



GRAD  
ZAGREB

***Analiza i sustav praćenja prevencije beskućništva  
u Gradu Zagrebu***



GRAD  
ZAGREB

## ***Projekt***

# ***„Promicanje prevencije beskućništva u Gradu Zagrebu“***

**Centar za razvoj neprofitnih organizacija – CERANEO**

Autori:

prof. dr. sc. Gojko Bežovan

Vesna Totić, univ. spec. act. soc.

Ana Zadelj Kovač, mag. polit. soc.

U Zagrebu, 30. travnja 2026.



GRAD  
ZAGREB

---

*Sažetak*

---

**Beskućništvo je istaknuti prioritet socijalne Europe** nizom strateških dokumenata Europskim planom za pristupačno stanovanje, Europskog stupa socijalnih prava (ESSP), Akcijskog plana ESSP, te Lisabonskom agendom kojom je pokrenuta Europska platforma za borbu protiv beskućništva (Hrvatska supotpisnica). Nedostatak adekvatnih socijalnih programa i podataka o ranjivoj skupini beskućnika upućuje na potrebu provedbe istraživanja usmjerenih novim socijalnim rizicima s prepoznatljivom ulogom organizacija civilnog društva. Velika ekonomska kriza nastala uslijed pandemije COVID-19, niza potresa te novonastalim ratnim okolnostima produbila je značaj te je kao odgovor na novonastale okolnosti u svrhu usmjeravanja budućeg djelovanja i suočavanja s predstojećim izazovima donesena Zagrebačka strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2021.-2025.). Kako bi se ostvario strateški cilj Prevencija i smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti na području Grada Zagreba, ključno je u okviru podcilja Sustavnim i sveobuhvatnim istraživanjima o kvaliteti života, dobrobiti i socioekonomskom statusu osoba koje su u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u Gradu Zagrebu za stvaranje uvida u potrebe građana, produbiti uvide o učinku mjera prevencije beskućništva te doprinijeti razvoju inovativnih mjera prevencije beskućništva u Gradu Zagrebu, pri tome osvijestiti i informirati zainteresiranu javnost i relevantne dionike u Gradu Zagrebu o stanju beskućništva u Gradu Zagrebu.

---

## O PROJEKTU

---

**Opći cilj** projekta je poboljšati kvalitetu života beskućnika na području Grada Zagreba.

**Specifični ciljevi su:**

1. Prođubiti uvide o mjerama prevencije beskućništva u Gradu Zagrebu.
2. Doprinijeti razvoju ciljanih mjera za beskućnike u Gradu Zagrebu.
3. Osvijestiti i informirati zainteresiranu javnost i relevantne dionike u Gradu Zagrebu o stanju beskućništva u Gradu Zagrebu.

**Ishodi projekta:**

Provedbom projektnih aktivnosti smo prikupljenom relevantnom građom naslovili probleme beskućništva u širem kontekstu te doprinijeli razvoju inovativnih mjera za beskućnike u Gradu Zagrebu utemeljenih na relevantnim dokazima objedinjeni ažurnim podacima. Pri tome smo zainteresiranu javnost i relevantne dionike na području Grada Zagreba osvijestili i informirali o stanju beskućništva i položaju i izazovu stambenog zbrinjavanja ranjivih skupina te ih osnažili za implementaciju i praćenje kako bi utjecali na europeizaciju i modernizaciju socijalne politike i poboljšanje kvalitete života ranjivih skupina. Navedeni ciljevi doprinose cilju ovog poziva Poboljšanje kvalitete života ranjivih korisničkih skupina te skupina u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

***Razdoblje provedbe projekta:*** 1.9.2025. – 30.4.2026.

***Nositelj i partner:*** Projekt je proveo Centar za razvoj neprofitnih organizacija u partnerstvu s Hrvatskom mrežom za beskućnike.

**Aktivnosti projekta:**

- Analiza prevencije beskućništva u Gradu Zagrebu
- Organizacija i provedba panel rasprave na temu Unapređenje prevencije beskućništva u Gradu Zagrebu
- Diseminacija projektnih aktivnosti

Analiza je obuhvatila europske strateške dokumente usmjerene na stanovanje ranjivih skupina, nacionalne i lokalne strateške dokumente s praćenjem ciljanih mjera, uvide i iskustva prethodnih provedenih projekata u kojima su provedeni intervjui s ključnim dionicima na ovu temu. Poseban doprinos projektu i dodatni uvidi o problemu prevencije beskućništva kroz perspektivu stručnjaka, ali i korisnika, bila je organizirana panel rasprava u Kući Europe u Zagrebu.

