

KLIMATSKE PROMJENE, ENERGIJA I OKOLIŠ

TKO ĆE I KAKO PROVODITI EUROPSKI ZELENI PLAN?

Institucije i koordinacijski mehanizmi u Hrvatskoj

Ana-Maria Boromisa
Listopad 2020.



Europski zeleni plan usmjeren je na održiv i uključiv rast koji uključuje tranziciju prema pravednom i prosperitetnom društvu s modernim, resursno učinkovitim i konkurentnim gospodarstvom u kojem 2050. neće biti neto emisija stakleničkih plinova.



Razina ambicije za dekarbonizaciju u Hrvatskoj je niska, institucijski kapacitet za koordinaciju različitih politika ograničen, a investicije nisu detaljno razrađene. Integracija mjera dekarbonizacije u program oporavka zbog toga predstavlja izazov.



Provedba i praćenje Europskog zelenog plana integrirat će se u europski semestar. Unaprjeđenja koordinacijskog mehanizma za provedbu europskog semestra mogla bi olakšati provedbu Europskog zelenog plana i ostalih politika koje zahtijevaju međusektorsku suradnju.

1

UVOD

Europski zeleni plan glavni je strateški razvojni dokument za Europsku uniju (EU) u razdoblju do 2030. Njegova bi provedba trebala biti prioritet i u Hrvatskoj.

Praćenje i provedba Europskog zelenog plana uključit će se u godišnji ciklus koordinacije gospodarske i proračunske politike u EU-u, tzv. europski semestar. Europski semestar daje smjernice državama članicama za politike i mjere prije nego li se o njima odluči na nacionalnoj razini.

Osnovne elemente Europskog zelenog plana prikazujemo u idućem odjeljku. Na temelju analize politika za ostvarivanje Europskog zelenog plana i stanja u Hrvatskoj (prikazanih u trećem odjeljku) identificirat ćemo ključne institucije u Hrvatskoj te ocijeniti u kojoj je mjeri njihov institucijski kapacitet adekvatan za provedbu Europskog zelenog plana te preporučiti unaprjeđenja mehanizma koordinacije (četvrti odjeljak).

Slijedi prikaz potreba za ulaganjima. Procjene potrebnih ulaganja znatno se razlikuju u strateškim dokumentima, a provedba investicijskih projekata kasni.

Na kraju su prikazani zaključci i preporuke te donosimo sažetak.

Za provedbu Europskog zelenog plana nužni su politička volja, snažne institucije i znatna ulaganja.

U Hrvatskoj nedostaje jasno političko opredjeljenje za dekarbonizaciju.

Podjela nadležnosti na središnjoj razini (među ministarstvima, središnjim državnim uredima i agencijama) složena je, te nije uvijek usmjerena prema ostvarivanju proklamiranih ciljeva.

Uloga lokalnih uprava u obavljanju javnih zadataka znatno je ograničena. Brojne se javne ovlasti preklapaju, pripisuju ih županijama, središnjim tijelima, fondovima, agencijama i institucijama ili daju civilnom društvu i privatnim organizacijama.¹ Popis javnih zadataka koje obavljaju lokalne samouprave odstupa od ustavnih odredbi, što ukazuje na svojevrsnu neustavnu situaciju (Koprić 2014).

¹ U 2012. bilo je 25 profesionalnih komora s javnim ovlastima odobrenim zakonom (poput Hrvatske komore zdravstvenih radnika, Hrvatske komore arhitekata, Hrvatske komore inženjera građevine itd.; Musa i Džinić 2012). Isto tako, javno ovlaštenje u obrazovanju vozača dodijeljeno je Hrvatskom autoklubu, koji je udruženje građana. Centar za vozila je privatno društvo s javnom ovlasti za tehnički pregled.

2

EUROPSKI ZELENI PLAN

U ovom odjeljku ukratko prikazujemo što je Europski zeleni plan, glavne ciljeve do 2050. godine i politike za njegovu provedbu.

Europska je komisija krajem 2019. objavila novu strategiju rasta, Europski zeleni plan. Ta bi strategija trebala omogućiti održiv i uključiv rast, provedbu Programa Ujedinjenih naroda do 2030. i ciljeva održivog razvoja te tranziciju prema pravednom i prosperitetnom društvu s modernim, resursno učinkovitim i konkurentnim gospodarstvom u kojem 2050. neće biti neto emisija stakleničkih plinova.

Elementi Europskog zelenog plana prikazani na Slici 1 osnova su za mapiranje politika za njegovu provedbu.

Politike za provedbu nove opće strategije rasta, odnosno Europskog zelenog plana uključuju:

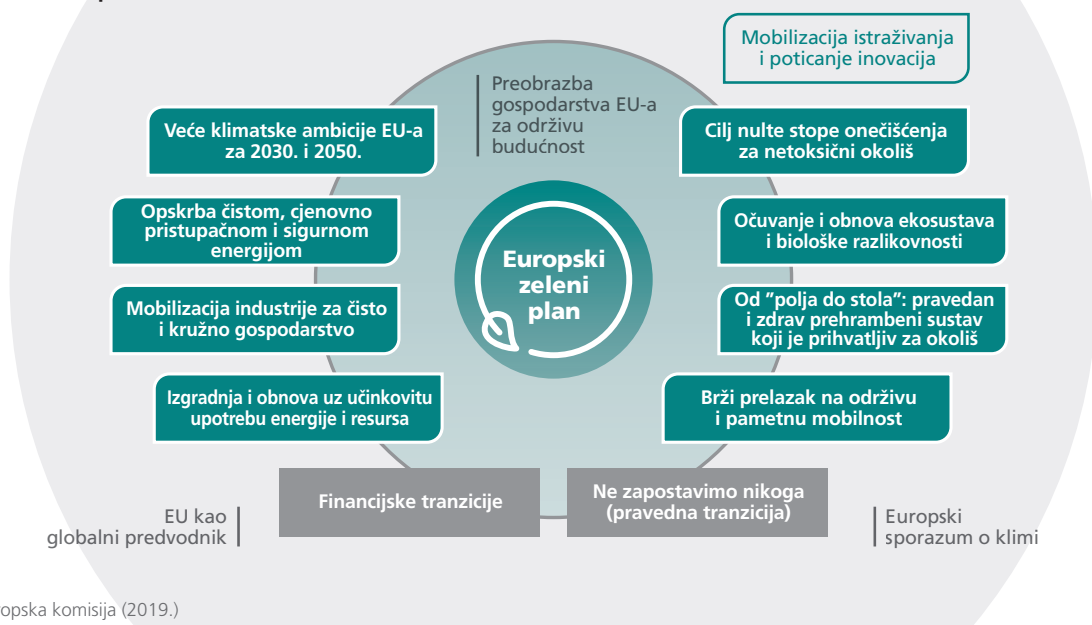
- Klimatsku politiku
- Energetske politiku (za opskrbu čistom energijom u cijelom gospodarstvu)
- Industrijsku politiku i kružno gospodarstvo

- Građevinarstvo
- Zaštitu okoliša i bioraznolikost
- Poljoprivredu i turizam (za provedbu inicijativa „od polja do stola“)
- Mobilnost (prometnu politiku)
- Socijalnu politiku
- Istraživanje, razvoj i inovacije

Uz domaću, provedba Europskog zelenog plana ima i međunarodnu dimenziju. Također, potrebna je uključenost i predanost javnosti i svih dionika.

Za provedbu Europskog zelenog plana predviđeno je korištenje različitih provedbenih instrumenata: regulacije i normizacija, ulaganja i inovacije, nacionalne reforme, dijalog sa socijalnim partnerima i međunarodna suradnja. Digitalizacija je potrebna u svim sektorima i olakšava transformaciju.

Slika 1
Europski zeleni plan



Izvor: Europska komisija (2019.)

3

POLITIKE, STRATEGIJE I PLANOVI ZA PROVEDBU ZELENE TRANZICIJE

U prethodnom odjeljku identificirali smo politike koje vode zelenu tranziciju. One se odnose na energetiku, klimu, industriju, kružno gospodarstvo, građevinarstvo, zaštitu okoliša i bioraznost, poljoprivredu i mobilnost. U nastavku identificiramo pojedinačne dokumente (strategije, propise, provedbene dokumente) EU i na nacionalnoj razini u Hrvatskoj koji su potrebni za provedbu, a uključuju postojeće i nove politike i mjere.

3.1. EUROPSKE I NACIONALNE POLITIKE

Europske i nacionalne politike relevantne za provedbu Europskog zelenog plana prikazane su Tablicom 1. 3.2.

