 3 prihvaćena, 1 nije prihvaćen, a ostalih 18 primljeno je na znanje;
- Udruga Vlasništvo i posjed, njih 5, od kojih su 2 prihvaćena, a 3 primljena na znanje;
- Udruga Proljeće, 1 komentar koji je primljen na znanje;

¹³⁶ e-Savjetovanja. Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?EntityId=25648&SortBy=ResponseStatusId&SortOrder=&TextFilter=&StatusIdFilter=&UserIdFilter=>

¹³⁷ Mirovina.hr. Zaštićeni najmoprimci traže sigurnost: 'Nismo okupatori, 90 posto stana smo otplatili'. Objavljeno 22.09.2025. Posjećeno 22.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.mirovina.hr/novosti/zasticeni-najmoprimci-traze-sigurnost-nismo-okupatori-90-posto-stana-smo-otplatili/>

¹³⁸ Vlada Republike Hrvatske. Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: u-i-3242/2018 i dr., iz siječnja 2024. str. 97. Posjećeno 14.04.2024. na mrežnoj stranici: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-01-18/172302/PZ_619.pdf

¹³⁹ e-Savjetovanja. Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.

- Hrvatski savez stanara – građana EU, 1 komentar koji je primljen na znanje;
- Zagrebački savez stanara, 1 komentar koji je primljen na znanje;
- Udruga stanara grada Splita, 1 komentar koji je primljen na znanje;
- Fizičke osobe, građani (u najvećem broju zaštićeni najmoprimci ili vlasnici stanova), 127 komentara, od čega su 24 prihvaćena, 1 djelomično prihvaćen, a ostalih 102 primljena na znanje (ibid.).

Analizom udjela „prihvaćenih komentara“ (18.4%) uočava se da je približno jedna petina istih imala izravan normativni učinak, što pokazuje da su komentari rezultirali promjenama i nadopunama prijedloga nacрта Zakona. Ovo upućuje na to da su izneseni argumenti prepoznati kao pravno relevantni i utemeljeni. Ipak, treba uzeti u obzir izrazito slab odaziv OCD-ova u pogledu iznošenja komentara, tek njih 5, koji su dali ukupno 9 komentara. Od navedenog broja, prihvaćena su 2 komentara udruge Vlasništvo i posjed, koja zastupa interese vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci, dok niti jedan komentar udruga koje štite interese zaštićenih najmoprimaca nije prihvaćen. Najveći odaziv iskazali su građani koji su podnijeli 127 komentara, od kojih su 24 prihvaćena, čime su dali najveći doprinos predmetnom Zakonu.

Izrazito nizak udio „djelomično prihvaćenih“ i „neprihvaćenih komentara“ (1.2 %) sugerira da Ministarstvo nije formalno odbacilo argumentaciju, već ju je u većini situacija klasificiralo u kategoriju „primljeno na znanje“. Navedena kategorija korelira s dominantnim udjelom od 80,4 % očitovanja koja su također označena kao „primljeno na znanje“. Ova kategorija predstavlja daleko najznačajniji dio očitovanja, što može podrazumijevati da su prijedlozi zabilježeni i razmotreni, no nisu rezultirali modifikacijama zakonskog teksta. Analizom sadržaja prihvaćenih komentara OCD-ova uočeno je da se 1 odnosi na korekcije u formulaciji određenog članka Zakona (komentar 21), dok se drugi odnosi na uspostavljenje ravnoteže prava između najmoprimaca i vlasnika u pogledu financijskog tretmana uključenih strana (komentar 22), odnosno u pogledu plaćanja najamnine za stanove za koje se vode sudski sporovi između vlasnika stanova i predmnijevanih najmoprimaca.

U pogledu komentara koji su „primljeni na znanje“, komentari Udruge vlasnika i posjednika odnosili su se na nekoliko pitanja. U prvom komentaru izraženo je nezadovoljstvo visinom i prirodom predviđene solidarne naknade¹⁴⁰ za nepravde nanese vlasnicima stanova

¹⁴⁰ Solidarna naknada predstavlja zakonski priznato obeštećenje vlasnika stana, koju država isplaćuje zbog dugotrajnog i izvanrednog ograničenja vlasničkih prava, uzrokovano povijesnim i pravnim okolnostima zaštićenog najma (čl. 50. Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a. *Narodne novine*, br. 36/24.)

uslijed nemogućnosti korištenja vlastite nekretnine zbog postojanja zaštićenog najma. Drugi komentar odnosi se na pitanje solidarne naknade i krug ovlaštenika koji imaju pravo na nju, s obzirom na to da Zakon isključuje vlasnike koji su već ostvarili određeni oblik naknadu zbog nemogućnosti korištenja stanova. Treći komentar odnosi se na stajalište da se predloženim Zakonom pogoduje interesima zaštićenih najmoprimaca, dok bi njegova svrha trebala biti rješavanje problema vlasnika proizašlih iz ograničenja slobodnog raspolaganja nekretninom u njihovu vlasništvu. U sklopu tog komentara iz Udruga su predložili određivanje krajnjeg roka za dovršetak svih predmeta, najkasnije 24 mjeseca od administrativnog početka provedbe mjera, nakon čega bi predmetni stan bio brisan iz Registra.

Dodatni komentari udruga koji promiču interese vlasnika, a koji su primljeni na znanje, odnosili su se na teme navedene u nastavku. Udruga Proljeće je u komentaru br. 39 iznijela sljedeće zahtjeve: provedbu tržišnog najma neposredno nakon usvajanja Zakona, uz određivanje vremenskog okvira unutar kojeg se stanovi trebaju osloboditi od osoba i stvari zaštićenih najmoprimaca, čime bi se vlasnicima omogućilo nesmetano korištenje vlastite privatne imovine; dosljednu provedbu zakonskih odredbi neovisno o tijeku sudskih postupaka; priznavanje prava na predviđenu naknadu svim vlasnicima, počevši od 1996. do danas, uključujući i one koji su sudskim putem ostvarili pravo na razliku u najamnini u razdoblju od 1996. do datuma isplate naknade. Usto, upozorili su da rokovi za prijavu u Registar ne bi smjeli biti nerazumno kratki, uzimajući u obzir činjenicu da dio vlasnika vodi sudske sporove, a određeni dio njih živi u inozemstvu zbog životnih okolnosti i potreba, što može otežati pravovremenu prijavu i dostavu potrebnih podataka.

S druge strane, udruge usmjerene na promicanje interesa zaštićenih najmoprimaca iznijeli su sljedeće komentare, a koji su primljeni na znanje. Hrvatski savez stanara – građana EU (komentar broj 67) izrazio je neslaganje vezano za pokretanje e-Savjetovanja o nacrtu prijedloga Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a tvrdeći da navedeni način nije u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13, 85/15, 69/22) i Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, br. 140/09). Istaknuto je da radne sjednice nisu bile organizirane u skladu s odlukom o imenovanju radne skupine te da za sve održane sjednice nije sastavljen zapisnik, a članovi skupine nisu bili upoznati s konačnom verzijom Zakona, koja se razlikovala od njihovih prijedloga. Smatraju da je predloženi Zakon primarno usmjeren na pojedinačne zahtjeve, dok su dugoročna rješenja i zaštita prava korisnika najma zanemarena.

Nadalje, Zagrebački savez stanara (komentar br. 40) ukazao je na odredbe koje proizlaze iz nacрта prijedloga Zakona, a koje se odnose na sljedeće: ukidanje statusa zaštićenog najmoprimca predviđeno je od 1. siječnja 2025. uz uvođenje ekonomske najamnine uz državnu subvenciju od 50%. Zaštićeni najmoprimci obvezni su prilikom prijave u Registar i odabira programske mjere navesti datum iseljenja, dok iznos isplate po 1. programskoj mjeri još nije utvrđen. Republika Hrvatska ne definira precizne rokove provedbe svojih obveza, što stvara pravnu nesigurnost. Predlažu da prestanak prava i isplata budu vezane uz datum preseljenja u državni stan ili datum uplate od strane Republike Hrvatske, da država preuzme plaćanje razlike između postojeće zaštićene i ekonomske najamnine te da datum predaje stana bude službeni dokument nadležnog tijela, a ne izjava najmoprimca. Zaštićeni najmoprimac mora unaprijed biti upoznat s iznosom isplate, a država je dužna postupati učinkovito, transparentno i pravedno. Referirajući se na određene članke Zakona, posebno su ukazali na nepravilnost treće mjere, prema kojoj bivši zaštićeni najmoprimci moraju napustiti stan bez obzira na osiguranje zamjenskog stana, što potencijalno može rezultirati višegodišnjim preseljenjem, s obzirom na to da se navedena mjera počinje primjenjivati od 1. siječnja 2025., bez utvrđenog krajnjeg roka završetka. Ocjenjuju da navedena rješenja nisu pravedna jer vlasnici stanova bivaju oštećeni, dok najmoprimci mogu ostati bez krova nad glavom.

Posljednja udruga koja je iznijela komentar, evidentiran u kategoriji primljenih na znanje, jest Udruga stanara grada Splita (komentar br. 106). Predlažu da zaštićeni najmoprimci podmiruju 20 % prosječne najamnine, dok bi Republika Hrvatska trebala snositi preostalih 80 %, uz obrazloženje da je dosadašnja obveza od 50 % tržišne najamnine previsoka, posebno za stanove u lošem stanju i starijem stanovništvu s niskim primanjima. Tržišnu vrijednost stana treba utvrđivati stalni sudski vještak, a izmjene članaka 23.–26. omogućile bi kupnju stanova pod uvjetima usporedivim s otkupom stanova iz društvenog vlasništva (maksimalno 15 % tadašnje tržišne vrijednosti). Stavci 2.–4. članka 28. trebali bi se brisati jer postojeća rješenja ne jamče pravnu sigurnost stanovanja, a stanari bi trebali zadržati pravo boravka u svojim stanovima dok Republika Hrvatska ne osigura adekvatnu zamjenu ili mogućnost kupnje pod povoljnim uvjetima. Kupoprodajna cijena stanova trebala bi se određivati sukladno Zakonu iz 1992., dok bi se stavci 2.–6. članaka 31. i 38. trebali brisati kako bi se omogućila razmjerna i pravedna kupnja. Smatraju nejasnim što se događa u situaciji kada vlasnik odbije prodati stan najmoprimcu, kao i način primjene drugih mjera u takvim slučajevima. Predloženi Zakon nerazmjerno opterećuje najmoprimce i ne jamči pravnu sigurnost stanovanja. Stoga su nužne izmjene kako bi se najmoprimcu omogućio ostanak u

postojećem stanju ili njegova kupnja pod povoljnim uvjetima, inače postoji opravdani temelj za ustavnu provjeru zakona.

Sudjelovanje OCD-ova u Radnoj skupini tijekom procesa donošenja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a predstavlja formalni mehanizam utjecaja. Međutim, provedena analiza e-Savjetovanja pokazuje da to sudjelovanje nije dovelo do značajnog normativnog učinka - prihvaćeni su komentari udruga koje zastupaju interese vlasnika stanova, dok udruge zaštićenih najamoprimaca nisu postigle nikakav normativni učinak.

4.3.2.3. Odlučivanje

Nakon što je 18. siječnja 2024. u Sabor upućen Prijedlog zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, koji je predložila Vlada Republike Hrvatske, o istome se raspravljalo na sjednicama dvaju saborskih odbora: Odbora za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo i Odbora za zakonodavstvo¹⁴¹. S tim u vezi, 24. siječnja 2024. održana je 47. sjednica Odbora za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo, a jedina tema rasprave bio je navedeni Prijedlog zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, koji je prihvaćen većinom glasova, odnosno 6 „za“, i 1 „suzdržan“¹⁴². Iz zapisnika s održanog sastanka, uz izvješće KLASA: 022-02/24-01/10, nije evidentno je li itko od prisutnih bio predstavnik OCD-a. Nadalje, na 128. sjednici Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora, također održanoj 24. siječnja 2024., šesta točka dnevnog reda odnosila se na Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, koji je usvojen jednoglasno¹⁴³. Iz zapisnika s navedenog sastanka KLASA: 021-08/24-02/2, također nije evidentno je li itko od prisutnih bio iz OCD-a. Dana 14. ožujka 2024. zastupnici Hrvatskog sabora donijeli su Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a¹⁴⁴, na 21. sjednici, s 115 glasova „za“, 15 glasova „protiv“ i 9 „suzdržanih“¹⁴⁵. Analizom službenih zapisnika saborskih odbora može se

¹⁴¹ Hrvatski sabor. *Konačni prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.*

¹⁴² Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo Hrvatskog sabora. *Zapisnik 47. sjednice Odbora izvješćem*. KLASA: 022-02/24-01/10, od 24. siječnja 2024.