---

## Uvod

---

Okosnica socijalne Europe je **Akcijski plan Europskog stupa socijalnih prava (ESSP)**, kojim je utvrđeno 20 ključnih načela i prava neophodnih za pravedno i funkcionalno tržište rada i sustav socijalne skrbi u 21. stoljeću. ESSP-a u **19. načelu Stanovanje i pomoć beskućnicima naslovljava potrebu omogućavanja pristupa socijalnim stanovima ili kvalitetnoj pomoći za stanovanje svima kojima je to potrebno**. Ranjive osobe imaju pravo na primjerenu pomoć i zaštitu od prisilnih deložacija. Osiguravaju se primjerena skloništa i usluge za beskućnike radi promicanja njihove socijalne uključenosti. Potpisivanjem **Europske platforme za borbu protiv beskućništva (Lisabonska deklaracija) europske institucije, vlade EU-a i civilno društvo po prvi su se put obavezali surađivati u borbi protiv beskućništva**. Beskućništvo je primjer ekstremnog siromaštva i najteži oblik socijalne isključenosti. Stoga se EU obvezala iskorijeniti beskućništvo do kraja 2030. godine (FEANTSA, 2022). Prema mišljenju Europskog odbora regija – Iskorjenjivanje beskućništva u Europskoj uniji: lokalna i regionalna perspektiva (2022/C 97/06)<sup>1</sup> beskućništvo je problem koji iziskuje veću pozornost oblikovatelja politika na svim relevantnim razinama, uključujući lokalnu, regionalnu i nacionalnu razinu te razinu EU-a. **Europska komisija predstavila je Europski plan za priuštivo stanovanje<sup>2</sup> 16. prosinca 2025., kao svojevrsni odgovor na stambenu krizu** uslijed rastućih najamnina i ograničenog pristupa priuštivom stanovanju, koji najviše pogađa najranjivije skupine društva. Budući da troškovi života i dalje rastu, sve više Europljana mora se žrtvovati kako bi sastavilo kraj s krajem. Plan je odgovor na poziv Europskog vijeća iz listopada 2025. da se predstavi ambiciozan i sveobuhvatan plan za priuštivo stanovanje. Mjere predstavljene u ovom Planu raspoređene u okviru četiri stupa temelje se na opsežnim savjetovanjima, uključujući javno savjetovanje u okviru kojeg je primljeno više od 13 300 odgovora. Četvrti stup mjera: potpora najpogođenijima upravo prepoznaje ranjive skupine i skupine u riziku, poput mladih (posebno one u nepovoljnom položaju), osoba s niskim prihodima, najmoprimaca, s naglaskom na osiguravanje pristupa priuštivom stanovanju za kritično osoblje te lošu kvalitetu stanovanja i nisku energetska učinkovitost (kažemo da osobe žive **u stambenom siromaštvu**). Pritom posebno ističe problematiku porasta beskućništva: „U EU-u je više od milijun beskućnika, uključujući 400 000 djece, a oko 80 000 ljudi spava na otvorenom. Moramo poduzeti hitne mjere kako bismo preokrenuli taj trend.“ 11. veljače 2026. u Strasbourgu je usvojena Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2026. o razvoju nove **strategije EU-a za borbu protiv siromaštva (2025/2095(INI))<sup>3</sup>**, koja „naglašava potrebu da EU i dalje bude usredotočen na borbu protiv beskućništva, ekstremnog siromaštva i socijalne isključenosti pružanjem odgovarajuće financijske

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IR3911>.

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52025DC1025>.

<sup>3</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0049\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0049_HR.html).

potpore, promicanjem uzajamnog učenja o strategijama i iskustvima država članica te uspostavom sustavnog pristupa praćenju napretka i učinkovitosti poduzetih mjera“.

Početakom 2025. vlada je podnijela dva dokumenta na e-konzultacije: nacrt prijedloga nacionalnog plana stambene politike do 2030. i nacrt akcijskog plana za njegovu provedbu za razdoblje 2025.-2027. 26. ožujka 2025. vlada je donijela **Nacionalni plan stambene politike do 2030. i akcijski plan za njegovu provedbu za razdoblje 2025.-2027.** Na javnom savjetovanju za Nacrt prijedloga Nacionalnog plana stambene politike RH do 2030. i Nacrt akcijskog plana za razdoblje 2025.–2027. zaprimljeno je 179 komentara. Za pripremu nacionalnog plana stambene politike vlada je imenovala radnu skupinu koja nije uključivala predstavnike Hrvatske mreže za beskućnike. Nacionalni plan stambene politike samo usputno spominje beskućnike (kada se referira na Zakon o socijalnoj skrbi), a akcijski plan ih uopće ne spominje. U veljači 2026. usvojen Zakon o priuštivom stanovanju. Stambena skrb za beskućnike i druge ranjive skupine uglavnom je zanemareno područje politike.

**Zagrebačka strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2021.-2025.)** definira strateški cilj Prevencija i smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti na području Grada Zagreba. U tom kontekstu cilj je oblikovanja javnih politika na svim razinama u svrhu jačanja socijalne kohezije, što je ujedno i cilj Zagrebačke strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2021.-2025. godine. Socijalni plan Grada Zagreba za razdoblje od 2025. do 2027. navodi beskućnike kao jednu od prioritarnih skupina na području socijalne politike, što je u skladu sa Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine te u skladu sa Nacionalnim planom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u razdoblju od 2021. do 2027., koji ističe potrebu unaprjeđenja socijalne skrbi za beskućnike, kao i za ostale ranjive skupine stanovnika.

**Beskućništvo kao socijalni rizik** rastući je problem u razvijenim zemljama te sve više zaokuplja pažnju istraživača (Bežovan, 2000.), povezan s aktualnim gospodarskim i ekonomskim procesima, te novim socijalnim rizicima (rast troškova života, gospodarska nestabilnost). Međutim u okolnostima nedostatka pouzdanih podataka o beskućnicima, ne može se računati s koherentnom politikom prema beskućništvu.<sup>4</sup> Nedostatak pouzdanih podataka o beskućnicima, izostanak dostatnih mjera i koherentnih politika usmjerenih ciljanoj borbi protiv beskućništva među glavnim su izazovima, a k tome je sporna definicija beskućnika, različite metode praćenja broja i stanja o beskućništvu, tipologije beskućnika što se razlikuje u literaturi i praksi. Na razini EU sve više država članica koristi **ETHOS tipologiju beskućništva i stambene isključenosti**, koju je razvila **FEANTSA** (Europski savez organizacija koje rade s osobama koje su beskućnici), koja pri tipologiji beskućništva uzima u obzir socijalnu, pravnu i fizičku dimenziju stanovanja. ETHOS tipologija beskućništva je u Hrvatskoj prihvaćena u užem obliku, odnosno uključujući primarno osobe bez krova nad glavom. Aktualnim **Zakonom o socijalnoj skrbi (NN/2022.)** u članku 15., točka 14. beskućnik je definiran kao „osoba koja nema mjesto stanovanja niti sredstva kojima bi mogla podmiriti troškove stanovanja, a smještena je ili koristi uslugu organiziranog stanovanja u prihvatilištu ili prenoćištu ili