Tablica 1

Pregled politika EU-a, hrvatskih politika i provedbenih dokumenata relevantnih za Europski zeleni plan

POLITIKE I INSTRUMENTI		
Područje	EU	Hrvatska
Opći razvojni dokument	Europski zeleni plan	Nacionalna razvojna strategija
Klimatska politika	Europski klimatski zakon Strategija prilagodbe klimatskim promjenama Klimatsko-energetski paket Sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova (ETS) Odluka o podjeli napora za postizanje ciljeva Nacionalni ciljevi za obnovljive izvore Uredba o korištenju zemljišta, prenamjeni zemljišta i šumarstvu	Zakon o klimatskim aktivnostima i zaštiti ozonskog sloja (Narodne novine, br. 127/2019) Strategija niskougličnog razvoja Republike Hrvatske Strategija prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj Akcijski plan za provedbu Strategije niskougličnog razvoja Republike Hrvatske Akcijski plan za provedbu Strategije prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj Integrirani energetske i klimatski plan Republike Hrvatske
Energetska politika	„Čista energija za sve Europljane“ Energetska unija	Energetska strategija Integrirani energetske-klimatski plan
Industrijska politika i kružno gospodarstvo	Industrijska strategija Akcijski plan za kružno gospodarstvo Model EU-a za odvojeno prikupljanje otpada Strateški akcijski plan za baterije	Zakon o održivom gospodarenju otpadom Plan gospodarenja otpadom Odluka o implementaciji Plana gospodarenja otpadom
Građevinarstvo	Energetska obnova zgrada	Dugoročna strategija obnove zgrada
Zaštita okoliša i bioraznost	Akcijski plan za postizanje nulte stope onečišćenja zraka, vode i tla Strategija o kemikalijama za održivost Strategija za bioraznost	Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine

POLITIKE I INSTRUMENTI		
Područje	EU	Hrvatska
Poljoprivreda	Zajednička poljoprivredna politika	Strategija poljoprivrede 2020. Strategija razvoja prerade drva i proizvodnje namještaja Republike Hrvatske 2017. – 2020. s Akcijskim planom provedbe 2017.
Mobilnost	Strategija za održivu i pametnu mobilnost	Strategija prometnog razvitka 2017. – 2030.
Istraživanje, razvoj i inovacije	Obzor 2020	Program poticanja istraživačkih i razvojnih aktivnosti u području klimatskih promjena
Horizontalne teme	Digitalizacija, socijalna politika (mehanizam za pravednu tranziciju, suzbijanje energetske siromaštva), fiskalna politika, državne potpore, javna nabava	

Izvor: sistematizacija autorice

Tablica 1 pokazuje da se Europski zeleni plan nadovezuje na postojeće razvojne dokumente u EU. U Hrvatskoj stanje varira od sektora do sektora. Krovni razvojni dokument nije usvojen, a odnos između sektora i način suradnje značajno varira ovisno o političkoj volji i institucijskim kapacitetima, što detaljnije prikazujemo u nastavku.

3.2. HRVATSKA RAZVOJNA STRATEGIJA

Prema Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem (NN 123/2017) Nacionalna razvojna strategija je hijerarhijski najviši akt strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj. Služi za oblikovanje i provedbu razvojnih politika Republike Hrvatske.

Nacionalna razvojna strategija mora biti usklađena sa smjernicama i ciljevima koji proizlaze iz međunarodnih obveza. S tim u skladu, Nacionalna razvojna strategija trebala bi voditi provedbu Europskog zelenog plana.

Vlada je trebala uputiti Nacionalnu razvojnu strategiju Saboru do ožujka 2020. Nacionalni plan reformi 2020. navodi da je izrada Nacionalne razvojne strategije završena (Vlada 2020., str. 14), ali javno savjetovanje nije provedeno i nije upućena u Sabor (rujan 2020.).

Činjenica da Vlada ne poštuje zakon može se interpretirati na najmanje tri načina: (i) nedostatkom kapaciteta za pripremu strategije, (ii) nedostatkom političke volje i (iii) odnosom prema vladavini prava, s očekivanom neaktivnošću Saboru i javnosti, kao elementima nadzora nad radom Vlade. Neučinkovit nadzor Sabora nad radom Vlade otkriva slabosti najviših državnih institucija, a izostanak javnog pritiska ocrta razinu prihvatljivosti takvog ponašanja u društvu i jasno pokazuje da nepoštivanje zakona nema posljedica. Obzirom na takvo početno stanje tranzicija prema pravednom i prosperitetnom društvu, što je jedan od ciljeva Europskog zelenog plana, predstavlja značajan izazov.

KLIMATSKA POLITIKA

ZAKON O KLIMATSKIM AKTIVNOSTIMA I ZAŠTITI OZONSKOG SLOJA

Klimatsku politiku određuje Zakon o klimatskim aktivnostima i zaštiti ozonskog sloja (Narodne novine, br. 127/2019). Zakon određuje da su temeljni dokumenti o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja:

1. Strategija niskougličnog razvoja Republike Hrvatske
2. Strategija prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj
3. Akcijski plan za provedbu Strategije niskougličnog razvoja Republike Hrvatske
4. Akcijski plan za provedbu Strategije prilagodbe klimatskim promjenama u Republici Hrvatskoj
5. Integrirani energetske i klimatski plan Republike Hrvatske
6. Program ublažavanja klimatskih promjena, prilagodbe klimatskim promjenama i zaštite ozonskog sloja.

Dosad su usvojeni Strategija prilagodbe klimatskim promjenama i Integrirani energetske i klimatski plan.

Iako ovaj zakon donosi okvir i identificira potrebne aktivnosti, djelomična provedba ocrta razinu primjene, odnosno toleranciji prema nepoštivanju zakona.

Prema Zakonu o klimatskim aktivnostima i zaštiti ozonskog sloja, nacionalni razvojni dokumenti i razvojni dokumenti pojedinih područja i djelatnosti moraju biti usklađeni s načelima, osnovnim ciljevima, prioritetima i mjerama utvrđenim u Strategiji niskougličnog razvoja i Strategiji prilagodbe klimatskim promjenama, pa je u nastavku fokus na tim dokumentima. Nakon toga su ocrteni elementi programa ublažavanja klimatskih promjena, prilagodbe klimatskim promjenama i zaštite ozonskog sloja koji se donose na razini županije i velikoga grada (21 županija i 17 velikih gradova) i sastavni su dio programa zaštite okoliša.

STRATEGIJA NISKOUGLIČNOG RAZVOJA REPUBLIKE HRVATSKE

Obveza izrade Strategije niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu (Niskougljične strategije) proizlazi iz Zakona o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja (Narodne novine, br. 127/19) i Uredbe (EU) 2018/1999. Zakon propisuje obvezu Ministarstva zaštite okoliša i energetike da do kraja 2019. Strategiju podnese EU-u, a do kraja lipnja 2020. Hrvatskom saboru. Rok do kraja 2019 usklađen je s rokom iz Uredbe. Strategiju donosi Sabor i objavljuje se u Narodnim novinama.

Postupak izrade strategije započeo je prije osam godina te još nije dovršen. Prema podacima Europske komisije, Hrvatska nije podnijela nacrt/strategiju.³

U skladu s Nacionalnim programom reformi za 2016. Strategija niskougljičnog razvoja trebala je biti prihvaćena do kraja 2016. (Vlada Republike Hrvatske 2016b). Nacionalnim programom reformi 2017. taj je rok pomaknut na lipanj 2017. (Vlada 2017a). Nacionalni plan reformi 2020. kao rok za donošenje Niskougljične strategije navodi rujanj 2020. (Vlada 2020., str. 89).

Zakon o klimatskim aktivnostima i zaštiti ozonskog sloja propisuje da razvojni dokumenti pojedinih područja i djelatnosti moraju biti usklađeni s Niskougljičnom strategijom, no njezino je donošenje odgođeno kako bi se uskladila s ciljevima Energetske strategije i Integriranog energetskog i klimatskog plana (koji su u to vrijeme također bili u pripremi). **Priprema svih triju dokumenata u nadležnosti je istog tijela (Ministarstva zaštite okoliša i energetike, sada Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja), a zastoji u donošenju dokumenata ukazuju na moguće poteškoće u koordinaciji između njegovih sektora.**

Sadržajno, Strategijom niskougljičnog razvoja Republike Hrvatske do 2030. godine s pogledom na 2050. godinu utvrđuju se smjernice dugoročnoga gospodarskog i socijalnog razvoja prema društvu s niskim emisijama stakleničkih plinova.

Niskougljična strategija odnosi se na sve sektore gospodarstva i ljudske aktivnosti, a osobito je vezana za energetiku, industriju, promet, poljoprivredu, šumarstvo i gospodarenje otpadom. Prepoznaje se da je obrazovanje i aktivno uključivanje građana u niskougljični razvoj prioritetna aktivnost, važnija od bilo koje tehničke mjere.

U Niskougljičnoj strategiji navodi se da ona određuje put Republike Hrvatske prema konkurentnom gospodarstvu

s niskom emisijom stakleničkih plinova te da će se ciljevi smanjenja emisije stakleničkih plinova do 2030. godine i 2050. godine u Republici Hrvatskoj provoditi unutar političkog okvira koji je usvojila Europska unija. S tim u skladu, Niskougljična strategija trebala bi biti i temeljni dokument/razvojni strategija u skladu s Europskim zelenim planom, odnosno dokument koji prenosi zajedničke ciljeve i vizije EU-a, što uključuje klimatsku neutralnost do 2050. godine. U izradi Niskougljične strategije analiziran je niz scenarija, ali scenarij nulte neto emisije nije analiziran.

Glavni indikator je smanjenje emisija 7 % u sektorima izvan sustava trgovanja emisijama stakleničkih plinova (ETS), u odnosu na emisije u 2005. godini (u skladu s Odlukom o podjeli napora u postizanju ciljeva). U nacrtu strategije navodi se da je Provedbeni dokument za razdoblje do 2030. godine Integrirani nacionalni energetski i klimatski plan, koji obuhvaća 10-godišnje razdoblje. Zakon o klimatskim aktivnostima i zaštiti ozonskog sloja provedbu propisuje na temelju petogodišnjih akcijskih planova koje donosi Vlada. Prvi plan predviđen je za razdoblje 2021. – 2025. Njegov nacrt prepoznaje nedostatke u koordinaciji i predlaže uspostavu centralne koordinacijske funkcije za održivi razvoj i klimatske aktivnosti pri Vladi Republike Hrvatske.

Niskougljični razvoj, kakav je predviđen Niskougljičnom strategijom, prepoznaje potrebu za koordinacijom i integracijom različitih sustava (javni i ostali promet, zgradarstvo, komunalni sustavi, autonomni sustavi, obrazovni sustavi, informacijske i komunikacijske tehnologije (CT), urbanizam, inovativna rješenja u raznim područjima, uključivo obrazovanje i podizanje javne svijesti). Elemente niskougljičnog razvoja potrebno je integrirati u programe poticanja inovacija, istraživanja i razvoja visokih tehnologija u privatnom i javnom sektoru.

STRATEGIJA PRILAGODBE KLIMATSKIM PROMJENAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Strategiju prilagodbe klimatskim promjenama u Hrvatskoj (NN 46/2020) Hrvatski sabor usvojio je na temelju članka 14. stavka 3. Zakona o klimatskim promjenama i zaštiti ozonskog sloja (Narodne novine, br. 127/19). Strategija se odnosi na razdoblje do 2040. godine s pogledom na 2070. godinu.