¹⁴³ Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora. *Zapisnik 128. sjednice Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora*. KLASA: 021-08/24-02/2, od 24. siječnja 2024.

¹⁴⁴ Odluka o proglašenju Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. *Narodne novine*, br. 36/24.

¹⁴⁵ Hrvatski sabor. *Konačni prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.*

zaključiti da je doprinos OCD-ova u ovoj fazi donošenja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a u potpunosti izostao.

U procesu odlučivanja nije zabilježen niti jedan formalni mehanizam koji bi OCD-ovima omogućio participaciju, što ukazuje na njihov potpuni izostanak iz navedene faze.

4.3.2.4. *Provedba*

Zaduženo tijelo za provedbu Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a je Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. U pogledu provede Zakona, udruge su uočile veći broj manjkavosti koje nastoje otkloniti posredstvom aktivnosti zagovaranja usmjerenih prema zakonodavnom tijelu i Predsjedniku Republike Hrvatske. U ožujku 2025. predstavnici HSUS-a sastali su se s potpredsjednikom Sabora¹⁴⁶. Sastanku su nazočili i predsjednik Odbora za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo, predsjednica Odbora za međuparlamentarnu suradnju, potpredsjednik Odbora za prostorno uređenje i graditeljstvo te dvoje saborskih zastupnika. Tijekom sastanka, predstavnici HSUS-a upozorili su na moguće posljedice provođenja Zakona o načinu izvršenja presude ESLJP-a i Odluke USRH-a, kojim je predviđeno ukidanje kategorije zaštićenog najma, što bi velik broj građana dovelo u nepovoljan položaj. Navedenim Zakonom prvenstveno su obuhvaćene starije i druge ranjive skupine građana, koje su veći dio svog života provele u stanovima sa zaštićenom najamninom. HSUS-a smatra da će provedba ovog Zakona značajno povećati broj deložacija, što bi u pojedinim slučajevima moglo imati i posljedice opasne po zdravlje i život stanara. Istaknuli su da trenutne mjere za stambeno zbrinjavanje nisu usklađene sa stvarnim tržišnim uvjetima stanovanja.

Nadalje, u području promicanja interesa zaštićenih najmoprimaca djeluje još jedan civilni akter koji je svoje aktivnosti usmjerio na zagovaranje prema predsjedniku države, s ciljem ukazivanja na negativne posljedice provedbe Zakona. Na vlastiti zahtjev, u rujnu 2024. Hrvatski savez stanara - građana Europske unije sastao se s Predsjednikom Republike Hrvatske te izrazio zabrinutost zbog mogućih posljedica primjene Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a¹⁴⁷. Njihova zabrinutost primarno se odnosi na to da bi provedba programskih mjera (predviđena od 1. siječnja 2025., čl. 7. stavak 5. Zakona) mogla

¹⁴⁶ Hrvatski sabor. *Potpredsjednik Sabora Peđa Grbin održao sastanak s predstavnicima Hrvatskog saveza udruge stanara*. Objavljeno 27.03.2025. Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.sabor.hr/hr/press/priopcenja/potpredsjednik-sabora-peda-grbin-odrzao-sastanak-s-predstavnicima-hrvatskog-saveza>

¹⁴⁷ Predsjednik Republike Hrvatske. *Hrvatski savez stanara zatražio pomoć predsjednika od Predsjednika Republike jer tvrde kako će tisuće zaštićenih najmoprimaca biti deložirano nakon 1. siječnja 2025.* Objavljeno 23.09.2024. Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.predsjetnik.hr/vijesti/hrvatski-savez-stanara-zatražio-pomoc-od-predsjetnika-republike-jer-tvrde-kako-ce-tisuće-zasticenih-najmoprimaca-biti-delozirano-nakon-1-sijecnja-2025/>

rezultirati deložacijom približno tisuću građana (zaštićenih najmoprimaca) iz domova u kojima sada žive. Predstavnici Saveza najavili su Predsjedniku pokretanje postupka pred USRH-a sudom radi ocjene ustavnosti predmetnog Zakona te javno zahtijevaju od institucija da se primjena ovog Zakon stavi u mirovanje dok USHR-a sud ne donese odluku. Kao razlog obraćanja USRH naveli su diskriminaciju po više osnova, odnosno kršenja prava jednakosti zaštićenih najmoprimaca pred Zakonom te kršenja ustavnog prava na dom te nerazmjernosti između prava na dom i vlasničkih prava. U to vrijeme Udruga stanara grada Splita već je pred Ustavnim sudom pokrenula postupak za ocjenu ustavnosti Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a koji se tiču zaštićenih najmoprimaca¹⁴⁸. Njihova argumentacija za pokretanje postupka pred USRH-a se zasniva na tvrdnji da „Zakon određuje da vlasnici stanova imaju isključivo pravo birati četiri mjere koje predstavljaju načine ukidanja zaštićenog najma, odnosno pretvaranje zaštićenih najmoprimaca u podstanare ili beskućnike, bez ikakvog utjecaja najmoprimaca na njihovu odluku“ (ibid.).

Navedene aktivnosti imaju za cilj korigirati provedbu Zakona, pri čemu OCD-ovi djeluju kao ispravljači institucionalnih odluka putem javnog zagovaranja i inicijativa koje su vezane za ustavno pravo.

4.3.2.5. *Evaluacija*

U kontekstu praćenja provedbe presuda ESLJP-a u takozvanoj Statileo skupini predmeta protiv Republike Hrvatske, Odbor ministara Vijeća Europe ocijenio je da su zakonske i provedbene mjere koje je Hrvatska poduzela bile odgovarajuće i djelotvorne u ispunjavanju obveza iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava¹⁴⁹. Nadzorom je završeno praćenje provedbe presuda Statileo i dr. na 1545. sastanku Odbora ministara održanom 3. prosinca 2025., pri čemu je istaknuto da su novi zakonski okviri usmjereni na rješavanje nepravilnosti vezanih uz zaštićeni najam uspješno uspostavili ravnotežu između interesa vlasnika stanova i zaštićenih najmoprimaca, uz poštivanje prava vlasništva utvrđenog člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Nadzor provedbe presude od Odbora ministara predstavljao je dugotrajan proces u kojem je Republika Hrvatska bila dužna poduzeti pojedinačne i opće mjere, uključujući donošenje posebnog zakona za provedbu presuda i reformu nacionalnog zakonodavstva o najmu stanova, s ciljem uklanjanja sustavnih

¹⁴⁸ Index.hr. *Udruga stanara Split. Zaštićeni najmoprimcima oduzima se pravo na dom*. Objavljeno 17.10.2024. Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/udrugastanarasplita-trazi-ocjenuustavnostizakona-ozasticenim-najmoprimcima/2607709.aspx>

¹⁴⁹ Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. (2025, 4. prosinca). *Zatvoren nadzor Odbora ministara Vijeća Europe nad izvršenjem Statileo grupe presuda*. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://uredzastupnika.gov.hr/vijesti/zatvoren-nadzor-odbora-ministara-vijeca-europe-nad-izvršenjem-statileo-grupe-presuda/1323>

nedostataka u stambenoj politici na okolnost zaštićenih najmoprimaca i vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci¹⁵⁰.

Evaluacija provedena na razini Odbora ministara Vijeća Europe ukazuje na to da navedeni Zakon ispunjava formalne međunarodne obaveze Hrvatske. Međutim, u njoj se ne problematiziraju socijalne posljedice njegove primjene na zaštićene najmoprimce, što otvara prostor za inicijative OCD-ova.

4.4. *Osvrt na utjecaj OCD-a u donošenju analiziranog Zakona*

Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a donesen je radi otklanjanja dugotrajnih povreda prava vlasništva nastalih zbog instituta zaštićenog najma, te radi rješavanja preostalih pitanja stambenog zakonodavstva u pogledu reguliranja stambenog statusa zaštićenih najmoprimaca. Ovaj Zakon imao je za cilj uskladiti interese vlasnika stanova, zaštićenih najmoprimaca i šireg javnog interesa u području stanovanja, osiguravajući pravednu naknadu vlasnicima i postupno rješavajući stambeni i socijalni status zaštićenih najmoprimaca.

Analiza utjecaja OCD-ova u procesu donošenja ovog Zakona ukazuje da je njihovo sudjelovanje u fazi formulacije postojalo na dvjema razinama: putem radnih skupina, s većim intenzitetom, a manjim putem e-Savjetovanja. Unatoč formalnoj uključenosti, stvarni utjecaj OCD-ova bio je nizak. Od ukupnog broja komentara (158) samo su dva prihvaćena od udruga, i to onih koje zastupaju interese vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci, dok nijedan nije prihvaćen od udruga koje zastupaju interese zaštićenih najmoprimaca.

Ulogu u problematiziranju tematike Zakona imali su vlasnici stanova, koristeći mehanizme poput lobiranja i sudskih postupaka, uključujući obraćanje ESLJP-a, kao i zaštićeni najmoprimci i OCD-ovi koji djeluju na tom području putem javnih nastupa, pritužbi i zagovaranja, uključujući obraćanje USRH-a. Međutim, doprinos OCD-ova ostao je skroman i bez značajnog utjecaja na konačni ishod.

Zaključno, unatoč sudjelovanju OCD-ova u procesu donošenja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, njihov je utjecaj bio neznatan i strogo ograničen institucionalnim okvirom i Ustavnom obvezom države za provedbu međunarodne presude.

¹⁵⁰ Council of Europe, Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. (2014–2025). *Statileo v. Croatia, Execution of Judgments (No. 004-12093)*. HUDOC-EXEC. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-12093>

5. DISKUSIJA

Ova se rasprava nastavlja na provedenu analizu utjecaja OCD-ova na oblikovanje stambene politike u Hrvatskoj, zasnovanu na obradi dvaju dokumenata: Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. te Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USHR. Svrha je ovog poglavlja interpretirati ključne rezultate analize i kontekstualizirati ih u širi teorijski okvir javnih politika, participacije OCD-ova i moći, uzimajući u obzir specifičnosti hrvatskog institucionalnog i društvenog okruženja. Umjesto ponavljanja rezultata, rasprava sažima njihove posljedice te objašnjava obrasce djelovanja i utjecaja OCD-ova, s posebnim naglaskom na razlike u intenzitetu i doseg utjecaja u različitim fazama oblikovanja stambene politike.

Analiza Nacionalnog plana upućuje na to da su OCD-ovi imali važnu ulogu u dugotrajnom procesu problematizacije pitanja stambene politike u Hrvatskoj. Premda dugo vremena pitanje stambene politike nije bilo percipirano kao ključno društveno pitanje, kontinuirano djelovanje OCD-ova, uz podršku neovisnih institucija, posebice Pučkog pravobranitelja, te pojedinih stručnih aktera, doprinijelo je postupnoj afirmaciji stambene politike kao teme od javnog interesa.

Međutim, konačno stavljanje stambene politike na politički dnevni red primarno je potaknuto strateškim dokumentima nacionalnog značaja, prvenstveno Nacionalne razvojne strategije i Strategije demografske revitalizacije. U spomenutim strateškim okvirima stanovanje se uglavnom legitimira kao instrument za postizanje demografskih ciljeva, što je značajno utjecalo na daljnji proces oblikovanja Nacionalnog plana. Prije svega, Nacionalni plan naglašava važnost mladih i mladih obitelji, dok su druge društvene skupine i kategorije građana s naglašenim stambenim potrebama ostale nedovoljno uključene predloženim mjerama.