---

<sup>4</sup> Bežovan, G., Baturina, D. i Horvat, M. (2023). Evolucija i evaluacija stanja socijalnih prava beskućnika u Hrvatskoj.

boravi na javnim ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje“. Iz aktualne zakonske definicije razvidno je da se prihvatilišta i prenočišta smatraju organiziranim stanovanjem, iako je organizirano stanovanje zasebna socijalna usluga. Od travnja 2025., kao rezultat izmjena Zakona o socijalnoj skrbi pod pritiskom javnosti, svi beskućnici imaju pravo na 100% zajamčene minimalne naknade. Prema podacima HZSR-a iz Izvješća Pučke pravobraniteljice<sup>5</sup> u 2025. godini nastavljen je porast evidentiranih osoba u beskućništvu. Tijekom 2025. godine je evidentirano 958 beskućnika, dok ih je 2024. godini evidentirano 803, 2023. godine 635, a 2022. godine 380. Hrvatska mreža za beskućnike (HMB) ističe da se radi o znatno većem broju, pa tako procjenjuju da je u RH prema zakonskoj definiciji (na smještaju u prihvatilištima i prenočištima te koji borave na javnim i drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje) broj beskućnika najmanje 2000. Procjenjuju i da najmanje 10000 osoba živi u neadekvatnim i nesigurnim uvjetima stanovanja (bez pristupa zdravstveno ispravnoj vodi za ljudsku potrošnju, sanitarijama te električnoj i toplinskoj energiji).

**Stambeno siromaštvo** podrazumijeva nemogućnost kućanstva da osigura pristojan, siguran i priuštiv dom, što često uključuje visoke troškove stanovanja, lošu kvalitetu stambenog prostora i rizik od deložacije. To je složen problem koji obuhvaća energetska siromaštvo (nemogućnost grijanja/hlađenja, slaba izolacija doma i dr.) te utječe na zdravlje i socijalnu isključenost. Neki drugi gradovi već su prepoznali ovaj problem kao relevantan, prema čemu su usmjerili ciljane mjere u prepoznavanje i ublažavanje stambenog siromaštva. Primjerice, popravak trošnih i vlažnih stanova, uređenje kupaonica i WC-a, instalacija grijanja, ulaganje u bolju izolaciju. CERANEO je naslovio ovu problematiku te istaknuo potrebu donošenja interventnih mjera glede poboljšanja uvjeta stanovanja, kao što su zamjena vrata, prozora, krovova, sanacija vlage ili ugradnja kupaonica, kao dio preporuka u sklopu provedenog vrednovanja NP borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021.-2027. Takav pristup prepoznat je već definicijom ETHOS tipologije beskućništva, često se veže uz pitanje stambene isključenosti u urbanim središtima (stariji neadekvatno održavani stambeni fond ili kuće).

**Beskućništvo u urbanim središtima** označava pojavu da ljudi bez stalnog i sigurnog smještaja žive u gradovima ili velikim gradskim područjima. To je složen društveni problem koji uključuje ekonomske, socijalne i zdravstvene čimbenike. U mnogim svjetskim gradovima problem je povezan s urbanizacijom, rastom cijena stanovanja i nejednakostima. Glavni uzroci beskućništva u urbanim središtima u literaturi se najčešće analiziraju kroz kombinaciju strukturalnih (ekonomskih i stambenih), institucionalnih i individualnih faktora. Beskućništvo je rezultat kombinacije više faktora, a ne jednog uzroka: nedostatak priuštivog stanovanja, nezaposlenost i siromaštvo, narušeno zdravlje (bolesti, mentalno) i ovisnosti, socijalna isključenost i slaba socijalna mreža, nedostatak socijalnih usluga, migracije i urbanizacija, urbanizacija i ekonomska transformacija gradova.

---

<sup>5</sup> [Izvješće pučke pravobraniteljice za 2025.](#)

---

### *Prevenција beskućništva*

---

Praćenje prevencije<sup>6</sup> beskućništva obuhvaća **višedimenzionalni pristup** koji uključuje analizu rizičnih čimbenika, stambenu isključenost, te sustav socijalne skrbi i podrške. Mjere prevencije uključuju aktivnosti usmjerene sprječavanju i/ili ublažavanju rizika od gubitka doma i socijalnu integraciju ranjivih skupina.

Ključne dimenzije praćenja uključuju:

- Identifikaciju rizika i uzroka: Analiza faktora koji dovode do gubitka doma, uključujući gubitak posla, dugotrajnu nezaposlenost, podstanarstvo kao rizični čimbenik te osobne krize.
- Fizički/Stambenu isključenost (tipologija beskućništva): Praćenje različitih oblika beskućništva, od osoba bez doma do onih u neadekvatnim uvjetima ili podstanarstvu. Praćenje rizika od gubitka smještaja (podstanarstvo, deložacije) i kvalitete smještajnih uvjeta (npr. neadekvatni uvjeti, nedostatak adrese).
- Sustav socijalne skrbi i podrške: Evaluacija usluga poput prenoćišta, prihvatilišta, stambenih zajednica, prehrane i dnevnih boravaka. Potrebna je veća podrška pri ostvarenju postojećih socijalnih prava, koja, kao i usluge treba unaprijediti i u nekim aspektima inovirati. Tu bi trebalo računati s ulaganjem u održivost pružatelja usluga beskućnicima, uglavnom organizacija civilnog društva.<sup>7</sup>
- Pravni okvir i prava beskućnika: Praćenje usklađenosti s pravom na stanovanje i zaštitu prava beskućnika u sustavu socijalne skrbi. To uključuje praćenje primjene zakona kao i analizu učinkovitosti Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, kojim se kažnjava skitnja i prosjačenje te Zakona o socijalnoj skrbi, koji beskućnike definira kao korisnike, ali i prepoznavanje "nevidljivih" beskućnika koji nisu u sustavu.
- Socio-demografski profil/(ne)vidljivost: Praćenje demografskih obilježja i prikupljanje podataka o profilu osoba u riziku (dob, spol, radni staž, obiteljski status), što je ključno za ciljanu prevenciju (npr. većinu čine muškarci srednje dobi, uz uvažavanje rodnihi asimetrija i specifičnosti), osvještavanje i ciljanih rješenja problema "nevidljivosti" beskućnika u statistikama.