Strategija daje procjenu promjene klime za Hrvatsku do kraja 2040. i 2070. godine, moguće utjecaje i procjene ranjivosti.

Prema analizama provedenim tijekom izrade Strategije, identificirani su sektori koji su očekivano najviše izloženi utjecaju klimatskih promjena: vodni resursi, poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i akvakultura, bioraznolikost, energetika, turizam i zdravlje/zdravstvo. Prostorno planiranje i uređenje i upravljanje rizicima od katastrofa ključni su za provedbu cjelovite i učinkovite prilagodbe klimatskim promjenama.

³ Podaci su posljednji put ažurirani 1. srpnja 2020. Više na https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/long-term-strategies_en#strategies

Provedba Strategije prilagodbe temeljit će se na akcijskim planovima koji će sadržavati razradu konkretnih mjera i aktivnosti, a donosit će se svakih pet godina. Akcijski planovi za svaku će mjeru i aktivnost dati opis, način provedbe, redoslijed ostvarivanja aktivnosti, rok izvršenja, obveznike i koordinate provedbe mjera i aktivnosti, kao i izvore financiranja. Mjere trebaju biti prilagođene procijenjenim potrebama, mogućnostima provedbe i raspoloživim kapacitetima.

Sve mjere i aktivnosti trebaju biti komplementarne s ciljevima iz Europskog zelenog plana (NN 47/2020, točka 7.2). Prvi Akcijski plan pripremljen je zajedno sa Strategijom,⁴ no nije donesen, pa nedostaju praktične upute potrebne za provedbu.

INTEGRIRANI ENERGETSKI I KLIMATSKI PLAN REPUBLIKE HRVATSKE

Integrirani nacionalni energetske i klimatski plan za razdoblje od 2021. do 2030. godine omogućuje provedbu energetske-klimatskog paketa EU-a i nadovezuje se na postojeće nacionalne strategije i planove. Daje pregled (i) energetske sustava i stanja u području energetske i klimatske politike i (ii) nacionalnih ciljeva za svaku od pet ključnih dimenzija energetske unije (dekarbonizacija, energetska učinkovitost, energetska sigurnost, unutrašnje energetske tržište, istraživanje, inovacije i konkurentnost) te odgovarajuće politike i mjere za ostvarivanje tih ciljeva.⁵

PROGRAM UBLAŽAVANJA KLIMATSKIH PROMJENA, PRILAGODBE KLIMATSKIM PROMJENAMA I ZAŠTITE OZONSKOG SLOJA

Program ublažavanja klimatskih promjena, prilagodbe klimatskim promjenama i zaštite ozonskog sloja donosi se na razini županija (donosi ga predstavničko tijelo županije i Grada Zagreba) i velikoga grada. Veliki grad je gospodarsko, financijsko, kulturno, zdravstveno, prometno i znanstveno središte razvitka šireg okruženja s više od 35.000 stanovnika, a takvih je 17 u Hrvatskoj. Program ublažavanja klimatskih promjena, prilagodbe klimatskim promjenama i zaštite ozonskog sloja sastavni je dio programa zaštite okoliša za područje županije odnosno Grada Zagreba i velikoga grada i objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Cjelovita analiza sadržaja i faze donošenja svih planova premašuju opseg ovog prikaza, no dio planova usvojenih po starom zakonu vrijedi do 2020., a dio je pripremljen na temelju važećeg zakona (npr. grada Rijeka).⁶

⁴ <http://prilagodba-klimi.hr/wp-content/uploads/docs/Akcijski%20plan%202019-2023.pdf>, pristupljeno 29. svibnja 2020

⁵ Detaljnije o odjeljku Energetska politika

⁶ Program zaštite zraka, ozonskog sloja, ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe klimatskim promjenama za područje grada Rijeke za razdoblje 2018. – 2022. <https://www.rijeka.hr/wp-content/uploads/2019/07/Program-za%20za%C5%A1tite-zraka-ozonskog-sloja-ubla%C5%BEavanje-klimatskih-promjena-i-prilagodbe-klimatskim-promjenama-za-podru%C4%8Dje-grada-Rijeke-za-razdoblje-2018.-2022.pdf>

Zakon propisuje da županije odnosno Grad Zagreb, koji obavljaju poslove praćenja stanja okoliša, dostavljaju tijelu državne uprave nadležnom za zaštitu okoliša raspoložive podatke o aktivnostima vezano uz niskougljični razvoj i prilagodbu klimatskim promjenama svake dvije godine. Usporediva obveza za velike gradove nije navedena. Podaci o pripremi i usvajanju programa oskudni su, a kamoli o provedbi. S obzirom na to da veliki gradovi nemaju obvezu dostave podataka, sustavno je praćenje otežano.

DOBROVOLJNI INSTRUMENTI

Osim na nacionalnoj razini, pitanjima vezanim uz klimatske promjene pristupa se na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini (JLP(R)S), osobito vezano uz mjere prilagodbe koje su u mnogim područjima pitanje lokalnog značaj (npr. uređenje naselja i stanovanja, komunalno gospodarstvo, prostorno i urbanističko planiranje, zaštita i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita). Pojedine jedinice lokalne samouprave (JLS) provode inicijative kao što su ugljično neutralni otoci, inicijative koje se provode putem koncepta „pametnih gradova“ i inovativnih platformi. Na lokalnoj razini dolazi do povezivanja mjera ublažavanja i prilagodbe klimatskim promjenama.

Sporazum gradonačelnika (engl. *The Covenant of Mayors*) najveća je svjetska inicijativa usmjerena na lokalne energetske i klimatske aktivnosti s ciljem smanjenja energetske potrošnje, emisija CO₂ i utjecaja klimatskih promjena te prilagodbe na klimatske promjene.

Inicijativu povezivanja gradonačelnika pokrenula je Europska komisija 2008. Inicijativa je uvela pristup odozdo prema gore (*bottom-up*) u provedbi energetske i klimatske politike i u kratkom roku postigla veliku popularnost i uspjeh. Sporazum okuplja više od 10.000 potpisnika (lokalnih i regionalnih vlasti) iz 57 zemalja (svibanj 2020.). U Sporazumu gradonačelnika sudjeluje 84 grada iz Hrvatske⁷:

3.3. ENERGETSKA POLITIKA

Europski zeleni plan prepoznaje da je za postizanje klimatskih ciljeva potrebna daljnja dekarbonizacija energetske sustava. Za dekarbonizaciju je prioritet energetska učinkovitost i razvoj obnovljivih izvora energije (OIE) uz brzo postupno ukidanje upotrebe ugljena i dekarbonizaciju plina. Kako bi se ostvarili ciljevi (dekarbonizacija, sigurnost opskrbe, cjenovna pristupačnost) potrebno je osigurati potpunu integraciju, međupovezanost i digitalizaciju europskog energetskeg tržišta uz poštovanje tehnološke neutralnosti.

Zakon o energiji (Narodne novine, br. 120/12, 14/14, 102/15, 68/18) u Hrvatskoj određuje dio elemenata kreiranja i provedbe energetske politike. Elementi vezani uz

⁷ Detaljnije vidjeti na <https://www.sporazumgradonacelnika.eu>

koordinaciju s drugim politikama (klimatska politika, nisko-ugljični razvoj, državne potpore i sl.) i pojedini ciljevi (npr. vezani uz udio obnovljivih izvora energije, obnovu zgrada, energetska učinkovitost) proizlaze izravno iz europskih propisa. Zakon o energiji definira obvezu utvrđivanja energetske politike i planiranja razvoja energetskega sektora na državnoj razini donošenjem Strategije energetskega razvoja i Programa provedbe Strategije te godišnjih i dugoročnih energetskega bilanci, a na lokalnoj razini putem usklađenih razvojnih dokumenata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nova energetska strategija Republike Hrvatske za razdoblje od 2030., s pogledom na 2050. godinu, usvojena je u ožujku 2020. (NN 25/2020). Ona „predstavlja korak prema ostvarenju vizije niskougljične energije te osigurava prijelaz na novo razdoblje energetske politike kojom se osigurava pristupačna, sigurna i kvalitetna opskrba energijom bez dodatnog opterećenja državnog proračuna u okviru državnih potpora i poticaja“.

Energetska strategija ne postavlja jasne ciljeve, nego razmatra scenarije.

Prepoznaje da će proces energetske tranzicije biti kapitalno intenzivan, a očekuje se smanjivanje državnih potpora i veći angažman privatnog sektora/kapitala u financiranju projekata obnovljivih izvora energije. Također, izričito navodi: „S ciljem stvaranja preduvjeta za ostvarenje ambicioznih ciljeva određenih ovom Strategijom neophodna je povećana aktivna koordinirana uloga državnih institucija.“

Energetska strategija ne postavlja jasne ciljeve, nego razmatra scenarije. Uz osnovni, koji predstavlja nastavak po-

stojećih politika (S0), razmatrani su scenariji ubrzane energetske tranzicije (S1) i umjerene energetske tranzicije (S2).

Njihove glavne odrednice prikazane su Tablicom 2. Kao što podaci u tablici pokazuju, Energetska strategija razmatra obnovu zgrada u manjem opsegu (1,6 %) od propisanog (3 %) na razini EU-a, što pokazuje da Hrvatska ciljeve EU-a ne smatra u dovoljnoj mjeri nacionalnim ciljevima. Formalni postupak protiv Hrvatske zbog neusklađenosti s Direktivom o energetskega svojstvima zgrada pokrenut je u svibnju 2020., a još 2019. zbog kašnjenja u ispunjavanju obveza vezanih uz energetska učinkovitost (prema Direktivi 2012/27/EU – dostava izvještaja o troškovno optimalnim minimalnim zahtjevima za energetska svojstva zgrada). Izmjene i dopune Zakona o energetskega učinkovitosti usvojene početkom 2020. (NN 25/20) ne utječu na postupke pokrenute protiv Hrvatske.