Što se tiče doprinosa OCD-ova, njihov je doprinos bio posebno vidljiv u stavljanju stambene politike na dnevni red, dok je u fazi formuliranja Nacionalnog plana njihov institucionalni utjecaj bio ograničen. Predstavnici udruga Hrvatske zajednice općina, Hrvatske zajednice županija i Udruge gradova bili su uključeni u Radnu skupinu, dok predstavnici drugih udruga nisu. Utjecaj OCD-ova putem e-Savjetovanja (iako značajno prisutni po broju), rezultirao je zanemarivim normativnim učinkom s obzirom na to da je prihvaćen samo jedan komentar. Navedeni rezultat upućuje na to da OCD-ovi u hrvatskom kontekstu imaju ograničenu mogućnost utjecaja na definiranje političkih prioriteta, a njihova funkcija pretežno ostaje usmjerena na diskurzivno oblikovanje problema i javno zagovaranje. Ograničeni

institucionalni i normativni utjecaj djelovanja OCD-ova može se dodatno dovesti u vezi s njihovim financijskim statusom, budući da oslanjanje na javne izvore financiranja i projektnu logiku često ograničava prostor za dugoročno, neovisno i polemično zagovaranje javnih politika. Bežovan (2003d) ukazuje na slab utjecaj OCD-ova u Hrvatskoj kao posljedicu ograničenih strukturalnih faktora, među kojima je povijesno nasljeđe, dominacija političke elite i nedostatak institucionalnih kapaciteta samih OCD-ova. U takvim okolnostima izostanak političke volje i nedostatni institucionalni kapaciteti za participaciju OCD-ova u javnim politikama, uz njihova unutarnja organizacijska i financijska ograničenja, rezultiraju slabim stupnjem zagovaranja i nedovoljnom društvenom integracijom (Miošić i Lalić, 2022).

Participacija OCD-ova u ovom slučaju uglavnom je bila ograničena na proces e-Savjetovanja koji se u teoriji javnih politika često percipira kao instrument demokratizacije postupka odlučivanja. Međutim, kvantitativni podaci i kvalitativna analiza pokazuju da navedeni mehanizam ima neznatan normativni učinak budući da je od velikog broja komentara, njih 307, prihvaćen je samo jedan. Ovakav ishod upućuje na to da e-Savjetovanja primarno funkcioniraju kao formalna procedura, a ne kao vjerodostojan kanal za zajedničko kreiranje javne politike. Naime, savjetovanje s javnošću provodi se tek u kasnijoj fazi, kada su ministarstva i radne skupine već izradile nacrt određenog dokumenta, što znači da su osnovne ideje, ciljevi i struktura javne politike unaprijed definirani (Vidačak, 2022). Na taj se način dovodi u pitanje pluralistička pretpostavka o podjednakoj distribuciji moći među različitim akterima. Prema teoriji pluralizma, kako je definira Dahl (1961), različite interesne skupine imaju priliku utjecati na kreiranje javnih politika sudjelovanjem u fazama njihova oblikovanja. Ipak, rezultati analize u skladu su s kritikom pluralizma koju su iznijeli Bachrach i Baratz (1962), a prema kojoj moć nije ravnomjerno raspoređena. U tom kontekstu, e-Savjetovanja se mogu promatrati kao instrument koji omogućuje iznošenje mišljenja ali ne osigurava njihov stvarni utjecaj na normativni sadržaj javnih politika.

Analiza donošenja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a pokazuje da se radi o složenom javnopolitičkom procesu, karakteriziranom intenzivnim institucionalnim i pravnim pritiscima, no s relativno ograničenim stvarnim utjecajem OCD-ova u ključnim fazama odlučivanja. Zakon je donesen radi otklanjanja dugotrajnih povreda prava vlasništva koje su nastale zbog instituta zaštićenog najma te zbog rješavanja stambenog statusa zaštićenih najmoprimaca koji žive u stanovima u privatnom vlasništvu. Ovaj Zakon imao je za cilj uskladiti interese vlasnika stanova, zaštićenih najmoprimaca i šireg javnog interesa u području stanovanja, osiguravajući pravednu naknadu vlasnicima i postupno rješavajući socijalni status zaštićenih najmoprimaca.

Iako su OCD-ovi, naročito udruge koje promiču interese zaštićenih najmoprimaca i vlasnika stanova, desetljećima održavale aktualnost navedene problematike u javnom prostoru, njihov je stvarni utjecaj u pogledu procesa donošenja ovog instrumenta stambene politike bio ograničen. Međutim, između ovih dviju skupina OCD-ova postoje značajne razlike koje je potrebno razlučiti. Naime, udruge koje su zastupale interese zaštićenih najmoprimaca bile su aktivne tijekom niza godina, tako da su njihovi naponi dijelom rezultirali uspjehom u smislu ostvarivanja vlastitih ciljeva usmjerenih na zaštitu prava najmoprimaca, putem odluke USRH-a. Nasuprot tome, značajniju moć i rezultate ostvarile su udruge vlasnika koje su svoje interese izborile na europskoj razini. Time je njihov položaj ojačan ne toliko zbog njihove društvene mobilizacije, koliko zbog snage liberalno-demokratskog pravnog poretka koji privilegira vlasnička prava. U tom kontekstu, dugotrajno zalaganje OCD-ova rezultiralo je uspostavljanjem stabilnih zagovaračkih koalicija, koje su mogle imati značajan utjecaj na oblikovanje stambene politike. Prema teorijskom okviru zagovaračkih koalicija (Jenkins-Smith i Sabatier, 1994; Sabatier, 2007), promjene u javnim politikama su posljedica koordiniranog djelovanja aktera unutar istog javnopolitičkog sustava, dok je u Hrvatskoj prisutna fragmentiranost OCD-ova, što objašnjava njihov ograničeni normativni utjecaj.

Analiza utjecaja OCD-ova u procesu donošenja ovog Zakona ukazuje na to da je njihovo sudjelovanje u fazi formulacije postojalo na dvjema razinama: putem radnih skupina, s većim intenzitetom, a manjim putem e-Savjetovanja. Unatoč formalnoj uključenosti, stvarni utjecaj OCD-ova bio je nizak. Od ukupnog broja komentara (158) samo su dva prihvaćena od udruga, i to onih koje zastupaju interese vlasnika stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci, dok nijedan nije prihvaćen od udruga koje zastupaju interese zaštićenih najmoprimaca.

Razmatrajući teorijski okvir javnih politika koji je obrađen u teorijskom dijelu ovog rada, može se zaključiti da proces donošenja Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a primarno odgovara institucionalnoj teoriji javnih politika, uz prisutnost određenih aspekata teorije elita. Iz perspektive institucionalne teorije, koja polazi od pretpostavke da su javne politike dominantno oblikovane formalnim pravilima, normama i obvezama proizašlim iz institucionalnog okvira, u analizi predmetnog Zakona ključni elementi inicijative ovog instrumenta stambene politike proizlaze iz formalnih pravila i uputa kao što su Ustav i Konvencije, presude ESLJP-a te odluke USRH-a. Navedeni instrumenti su definirali sadržaj i usmjerenje donošenja Zakona. Uloga OCD-ova bila je sekundarna i ograničena na pokušaje utjecaja unutar već zadanih institucionalnih okvira. S druge strane,

istovremeno, proces donošenja Zakona pokazuje karakteristike teorije elita, s obzirom na to da su ključne odluke donesene unutar uskog kruga formalnih aktera, primarno Vlade Republike Hrvatske i nadležnog ministarstva. Unatoč postojanju formalnih mogućnosti participacije OCD-ova, stvarna moć odlučivanja zadržana je u rukama političke elite, dok su OCD-ovi imali ograničen utjecaj na konačni rezultat, ovisno o interesnoj skupini kojoj su pripadali. Primjerice, vlasnici stanova ostvarili su veći utjecaj, unatoč prihvaćanju dva komentara u e-Savjetovanju, za razliku od udruga najmoprimaca koje, osim javnog nastupa, nisu imale formalnog utjecaja.

Rezultati analize demonstriraju ozbiljan nesrazmjer moći između države, kao primarnog nositelja javnih politika, i OCD-ova u ulozi zagovaračkih i slabijih aktera. Unatoč dostupnim formalnim mehanizmima participacije, poput sudjelovanja u radnim skupinama i e-Savjetovanju, njihova učinkovitost bila je ograničena. Posebno je karakteristična odsutnost aktivnog sudjelovanja u fazi odlučivanja u Saboru, što sugerira na formalnu ali suštinski nedovoljnu uključenost civilnog društva u proces odlučivanja. Proces donošenja predmetnog Zakona bilo je primarno uvjetovan obvezom Republike Hrvatske da provede presude ESLJP-a i odluke USRH-a, čime se ograničio prostor za široku političku diskusiju i pregovaranje. Stoga je stambena politika u ovom konkretnom slučaju oblikovana reaktivno, kao odgovor na međunarodne i ustavnopravne zahtjeve, a ne proaktivno na temelju društvenog dijaloga i participativnog pristupa.

Analizom formalnih i neformalnih mehanizama kojima su se služili OCD-ovi uočava se raznolikost instrumenata za participaciju u oblikovanju javnih politika, uključujući i one koje se odnose na stambenu politiku. Među prepoznatim instrumentima najčešće se ističu javno zagovaranje i medijska prisutnost. Izborom navedenih metoda OCD-ovi su uspjeli ukazivati na problematiku nepriuštivosti stanovanja, strukturne nedostatke tržišno orijentiranog stambenog modela te sustavan izostanak socijalnog stanovanja. Na taj je način civilno društvo mogli bismo reći pridonijelo fazi postavljanja politike na dnevni red, posebice u kontekstu s instrumentom javne politike Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a.

U kontekstu analize oba dokumenta, uočljiva je razlika u operativnosti OCD-ova u javnim politikama i njihove realne sposobnosti da utječu na normativni sadržaj i ishod stambene politike. Analiza upućuje na bitnu razliku između simboličke i stvarne participacije, što se može interpretirati teorijom elita o nejednakom pristupu određenih neinstitucionalnih aktera u odnosu na institucionalne, kao i razlikovanjem formalnih i neformalnih mehanizama utjecaja. Promatrajući ovu dihotomiju, moguće je razumjeti ulogu OCD-ova u hrvatskoj

stambenoj politici na sljedeći način: OCD-ovi su relativno sposobni u artikulaciji problema, javnom zagovaranju i oblikovanju diskursa, dok je njihova sposobnost transformacije zahtijeva u obvezujuća normativna rješenja ograničena. Navedena ograničenja OCD-ova mogu se detaljnije objasniti elitističkim pristupom javnim politikama (Mosca, 1939; Mills, 1959), prema kojem se bitne odluke donose unutar uskog kruga institucionalnih i političkih moćnih aktera, dok je sudjelovanje OCD-ova pretežno savjetodavnog karaktera. Ovime se dodatno utvrđuje teza da formalni mehanizmi participacije ne osiguravaju nužno distribuciju stvarne političke moći.

Najveća je diskrepancija između teorijskih postavki participativne demokracije i stvarne prakse. Usprkos normativnom okviru koji promovira uključenost zainteresirane javnosti, analiza strukture Radne skupine za izradu nacerta Nacionalnog plana ukazuje na prisutnost predstavnika OCD-ova koji zastupaju interese općina, gradova i županija, ali ne i predstavnika OCD-ova koji djeluju u više područja. Time je OCD-ovima onemogućen pristup ključnom prostoru u kojem se određuju temeljni ciljevi, mjere i prioriteti stambene politike. Ovakvo ograničenje može se interpretirati teorijom elita, prema kojoj su ključni procesi oblikovanja politika rezervirani za državne i stručne elite, odnosno političke elite. U takvom modelu participacija OCD-ova uglavnom ima konzultativni karakter, pri čemu kreatori politika često nisu obvezni provesti njihove prijedloge u konačne dokumente. U pogledu Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, Zakon daje prednost zaštiti prava vlasništva u odnosu na socijalnu dimenziju prava na dom. Ulogu u njegovu oblikovanju imali su vlasnici stanova, koristeći mehanizme poput lobiranja i sudskih postupaka, uključujući obraćanje ESLJP-a. S druge strane, svoj doprinos dali su i OCD-ovi koji su djelovali na zaštiti interesa zaštićenih najmoprimaca putem javnih nastupa, pritužbi i zagovaranja, uključujući obraćanje USRH-a. S tim u vezi, vidljivo je da su vlasnici stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci bili organizacijski jači i utjecajni u usporedbi s udrugama koje zastupaju interese ugroženih skupina građana, iz razloga što su prvi ostvarili zaštitu svojih prava putem ESLJP-a. Takva neravnoteža snaga ukazuje na to i da Strateškim i Nacionalnim planom nisu uzete u obzir potrebe ranjivih skupina, već im se pristupa marginalno.