---

<sup>6</sup> Riječ prevencija potječe od lat. riječi *praeventio* (sprječavanje), označava čin, postupak ili ukupnost radnji koje se poduzimaju kako bi se nešto spriječilo. Dakle cilj prevencije je zaštita od nečega, odnosno proaktivno djelovanje prije nego što se problem pojavi.

<sup>7</sup> Prema Evolucija i evaluacija stanja socijalnih prava beskućnika u Hrvatskoj (Bežovan, G., Baturina, D. i Horvat, M., 2023.).

- **Socijalnu integraciju:** Provođenje strategija za socijalnu integraciju i jačanje preventivnih mjera kako bi se smanjio rizik od ponovnog ulaska u beskućništvo. Praćenje recidiva u status beskućništva, pristupa tržištu rada i dugotrajnosti zadržavanja u statusu beskućnika.

Beskućništvo u urbanim središtima označava pojavu da ljudi bez stalnog i sigurnog smještaja žive u gradovima ili velikim gradskim područjima. To je složen društveni problem koji uključuje ekonomske, socijalne i zdravstvene faktore, no sve više se pažnja usmjerava i nedostatku priuštivog stanovanja. U mnogim svjetskim gradovima problem je povezan s urbanizacijom, rastom cijena stanovanja i nejednakostima. Urbano siromaštvo tako se usko prepliće sa problematikom stambenog siromaštva (primjerice neprikladni, vlažni prostori, nesigurno stanovanje, slabo izolirani, neadekvatno opremljeni posebice za višestruko ranjive skupine poput osoba s invaliditetom, starijih nepokretnih osoba u riziku od siromaštva, jednoroditeljskih obitelji s djecom i dr.). U pogledu uspješnog planiranja preventivnih mjera podrazumijevalo bi se usklađivanje mjera prevencije sa detektiranim uzorcima beskućništva, dakle rizicima koji dovode do beskućništva u svrhu uspješnog sprječavanja istoga. Glavni uzroci beskućništva u urbanim središtima u literaturi se najčešće analiziraju kroz kombinaciju strukturalnih (ekonomskih i stambenih), institucionalnih i individualnih faktora. **Beskućništvo je dake rezultat kombinacije više faktora, a ne jednog uzroka:** nedostatak pristupačnog stanovanja, nezaposlenost i siromaštvo, narušeno zdravlje (bolesti), posebice mentalno i ovisnosti, socijalna isključenost i slaba socijalna mreža, nedostatak socijalnih usluga, migracije i urbanizacija, urbanizacija i ekonomska transformacija gradova. **U tom kontekstu mnoga istraživanja upućuju na potrebu integriranog, holističkog pristupa s uključivanjem i pozivom na suradnju šireg kruga dionika u svrhu sinergijskog djelovanja.**<sup>8</sup>

**Tablica 1**

<b>Najčešći tipovi uzroka</b>	
<i>Tip uzroka</i>	<i>Primjeri</i>
<b>Strukturalni</b>	Nepriuštive i brzorastuće cijene stanovanja, nedostatak socijalnih stanova, nezaposlenost i siromaštvo
<b>Institucionalni</b>	Nedovoljno razvijene socijalne politike, nedostatni programi pomoći
<b>Socijalni</b>	Obiteljski konflikti, socijalna isključenost i slaba socijalna mreža, nasilje, marginalizacija, diskriminacija, stigmatizacija
<b>Individualni</b>	Mentalne bolesti, ovisnosti, zdravstveni problemi

<sup>8</sup> Primjerice Reframing Urban Poverty: The Social Dynamics of Homelessness in Metropolitan Areas, dostupno na: <https://www.sosyalarastirmalar.com/articles/reframing-urban-poverty-the-social-dynamics-of-homelessness-in-metropolitan-areas-1102157.html?utm>, pogledano 20.3.2026.

U Hrvatskoj se praćenje temelji na analizama Hrvatske mreže za beskućnike i istraživanjima koja ukazuju na potrebu za individualiziranim pristupom i promjenama u sustavu skrbi (Karačić, Š. i Kletečki Radović, M., 2023.). Posljednjih nekoliko godina Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike bilježi povećani broj beskućnika prema službenim evidencijama, međutim u stručnoj javnosti postoji svijest o odstupanju službene statistike i realnog broja osoba u beskućništvu, posebice u riziku od beskućništva. Utvrđivanje metodologije brojanja i praćenja evidencije jedno je od temeljnih uporišta za kvalitetno planiranje mjera prevencije, uz reguliranje zakonske pravne definicije beskućnika (definiranje prema ETHOS tipologiji). Iako već 19 zemalja EU ima određene strategije usmjerene beskućništvu, Hrvatska i dalje nema takav strateški dokument, te je posljedično ograničeno praćenje i ciljanje politika i mjera ovoj najranjivijoj skupini. Javlja se potreba **integrirane preventivne strategije borbe protiv beskućništva**.

Prema Izvješću ESPAN-a **sprječavanje beskućništva i pristup trajnim stambenim rješenjima (uključujući razvoj ili proširenje programa Housing First), a ne privremeni smještaj, ključni su za ove strateške sveobuhvatne okvire u nekoliko zemalja.**

**FEANTSA** (Europska federacija nacionalnih organizacija koje rade s beskućnicima) zagovara sveobuhvatan pristup prevenciji beskućništva koji se temelji na pomaku s hitnih mjera (zbrinjavanja) na dugoročna, strukturna rješenja. Također naglašava važnost suradnje između različitih sektora (socijalna skrb, zdravstvo, stanovanje) kako bi se spriječilo da ljudi ostanu bez krova nad glavom.