Dio pokazatelja Energetske strategije odnosi se na drukčiju baznu godinu od dokumenta EU-a, što otežava praćenje napretka.

Hrvatska je u roku (do kraja 2019.) predala integrirani energetska i klimatska plan Europskoj komisiji. Plan je jedna od obveza u sklopu energetske unije, propisana Uredbom (EU) 2018./1999. Europskog parlamenta i Vijeća o upravljanju energetskega unijom i djelovanjem u području klime. Plan se odnosi na razdoblje 2021. – 2030. i postavlja ciljeve dekarbonizacije, obnovljivih izvora energije, energetske učinkovitosti, energetske sigurnosti. Vezano uz obnovljive izvore (agrotermalna, energija iz biomase, energija mora, energija vjetera, hidropotencijala, geotermalna i hidrotermalna energija, plina iz deponija otpada, plina iz postrojenja za obradu otpadnih voda i bioplina, Sunčeva energija) Hrvatska je ostvarila nacionalni cilj za 2020., ali i dalje ima velik potencijal za ulaganja.

Tablica 2
Ostvarenja Energetske strategije,
ovisno o ciljevima

	Početno stanje	S0 Postojeće stanje		S1 Ubrzana tranzicija		S2 Umjerena tranzicija	
	2016./2017.	do 2030.	do 2050.	do 2030.	do 2050.	do 2030.	do 2050.
Očekivano smanjenje stakleničkih plinova*	21,8 %	32,8 %	49,3 %	37,5 %	74,4 %	35,4 %	64,3 %
Promjena neposredne potrošnje energije**	-7 %	7,3 %	-3,8 %	2,6 %	-28,6 %	8,1 %	-15 %
Energetska obnova fonda zgrada	0,2 %	u sadašnjem opsegu	u sadašnjem opsegu	3 % godišnje	3 % godišnje	1,6 % godišnje	1,6 % godišnje
Udio električnih i hibridnih vozila u ukupnoj putničkoj aktivnosti u cestovnom prometu	1 %	2,5 %	30 %	4,5 %	85 %	3,5 %	65 %
Udio OIE-a u bruto neposrednoj potrošnji energije	27,3 %	35,7 %	45,5 %	36,7 %	65,6 %	36,6 %	53,2 %
Udio OIE-a u proizvodnji električne energije	45 %	60 %	82 %	66 %	88 %	61 %	83 %

*U odnosu na razinu emisija iz 1990. **U donosu na potrošnju u 2005.
Izvor: Energetska strategija

Promjene u sustavu poticaja za obnovljive izvore nisu se pro- vodile dosljedno u skladu s propisanim postupcima.⁸

Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, usvojen 2015., promijenjen je 2016., 2017. i 2018. godine. Svi podzakonski akti potrebni za provedbu još nisu doneseni (svibanj 2020). Novi zakon, kao i usvaja- nje programa državne pomoći, planira se za 2020.⁹

Mogućnosti ispunjavanja ciljeva i razina ambicije (postavljena Energetskom strategijom i pretočena u formalne obveze) u znatnoj mjeri ovise o ulaganjima. Mogućnosti javnih ulaganja ponajprije su vezana uz korištenje sredstava EU-a, a privatnih o njihovoj isplativosti i rizicima. Pitanja vezana uz sustav poticaja i stabilnost investicijskog okruženja ograničavaju ulaganja. Nedosljedna provedba propisa i njihove česte promjene pokazuju slabosti institucijskog kapaciteta i/ili nedostatak političke volje za reformu.

Troškovi prilagodbe klimatskim promjenama u energetici, prema Strategiji prilagodbe klimatskim promjenama, za raz- doblje 2021. – 2040. procijenjeni su na 1880 milijardi kuna.

Prema Energetskoj strategiji, potrebna ulaganja, ovisno o scenariju, iznose između 378,9 milijardi kuna i 461,7 mi- lijadi kuna u razdoblju od 2021. do 2050., odnosno pro- sječno između 12,6 i 15,4 milijarde kuna godišnje.

Udio potrebnih prosječnih godišnjih ulaganja za ostvarenje energetske tranzicije, prema scenariju S1, u odnosu na pro- sječni godišnji kumulativni bruto domaći proizvod (BDP) u promatranom razdoblju (od 2021. do 2050. godine) iznosi 3,5 % BDP-a, dok prema scenariju S2 iznosi 2,9 % BDP-a.

Ostala se ulaganja odnose na prometnu infrastrukturu, na- predna biogoriva, toplinarstvo, sunčane toplinske sustave te ulaganja u infrastrukturu fosilnih goriva: plina i nafte i naftnih derivata. Ulaganja u istraživanje i eksploataciju ugljikovodika povećat će vlastitu opskrbljenost i sigurnost opskrbe energijom, dok će cijene plina, sirove nafte i naf- tnih derivata biti tržišno uvjetovane.

3.4. INDUSTRIJSKA POLITIKA I KRUŽNO GOSPODARSTVO

Prelazak na pametno, kružno i niskougljično društvo mjera je predviđena Nacionalnim planom reformi 2020. U prela- sku na kružno gospodarstvo važnu ulogu ima gospodare- nje otpadom, koje je u nadležnosti jedinica lokalne samo- uprave. Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske 2017. – 2022. predviđa 75 milijuna kuna privatnih ulaganja u izgradnju kapaciteta za recikliranje.

Da bi ulaganja u reciklažu bila isplativa, potrebna je analiza tržišta koja bi identificirala raspoložive kapacitete i tehnolo- gije (tj. konkurenciju) te stanje i trendove na tržištu (po- tražnju). Plan predviđa izradu analize koja bi trebala utvrditi postoji li tržišni neuspjeh ili znatan nedostatak kapaciteta na nacionalnoj razini. U tim je uvjetima moguće iz fondova EU-a sufinancirati postrojenja za reciklažu.

Na području Hrvatske neujednačena je distribucija raspoloživih kapaciteta za recikliranje. Glavnina je kapaciteta koncen- trirana u središnjoj i sjeverozapadnoj Hrvatskoj. Nedostatna je pokrivenost južnog dijela Hrvatske (Dalmacija i primorsko- gorska Hrvatska). U nekoliko županija ne postoji kapacitet za recikliranje otpadnog papira, plastike, stakla, metala i tek- stila: u Ličko-senjskoj županiji, Primorsko-goranskoj, Split- sko-dalmatinskoj, Šibensko-kninskoj i Zadarskoj županiji.

Slika 2
Ulaganja za ostvarenje energetske tranzicije



⁸ Više o tome vidjeti npr. HERA, 2016. https://www.hera.hr/hr/docs/2016/sustav_poticanja_proizvodnje_eeo.pdf

⁹ Program državnih potpora za sustav poticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i visokoučinkovite kogeneracije HROTE je objavio 1. srpnja 2020. <http://files.hrote.hr/files/PDF/Dokumenti/Programi%20drzavnih%20potpora/Program%2023.06.2020..pdf>

Među barijerama za dinamiziranje tržišta prepoznata je neusklađenost proizvoda od otpada s tehnološkim zahtjevima kojima moraju udovoljavati da bi bili prihvatljivi za recikliranje. Plan gospodarenja otpadom predviđa mjeru „jačanje tržišta otpada namijenjenog recikliranju“, čija bi provedba trebala potaknuti usklađivanje ponude i potražnje na tržištu za recikliranje.

3.5. GRAĐEVINARSTVO

Dugoročnu strategiju za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske Vlada je donijela u ožujku 2019. (NN 28/2019). Cilj je strategije, na osnovi utvrđenog ekonomsko-energetski optimalnog modela obnove zgrada, identificirati djelotvorne mjere za dugoročno poticanje troškovno učinkovite integralne obnove nacionalnog fonda zgrada do 2050. godine.

Dugoročna strategija obuhvatila je pregled postojećih mjera i prepreka za integralnu energetska obnovu zgrada u Republici Hrvatskoj te prijedlog rješenja i mjera zasnovanih na situaciji u Hrvatskoj i analizi uspješnih mjera i politika država članica Europske unije.

Postizanje zadanih ciljeva energetske obnove zahtijeva mobilizaciju znatnih sredstava za investicijske troškove (procijenjeno na 11 milijardi kuna godišnje) te troškove održavanja i zamjene. Kumulativni se troškovi do 2050. godine procjenjuju na gotovo 790 milijardi kuna (164 milijarde kuna do 2030. godine). Predloženom dinamikom obnove ostvarit će se ukupno smanjenje emisija CO₂ za 81,1 %.

Glavne prepreke obnovi nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske su pravne i financijske, a integralnu energetska obnovu zgrada u velikoj mjeri koči neupućenost i nedovoljna motiviranost investitora, javnosti i interesnih grupa.

Nedovoljni izvori financiranja onemogućavaju realizaciju ciljeva pa su potrebni novi financijski mehanizmi. Usto je potrebno podizanje razine svijesti i informiranosti o koristima obnove.

Predviđeno je da će strukturni i investicijski fondovi Europske unije biti izvor sredstava za uklanjanje financijskih barijera te postupno omogućiti intenzivnije uključivanje financijskih institucija i privatnih investitora na tržištu energetskih usluga.

Radi usklađivanjima s propisima EU-a u ovom se području Planom zakonodavnih aktivnosti 2020. predviđalo donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevnim proizvodima u prvom tromjesečju 2020. Izmjene je Vlada usvojila u rujnu 2020. i uputila ih Saboru.

3.6. MOBILNOST

Projekti koji se provode u Hrvatskoj većinom se financiraju iz fondova EU-a, a odnose se na cestovnu i željezničku infrastrukturu te na izgradnju nacionalne agregacijske širokopojasne infrastrukture. Započela je razrada metodologija koje će omogućiti održavanje vodnih putova, modela potpora za ekologizaciju prometa te unaprjeđenje dodjele koncesija na pomorskom dobru.