Zaključno, donošenje Nacionalnog plana, kao i usvajanje Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, pokazuju ograničen doseg utjecaja OCD-ova na području stambene politike u Hrvatskoj, posebice u ključnim fazama kreiranja navedenih politika, odnosno u postavljanju politike na dnevni red te u formulaciji. Dominantni teorijski okviri u oblikovanju predmetnih dokumenata bio je institucionalizam, uz prisutne elemente političkog

elitizma. Premda je pluralistički pristup bio formalno prisutan kroz omogućavanje participacije aktera (radne skupine i e-Savjetovanja), izostao je značajan utjecaj svih uključenih strana, pri čemu su pri formuliranju analiziranog Zakona udruge koje zastupaju interese vlasnika stanova ostvarile veći utjecaj u odnosu na udruge koje zastupaju interese zaštićenih najamoprimaca. Analizirajući iznesene komentare OCD-ova, čiji je broj u oba dokumenta bio velik (307, odnosno 158), utvrđeno je da isti nisu rezultirali izmjenama sadržaja. U prvom dokumentu je prihvaćen jedan komentar, a u drugom dva komentara. Diskrecijsko pravo za razvrstavanje komentara po specifičnim kategorijama bilo je u domeni nadležnog Ministarstva, koje je svojim postupanjem potvrdilo politički smjer u kojem će se dokument razvijati. Nadalje, djelovanje Ministarstva (koje je bilo nadležno u oba slučaja) ukazuje na obrazac koji je predominantno usmjeren na „kompromisno“ rješenje putem evidentiranja većine komentara „na znanje“ u oba slučaja. Takav pristup ne jamči transparentnost u pogledu obrade podnesenih komentara OCD-ova. Stoga se, polazeći od provedene analize navedenih dokumenata, ističe potreba za intenziviranjem participativnih mehanizama te stvarnog uključivanja OCD-ova u proces oblikovanja javnih politika. Nadalje, neophodno je unaprijediti komunikaciju između OCD-ova i tijela javne vlasti kako bi se osiguralo da se njihov doprinos temelji na uspostavljenim demokratskim standardima, a ne isključivo formalno, radi ispunjenja zakonske obaveze.

Prikazani obrasci interakcije između države i OCD-ova nisu specifični isključivo za hrvatski kontekst, već su zamijećeni i u drugim EU članicama. Primjer Irske dodatno objašnjava kako međunarodni pravni instrumenti mogu djelovati kao važan poticaj za jačanje utjecaja OCD-ova na nacionalnu stambenu politiku. *Community Action Network* (CAN), organizacija osnovana 1987. u Dublinu u Irskoj, u svom se radu, između ostalog, bavi pitanjima uvjeta stanovanja¹⁵¹. Djelovanje CAN-a temelji se na savjetovanju sa zajednicama i njihovim potrebama. Aktivno sudjeluje u oblikovanju stambene politike u Irskoj putem različitih programa, istraživanja i zagovaranja o pravima stanara (ibid.). Udruga surađuje s lokalnim zajednicama u svrhu dokumentiranja problematike u sektoru stanovanja, poput loše kvalitete stanova, vlage, plijesni, nedostatka održavanja i neadekvatnog pristupa socijalnom stanovanju. Njezine aktivnosti obuhvaćaju i edukaciju stanara o njihovim pravima, organiziranje seminara i radionica, pružanje podrške pri podnošenju prijava nadležnim nacionalnim institucijama te savjetovanje stanara u vezi s pravnim postupcima. Udruga koristi različite mehanizme u svom radu, kao što su prikupljanje i analiziranje podataka dobivenih

¹⁵¹ The Ireland Funds (2020). *Community Action Network*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://irelandfunds.org/wp-content/uploads/2020/12/connect-fawi2020-community-action-network.pdf>

terenskim istraživanjima, neposredna komunikacija s lokalnim i nacionalnim tijelima javne vlasti, izrada izvješća i preporuka o javnim politikama te pružanje stručne podrške zajednicama u pristupu pravnim i administrativnim instrumentima (The Ireland Funds, 2020; The Housing Agency, 2022¹⁵²). Navedene aktivnosti pridonose podizanju svijesti o potrebama stanara, jačanju njihovih kapaciteta za samostalno zalaganje za svoja prava i potiču uključivanje stanara u nacionalnu stambenu politiku (The Housing Agency, 2022).

Nadalje, CAN je značajan akter u međunarodnim procesima, koji utječe na nacionalnu politiku Irske. Kolektivnom pritužbom Europskom odboru za socijalna prava ukazao je na neuspjeh Vlade u provođenju zakonskih odredbi kojima se osigurava odgovarajući smještaj za najmoprimce te u pogledu uvođenja i provođenja regresivnih propisa koji se odnose na deložacije¹⁵³. CAN izravno utječe na pristup države prema zaštiti prava stanara podnošenjem kolektivnih pritužbi, sudjelovanjem u izradi javnih politika, praćenjem i evaluacijom kroz međunarodne pravne mehanizama. Udruga je doprinijela stvaranju nacionalne stambene politike, zagovaranju udruženja stanara i razvijanju struktura za sudjelovanje u odlučivanju o stambenoj politici u svrhu stvaranja participativnog, transparentnog i pravednog sustava stanovanja u Irskoj, osiguravajući da prava stanara budu integrirana u oblikovanje i provedbu nacionalne stambene politike (The Housing Agency, 2022).

¹⁵² The Housing Agency (2022). *Empowering Tenants: Protecting Human Rights*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://www.housingagency.ie/sites/default/files/RSPs/CAN%20CHLRP%20University%20of%20Southampton%202022%20Empowering%20tenants%20protecting%20human%20rights.pdf>

¹⁵³ The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). *11.4 Right to Housing*.

Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.ourvoiceourrights.ie/report/16/114-right-to-housing/#:~:text=A%20collective%20complaint%20to%20the,of%20the%20European%20Social%20Charter.&text=Ireland%20has%20opted%20out%20of,%27increasingly%20regressive%20evictions%20legislation%27.&text=73-.FLAC%20urges%20the%20Committee%20to%20recommend%20that%20the%20State:,Housing%20Traveller%20Accommodation%20Act%201998>

6. ZAKLJUČAK

Ovaj rad se fokusira na analizu utjecaja OCD-ova na oblikovanje stambene politike u Republici Hrvatskoj, s ciljem utvrđivanja realnog opsega njihova djelovanja. Poseban naglasak stavljen je na dva dokumenta: Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine i Zakon o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a, što omogućuje komparaciju aktivnosti OCD-ova unutar strateškog i normativnog okvira.

Polazeći od teorijskog okvira javnih politika, participacije i moći, rezultati analize ukazuju na to da je uloga OCD-ova u hrvatskoj stambenoj politici prepoznata, no sadržajno i politički ograničena. Unatoč postojanju razvijenog sustava formalnih mehanizama za sudjelovanje u Republici Hrvatskoj, poput javnog savjetovanja, radnih skupina i savjetodavnih tijela, njihov je stvaran utjecaj na javnopolitičke odluke nedovoljan. Aktivnosti OCD-ova uglavnom se reduciraju na savjetodavnu razinu, bez jasne korelacije između iznesenih prijedloga i konačnih rješenja uključenih u javne politike i zakone.

Analiza Nacionalnog plana pokazuje da su OCD-ovi percipirani kao relevantni akteri u postupku oblikovanja dokumenta, no njihova je funkcija uglavnom ograničena na faze iniciranja i formuliranja problema. Premda su konzultacije rezultirale raspravama o pitanjima priuštivosti stanovanja, sigurnosti najma i položaja ranjivih skupina, strateški okvir Plana dominantno je ostao usmjeren na tržišno uvjetovana rješenja, uz nedovoljno poticanje javnog i socijalnog stanovanja. Ovime se potvrđuje kontinuitet stambene politike koja prioritet daje vlasništvu nad nekretninom, dok alternativni oblici stanovanja ostaju marginalizirani.

Nasuprot tomu, oblikovanje Zakona o načinu izvršenja presuda ESLJP-a i Odluke USRH-a ukazalo je na kontinuiranu borbu za moć između različitih aktera civilnog društva, ali i između civilnog društva i države. Proces donošenja Zakona bio je dobrim dijelom određen međunarodnim obvezama i ustavnim zahtjevima, što je znatno reduciralo mogućnost participacije OCD-ova. Iako OCD-ovi nisu imali znatan utjecaj na samo oblikovanje ovog Zakona, ipak su vlasnici stanova i zaštićeni najmoprimci, odnosno OCD-ovi koji zastupaju interese jedne i druge strane uspjeli formulirati i realizirati svoje zahtjeve kroz formalne mehanizme djelovanja, obraćanjem ESLJP-a i USRH-a, čije su odluke inicirale donošenje predmetnog Zakona.

Ukupni ishodi analize u ovom radu sugeriraju da je stambena politika u Republici Hrvatskoj i dalje podložna utjecaju prevladavajućeg institucionalnog i legislativnog okvira te djelomično elitističkog modela političkog odlučivanja. U takvom kontekstu OCD-ovi se suočavaju sa suženim prilikama za stvarnu suradnju u oblikovanju javnih politika. Usprkos

značajnoj ulozi OCD-ova u prepoznavanju društvenih problema, zagovaranju prava na stanovanje i podizanju javne svijesti, njihov se utjecaj rijetko odražava u fazama oblikovanja javnih politika, konkretno stambene politike. Na taj se način zanemaruje iskorištavanje kapaciteta civilnoga društva kao korektivnog i nadzornog aktera u području koje izravno utječe na socijalnu sigurnost i kvalitetu života građana.

Polazeći od provedbe analize i teorijskih spoznaja, moguće je oblikovati sljedeće preporuke za daljnji razvoj i jačanje utjecaja OCD-ova u području stambene politike:

- Pravovremeno uključivanje OCD-ova u proces kreiranja stambene politike. Potrebno je OCD-ove sustavno uključivati u fazi postavljanja dnevnog reda, a ne isključivo u fazi formuliranja putem e-Savjetovanja, što bi omogućilo pravodobno prepoznavanje problema i određivanje alternativnih rješenja.
- Pобољшanje kvalitete javnih savjetovanja. Formalni instrumenti, poput e-Savjetovanja, trebaju biti popraćeni preciznim pojašnjenjem, što bi unaprijedilo transparentnost i povjerenje u participativne procese, kao i njihove proširene oblike koji bi uključivali duže trajanje i ravnopravniji odnos među uključenim akterima.
- Jačanje kapaciteta OCD-ova za promicanje i zagovaranje određenih interesa. U tom pogledu potrebno je ulagati u stručne kapacitete udruga kako bi njihovi prijedlozi bili utemeljeni na empirijskim činjenicama i usporedivim politikama, što bi povećalo njihovu ulogu u zapažanjima i rješenjima prema donositeljima odluka.
- Razvoj mreža i savez OCD-ova. Umjesto rascjepkanog djelovanja, OCD-ovi bi trebali jačati uzajamnu suradnju i stvarati zagovaračke saveze kako bi povećali svoju pregovaračku moć, posebice u područjima s naglašenim sukobom interesa poput stambene politike.
- Jačanje uloge OCD-ova u fazi provedbe i evaluacije. OCD-ovima treba omogućiti aktivnu ulogu u praćenju provedbe stambenih mjera i evaluaciji učinaka zakona, što bi osiguralo kontinuirani društveni nadzor nad javnim politikama.