Govoreći o učinkovitoj strategiji prevencije naglašava se potreba uključivanja univerzalnih usluga, kreiranih kako bi zaustavile beskućništvo u cijeloj populaciji, „*upstream*“ usluge (uzvodne) za osobe u većem riziku od beskućništva, krizne usluge za osobe koje je izgledno da će zapasti u beskućništvo te kad je ono neizbježno. Istraživanja su pokazala da postoje „dva područja“ u kojima postoje određeni dokazi o uspješnoj prevenciji beskućništva: integrirana upotreba socijalnog stanovanja u Ujedinjenom Kraljevstvu kao odgovor na krizu/hitnu situaciju i neka američka istraživanja o financijskoj pomoći za sprječavanje deložacija.“<sup>9</sup>

**World Habitat** je međunarodna organizacija koja se zalaže za rješavanje stambenih pitanja i okončanje beskućništva, zagovarajući stanovanje kao osnovno pravo, a ne investiciju. U suradnji s partnerima World Habitat podržava preventivne mjere koje se temelje na trajnim stambenim rješenjima. Ključne mjere prevencije beskućništva koje zagovara World Habitat i srodne inicijative uključuju:

---

<sup>9</sup> Research digest no.4 preventing homelessness preventing homelessness, September 2025: dostupno na poveznici: <https://www.feantsa.org/epoch-files/News/Research-Digest/Research-digest-4-final.pdf>.

- **Model "Housing First" (Stanovanje prvo):** Ovo je jedan od ključnih modela koji podržava World Habitat, a usmjeren je na pružanje trajnog smještaja osobama u riziku ili onima koji su već beskućnici, bez prethodnih uvjeta (poput liječenja ovisnosti).
- **Socijalno stanovanje:** World Habitat zagovara stvaranje održivih stambenih rješenja i mjere socijalnog stanovanja kako bi se spriječilo beskućništvo, što je ključno za ranjive skupine.
- **Trajna stambena rješenja:** Umjesto privremenih skloništa, naglasak je na osiguravanju sigurnog i trajnog doma.
- **Suradnja s lokalnim vlastima:** World Habitat podržava modele (poput "pulskeg modela" ili sličnih inicijativa) u suradnji s lokalnim vlastima i civilnim društvom, naglašavajući važnost političke volje za realizaciju ovih mjera.

Istraživanje World Habitata (2026.)<sup>10</sup> pokazuje da se, kada ga podržavaju javni ili neprofitni partneri, **zajedničko stanovanje** može prilagoditi tako da igra značajnu ulogu u sprječavanju beskućništva. Sustanarstvo kao alat za sprječavanje beskućništva, pri čemu ono nije zamjena za socijalno stanovanje ili program "Stanovanje prvo". Ali može nadopuniti oboje, nudeći preventivni, na zajednici utemeljen pristup koji se bavi ne samo nedostatkom stanovanja, već i izolacijom i nestabilnošću koje često stoje iza njega. Primjeri iz različitih zemalja pokazuju da modeli zajedničkog (*collaborative, co-housing*) stanovanja mogu uspješno osigurati pristupačne domove za ljude s nižim prihodima ili složenim potrebama, te da je to način za kreatore politika da oslobode njihov potencijal. Diljem Europe i SAD-a dokazi pokazuju da zajedničko stanovanje može pružiti ne samo dom, već i stabilnost, povezanost i osjećaj pripadnosti, što je sve ključno za održavanje najma i sprječavanje ponovnog beskućništva.

Postoje različiti inovativni pilot projekti koji mogu poslužiti kao podloga za razvoj ciljanih programa/mjera, poput House4All<sup>11</sup> projekta u Mađarskoj (Metropolitan Research Institute (MRI)). Cilj projekta je **spriječiti gubitak stambenog prostora** – na primjer, **razvojem sustava ranog upozorenja** – koji bi mogao pružiti dugoročno rješenje.

Spominjući modele koji predstavljaju uspješne primjere prevencije beskućništva, svakako je vrijedno spomenuti **subvencioniranje najamnina i troškova stanovanja najranjivijim skupinama** (i osobama u riziku od stambene isključenosti, u nesigurnom podstanarstvu). Osobe u nesigurnim uvjetima stanovanja (uključuje podstanarstvo) prepoznate su kao efektivni beskućnici ETHOS tipologijom. Obzirom na ekonomsku i globalnu situaciju bilo bi svrhovito planirati mjere onima koji su u podstanarstvu, a koji pripadaju ranjivim / rizičnim skupinama.

<sup>10</sup> [Rethinking co-housing as part of homelessness prevention - World Habitat](#), pogledano 1.travnja 2026.

<sup>11</sup> <https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all>, pogledano 31. ožujka 2026.

---

*Prevenција beskućništva u Gradu Zagrebu*

---

Pouzdan broj beskućnika u Gradu Zagrebu, kao i ostatku Hrvatske nije poznat ponajviše zbog problema evidentiranja korisnika koji većinom nemaju regulirano prebivalište odnosno boravište (Družić Ljubotina, 2012.). Broj beskućnika u Hrvatskoj varira u odnosu na različite izvore jer ne postoji ujednačena evidencija svih pružatelja usluga za beskućnike i nadležnih institucija, pri čemu se radi o podatcima broja korisnika prihvatilišta i pučkih kuhinja, dok su potrebe višestruko veće. Broj beskućnika u Gradu Zagrebu je i nadalje nepoznat. Najpouzdanije informacije o tome daju organizacije civilnog društva koje izravno djeluju i rade s beskućnicima i obiteljima u riziku u svojem svakodnevnom radu. Projekt *Inovativni prikaz stanja beskućništva u Gradu Zagrebu*, koji je CERANEO proveo u partnerstvu s Hrvatskom mrežom za beskućnike, obuhvatio je razvoj inovativne metodologije evidencije beskućnika prema ETHOS tipologiji, mapiranje beskućnika dijela gradske četvrti Donji grad na kojoj je primijećeno povećanje broja beskućnika te analizu. Posebno su uključene druge organizacije civilnog društva koje izravno rade s beskućnicima na području Grada Zagreba, a koje su dale vrijedne uvide o stanju beskućništva u Gradu Zagrebu, pri čemu je prepoznata relevantnost ove tematike i prikriveni broj osoba u riziku od beskućništva. Svjetski prepoznati procesi stambenog i urbanog siromaštva povezani su uz razvoj određenih rizika izraženih i u lokalnom kontekstu, poput rasta udjela najmoprimaca, prenamjene stambenih prostora i proces turistifikacije u glavnom gradu. „Potrebno je mjere praćenja i podrške osnaživanja usmjeriti upravo prema skupinama koje zahvaćaju neki novi socijalni rizici.“<sup>12</sup>