Iako je 2013. godine na razini EU-a donesen Paket za gradsku mobilnost, gradovi su samo djelomično slijedili smjernice EU-a i usmjerili financijska sredstva EU-a kako bi ostvarili održiviju gradsku mobilnost. Neki su gradovi proveli inicijative za povećanje kvalitete i količine javnog prijevoza, no nema jasnog trenda prelaska na održivije vrste prijevoza, niti je ostvareno znatno smanjenje uporabe osobnih automobila.

Koprivnica je primjer grada koji je proveo detaljnu analizu urbane mobilnosti. Na temelju strukture grada (ravničarska i kompaktna) i dostupnosti prostora odabran je fokus strategije održive mobilnosti putem izgradnje razgranate biciklističke mreže.

POLJOPRIVREDA

Ciljevi Europskog zelenog plana u poljoprivredi odnose se na osmišljavanje pravednog i zdravog prehrambenog sustava koji je prihvatljiv za okoliš. Ključno mjesto u tom sustavu ima inicijativa „od polja do stola“ i održiva proizvodnja sigurne i kvalitetne hrane bogate hranjivim sastojcima.

Priprema Strategije razvoja poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske 2020. započela je još 2018. godine. Analiza pokazuje da poljoprivredno-prehrambeni sektor ima velik potencijal kao pokretač gospodarskog rasta, za otvaranje radnih mjesta i stvaranje prihoda. **Taj proces koče strukturna ograničenja koja se tiču niske produktivnosti, konkurentnosti i razine ulaganja.**

3.7. ZAŠTITA OKOLIŠA I BIORAZNOLIKOST

Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine (NN 72/2017) temeljni je dokument zaštite prirode u Republici Hrvatskoj. U Strategiju su ugrađene smjernice globalnog Strateškog plana za bioraznolikost 2011. – 2020. koji je usvojen na 10. Konferenciji stranaka Konvencije o biološkoj raznolikosti u Nagoji, Japan (Zakon o potvrđivanju Konvencije o biološkoj raznolikosti („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, br. 6/96). Tijekom procesa izrade Strategije razvijeno je pet strateških ciljeva koji su usklađeni s navedenim globalnim strateškim planom i Strategijom Europske unije o bioraznolikosti do 2020. godine:

1. povećati učinkovitost osnovnih mehanizama zaštite prirode
2. smanjiti direktne pritiske na prirodu i poticati održivo korištenje prirodnih dobara
3. ojačati kapacitete sustava zaštite prirode
4. povećati znanje i dostupnost podataka o prirodi
5. podići razinu znanja, razumijevanja i podrške javnosti za zaštitu prirode.

Aktivnosti i mjere zaštite prirode uzimaju se u obzir u izradi izmjena ili dopuna prostornih planova, kao i planova gospodarenja prirodnim dobrima na nacionalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Na temelju Strategije uspostavljaju se provedbeni mehanizmi za osiguranje povoljnog stanja očuvanosti vrsta i stanišnih tipova, ponajprije putem upravljanja područjima Natura 2000.

Za zaštitu okoliša i bioraznolikosti ključna je međusektorska suradnja i razumijevanje da je očuvana priroda preduvjet za opstanak i napredak društva.

3.8. ISTRAŽIVANJE, RAZVOJ I INOVACIJE

U sklopu agende EU-a za istraživanje i inovacije sustavno će se pristupiti ispunjavanju ciljeva zelenog plana. Najmanje 35 % proračuna programa Obzor Europa izdvojit će se za financiranje novih rješenja za klimatska pitanja, koja su relevantna za provedbu Europskog zelenog plana. Program

Obzor Europa uključit će i lokalne zajednice u stvaranje održivije budućnosti, u okviru inicijativa kojima se nastoji povezati društvene potrebe i tehnološki napredak.

Istraživanje i razvoj su među najvećim potencijalnim faktorima doprinosa rastu BDP-a, odmah nakon povećanja zaposlenosti. Kad je riječ o klimatskim promjenama i nisko-ugljičnom razvoju, dosadašnja su ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije bila zanemariva i nedovoljno prepoznata u strateškim dokumentima, a slabo dostupna privatnom sektoru.

Ulaganje u istraživanje i razvoj po stanovniku u Hrvatskoj je 2018 iznosilo 122,2 eura (ili 0,8 % BDP-a). Prosjek EU-a je 656,8 eura (2 % BDP-a). Manje od Hrvatske u istraživanje i razvoj među članicama EU-a ulažu samo Rumunjska (52,5 eura po stanovniku), Bugarska (60 eura po stanovniku) i Latvija (96,3). Za usporedbu, ulaganja Slovenije su na razini 432 eura po stanovniku, a najviše ulažu Danska (1581) i Švedska (1544) (Eurostat, 2020).

Potrebno je povećanje izdataka za istraživanje i razvoj, bliže prosječnoj razini EU-a. Pristup sredstvima treba omogućiti i privatnom sektoru, za primijenjena i znanstvena istraživanja, pilot-projekte i demonstracijske projekte. U planiranju programa financiranja i u praćenju realizacije treba biti snažno uključeno ministarstvo nadležno za politike klime, međukoordinacijska tijela i predstavnici izvan javnog sektora.

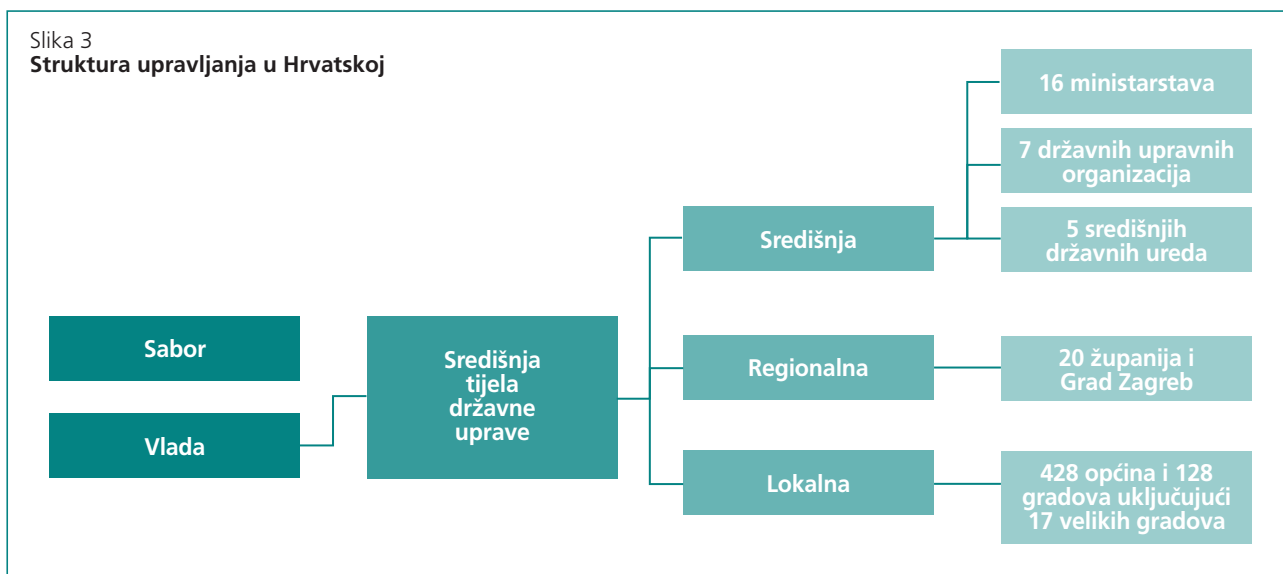
Politike za provedbu Europskog zelenog plana u Hrvatskoj ključni su Nacionalna razvojna strategija, Zakon o klimatskim aktivnostima, Strategija niskougljičnog razvoja, Strategija prilagodbe klimatskim promjenama, Program ublažavanja klimatskih promjena, Integrirani energetski i klimatski plan. Uz njih, potrebna je i primjena različitih dobrovoljnih instrumenata i horizontalnih mjera. Donošenje pojedinih dokumenata kasni u odnosu na plan, a međusobno su neusklađeni. To upućuje na nedostatak političke volje i/ institucijskih kapaciteta, osobito onih za koordinaciju, te vodi do djelomične provedbe. Zbog toga je teško odrediti ključna ograničenja za tranziciju: nedostaje li politička volja ili kapacitet za provedbu?

Pitanje političke volje teže je objektivno analizirati, pa je fokus na provedbenom kapacitetu, a osobito koordinacije.

4

INSTITUCIJSKI I ORGANIZACIJSKI OKVIR

U prethodnom odjeljku ocrnali smo politike potrebne za provedbu zelene tranzicije. Zelena tranzicija zahtijeva koordinirano djelovanje i odmak od sektorskog pristupa. Ranija istraživanja pokazala su da je podjela nadležnosti na središnjoj razini (među ministarstvima, središnjim državnim uredima i agencijama) složena, a uloga lokalnih uprava u obavljanju javnih zadataka ograničena. Javne ovlasti županija, središnjih tijela, fondova, agencija i institucija i civilnog društva i privatnih organizacija se preklapaju. Zbog toga u nastavku analiziramo institucijski i organizacijski okvir i uobičajene načine koordinacije u Hrvatskoj. Fokus je na koordinaciji za provedbu europskog semestra, jer će se u okviru Europskog semestra pratiti provedba Europskog zelenog plana.



Na središnjoj razini djeluju ministarstva, državne upravne organizacije¹⁰ i središnji državni uredi¹¹. Ne postoji popis njihovih ovlasti, ni jasna razlika među njima – ni u sustavnoj zakonskoj regulaciji, ni u praksi.

Sve tri vrste organizacija imaju slične nadležnosti, uključujući kreiranje i provedbu javnih politika, strateških dokumenata, izradu nacrtu zakona, administrativni nadzor itd. Odluke o broju i vrsti organizacija te o njihovoj klasifikaciji

uglavnom su političke, pa tako broj središnjih državnih tijela varira od vlade do vlade. Najmanje, 23, bilo ih je 2003. godine, a najviše 25.