Prema navedenim preporukama jače bi se doprinijelo razvoju pravednije, održivije i socijalno osjetljivije stambene politike, koja se temelji na realnim potrebama građana i principima demokratskog upravljanja.

Bibliografija

- Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (APN). (2025.). *Godišnje izvješće o poslovanju i završni račun Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama za 2024. godinu*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://apn.hr/app/uploads/2025/05/3.1.-Godišnje-izvješće-o-radu-APN-a-za-2024.pdf>
- Alcock, C., Daly, G. i Griggs, E. (2008). *Introducing Social Policy*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Bachrach, P. i Baratz, S. M. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4): 947-952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis*. Los Angeles: Sage.
- Barić, S. i Dobrić, D. (2012). Europeizacija civilnog društva u RH: Shvaćanje socijalnog kapitala ozbiljno?. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33(2), 883-916. Posjećeno 02.02.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/107287>
- Baturina, D., Bežovan, G. i Matančević, J. (2011). *Local Welfare Systems as part of the Croatian Welfare State: Housing, employment and child care* (WILCO - Welfare innovations at the local level in favour of cohesion, Publication no. 05). Posjećeno 10.12.2025. na mrežnoj stranici: https://www.wilcoproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/WILCO_WP2_Report_05_CR.pdf?utm
- Baturina, D. (2015). Pogled prema Europskoj uniji civilnog društva: civilno društvo u kontekstu europeizacije. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(4), 935-954.
- Bengtsson, B. i Grander, M. (2023). Universal and Selective Housing Regimes as Broad and Narrow Policy Fields: A Conceptual Proposal and its Application to Sweden. *Tidsskrift for boligforskning*, 6(2), 90–105. <https://doi.org/10.18261/tfb.6.2.3>
- Bežovan, G. (1994). Prilog preispitivanju potencijala za razvoj socijalnog stanovanja u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja*, 3(1 (9)), 89-103.
- Bežovan, G. (1996). Problemi stanovanja starijih osoba i mogućnosti promocije novih strategija. *Revija za socijalnu politiku*, 3(2), 117-126.
- Bežovan, G. (1999). Stanovanje i stambeni sustavi u zapadnim zemljama. *Revija za socijalnu politiku*, 6(2), 119-132.
- Bežovan, G. (2002). Struktura civilnog društva u Hrvatskoj. *Politička misao*, 39(1), 63–87.
- Bežovan, G. (2003a). Vrednote civilnog društva u Hrvatskoj. *Nova prisutnost*, 1(2), 237-255. Posjećeno 7.03.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/85059>
- Bežovan, G. (2003b). Zakonski, politički i kulturni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 10(1), 23-44.
- Bežovan, G. (2003c). Preispitivanje okvira i potencijala za razvoj kombinirane socijalne politike u Hrvatskoj. *Socijalna ekologija*, 12(1-2), 87-108.
- Bežovan, G. (2003d). Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*, 34(3-4), 127-142.
- Bežovan, G. (2004). Stambena prava u Hrvatskoj i problemi njihova ostvarenja. *Revija za socijalnu politiku*, 11(1), 89-106.
- Bežovan, G. (2005a). *Civilno društvo*. Zagreb. Nakladni zavod Globus.

- Bežovan, G. (2005b). Stambena politika: U: V. Puljiz i sur.: *Socijalna politika* (353-386). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu. Pravni fakultet.
- Bežovan, G. (2007). Analiza pisanja hrvatskih dnevnih novina o civilnom društvu. *Politička misao*, 44(2), 129-154. Posjećeno 08.03.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/20646>
- Bežovan, G. i Zrinščak, S. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo.
- Bežovan, G. (2008). Civilno društvo i kombinirana socijalna politika. U: V. Puljiz i sur. (ur.), *Socijalna politika Hrvatske* (391-436). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet.
- Bežovan, G., i Matančević, J. (2017). *Civilno društvo i pozitivne promjene*. Zagreb: Školska knjiga.
- Bežovan, G. (2019). Stanovanje i stambena politika. U: Bežovan, G. i sur.: *Socijalna politika Hrvatske* (399-460). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu. Pravni fakultet.
- Bežovan, G. i Jakovčević, D. (2023). Učinci stambenog zbrinjavanja mlađe populacije na demografske trendove u Zagrebu. *Revija za socijalnu politiku*, 30(1), 1-21.
- Bienenfeld, J. (2006). Provedba Zakona o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6(4), 307-324. Posjećeno 21.09.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/135937>
- Birkland, T.A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York, NY: Routledge.
- Bobovec, B. i Mlinar, I. (2013). Program društveno poticane stanogradnje u Hrvatskoj. *Prostor*, 21(1(45)), 140-157. Posjećeno 22.09.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/104959>
- Bobovec, B., Mlinar, I. i Pozojević, A. (2016). Programi stanogradnje u Hrvatskoj od 1991. do 2016. godine. *Prostor*, 24(2(52)), 216-227. [https://doi.org/10.31522/p.24.2\(52\).6](https://doi.org/10.31522/p.24.2(52).6)
- Buljan, I. i Horvat, K. (2020). *Pristup financiranju za organizacije civilnog društva u Hrvatskoj: Programi Unije, ESI fondovi i državni proračuni*. Zagreb: Kuća ljudskih prava Zagreb.
- Burstein, P. (1991). Policy Domain: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology*. (17) 327-350.
- Bušić, H. (2012). Povijesni razvoj, opseg i struktura nevladinih organizacija u Hrvatskoj i Sloveniji. *Međunarodne studije*, XII(1), 51-69. Posjećeno 17.03.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/291659>
- Centar za mirovne studije. *PRAVA U PRAKSI - Participacijom i suradnjom do kvalitetnih politika zaštite socio-ekonomskih prava*. Objavljeno 15.01.2021. Posjećeno 20.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.cms.hr/prava-u-praksi-participacijom-i-suradnjom-do-kvalitetnih-politika-zastite-socio-ekonomskih-prava/>
- Cherry, F. (2016). *Strengthening CSO's and women's capacity to stop domestic violence: Handout for CSOs on advocacy and lobbying*. Posjećeno 15.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.interarts.net/descargas/interarts2752.pdf>
- Civic Space Project (2022). *Model Standards for Civil Participation in the Decision-Making Processes*. Posjećeno 25.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://civicspace.eu/wp-content/uploads/2023/02/Model-Standards-for-Civil-Participation-In-The-Decision-Making-Processes.pdf>

- Clapham, D. (2017). Housing theory, housing research and housing policy. *Housing, Theory and Society*, 35(2), 163–177. doi:10.1080/14036096.2017.136693
- Cohen, J. L. i Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Colebatch, H. K. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao.
- Colebatch, H. K. (2008). Policy kao preispitivanje procesa vladavine. *Politička misao*, 45(2), 3-7.
- Council of Europe, Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. (2014–2025). *Statileo v. Croatia, Execution of Judgments* (No. 004-12093). HUDOC-EXEC. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-12093>
- Crick, B. (1962). *In Defense of Politics*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Behavioural Science*, 2(3), 201-215.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*. 5(3), 4-17. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0041>
- Dnevnik.hr/Hina. *Prosvjed Saveza udruga stanara Hrvatske ispred Ministarstva graditeljstva*. Objavljeno 24.04.2008. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/prosvjed-saveza-udruga-stanara-hrvatske-ispred-ministarstva-graditeljstva.html>
- Dnevnik.hr. *Udruga stanara prosvjedovala ispred Ministarstva pravosuđa*. Objavljeno 11.03.2009. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/udruga-stanara-prosvjedovala-ispred-ministarstva-pravosudza.html>
- Donner, S., Hartmann, H. i Steinkamp, S. (2024). *BTI 2024 Country Report — Croatia*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Posjećeno 22.12.2025. na mrežnoj stranici: https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2024_HRV.pdf
- Društvo arhitekta Rijeka. *Priopćenje društava arhitekata povodom savjetovanja s javnošću nacrtu prijedloga Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. godine*. Objavljeno 31.01.2025. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://d-a-r.hr/priopcenje-drustava-arhitekata-povodom-savjetovanja-s-javnoscu-nacrtu-prijedloga-nacionalnog-plana-stambene-politike-rh-do-2030-godine/>
- Društvo arhitekata Zagreb. *Dom za sve? Vizije i mogućnosti stambene politike RH*. Objavljeno izvor: Pravo na grad 23.01.2025. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.d-a-z.hr/hr/vijesti/dom-za-sve-vizije-i-mogucnosti-stambene-politike-rh%2C5514.html?utm>
- Dubrovnik.net. *Država u Solitudu zbrinjava 112 zaštićenih najmoprimaca, u Udruzi stanara kažu: U Gradu nas nema više od četrdeset 'pravih'*. Objavljeno 17.10.2025. Posjećeno 22.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.dubrovniknet.hr/drzava-u-solitudu-zbrinjava-112-zasticenih-najmoprimaca-u-udruzi-stanara-kazu-u-gradu-nas-nema-vise-od-cetrdeset-pravih/>
- Dye, T. R. (2016). *Understanding Public Policy*. Boston, MA: Pearson.

- Đaković, T. i Novosel, I. (ur.) (2023). *Ljudskih prava u Hrvatskoj. Pregled stanja za 2022.* Zagreb: Kuća ljudskih prava Zagreb.
- Đurman, P. (2013). Policy i strategija u javnoj upravi - kako definirati i ostvariti ciljeve? U: A. Musa (ur.), *4. Forum za javnu upravu* (str. 47-53). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu.
- Đurman, P. (2020a). Participation in Public Administration Revisited: Delimiting, Categorizing and Evaluating Administrative Participation. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 20(1), 79-120. <https://doi.org/10.31297/hkju.20.1.4>
- Đurman, P. (2020b). Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 70(2-3), 407-444. <https://doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08>
- Elijaš, D., Marković, S. i Trgovac, S. (2015). Povreda konvencijskog prava na mirno uživanje vlasništva. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36(1), 239-258. Posjećeno 10.01.2026. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/141247>
- Enserink, B. i sur. (2022). *Policy Analysis of Multi-Actor Systems*. The Hague: Eleven.
- Erne, R. (2013). Interesna udruženja. U: D. Caramani (ur.). *Komparativna politika* (str. 258-273). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka: Političke analize.
- e-Savjetovanja. *Izvešće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Prijedlog Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. godine*. Posjećeno 25.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?EntityId=29450&SortBy=&SortOrder=&TextFilter=&StatusIdFilter=&UserIdFilter=>
- e-Savjetovanja. *Izvešće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (br. 12027/10) i odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.* Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?EntityId=25648&SortBy=ResponseStatusId&SortOrder=&TextFilter=&StatusIdFilter=&UserIdFilter=>
- Europski sud za ljudska prava (2014). *Statileo protiv Hrvatske* (zahtjev br. 12027/10), Presuda od 10.07.2014. Strasbourg. Posjećeno 10.01.2026. na mrežnoj stranici: <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/STATILEO,%20prijevod%20presude.pdf>
- Fink Hafner, D. (2001). Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. U: D. Jelovac (ur.), *Jadrano po nemirnih vodah managementa nevladinih organizacij* (str. 53-62). Ljubljana: Zavod Radio Študent.
- Fink Hafner, D. (2007). Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. U: D. Fink Hafner (ur.), *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela* (str. 9-30). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fisher, F., Miller, G. J. i Sidney, M. S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Forrester, S. i Sunar, I. (2011). *Sudjelovanje građana i građanki u procesima donošenja odluka*. Sarajevo: TASCOS – Tehnička pomoć za organizacije civilnog društva.
- Franić, M. (2009). Stambeni odnosi u svjetlu reintegracije hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropski pravni krug. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 46(4), 813-828. Posjećeno 27.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/45718>