**Zagrebačkom Strategijom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2021.-2025. godine**, u svrhu ostvarenje strateškog podcilja **3.2. Osigurati kvalitetu, dostupnost i raznovrsnost socijalnih usluga te socijalnim ulaganjem omogućiti punu participaciju građana Grada Zagreba u društvu**, navedene su dvije mjere izravno upućene za kategoriju beskućnika: Mjera 10: Zbrinjavanje i integracija beskućnika putem usluge privremenog smještaja te Mjera 11: Prevenција beskućništva poticanjem osnivanja stambenih zajednica za mlade koji izlaze iz alternativne skrbi.

---

<sup>12</sup> Izvještaj o stanju beskućnika u Gradu Zagrebu (CERANEO, 2025.), dostupno na poveznici: <https://ceraneo.hr/izvjestaj-o-stanju-beskucnika-u-gradu-zagrebu/>.

**Tablica 2**

<b>Mjera 10: Zbrinjavanje i integracija beskućnika putem usluge privremenog smještaja</b>	<b>Mjera 11: Prevencija beskućništva poticanjem osnivanja stambenih zajednica za mlade koji izlaze iz alternativne skrbi</b>
<p><b>Nositelji:</b> Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, organizacije civilnog društva</p> <p><b>Sunositelji:</b> Centar za socijalnu skrb Zagreb, Nastavni zavod za javno zdravstvo "Dr. Andrija Štampar"</p>	<p><b>Nositelji:</b> Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom, Gradski ured za upravljanje imovinom Grada, organizacije civilnog društva</p> <p><b>Sunositelji:</b> Centar za socijalnu skrb Zagreb, Dječji dom Zagreb, Centar za pružanje usluga u zajednici Zagreb – Dugave, SOS Dječje selo Hrvatska</p>
<p><b>Aktivnosti:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. osiguravanje kapaciteta za privremeni smještaj beskućnika u prihvatilište</li> <li>2. osiguravanje kapaciteta za smještaj beskućnika u prenoćište</li> <li>3. osiguravanje kapaciteta za pružanje usluge poludnevnog boravka za beskućnike</li> <li>4. organiziranje sistematskih pregleda za beskućnike</li> </ol> <p><b>Rok: kontinuirano</b></p>	<p><b>Aktivnosti:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. osiguravanje prostora za stambene zajednice</li> <li>2. osiguravanje financijske potpore za stambene zajednice</li> </ol> <p><b>Rok: 2022. godina</b></p>
<p><b>Pokazatelji uspješnosti:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. broj prihvatilišta i broj korisnika prihvatilišta</li> <li>2. broj prenoćišta i broj korisnika prenoćišta</li> <li>3. broj pružatelja poludnevnog boravka i broj korisnika poludnevnog boravka</li> <li>4. broj korisnika obuhvaćenih sistematskim pregledom</li> </ol> <p>Potrebna financijska sredstva: planirat će se u proračunu Grada Zagreba</p>	<p><b>Pokazatelji uspješnosti:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. broj stambenih zajednica</li> <li>2. broj korisnika stambenih zajednica</li> </ol> <p>Potrebna financijska sredstva: planirat će se u proračunu Grada Zagreba te kroz europske fondove</p>

Tablica izrađena prema podacima dostupnim u Zagrebačkoj Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2021.-2025. godine

**Tablica 3**

IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ AKTIVNOSTI 10 KROZ ZADANE INDIKATORE:	2021.	2022.	2023.	2024.
1. Broj prihvatilišta i broj korisnika prihvatilišta	2 prihvatilišta; 255 korisnika	2 prihvatilišta; 173 korisnika	2 prihvatilišta; 206 korisnika	2 prihvatilišta; 350 korisnika
2. Broj prenoćišta i broj korisnika prenoćišta	-	-	1 prenoćište; 100 korisnika	1 prenoćište; 150 korisnika
3. Broj pružatelja poludnevnog boravka i broj korisnika poludnevnog boravka	1 poludnevni boravak; 60 korisnika	2 poludnevna boravka; 142 korisnika	2 poludnevna boravka; 277 korisnika	2 poludnevna boravka; 361 korisnik
4. Broj korisnika obuhvaćenih sistematskim pregledom	-	49 korisnika testirano na COVID	100 korisnika	77 korisnika
IZVJEŠĆE O UTROŠENIM SREDSTVIMA ZA 2024. Ukupno utrošena sredstva: 460.548,15 €				

Prema javno objavljenom Izvješću o provedenoj aktivnosti iz 2025. godine.<sup>13</sup>

Ak.1 Broj prihvatilišta jednak je, dok je broj korisnika prihvatilišta udvostručen 2024. (najveći) u odnosu na 2022. (najmanji).

Ak.2 Broj prenoćišta i broj korisnika prenoćišta povećao se za 50% u 2024. u odnosu na godinu prije.