Podjela nadležnosti među ministarstvima i dugim tijelima na središnjoj razini složena je. To se može ilustrirati činjenicom da je Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta zaduženo za industriju (općenito), a Ministarstvo poljoprivrede za drvnu industriju.

¹⁰ Hrvatska vatrogasna zajednica, Državni inspektorat, Državna geodetska uprava, Državni hidrometeorološki zavod, Državni zavod za intelektualno vlasništvo, Državni zavod za mjeriteljstvo, Državni zavod za statistiku.

¹¹ Postoje sljedeći središnji državni uredi: za sport, za razvoj digitalnog društva, za središnju javnu nabavu, za obnovu i stanovanje i za Hrvate koji žive u inozemstvu.

Slika 4

ključne institucije na nacionalnoj razini za kreiranje i provedbu politika relevantnih za Europski zeleni plan

Institucije javnog sektora na nacionalnoj razini općenito su bolje ekipirane za provedbu politika od lokalnih i regionalnih institucija. Odgovornosti javne uprave na regionalnoj i lokalnoj razini vrlo su fragmentirane, a uloga lokalnih uprava u obavljanju javnih zadataka znatno je ograničena.

Ključna uloga JP(R)S-a u odnosi se na mjere ublažavanja i prilagodbe klimatskim promjenama i gospodarenja otpadom. Obveze za županije i Grad Zagreb razlikuju se od obveza velikih gradova. Time se uzimaju u obzir nedostatni kapaciteti lokalnih razina. S druge strane, pojedine JLS provode ambicioznije inicijative kao što su ugljično neutralni otoci i gradovi ili inicijative koje se provode u okviru „Povelja gradonačelnika“, koncepta „pametnih gradova“ i inovativnih platformi. **Takve se inicijative sustavno ne prate i ne postoji baza znanja i primjera dobre prakse koji bi se mogli koristiti za transfer znanja i jačanje kapaciteta.**

4.1. INSTITUCIJSKA KOORDINACIJA

Postojeći modeli institucijske koordinacije u Hrvatskoj uključuju uspostavu koordinacijskih tijela ili koordinacijskih mehanizama, a za strateške projekte uspostavu operativnih skupina.

Koordinacijski mehanizmi usmjereni su uglavnom na horizontalnu, odnosno suradnju između različitih tijela javne uprave (npr. dva ministarstva) i uspostavljaju se odlukom Vlade. Koordinacijsko tijelo uspostavlja se zakonom i obuhvaća različite sektore i hijerarhijske razine (tj. horizontalnu i vertikalnu dimenziju, npr. ministarstva, gradove). Manje je ovisno o kadrovskim rješenjima.

Za svaku pojedinačnu politiku (npr. klimatsku, energetske) koordinacijski mehanizam određuje se posebno. Primjerice, Strategijom prilagodbe klimatskim promjenama predviđeno je da se za njezinu provedbu, kad god je moguće, koriste postojeći mehanizmi. S druge pak strane nacrtom Niskougljične strategije predviđa se uspostava novog mehanizma (centralne koordinacijske funkcije za održivi razvoj i klimatske aktivnosti pri Vladi). Velik broj različitih koordinacijskih mehanizama otežava praćenje njihove uspješnosti i unaprjeđenje rada.

Budući da će se praćenje Europskog zelenog plana uključiti u europski semestar, fokus je na institucijskoj koordinaciji za provedbu europskog semestra. U Hrvatskoj nema stalnog tijela zaduženog za provedbu europskog semestra.

Institucionalni okvir i postupke koordinacije aktivnosti unutar europskog semestra određuje se odlukom Vlade. Od pristupanja EU-u usvojeno je 10 odluka (ili njihovih izmjena i dopuna).

Osnovna struktura koordinacijskog mehanizma uspostavljena je 2014. godine, a činili su ga radna skupina (na razini ministara), operativni tim i administrativna podrška

U mandatu 14. hrvatske Vlade od 2017. do 2020. Vlada je donijela šest odluka o uspostavi koordinacijskog mehanizma za provedbu europskog semestra (Narodne novine, br. 13/17, 51/17, 97/17, 50/18 74/19 i 16/20). Trenutno koordinacijski mehanizam ima tri razine – političku (radnu skupinu), mješovitu (koordinatore) i operativnu (administrativnu).

Odlukama o institucijskom okviru i koordinacijskom mehanizmu za europski semestar (Narodne novine, br. 13/17,

51/17, 97/17, 50/18 74/19 i 16/20) određene su zadaće radne skupine. One uključuju pripremu nacionalnih akata planiranja u okviru europskog semestra – Programa konvergencije i Nacionalnog programa reformi te izvješća sukladno utvrđenom kalendaru europskog semestra na razini Europske unije.

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem definira da institucijski okvir utvrđuje Vlada odlukom, ali i da Program konvergencije izrađuje ministarstvo mjerodavno za fiskalnu politiku. Zakon ne propisuje nadležnosti za izradu nacionalnog plana reformi.

Struktura i organizacija koordinacijskog mehanizma ni na jednoj razini nisu funkcionalno određene. Članovi radne skupine i koordinatori imenuju se pojedinačno (a ne po funkciji). Stoga je u mandatu 14. Vlade (2017. – 2020.) institucijski mehanizam često mijenjan, ovisno o kadrovskim promjenama u Vladi. Promjene u radnoj skupini kasnile su u odnosu na kadrovske promjene i do nekoliko mjeseci.

Podjela zadaća i ovlasti između radne skupine i koordinatora nije jasna.

U mandatu 14. Vlade Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske zadužen je da u suradnji s Ministarstvom financija obavlja stručne i koordinativne poslove za radnu skupinu, prati i koordinira provedbu europskog semestra u Republici Hrvatskoj te u tim poslovima blisko surađuje s drugim tijelima u sustavu.

Zadaća Ureda predsjednika Vlade, da u suradnji s Ministarstvom financija **prati i koordinira provedbu europskog semestra u Republici Hrvatskoj**, preklapa se sa zadaćom radne skupine (koja prati provedbu i koordinira poslove), ali i koordinatora (koji koordiniraju provedbu).

Preporučuje se jasno razgraničiti političku i stručnu razinu i funkcionalno definirati članove radne skupine i koordinacijskog mehanizma (npr. ministar zadužen za financije, zaštitu okoliša i energetiku).

U ovom smo odjeljku pokazali da ne postoji jedinstveni postupak suradnje različitih tijela koji bi se primjenjivao kad god je suradnja potrebna. Vlada pojedinačnim odlukama određuje razinu i način suradnje, nije jasno ograničena politička i operativna razina odlučivanja, način praćenja i dokumentiranja, čime se propuštaju brojne prilike za jačanje institucijskog kapaciteta. Zbog toga se preporuča definiranje osnovnih elemenata koji su primjenjivi na različite koordinacijske mehanizme.

Kadrovske promjene tada neće zahtijevati promjenu institucijskog ustroja. Ujedno će se omogućiti organizacijski razvoj i u slučaju promjene u strukturi Vlade.¹² Radnu skupinu za europski semestar dosad su činili potpredsjednik Vlade (kao predsjednik radne skupine) te ministri zaduženi za:

gospodarstvo, poduzetništvo i obrt	regionalni razvoj i fondove Europske unije	pravosuđe
upravu	znanost i obrazovanje	zaštitu okoliša i energetiku
zdravstvo	vanjske i europske poslove	državnu imovinu
financije	demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	graditeljstvo i prostorno uređenje
rad i mirovinski sustav		

U skladu s politikama relevantnim za Europski zeleni plan, u radnu skupinu treba uključiti ministre zadužene za poljoprivredu, turizam, more, promet i infrastrukturu.

Preporučuje se da članove radne skupine imenuje Vlada na razini državnih dužnosnika, a koordinate radna skupina na razini državnih službenika (i pomoćnika ministra). Time se depolitizira ta uloga i osigurava kontinuitet u slučaju promjena u Vladi i kadrovskih promjena.

Preporučuje se organizacija tajništva, na razini Vlade, uz snažnu koordinaciju s ministarstvima zaštite okoliša i energetike te financija.

¹² Smanjivanje broja ministarstava nakon izbora 2020. smanjuje broj članova radne skupine, tj. isti ministar zadužen je za pravosuđe i upravu, gospodarstvo, poduzetništvo i obrt i zaštitu okoliša (Gospodarstvo i održivi razvoj) te rad, mirovinski sustav, socijalnu politiku i mlade.

5

FINANCIRANJE ZELENOG PLANA I INVESTICIJE

Transformacija prema klimatski neutralnom gospodarstvu zahtijeva ulaganja. Njihov redosljed i veličina utječe na uspjeh tranzicije. Zbog toga prikazujemo postojeće procjene potrebnih ulaganja, moguće izvore financiranja i vrstu potrebnih ulaganja.

POTREBNA ULAGANJA

Transformacija prema klimatski neutralnom gospodarstvu zahtijeva znatna ulaganja. Strateški dokumenti procjenjuju troškove provedbe postojećih politika. Nacrt Niskouglične strategije za razdoblje 2021. – 2030. procjenjuje trošak provedbe između 33 i 66 milijardi kuna (između 0,8 – 1,7 % BDP-a godišnje) i između 110 i 170 milijardi kuna u razdoblju od 2031. do 2050. (što je na razini 2,75 – 4,25 % BDP-a iz 2019.).

Trošak prilagodbi klimatskim promjenama Strategija prilagodbi procjenjuje na 27,6 milijardi kuna za cijelo razdoblje (2021. – 2040.). Integrirani klimatski i energetska plan (NECP), koji je prepoznat kao provedbeni dokument Niskouglične strategije, procjenjuje trošak provedbe 1,6 do 2,6 puta veći nego trošak Niskouglične strategije. Iako se može očekivati da su procjene dugoročnih troškova neprecizne, razlika pokazuje različite pristupe i pretpostavke, odnosno nedovoljnu usklađenost različitih strategija.