- Goetz, A. M. i Gaventa, J. (2001). *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. IDS Working Paper no. 138. Brighton: Institute of Development Studies.
- Grdešić, I. (1987). Policy analiza. *Politička misao*, 24(3), 3-18.
- Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Grdešić, I. (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Habitat III Policy Papers 10 (2016). *Housing policies*. New York: United Nations. Posjećeno 27.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat%20III%20Policy%20Paper%2010.pdf>
- Hermans, L. M. i Cunningham, S. W. (2018). *Actor and Strategy Models. Practical Applications and Step-wise Approaches*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Heywood, A. (2019). *Politika*. Zagreb: Mate.
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao.
- HINAZDRAVLJE. *U Hrvatskoj je 2000 beskućnika, 10.000 ljudi živi u lošim uvjetima*. Objavljeno 10.10.2024. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://zdravlje.hina.hr/aktualno/u-hrvatskoj-je-2000-beskucnika-10-000-ljudi-zivi-u-losim-uvjetima/>
- Hoefer, R. (2023). The Advocacy Coalition Framework—a Must-Know for Macro Social Work Policy Practice, Research, and Education. *Journal of Policy Practice and Research*, 4(1), 1–4. <https://doi.org/10.1007/s42972-023-00080-x>
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878>
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, M. i Giest, S. (2013). The policy-making process. U: E. Araral Jr. i sur. (ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 17-28). Abingdon: Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M. i Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes*. Don Mills: Oxford University Press.
- Hrvatski Caritas. *Stambeno zbrinjavanje*. Posjećeno 17.12.2025 na mrežnoj stranici: <https://www.caritas.hr/programi/stambeno-zbrinjavanje/>
- Hrvatski sabor. *Konačni prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr.* 10. Saziv Hrvatskog sabora (22.07.2020.-16.05.2024). Posjećeno 20.12. 2025. na mrežnoj stranici: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-02-29/174603/PZ_619.pdf
- Hrvatski Sabor. Odbor za prostorno uređenje i graditeljstvo. *Zapisnik s 5. (tematske) sjednice Odbora*. KLASA: 021-08/24-14/4 od 14. studenog 2025.
- Hrvatski sabor. Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo. *Zapisnik s 6. sjednice Odbora* od 14. studenog 2025.
- Hrvatski sabor. Odbor za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo. *Zapisnik 47. sjednice Odbora s izvješćem*. KLASA: 022-02/24-01/10, od 24. siječnja 2024.

- Hrvatski sabor. Odbor za zakonodavstvo. *Zapisnik 128. sjednice Odbora*. KLASA: 021-08/24-02/2, od 24. siječnja 2024.
- Hrvatski sabor. *Potpredsjednik Sabora Peđa Grbin održao sastanak s predstavnicima Hrvatskog saveza udruga stanara*. Objavljeno 27.03.2025. Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.sabor.hr/hr/press/priopcenja/potpredsjednik-sabora-peda-grbin-odrzao-sastanak-s-predstavnicima-hrvatskog-saveza>
- Hrvatski savez udruga stanara (2015). *Statut Hrvatskog saveza udruga stanara*. Posjećeno 17.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!/udruga-detalji/4QcBAAABAAEBSHJ2YXRza2kgc2F2ZXogdWRydWdhIHN0YW5hecuEAAAAAQAQEBb2niAgHO1Ac>
- Human Rights House Zagreb (2025). *Civil Space Report 2025 - Croatia*. Posjećeno 25.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/06/Civic-Space-Report-2025-Croatia.pdf?utm>
- Hupez, P. L. i Hill, M. J. (2006). The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. U: G. B. Peters i J. Pierre (ur.). *Handbook of public policy* (str. 13-30). London: Sage Publications.
- Immergut, M. E. (1992). The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. U: Steinmo, S., Thelen, K. i Longstreth, F. (ur.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (str. 57-89). Cambridge: Cambridge University Press.
- Index.hr. *Udruga stanara Split. Zaštićeni najmoprimcima oduzima se pravo na dom*. Objavljeno 17. listopada 2024. Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/udruga-stanara-splita-trazi-ocjenu-ustavnosti-zakona-o-zasticenim-najmoprimcima/2607709.aspx>
- Jakopič i sur. (2015). *Tenancy Law and Housing Policy in Croatia*. Bangkok-Celje-Lublin: ToKnowPress. Posjećeno 28.10.2025. na mrežnoj stranici: <https://toknowpress.net/ISBN/978-83-65020-13-0.pdf>
- Jenkins-Smith, H. C. i Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*. 14(2). 175-203.
- Jones, B. D., Boushey, G. i Workman, S. (2006). Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward A New Model of Organizational Information Processing. U: G. B. Peters i J. Pierre (ur.), *Handbook of Public Policy* (str. 49-74). London: Sage Publications.
- Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. London: Routledge
- Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16(1), 53–70., <https://doi.org/10.1023/A:1011526416064>
- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. *Narodne novine*, br. 140/09.
- Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 18/97, 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.
- Kovačić, M. (2015). Politika za mlade u Hrvatskoj - Anatomija jedne javne politike. U: V. Ilišin, A. Gvozdanović. i D. Potočnik (ur.), *Demokratski potencijal mladih u Hrvatskoj* (str. 269-299). Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.

- Kraft, M. E. i Furlong, S. R. (2007). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications.
- Kuća ljudskih prava Zagreb. *O nama*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.kucaljudskihprava.hr/o-nama/>
- Kunovac, D. i Žilić, I. (2021). *Dome, slatki dome: učinak subvencioniranja stambenih kredita na tržište nekretnina u Hrvatskoj*. Zagreb: Hrvatska narodna banka. Posjećeno 11.12.2025. mrežnoj stranici: https://www.hnb.hr/c/document_library/get_file?uuid=ded4cb18-cdb3-84d4-fbb8-2b40520d49e8&groupId=20182&p_auth=sGvmhtBB
- Kustec Lipicer, S. (2006). Tipologiziranje policy igrača u Europskoj Uniji: dileme i perspektive. *Politička misao*, 43(4), 25-46.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. New York, NY: American Elsevier Publishing.
- Lasswell, H. D. i Kaplan, A. (2017). *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New York: Routledge.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. doi: 10.2307/974990.
- Lowi, T. J. (2009). *Arenas of Power*. New York: Routledge.
- Manhajm, K. (1978). *Ideologija i utopija*. Beograd: Nolit.
- Marčetić, G. i Rančić, N. (2018). Novi institucionalizam u društvenim znanostima i njegova primjena u analizi društvenih pojava i procesa. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, IX(1.)*, 111-139. <https://doi.org/10.32984/gapzh.9.1.4>
- Marčetić, I. (2020). *Stambene politike u službi društvenih i prostornih (ne)jednakosti*. Zagreb: Pravo na grad.
- Matančević, J. i Bežovan, G. (2013). Dometi i ključni čimbenici razvoja civilnog društva u Hrvatskoj temeljem tri vala istraživanja. *Revija za socijalnu politiku*, 20(1), 21-40.
- Mills, Wright C. (1959). *The Power Elite*. New York, NY: Oxford University Press.
- Ministarstvo financija. *Stambena štednja*. Posjećeno 12.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/financijska-trzista-i-financijska-pismenost/drzavna-poticajna-sredstva-3290/stambena-stednja-3291/3291>
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. (2025, studeni). *Javna uprava vama na usluzi: Statistički prikaz br. 37* (str. 18). Posjećeno 30.11.2025. na mrežnoj stranici: https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Statistički%20prikaz//statisticki%20prikaz%20broj%2037_studeni%202025.pdf
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Dokumenti: *Klasifikacija djelatnosti udruga u registru udruga*. Posjećeno 30.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpudt.gov.hr/registar-udruga/22213>
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga Republike Hrvatske. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga/4QcBAAABAAABc3RhbeIAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgHKnQY>
- Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Društvo arhitekata Rijeka*. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://registri-npo->

[mpu.gov.hr/#!udruga-det
talji/4QcBAAABAAEBmmRydcWhdHZvIGFyaGl0ZWthdGEgcmlqZWthAAAAAAA
AAAAAAAEBAW9p4gIBspoB](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBmmRydcWhdHZvIGFyaGl0ZWthdGEgcmlqZWthAAAAAAAABAAAAAAEBAW9p4gIBspoB)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Hrvatska mreža za beskućnike*. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-det
talji/4QcBAAABAAEBnWhydmF0c2thIG1yZcW-YSB6YSBiZXNrdcSHbmlrZQAAAAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAYisBw](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBnWhydmF0c2thIG1yZcW-YSB6YSBiZXNrdcSHbmlrZQAAAAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAYisBw)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Hrvatska udruga stanara i suvlasnika zgrada – Rijeka*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-
detalji/4QcBAAABAQEBShJ2YXRza2EgdWRydWdhIHN0YW5hcmEgaSBzdXZsYXNuaWthIHpncmFk4QAAAAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAeKCBA](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAQEBShJ2YXRza2EgdWRydWdhIHN0YW5hcmEgaSBzdXZsYXNuaWthIHpncmFk4QAAAAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAeKCBA)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Hrvatska zajednica općina*. Posjećeno 27.12.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-
detalji/4QcBAAABAAEBmmhydmF0c2thIHphamVkbmljYSBvcMSHaW5hAAAAAAAABAAAAAAEBAW9p4gIBroEE](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBmmhydmF0c2thIHphamVkbmljYSBvcMSHaW5hAAAAAAAABAAAAAAEBAW9p4gIBroEE)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Hrvatska zajednica županija*. Posjećeno 27.12.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-
detalji/4QcBAAABAAEBnGhydmF0c2thIHphamVkbmljYSDFvnVwYW5pamEAAAAABAAAAAAQAQEBb2niAgGWvQQ](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBnGhydmF0c2thIHphamVkbmljYSDFvnVwYW5pamEAAAAABAAAAAAQAQEBb2niAgGWvQQ)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Udruga gradova*. Posjećeno 01.01.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-
detalji/4QcBAAABAAEBdWRydWdhIGdyYWRvduEAAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgGwgQQ](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBdWRydWdhIGdyYWRvduEAAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgGwgQQ)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Udruga stanara grada Dubrovnika*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-
detalji/4QcBAAABAQEBVWRydWdhIHN0YW5hcmEgZ3JhZGEgRHVlcm92bmlr4QAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAZKLBA](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAQEBVWRydWdhIHN0YW5hcmEgZ3JhZGEgRHVlcm92bmlr4QAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAZKLBA)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Udruga stanara grada Splita*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-
detalji/4QcBAAABAQEBVWRydWdhIHN0YW5hcmEgZ3JhZGEgU3BsaXThAAAAAABAAAAAAAEBAW9p4gIB8tgB](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAQEBVWRydWdhIHN0YW5hcmEgZ3JhZGEgU3BsaXThAAAAAABAAAAAAAEBAW9p4gIB8tgB)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Udruga vlasništvo i posjed*. Posjećeno 01.01.2025. na mrežnoj stranici: [https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-
detalji/4QcBAAABAAEBm3VkcNvnYSB2bGFzbnmFoXR2byBpIHBvc2plZAAAAAABAAAAAAABAQFvaeICAcjrGA](https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAAEBm3VkcNvnYSB2bGFzbnmFoXR2byBpIHBvc2plZAAAAAABAAAAAAABAQFvaeICAcjrGA)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske*. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj

stranici: <https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAEBWmFqZWRuaWNhIHNhdmV6YSBvc29iYSBzIGludmFsaWRpdGV0b20gSHJ2YXRza-UAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgGy9wE>

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Registar udruga. Detalji udruge *Zagrebački savez stanara – Zagreb*. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici:

<https://registri-npo-mpu.gov.hr/#!udruga-detalji/4QcBAAABAQEBmVphZ3JIYmHEjWtpIHNhdmV6IHN0YW5hcmEAAAAAAAAAAAAAAAAAQEBb2niAgHcgx4>

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Aksijski plan za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje 2025. - 2027.* Posjećeno 30.11.2025. na mrežnoj stranici:

https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/NPSP/2025_03_26_Aksijski_plan_NPSP.pdf

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030.* Posjećeno 21.09.2025. na mrežnoj stranici:

https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/NPSP/2025_03_26_NPSP.pdf

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Nacionalni plan stambene politike Republike Hrvatske do 2030. godine na javnom savjetovanju*. Objavljeno 31.12.2024. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/nacionalni-plan-stambene-politike-republike-hrvatske-do-2030-godine-na-javnom-savjetovanju/18101>

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Odluka o osnivanju i imenovanju Radne skupine za izradu nacrt Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Aksijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024.* KLASA: 371-01/23-01/139 od 11. travnja 2023.