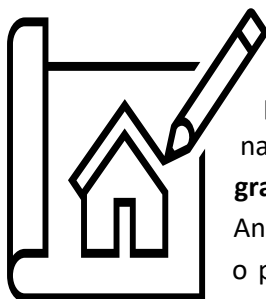
Ak.3 Broj pružatelja poludnevnog boravka iznosi 2 poludnevna boravka od 2022. godine, dok je broj korisnika kontinuirano u porastu, te 2024. godine šest puta veći nego 2021. godine.

Ak.4 Broj korisnika obuhvaćenih sistematskim pregledom 2024. bilježi pad od 23% u odnosu na godinu ranije 2023.

**Primjećuje se trend povećanja broja korisnika u svim oblicima smještaja i korištenih usluga posebice u 2024. godini.**

<sup>13</sup> U izvješću nema navedenih podataka za mjeru 11.

Mjera 11: Prevencija beskućništva poticanjem osnivanja stambenih zajednica za mlade koji izlaze iz alternativne skrbi nije bila uključena u izvještaj za 2024. godinu. Naime, aktivnost osiguravanja prostora kontinuirano se provodi već niz godina na način da Grad Zagreb osigurava prostor za stambene zajednice organizirane od strane različitih nositelja (Dječji dom Zagreb, Centar za pružanje usluga u zajednici Zagreb - Dugave, SOS Dječje selo Hrvatska). Ujedno, od 2025. stambena zajednica za beskućnike jedan je od prioriteta financiranja unutar Programa financiranja udruga iz područja pružanja socijalnih usluga te je financiranje stambene zajednice za beskućnike započelo u 2025. na razdoblje od tri godine.<sup>14</sup>



**Socijalnim planom Grada Zagreba za razdoblje od 2025. do 2027.**<sup>15</sup> provedena je procjena broja odraslih osoba (usporedno sa podacima pružatelja usluga za beskućnike na temelju broja korisnika kojima su pružili navedene usluge) prema određenim rizicima u Gradu Zagrebu, prema kojoj se **224 građanina nalaze u riziku od beskućništva**. Analiza pokazuje odstupanje u očekivanim predviđanjima i dobivenim rezultatima o pokrivenosti uslugama za beskućnike, što su potvrdili predstavnici OCD-a no i sami autori.

**Analiza za građane u riziku od beskućništva** otkriva da **smještaj ili organizirano stanovanje pokrivaju 125% procijenjenih potreba**, no podaci kojima raspolaže GUZBOI ukazuju na potrebu širenja usluge. Iako usluga boravka pokazuje izrazitu pokrivenost, podaci nisu relevantni obzirom na fluktuaciju korisnika, stoga bi prema Pravilniku prije mogla izražavati kapacitet nego ukupni broj korisnika u jednoj godini. Usluge dnevnog centra za podršku i informiranje te za stambeno zbrinjavanje osoba u riziku od beskućništva pokazuju odstupanje između očekivanog i postojećeg broja korisnika, što ukazuje na potrebe povećanja kapaciteta tih usluga. Socijalnim planom upravo je **istaknuta potreba za dodatnim naporima u osiguravanju dugoročnog smještaja i podrške beskućnicima**.

**Tablica 4**

Broj građana u riziku u Gradu Zagrebu - GRAĐANI U RIZIKU OD BESKUĆNIŠTVA:
224
SOCIJALNE USLUGE PREDVIĐENE ZAKONOM O SOCIJALNOJ SKRBI

<sup>14</sup> Prema podacima Sektor za socijalnu zaštitu Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom.

<sup>15</sup> Socijalni plan Grada Zagreba 2025. – 2027., 2025.

% građana u riziku u potrebi za socijalnom uslugom	Očekivani broj korisnika	Postojeći broj korisnika usluga	Razlika između broja očekivanog i postojećeg broja korisnika
Smještaj ili organizirano stanovanje 60 % građana u riziku od beskućništva	134	Prenoćište: 117 Prihvatište: 35 U domu socijalne skrbi: 2 Organizirano stanovanje: 0 Kod fizičke osobe ili udomiteljske obitelji: 10 UKUPNO: 168	34
Boravak 20 % građana u riziku od beskućništva	45	237	192
<b>DRUGE INOVATIVNE I PROJEKTNO FINANCIRANE USLUGE IZ SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI</b>			
Dnevni centar za podršku i informiranje 200 % građana u riziku od beskućništva	448	235	-213
Stambeno zbrinjavanje osoba u riziku od beskućništva 30 % građana u riziku od beskućništva	67	23	-44

Izvor: Socijalni plan Grada Zagreba za razdoblje od 2025. do 2027.

**Tablica 5**

Grad/ županija	Skrb o beskućnicima tijekom godine u RH			Dodatni kapaciteti za zbrinjavanje beskućnika u ekstremnim zimskim uvjetima
	<i>prihvatište/prenoćište za beskućnike</i>	<i>kapacitet</i>	<i>osnivač</i>	
Grad Zagreb	Caritasovo prihvatilište za beskućnike	32	Caritas Zagrebačke nadbiskupije	
	Prenoćište	20	Grad Zagreb, Ustanova Dobri dom Grad Zagreb	
	Prihvatište Gradskog društva Crvenog križa	127	Gradsko društvo Crvenog križa Zagreb	26

Tablica izrađena prema Planu dostupnih kapaciteta za zbrinjavanje beskućnika za 2025./2026.

---

### Zaključak

---

Beskućništvo je istaknuti prioritet socijalne Europe, naslovljen nizom strateških europskih, dijelom nacionalnih i lokalnih dokumenata. Problematika beskućništva polazi od potrebe definiranja zakonodavnog okvira definicije beskućnika prema ETHOS tipologiji, definiranje mjera i uputa za osiguranje prava beskućnika obzirom na izostanak osobnih dokumenata (osobne iskaznice, zdravstvene iskaznice i dr. za ostvarivanje prava), uz osiguranje domene fizičkog krova nad glavom. Navedeno bi doprinijelo razvoju zakonski definirane metodologije evidentiranja, praćenja i ciljanih mjera usmjerenih suzbijanju beskućništva. Stanovanje ranjivih skupina i nadalje je ostalo na jedinicama lokalne samouprave. Pojava novih socijalnih rizika u društvu jača potrebu ciljanih mjera usmjerenih široj skupini građana, koji su na neki način obuhvaćeni ili u riziku od stambenog siromaštva, a posebno ranjivoj skupini građana posebno zahvaćenima.