Tablica 3
Procjena troškova klimatske politike (mlrd kn)

	2021. – 2030.	2031. – 2040.	Ukupno
Niskouglična strategija	38 – 66	110 – 170*	143 – 236
Strategija prilagodbi klimatskim promjenama			27,6
Integrirani klimatski i energetska plan (NECP)	141,47	237,43	378,8
Zeleni plan			250

*Odnosi se na razdoblje do 2050.

Izvor: obrada autorice na temelju podataka iz Niskouglične strategije, Strategije prilagodbi klimatskim promjenama, NECP-a

Strategije kao glavni izvor financiranja prepoznaju sredstva europskih strukturnih i investicijskih fondova i sredstva prikupljena na dražbi emisijskih jedinica CO₂. Osim toga, predviđa se korištenje Fonda za modernizaciju, Fonda za inovacije, Fonda za povezivanje Europe, Europskog fonda za strateška ulaganja i sl. te kompetitivne izvore (Obzor 2020, Obzor Europa i LIFE).

Dodatna sredstva nastojat će se osigurati uvođenjem naknada na emisije stakleničkih plinova za sve djelatnosti, uključujući i potrošnju fosilnih goriva za toplinske potrebe u kućanstvima, uslužnoj djelatnosti i u prometu.

Od domaćih izvora, predviđena su sredstva državnog proračuna, lokalnih proračuna i Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost.

Uz javna, očekuju se privatna ulaganja. Nije prepoznata uloga održivog financiranja niti je predviđen razvoj specifičnih instrumenata (npr. zelene obveznice).¹³

Očekuje se da će ukupne društvene koristi ulaganja biti veće od troškova, pogotovo uzimajući u obzir ranjivost Republike Hrvatske na klimatske promjene.

U smislu specifičnih (prirodnih) rizika, u razdoblju od 1995. do 2012. prijavljena je šteta u iznosu od 3,5 milijardi eura, od čega je samo 5 % nadoknađeno iz državnog proračuna. Rastuća razina štete nastale u tom razdoblju iznosila je oko 200 – 300 milijuna eura izravne štete godišnje, a to se odnosi samo na izravnu financijsku štetu (dakle ne brojeći ekološku štetu; Sporazum o partnerstvu 2014. – 2020.). Uz pretpostavku da štete ostanu na istoj razini, za razdoblje 2021. – 2040. to iznosi 30 – 45 milijardi kuna, što je više od procjena potrebnih ulaganja u Strategiju prilagodbe (27,6

¹³ Riječ je o specifičnim, okolišno održivim financijskim proizvodima ili korporativnim obveznicama koje se posebno označuju. O instrumentima održivog financiranja te razvoju kriterija vidjeti Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja.

milijardi kuna). Međutim, učinci Strategije (u smislu sprječavanja i jačanja otpornosti) na štete nisu prikazani pa to onemogućava usporedbu.

MEHANIZAM ZA PRAVEDNU TRANZICIJU

Za korištenje Mehanizma za pravednu tranziciju Europska komisija preliminarno je identificirala dvije županije: Sisačko-moslavačku i Istarsku, koje bi mogle koristiti sredstva Fonda.

Jedna od najsiromašnijih županija je Sisačko-moslavačka. Godine 2018. imala je najvišu zabilježenu stopu nezaposlenosti, 24,2 %, pa bi izazov dekarbonizacije mogao biti posebno težak. U Sisačko-moslavačkoj županiji emisije stakleničkih plinova nastaju uglavnom u industrijama gnojiva, dušikovih spojeva i naftnih derivata.

U lancima vrijednosti tih energetski intenzivnih industrija zaposlen je velik broj ljudi. Procjenjuje se da će tranzicija (koja je u rafineriji započela prelaskom s prerade nafte na alternativne industrijske djelatnosti) utjecati na otprilike 7 % ukupnog stanovništva Sisačko-moslavačke županije.

Istra je jedna od najbogatijih hrvatskih županija, a izazovi dekarbonizacije ponajprije su povezani s proizvodnjom električne energije iz ugljena (Plomin proizvodi oko 6 % ukupno proizvedene električne energije u Hrvatskoj) i cementnom industrijom.

Potporna bi se mogla koristiti za projekte ekonomske revitalizacije, društvene potpore i sanaciju zemljišta. Ulaganja u postojeća postrojenja (npr. rafineriju, elektranu, cementaru) u cilju smanjenja emisija mogla bi se razmotriti pod uvjetom da se time postigne smanjenje emisija na razinu koja je znatno ispod relevantnih referentnih vrijednosti koje se primjenjuju za besplatnu dodjelu (na temelju Direktive 2003/87/EZ) i da ulaganja budu u skladu s Europskim zelenim planom (Europska komisija, 2020).

Države članice trebat će dopuniti alokaciju iz Fonda za pravednu tranziciju. Razina sufinanciranja odredit će se ovisno o kategoriji regije. Sredstva iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Europskog socijalnog fonda (ESF) moraju biti između 1,5 do 3 puta veća od alokacije iz Fonda za pravednu tranziciju (JTF), a ne smiju prelaziti 20 % ukupne alokacije predviđene za razdoblje 2021. – 2027.

Moguća alokacija prikazana je u Tablici 4. Prvi stupac donosi procjenu alokacije za Hrvatsku, 66 milijuna eura.¹⁴ U stupcima 2 i 3 prikazane su predviđene alokacije iz ESF-a i ERDF-a za Hrvatsku, a u stupcima 4 i 5 raspon mogućeg sufinanciranja.¹⁵

Procjene pokazuju da su potrebna značajna ulaganja. Međutim, konkretni planovi (uključujući akcijske planove za provedbu spomenutih strategija) nisu dovoljno razrađeni. Zbog toga postoji znatan rizik da se sredstva ne koriste svrsishodno.

Tablica 4

Preliminarne alokacije za provedbu Europskog zelenog plana za Hrvatsku, 2021. – 2027.

	JTF 2021. – 2027. mil. €	ESF +2021. – 2027. mil. €	ERDF mil. €	Raspon transfera iz ESF-a + ERDF-a uključujući 1,5 do 3 % iz JTF-a i 20 % ograničenje	Raspon transfera iz ESF-a/ERDF-a za JTF, u % ukupne alokacije ERDF-a i ESF-a	Udio Hrvatske u ESF-u i ERDF-u	Udio Hrvatske u JTF-u
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
HR	66	1902	5122	99 – 198	1,4 % – 2,8 %	2,5 %	0,9 %

Izvor: Bruegel (2020.)

¹⁴ Izračunata na temelju formule za alokacije sadržane u Prijedlogu Uredbe o JTF-u (Europska komisija, 2020a) Prema prijedlogu, geografska alokacija iz JTF-a ovisi o pet elemenata: (i) Ugljična intenzivnost na razini NUTS2 regija (ponder 49 %), (ii) zaposlenost u rudnicima ugljena i lignita (ponder 25 %); (iii) Zaposlenost u industriji (ponder 25 %), (iv) Proizvodnja treseta (0,95 %) i (vi) Proizvodnja nafte iz škriljaca (0,05 %).

¹⁵ Sve vrijednosti odnose se na iznose predložene prije prijedloga Komisije za povećanjem proračuna iz svibnja 2020.

Kao što podaci u gornjoj tablici pokazuju, za element pravedne tranzicije u dvije hrvatske županije moguće sufinanciranje EU-a doseže 99 – 198 milijuna eura.¹⁶ Taj iznos neće biti dovoljan za sve potrebne mjere, odnosno, potrebna ulaganja u pravednu tranziciju sigurno premašuju 99 milijuna eura (735 milijuna kuna). Koristeći vrlo grubu procjenu, da su potrebna ulaganja u sve mjere tranzicije u Hrvatskoj na istoj razini kao udio Hrvatske u fondovima ESF i ERDF (2,5 %), procjenjuje se da je za provedbu Europskog zelenog plana u Hrvatskoj u razdoblju do 2030. potrebno minimalno 25 milijardi eura (oko 187,5 milijardi kuna).¹⁷

U financiranju mjera zaštite okoliša i energetske učinkovitosti važno mjesto zauzima Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOE).

Fond obavlja tržište djelatnosti i javne usluge, a financira se dijelom naknadama (na temelju Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Zakona o zaštiti zraka i Zakona o zaštiti okoliša). Međutim, nedostaju funkcionalni mehanizmi kontrole i naplate zakonski propisanih naknada (iz područja gospodarenja otpadom), a neke naknade nije moguće naplatiti zbog nedonošenja predviđenih provedbenih akata.

Zakon o strateškim investicijskim projektima definirao je osnovne kriterije po kojima se odlučuje je li projekt strateški, a to su: vrijednost ulaganja mora biti veća od 150 milijuna kuna¹⁸, projekt mora biti usklađen s nacionalnim i europskim strateškim dokumentima, uključujući dokumente prostornog uređenja.¹⁹ Međutim, usprkos korekcijama Zakona (NN 152/14, 22/16), u provedbi je dolazilo do poteškoća pa je u ožujku 2018. objavljen novi Zakon o strateškim investicijama (NN 29/18) koji je iste godine revidiran (NN 114/18).

Novi Zakon trebao je ubrzati pripremu i provedbu investicijskih projekata (što je bila svrha prvobitnog Zakona) i omogućiti provedbu Uredbe (EU-a) br. 347/2013 o smjernicama za transeuropsku energetske infrastrukturu.²⁰ Hrvatska nije pravilno primjenjivala Uredbu.²¹

Zakon o strateškim investicijskim projektima iz 2018. snižava prag za odabir strateških projekata (sa 150 na 75 milijuna kuna), kriterij za dokazivanje financijskog kapaciteta (s 10 na 5 % investicije), uspostavlja novi model koji bi trebao osigurati provedbu projekta, redefinira raspolaganje nekretninama u vlasništvu države te predviđa automatsko uvrštavanje projekata koji su na popisu projekata od zajedničkog interesa EU-a na listu strateških projekata.