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Odluka o osnivanju Stručne radne skupine za izradu nacrt prijedloga Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (zaštićeni najam stanova u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba).* KLASA: 023-01/23-01/105 od 16. svibnja 2023.

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Odluka o izmjeni i dopuni odluke o osnivanju i imenovanju Radne skupine za izradu nacrt Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Aksijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024.* KLASA: 371-01/23-01/139 od 3. srpnja 2024.

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Statistika registra zaštićenih najmoprimaca.* Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://info.mpgi.hr/pocetna-stranica/statistika/>

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske. *Subvencioniranje stambenih kredita.* Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpgi.gov.hr/subvencioniranje-stambenih-kredita-8253/8253>

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Vlada usvojila Program priuštivog najma – vlasnicima stanova siguran prihod, a najmoprimcima priuštiv i stabilan dom.* Objavljeno: 13.11.2025. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/vlada-usvojila-program-priuštivog-najma-vlasnicima-stanova-siguran-prihod-a-najmoprimcima-priuštiv-i-stabilan-dom/19149>

- Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. *Zakon o priuštivom stanovanju na javnom savjetovanju*. Objavljeno: 04.12.2025. Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/zakon-o-priuštivom-stanovanju-na-javnom-savjetovanju/19273>
- Miošić, N., i Lalić, S. (2022). *Novi početak: Podloga za raspravu o novom pristupu pozicioniranju i radu progresivnih ljudsko-pravaških organizacija u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za mirovne studije. Posjećeno 09.01.2025. na mrežnoj stranici: [https://www.cms.hr/wp-content/uploads/NOVI_PO_ETAK -
_Podloga_za_raspravu_o_novom_pristupu_pozicioniranju_i_radu_progresivnih_ljudsko-prava_kih_organizacija_u_Hrvatskoj.pdf](https://www.cms.hr/wp-content/uploads/NOVI_PO_ETAK_-_Podloga_za_raspravu_o_novom_pristupu_pozicioniranju_i_radu_progresivnih_ljudsko-prava_kih_organizacija_u_Hrvatskoj.pdf)
- Mirovina.hr. *Zaštićeni najmoprimci traže sigurnost: 'Nismo okupatori, 90 posto stana smo otplatili'*. Objavljeno 22.09.2025. Posjećeno 22.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.mirovina.hr/novosti/zasticeni-najmoprimci-traze-sigurnost-nismo-okupatori-90-posto-stana-smo-otplatili/>
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc
- Mustać, N. (2024). Pregled zakonodavnog, institucionalnog i financijskog okvira djelovanja organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. *Pravnik*, 58(110), 261-306. Posjećeno 25.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/328415>
- N1. *Na Markovu trgu prosvjed udruga stanara*. Objavljeno 01.03.2018. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://n1info.hr/vijesti/a284210-Na-Markovu-trgu-prosvjed-udruga-stanara/>
- Nacional. *Udruge stanara traže povlačenje izmjena Zakona o najmu stanova*. Objavljeno 26. veljače 2018. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.nacional.hr/udruge-stanara-traze-povlacenje-izmjena-zakona-o-najmu-stanova/>
- Nacional. *Vlasnici stanova pozivaju premijera da ne podlegne pritisku*. Objavljeno 27.02.2018. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.nacional.hr/vlasnici-stanova-pozivaju-premijera-da-ne-podlegne-pritisku/>
- Nacionalna razvoja strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. *Narodne novine*, br. 13/21.
- Newton, K. i van Deth, J. W. (2021). *Foundations of Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Odluka o osnivanju Savjeta za razvoj civilnog društva te imenovanju predsjednika i članova Savjeta. *Narodne novine*, br. 26/02.
- Odluka o proglašenju Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. *Narodne novine*, br. 36/24.
- ODRAZ (2009). *Sudjelovanje udruga u postupcima izrade i donošenja zakona i drugih akata u Republici Hrvatskoj u 2009*. Zagreb: ODRAZ.
- OECD. (2005). *Građani kao partneri: OECD-ov priručnik o informiranju, konzultiranju i participiranju javnosti u kreiranju provedbene politike*. Zagreb: Oksimoron.
- Pandžić, J. (2018). Stambena politika između znanosti i ideologije. *Revija za sociologiju*, 48(3), 329-358.
- Pareto, V. (2011). *Uspon i pad elita: primjena teoretske sociologije*. Zagreb: Feniks knjiga d.o.o.

- Pavlović, V. (2011). Teorije elita u političkoj sociologiji klasične i savremene koncepcije. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu*, 5(5), 9-47.
- Petak, Z. (2007). Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. U: M. Kasapović (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti* (str. 187-215). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Politička misao.
- Petak, Z. (2008). Javne politike i problemi modernog upravljanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8(2), 443-462. Posjećeno 30.01.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/135574>
- Petak, Z. (2009). Pojmovnik. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9(1.), 283-295. Posjećeno 15.10.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/135551>
- Petak, Z. i Petković, K. (2022). Izlazak iz jednine? Razvoj istraživanja javnih politika u Hrvatskoj 1962.-2022. *Politička misao*, 59(3), 47-76.
- Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike?. *Političke analize*, 3(11), 37-45.
- Petek, A. (2014a). Akteri javnih politika. U: A. Petek i K. Petković (ur.). *Pojmovnik javnih politika* (str. 23-24). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Političke analize.
- Petek, A. (2014b). Područja javnih politika. U: A. Petek i K. Petković (ur.). *Pojmovnik javnih politika* (str. 124-126). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Političke analize.
- Petek, A. (2014c). Taksonomije i tipologije javnih politika. U: A. Petek i K. Petković (ur.). *Pojmovnik javnih politika* (str. 158-160). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Političke analize.
- Petek, A. (2014d). Vrste javnih politika Theodora Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika. *Revija za socijalnu politiku*, 21(3), 361-376.
- Petek, A. (2016). Politološka ekspertiza za javne politike. *Suvremene teme*, 8(1), 7-23. Posjećeno 6.04.2025. na mrežnoj stranici: https://suvremene-teme.vern.hr/wp-content/uploads/2022/04/ST_2016_Petek.pdf
- Petek, A. (2021a). Mismatch of Policy Theory and Policy Practice in Eastern Europe: Cross-Sectoral Comparison of Croatian Policymaking. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 14(2), 223–252. <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0021>
- Petek, A. i sur. (2021b). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. *European Policy Analysis*, 7(2), 451–469, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>
- Petek, A. (2024). Testing Lowi's policy types on Croatian public policies. *Balkan social science review*, 23(23), 415-447. <https://doi.org/10.46763/BSSR242323415p>
- Petek, A. i Kovačić, M. (2025). Potencijal integracije procjena učinaka propisa na mlade (youth checka) u proces stvaranja javnih politika u Hrvatskoj. U: D. Tomšić i Jugo, D. (ur.), *Zbornik radova Communicating & Leading – the Culture of Change* (str. 114-131). Zagreb: Veleučilište Algebra Bernays. Posjećeno 28.08.2025. na mrežnoj stranici https://cdn.prod.website-files.com/6232f974e9b61d1dc89c8404/685d49033a9146f9deee38a2_VAB_zbornik_radova_a_Communicating_Leading_the_Culture_of_Change.pdf?fbclid=IwY2xjawLYAzBleHRuA2FlbQIxMABicmlkETBwaE9PQ05iVG5MTW9sNGNNAR6_LzVMlDeXul6ZdoEm6mrDkrlvclwmD
- Petković, K. (2013). Pojmovnik. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 13(1), 329-342. Posjećeno 09.04.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/130656>

- Petković, K. (2014a). Javne politike u povijesti časopisa Politička misao od 1964. do 2013: kako izgledamo u ogledalu poddiscipline?. *Politička misao*, 51(1), 11-38.
- Petković, K. (2014b). Moć u stvaranju javnih politika. U: A. Petek i K. Petković (ur.). *Pojmovnik javnih politika* (str. 109-111). Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Biblioteka Političke analize.
- Poslovnik Hrvatskog sabora. *Narodne novine*, br. 81/13. 113/16. 69/17, 29/18. 53/20, 123/20.
- Poslovnik Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19, 88/20, 68/24.
- Pragma. *Tko smo i što radimo*. Posjećeno 28.11.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.udruga-pragma.hr/o-nama/>
- Pravilnik o javnosti rada Hrvatskog sabora i radnih tijela. *Narodne novine*, br. 66/05.
- Pravo na grad (2022). *Policy rješenja na temelju provedenog istraživanja o strukturi stambenih statusa i stambenim potrebama za različite društvene skupine u gradu Zagrebu*. Zagreb: Pravo na grad. Posjećeno 24.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://drive.google.com/file/d/18ejSqMKhsTxLYI2RsxPLW11q6DdHY0av/view>
- Predsjednik Republike Hrvatske. *Hrvatski savez stanara zatražio pomoć predsjednika od Predsjednika Republike jer tvrde kako će tisuće zaštićenih najamoprimaca biti deložirano nakon 1. siječnja 2025*. Objavljeno 23.09.2024. Posjećeno 14.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.predsjednik.hr/vijesti/hrvatski-savez-stanara-zatrazio-pomoc-od-predsjednika-republike-je-tvrde-kako-ce-tisuće-zasticenih-najmoprimaca-bit-deložirano-nakon-1-sijecnja-2025/>
- Pučka pravobraniteljica (2025). *Izješće pučke pravobraniteljice za 2024. Analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj*. Posjećeno 02.05.2025. na mrežnoj stranici: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-04-02/142202/IZVJ_PUCKA_PRAVOBRANITELJICA_2024.pdf
- Puljiz, V. (2005): Socijalna politika: definicije i područja. U: V. Puljiz i sur.: *Socijalna politika* (3-18). Zagreb: Sveučilište u Zagrebu. Pravni fakultet.
- Puljiz, V. i sur. (2008). *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet.
- Rodik, P., Matković, T. i Pandžić, J. (2019). Stambene karijere u Hrvatskoj: od samoupravnog socijalizma do krize financijskog kapitalizma. *Revija za sociologiju*, 49(3), 319-348.
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. U: Sabatier, P. A. (ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 3-17). Boulder, CO: Westview Press.
- Salamon, L. M., Sokolowski, S. W. and Associates (2004). *Global civil society: Dimensions of the nonprofit sector*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Scholte, J. A. (2002). Civil Society and Democracy in Global Governance. *Global Governance*, 8(3), 281-304.
- Sidney, M. S. (2007). Policy formulation: design and tools. U: F. Fisher, G. J. Miller i M. S. Sidney (ur.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (str. 79-87). Boca Raton, FL: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Smismans, S. (2003). European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests. *European Law Journal*, 9(4), 473-495. <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00187>
- Smith, A (2007). *Bogatstvo naroda: Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*. Zagreb: Poslovni dnevnik/Masmedia.