Preventivne mjere suzbijanja beskućništva, kao najranjivije skupine građana i nadalje su oskudne, te trenutno u Gradu Zagrebu postoji jedna mjera-Prevenција beskućništva poticanjem osnivanja stambenih zajednica za mlade koji izlaze iz alternativne skrbi. Istraživanja utemeljena na dokazima, evaluacije NP borbe protiv siromaštva i NP za razvoj socijalnih usluga uz primjere drugih zemalja pokazuju kako se ciljanim interventnim mjerama može doprinijeti ublažavanju stambenog siromaštva, odnosno poboljšanju kvalitete života stanovanja. Strateška upotreba prevencije može napraviti stvarnu razliku u smanjenju beskućništva (i rizika od beskućništva, poput osoba koje žive u stambenom siromaštvu), posebno kada je dio integrirane, preventivne strategije beskućništva, na što upozorava i FEANTSA. Kako je pri suočavanju s kompleksnošću problematike priuštivog stanovanja potrebno koristiti transdisciplinarni pristup, potrebno je poticati međuresornu suradnju i učiti iz iskustva nama bliskih gradova u svrhu pravovremenog, ciljanog planiranja mjera te njihovog praćenja. Mjere za prevenciju dugoročno su povoljnije i održivije od drugih češće korištenih mjera „sanacije“.



Imajući u vidu donošenje Nacionalnog plana stambene politike Republike Hrvatske do 2030. te pripadajući Akcijski plan za provedbu, očekuje se da će Grad Zagreb donijeti strategiju stanovanja stambene politike. Navedena strategija svakako bi, u kontekstu doprinosa prevenciji beskućništva, trebala sadržavati dio mjera i aktivnosti namijenjen ranjivim skupinama građana, uključujući nove socijalne rizike, a posebice naglasiti temu beskućništva i stambenog siromaštva.

### Literatura:

1. *Access to affordable and quality housing for all people, project House4All* <https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all>, pogledano 31.ožujka 2026.
2. Akcijski plan Europskog stupa socijalnih prava (APESSP).
3. Bežovan, G. (2000). *Stanovanje u 21. stoljeću: fragmentacija i preorijentacija*. Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
4. Bežovan, G., Baturina, D. i Horvat, M. (2023). *Evolucija i evaluacija stanja socijalnih prava beskućnika u Hrvatskoj*. dostupno na poveznici: <https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2026/01/Evolucija-i-evaluacija-stanja-socijalnih-prava-beskucnika-u-Hrvatskoj.pdf>.
5. European Social Policy Analysis Network (ESPAN), Guidance on contents and methodological approach for the Thematic Report on: *The fight against homelessness and its links with anti-poverty policies*.
6. Europski stup socijalnih prava (ESSP).
7. Europski plan za priuštivo stanovanje.
8. Izvješću o provedenoj aktivnosti iz 2025. godine, dostupno na [https://web.zagreb.hr/Sjednice/2025/sjednice\\_skupstine\\_2025.nsf/0/C1258C7500348BD3C1258CA60020345B/\\$FILE/04+Izvje%C5%A1%C4%87e.pdf](https://web.zagreb.hr/Sjednice/2025/sjednice_skupstine_2025.nsf/0/C1258C7500348BD3C1258CA60020345B/$FILE/04+Izvje%C5%A1%C4%87e.pdf).
9. [Izvješće pučke pravobraniteljice za 2025.](#) godinu – Zaštita ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije: siromaštvo i ljudska prava.
10. Izvještaj o stanju beskućnika u Gradu Zagrebu (CERANEO, 2025.), dostupno na poveznici: <https://ceraneo.hr/izvjestaj-o-stanju-beskucnika-u-gradu-zagrebu/>.
11. Karačić, Š. i Kletečki Radović, M. (2023). *Problem beskućništva u sustavu socijalne skrbi: izazovi i mogućnosti*. Dostupno putem poveznice: <https://hrcak.srce.hr/file/442646>.
12. Khan, H. (2024). *Reframing Urban Poverty: The Social Dynamics of Homelessness in Metropolitan Areas*, dostupno na: <https://www.sosyalarastirmalar.com/articles/reframing-urban-poverty-the-social-dynamics-of-homelessness-in-metropolitan-areas-1102157.html?utm>, pogledano 20.3.2026.
13. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski plan za priuštivo stanovanje, COM/2025/1025 final.
14. Nacionalni plan razvoja socijalnih usluga za razdoblje od 2021. do 2027. godine.

15. Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine.
16. *Redwell projekt, dostupno putem poveznice: <https://www.re-dwell.eu/>.*
17. Research digest no.4 preventing homelessness preventing homelessness, September 2025: dostupno na poveznici: <https://www.feantsa.org/epoch-files/News/Research-Digest/Research-digest-4-final.pdf>.
18. [Rethinking co-housing as part of homelessness prevention - World Habitat](#), pogledano 1.travnja 2026.
19. Rezolucija Europskog parlamenta od 12. veljače 2026. o razvoju nove strategije EU-a za borbu protiv siromaštva (2025/2095(INI)).
20. Socijalni plan Grada Zagreba 2025. – 2027., 2025. godina.
21. Službeni list Europske unije, *Mišljenje Europskog odbora regija – Iskorjenjivanje beskućništva u Europskoj uniji: lokalna i regionalna perspektiva (2022/C 97/06)*.
22. Zagrebačka strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2021.-2025. godine.
23. Zakon o socijalnoj skrbi (NN 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23, 61725), na snazi od 01.04.2025.