- Smith, K. B. i Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Smith, M. J. (1990). Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making. *Political Studies*, 38(2), 302-322.
- Stranka umirovljenika. *Zaštićeni najmoprimci traže zaštitu od Odbora ministara Vijeća Europe*. Preuzeto s HRT. Posjećeno 22.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.stranka-umirovljenika.hr/clanci/1913>
- Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. *Narodne novine*, br. 36/24.
- Struić, G. i Bratić, V. (2017). Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 17(1), 131-152. <https://doi.org/10.31297/hkju.17.1.1>
- Svirčić Gotovac, A. (2020). Učinci procesa privatizacije stanovanja u postsocijalističkoj Hrvatskoj. *Geoadria*, 25(2), 151-176. <https://doi.org/10.15291/geoadria.3083>
- Svirčić Gotovac, A., Zlatar Gamberožić, J. i Nikšić, M. (2021). Public participation in post-communist cities between stagnation and progress: The examples of Zagreb and Ljubljana. *Urbani izziv*, 32(1), 75–84. DOI: 10.5379/urbani-izziv-en-2021-32-01-001
- Šalaj, B. (2011). Civilno društvo i demokracija: što bi Tocqueville i Putnam vidjeli u Hrvatskoj?. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 8(1.), 49-71. Posjećeno 18.03.2025 na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/77758>
- Šinko, M. (2018). Suvremeni procesi stvaranja javnih politika: kako istraživati transfer?. *Politička misao*, 55(1), 96-121.
- The Housing Agency (2022). *Empowering Tenants: Protecting Human Rights*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.housingagency.ie/sites/default/files/RSPs/CAN%20CHLRP%20University%20of%20Southampton%202022%20Empowering%20tenants%20protecting%20human%20Rights.pdf>
- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). *11.4 Right to Housing*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.ourvoiceourrights.ie/report/16/114-right-to-housing/#:~:text=A%20collective%20complaint%20to%20the,of%20the%20European%20Social%20Charter.&text=Ireland%20has%20opted%20out%20of,%27increasingly%20regressive%20evictions%20legislation%27.&text=73-FLAC%20urges%20the%20Committee%20to%20recommend%20that%20the%20State:,Housing%20Traveller%20Accommodation%20Act%201998>
- The Ireland Funds (2020). *Community Action Network*. Posjećeno 13.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://irelandfunds.org/wp-content/uploads/2020/12/connect-fawi2020-community-action-network.pdf>
- tportal. *Zaštićeni najmoprimci Milanoviću: Zauzimanje za jednu stranu nije razborita politika*. Objavljeno 02.09.2020. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/zasticeni-najmoprimci-milanovicu-zauzimanje-za-jednu-stranu-nije-razborita-politika-20200902>
- Ujedinjeni narodi. *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in*

- This Context* (Raquel Rolnik, A/HRC/16/42/Add.2, 31.12.2010). Posjećeno 20.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://digitallibrary.un.org/record/677554?ln=en&v=pdf>
- Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2021. *Narodne novine*, br. 148/21.
- Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2022. *Narodne novine*, br. 23/22.
- Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2023. *Narodne novine*, br. 32/23.
- Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2024. *Narodne novine*, br. 32/24.
- Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2025. *Narodne novine*, br. 70/25.
- Uredba o provedbi postupka procjene učinka propisa. *Narodne novine*, br. 66/12.
- Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za udruge. *Narodne novine*, br. 132/98.
- Uredba o Uredu za udruge. *Narodne novine*, br. 34/12, 63/19, 101/25.
- Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. (2025, 4. prosinca). *Zatvoren nadzor Odbora ministara Vijeća Europe nad izvršenjem Statileo grupe presuda*. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://uredzastupnika.gov.hr/vijesti/zatvoren-nadzor-odbora-ministara-vijeca-europe-nad-izvršenjem-statileo-grupe-presuda/1323>
- Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/90.
- Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 85/10, 05/14
- Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*. br. 85/10 – pročišćeni tekst.
- Ustavni sud Republike Hrvatske. Odluka i Rješenje broj: U-I-3242/2018 i dr. od 14. rujna 2020. i dva izdvojena mišljenja sudaca. *Narodne novine*, br. 105/20.
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 99/99., 29/02., 49/02. - pročišćeni tekst.
- Vidačak, I. (2013). Towards More Open, Inclusive and Effective Policy Making – Institutionalising Public Consultations in Croatia. U: J.-H. Meyer-Sahling (ur.). *Effective Policy Making: How to Ensure Desired Changes through Successful Implementation of Policies* (pp. 82–93). Danilovgrad: ReSPA 7th Annual Conference Proceedings. Qegional School of Public Administration (ReSPA). Posjećeno 20.10.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.respaweb.eu/download/doc/7th+Conference+Proceeding+2013.pdf/7f5d73268fd99867f320f3909423e8f3.pdf#page=84>
- Vidačak, I. (2020). *Tools and Methods of CSO Participation in Public Policy Making: Overview of good practices in Croatia, Estonia and France*. Istanbul: TUSEV Publications. Posjećeno 20.10.2025. na mrežnoj stranici: <https://siviltoplum-kamu.org/en/wp-content/uploads/2020/01/Tools-and-Methods-in-CSO-Participation-in-Public-Policy-Making-Overview-of-Good-Practices-in-Croatia-Estonia-and-France.pdf>
- Vidačak, I. (2022). Beyond Usual Suspects? Inclusion and Influence of Non-State Actors in Online Public Consultations in Croatia. *Social Sciences*, 11(10), 436. 1-15. <https://doi.org/10.3390/socsci11100436>

- Vidović, T. i Petek, A. (2023). Što čini Vladu Republike Hrvatske? Analiza unutarnjeg ustroja hrvatske vlade. *Političke analize*, 12(45), 11-21. Posjećeno 13.05.2025. na mrežnoj stranici: <https://hrcak.srce.hr/304301>
- Vijeće Europe. *Decision on the merits: Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia (COHRE), Collective Complaint No. 52/2008*. Posjećeno 20.12.2025. na mrežnoj stranici <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-52-2008-dmerits-en>
- Vizek, M. (2009). Priuštivost stanovanja u Hrvatskoj i odabranim europskim zemljama. *Revija za socijalnu politiku*, 16(3), 281-297.
- Vlada Republike Hrvatske. Ured za udruge. *Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.-2016*. Posjećeno 30.03.2025. na mrežnoj stranici: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okruženja%20za%20razvoj%20civilnog%20društva%202012-2016.pdf>
- Vlada Republike Hrvatske (2023). *Prijedlog odluke o pokretanju postupka izrade Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. i Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za razdoblje od 2023. do 2024*. 206. sjednica, točka 8 dnevnog reda. Posjećeno 11.12.2024. na mrežnoj stranici: <https://vlada.gov.hr/sjednice/206-sjednica-vlade-republike-hrvatske-38090/38090>
- Vlada Republike Hrvatske. *Prijedlog Zakona o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: u-i-3242/2018 i dr., iz siječnja 2024*. str. 97. Posjećeno 14.04.2024. na mrežnoj stranici: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2024-01-18/172302/PZ_619.pdf
- Vlada Republike Hrvatske. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava (2021). *Analiza presude Statileo protiv Hrvatske, br. zahtjeva 12027/10*. Posjećeno 10.01.2026. na mrežnoj stranici: [https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Analize%20presuda%20i%20odluka/Statileo%20-%20analiza%20presude%20\(Skelin-Hrvoj%20Đuričić%20Arambašin%20Hegediš\).pdf](https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Analize%20presuda%20i%20odluka/Statileo%20-%20analiza%20presude%20(Skelin-Hrvoj%20Đuričić%20Arambašin%20Hegediš).pdf)
- Vlada Republike Hrvatske. 77. sjednica Vlade Republike Hrvatske. Objavljeno: 26.03.2025. Posjećeno 10.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://vlada.gov.hr/sjednice/77-sjednica-vlade-republike-hrvatske-44113/44113>
- Walzer, M. (1995). The Concept of Civil Society. U: M. Walzer (ur.), *Toward a Global Civil Society* (7-27). Oxford: Berghahn Books.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Weber, M. (1999). *Vlast i politika*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk: Hrvatsko sociološko društvo.
- World Bank (2007). *Consultations with Civil Society: A Sourcebook*. Working document. Posjećeno 10.11.2025. na mrežnoj stranici: https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Civil%20Society/cso_documents/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf

World Economic Forum (2013). *The Future Role of Civil Society*. Posjećeno 31.12.2025. na mrežnoj stranici: https://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf

Zadarski.hr. *Od 2023. zaštićeni najmoprimci postaju podstanari ili se moraju seliti! Suočena s ogromnim odštetnim zahtjevima, država ipak stala na stranu vlasnika*. Objavljeno 23.03.2021. Posjećeno 21.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://zadarski.slobodnadalmacija.hr/zadar/tribina/od-2023-zasticeni-najmoprimci-postaju-podstanari-ili-se-moraju-seliti-suocena-s-ogromnim-odstetnim-zahtjevima-drzava-ipak-stala-na-stranu-vlasnika-1086091>

Zaklada za poticanje partnerstva i razvoj civilnog društva. *Građanske inicijative*. Objavljeno 28.01.2019. Posjećeno 11.01.2026. na mrežnoj stranici: <https://www.civilnodrustvo-istra.hr/novosti/detaljnije/graanske-inicijative>

Zagrebački savez stanara. Facebook stranica. Objavljeno 14.12.2023. Posjećeno 22.12.2025. na: https://www.facebook.com/mojepravonadom/?locale=fo_FO

Zajednica saveza osoba s invaliditetom Hrvatske – SOIS. *Je li osobama s invaliditetom u RH primjereno stanovanje lutrija?* Posjećeno 26.12.2025. na mrežnoj stranici: <https://www.soih.hr/soih-izdvojeno/primjerenostanovanjenijelutrija?utm>

Zakon o društveno poticanoj stanogradnji. *Narodne novine*, br. 109/01, 82/04, 76/07, 38/09, 86/12, 07/13, 26/15, 57/18, 66/19, 58/21, 72/25.

Zakon o igrama na sreću. *Narodne novine*, br. 87/09, 35/13, 158/13, 41/14, 143/14, 114/22, 72/25.

Zakon o instrumentima politike boljih propisa. *Narodne novine*, br. 155/23.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o društvenim organizacijama i udruženjima građana. *Narodne novine*, br. 2/90.

Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o najmu stanova. *Narodne novine*, br. 68/18.

Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društvo. *Narodne novine*, br. 173/03.

Zakon o načinu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava u skupini predmeta Statileo protiv Hrvatske (broj zahtjeva: 12027/10 i dr.) i Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3242/2018 i dr. *Narodne novine*, br. 36/24.

Zakon o najmu stanova. *Narodne novine*, br. 91/96.

Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. *Narodne novine*, br. 92/96.

Zakon o područjima posebne državne skrbi. *Narodne novine*, br. 86/08.

Zakon o poticanju prodaje stanova. *Narodne novine*, br. 38/10.

Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, br. 172/03.

Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, br. 25/13.

Zakon o pravu na pristup informacijama. *Narodne novine*, br. 25/13, 85/15, 69/22.

Zakon o procjenama učinka propisa. *Narodne novine*, br. 90/11.

Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. *Narodne novine*, br. 27/91.

Zakon o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade. *Narodne novine*, br. 22/06.

Zakon o pučkom pravobranitelju. *Narodne novine*, br. 76/12.

Zakon o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje. *Narodne novine*, br. 109/97, 117/97, 76/99, 10/01, 92/05, 92/05, 21/10, 15/13, 139/13, 151/14, 110/15.

Zakon o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima. *Narodne novine*, br. 106/18.
Zakon o subvencioniranju i državnom jamstvu stambenih kredita. *Narodne novine*, br. 31/11.
Zakon o subvencioniranju stambenih kredita. *Narodne novine*, 65/17, 61/18, 66/19, 146/20.
Zakon o sustavu državne uprave. *Narodne novine*, br. 66/19, 155/23.
Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 123/17, 151/22.
Zakon o udrugama. *Narodne novine*, br. 88/01.
Zakon o udrugama. *Narodne novine*, br. 74/14, 70/17, 98/19, 151/22
Zakon o Vladi Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22, 78/24.
Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. *Narodne novine*, br. 91/96.

Popis tablica

Tablica 1: Udruge koje djeluju u području stambene politike
Tablica 2: Financiranje udruga od igara na sreću
Tablica 3: Tipovi stambenih subvencija
Tablica 4: Kratak pregled temeljnih zakona i njihovih karakteristika
Tablica 5: Ostale udruge čije je djelovanje usmjereno na zaštićene najmoprimce i vlasnike stanova u kojima žive zaštićeni najmoprimci