INVESTICIJE

Najveća javna infrastrukturna ulaganja u Hrvatskoj su tradicionalna (npr. cestovna infrastruktura – Pelješki most), a provedba investicijskih projekata često kasni u odnosu na planirane rokove.

Da bi se ubrzale investicije, osobito u energetici, 2012. je uspostavljena posebna institucija – Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI). Uslijedilo je donošenje specifičnog zakona, Zakona o strateškim investicijskim projektima (NN 133/13) kojim su se pokušali pojednostavniti postupci i ukloniti prepreke investicijama, odnosno ubrzati priprema i provedba investicijskih projekata u javnom i privatnom sektoru radi što bržeg otvaranja novih radnih mjesta. Primjena tog zakona trebala je pridonijeti skraćivanju i znatnom ubrzanju procesa ishođenja ukupne dokumentacije nužne za ostvarivanje projekata od strateškog interesa.

¹⁶ Za usporedbu, proračun Sisačko-moslavačke županije za 2020. je 1,32 milijarde kuna, odnosno oko 176 milijuna eura, a Istarske 1,68 milijardi kuna, odnosno 224 milijuna eura.

¹⁷ Taj iznos usporediv je s 1,3 ukupnih rashoda proračuna Republike Hrvatske za 2020. (planiranih na 147 milijardi kuna).

¹⁸ Za projekte koji se mogu sufinancirati iz fondova i programa EU-a taj je iznos 75 milijuna kuna, u potpomognutim područjima, na otocima i u području poljoprivredne proizvodnje i ribarstva 20 milijuna kuna. Zakon iz 2018. spušta prag na 75 milijuna kuna te se uvode odredbe o automatskom uvrštavanju projekta od zajedničkog interesa EU-a na popis projekata od strateškog interesa Republike Hrvatske.

¹⁹ Kontroverzno je pitanje usklađenosti s plansko-prostornim dokumentima. Prema Zakonu o strateškim investicijama (Narodne novine, 133/13., 152/14., 22/16.), usklađenost s planovima nižeg ranga ne predstavlja problem za projekte od strateškog interesa: namjera je Zakona olakšavanje ulaganja u Hrvatskoj, među ostalim i uklanjanje ograničenja izazvanih propisima nižeg reda. Tako je MZOIP izdao rješenje za Plomin C (planirane instalirane snage 500 MW) usprkos činjenici da Prostorni plan Istarske županije (Službene novine Istarske županije, 2/02, 1/05, 4/05 14/05, 10/08) ograničava proizvodni kapacitet na maksimalno 335 MW za postojeća i planirana postrojenja, a za energent postavlja prirodni plin. Prostorni plan uređenja Općine Kršan utvrđuje maksimalni kapacitet na 350 MW i također upućuje na prirodni plin. S druge pak strane, u pripremi projekta Pelješki most pristup je drukčiji – u fazi studije predizvodivosti trajektno povezivanje ocijenjeno je neprihvatljivim jer trajektna luka nije u lokalnim prostornim planovima. Više o tome npr. MZOIP (2012.) i Boromisa, Božičević-Vrhovčak, Rogulj (2016.), Boromisa (2016.).

²⁰ Uredba je u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

²¹ Zbog neusklađenosti s Uredbom Komisija je pokrenula prvu, neformalnu fazu prekršajnog postupka – tzv. Pilot. Radi se o Pilotu ref. br. 8663/16/ENERG.

Institucionalna struktura za provedbu prilagođena je zbog gašenja Centra za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI). Prestanak rada CEI-ja objašnjava se potrebom za ukidanjem pojedinih pravnih osoba zbog „nedovoljne učinkovitosti tijela javne uprave, velikog broja pravnih osoba čije se djelatnosti i nadležnosti preklapaju i troškova Državnog proračuna za javnu i državnu upravu“ te postizanjem „racionalizacije poslovanja, optimizacije procesa i organizacijske strukture“ (Vlada, 2017).

Procjene ušteda zbog gašenja CEI-ja su 866.000 kuna godišnje u 2018. i 2019. (zakup poslovnog prostora i plaća direktora). Nisu procijenjeni troškovi reorganizacije, ni mogući učinci na učinkovitost tijela javne uprave. Zbog prestanka rada CEI-ja novim se Zakonom o strateškim investicijskim projektima poslovi administrativne provjere prijava koje je obavljao CEI raspodjeljuju između Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (za javne projekte) i Agencije za investicije i konkurentnost (za privatne i javno-privatne projekte). Agencija za investicije i konkurentnost ugašena je pa je 2019. i taj segment preuzelo Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta.

vesticijskih fondova tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. ili u budućoj financijskoj perspektivi, na prijedlog Povjerenstva automatizmom se uvrštavaju na listu strateških projekata. Automatizam je predviđen i za uvrštavanje „infrastrukture koja prati i koja je neophodna za realizaciju projekta uvrštenog na listu strateških projekata kao podprojekt uvrštenog strateškog projekta“. Na prijedlog Povjerenstva, uz prethodno obrazloženi prijedlog voditelja operativne skupine, takva se infrastruktura uvrštava na popis.

Zakon o strateškim investicijskim projektima trebao je osigurati provedbu projekata, a na temelju sporazuma o pripremi i provedbi strateškog projekta koji se zaključuje između investitora i čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za gospodarstvo, prije donošenja odluke Vlade o proglašenju projekta strateškim. Sporazum bi trebao dokazati opredijeljenost za provedbu, urediti tehničku pripremu i provedbu strateškog projekta, vrijeme investiranja, krajnji rok realizacije strateškog projekta i ugovornu kaznu. Zakon propisuje ugovornu kaznu u visini 0,1 % ukupne vrijednosti strateškog projekta u slučaju prekoračenja krajnjeg roka realizacije strateškog projekta krivnjom investitora ili u slučaju odustajanja investitora od realizacije strateškog projekta. **Nije predviđena različita visina ugovorne kazne ovisno o duljini kašnjenja. Kazna je jednaka bez obzira na to je li riječ o jednodnevnom kašnjenju, kašnjenju dugom godinu dana, pet godina ili odustajanju od projekta.**

U slučaju prekoračenja krajnjeg roka realizacije strateškog projekta koji nije krivnja investitora rok se može produljiti na temelju detaljno obrazloženog zahtjeva investitora (koji se podnosi tri mjeseca prije isteka krajnjeg roka realizacije).

Predviđeno je automatsko uvrštavanje projekata od zajedničkog interesa (PCI) na listu strateških projekata, no ipak Povjerenstvo za procjenu i utvrđivanje prijedloga strateških projekata predlaže uvrštavanje projekata, koji su na popisu projekata od zajedničkog interesa EU-a, na listu strateških projekata u skladu s pravilnikom koji donosi ministar nadležan za područje gospodarstva (Vlada, 2018). Osim PCI-ja, projekti koji se sufinanciraju iz europskih strukturnih i in-

6

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ovaj odjeljak pokazuje da je jasno prepoznato da transformacija zahtijeva ulaganja, no da nisu određeni investicijski prioriteti niti osigurana sredstva. Dostupne procjene veličine ulaganja temelje se na generičkim informacijama. Strateški projekti u Hrvatskoj uglavnom su tradicionalni (npr. prometna i energetska infrastruktura), a njihova veza sa zelenom tranzicijom nije uspostavljena. Tek jasno definirani prioriteti i razrađeni projekti, uz pristup financijskim sredstvima, omogućit će provedbu zelene tranzicije.

Europski zeleni plan glavni je strateški razvojni dokument za EU u razdoblju do 2030. Ključne politike za njegovu provedbu uključuju klimatsku politiku, energetska politiku, industrijsku politiku i kružno gospodarstvo, građevinarstvo, zaštitu okoliša i bioraznolikost, poljoprivrednu politiku, prometnu politiku, istraživanja, razvoj i inovacije. Horizontalne teme odnose se na digitalizaciju, socijalnu politiku, fiskalnu politiku, državne potpore i javnu nabavu (vidjeti Tablicu 1).

Usvajanje i provedba ključnih politika u Hrvatskoj kasni u odnosu na propisane rokove i planove. Glavni su razlozi nedostatak političke volje, slabosti procesa strateškog planiranja, nedostatni institucijski kapaciteti za pripremu i provedbu politika i investicijskih projekata te neadekvatno financiranje. Zato su zaključci i preporuke usmjereni na te elemente.

POLITIČKA VOLJA

Usprkos visokoj izloženosti i ranjivosti na ekstremne vremenske uvjete (Hrvatska je prema indeksu globalnog klimatskog rizika za razdoblje 1999. – 2018. rangirana kao 31. od 182 države²²), u Hrvatskoj nedostaje politička volja za prihvaćanje ciljeva klimatske neutralnosti do 2050. To ilustriraju proces usvajanja i ciljevi Niskougljične strategije: proces pripreme i usvajanja traje već osam godina i još nije dovršen. Vezano uz ciljeve, EU je 2018. objavio viziju kako do 2050. postići klimatsku neutralnost²³ – **Niskougljična strategija Republike Hrvatske ne razmatra scenarij ugljične neutralnosti.**

²² Germanwatch, 2020. Global climate risk.

²³ Čist planet za sve – europska strateška dugoročna vizija za prosperitetno, moderno, konkurentno i klimatski neutralno gospodarstvo, COM (2018) 773 final.

UNAPRJEĐENJE PROCESA STRATEŠKOG PLANIRANJA

Zakonskim uređivanjem sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem (NN 123/2017) pokrenuta je njegova reforma. Provedba kasni. Nacionalna razvojna strategija – hijerarhijski najviši akt strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj koji služi za oblikovanje i provedbu razvojnih politika Republike Hrvatske – morala je prema zakonu biti upućena Saboru na usvajanje do 1. ožujka 2020. Kašnjenje uspostave strateškog okvira utječe na pripremu i provedbu drugih mjera koje se oslanjaju na Strategiju, može dovesti do zaostajanja u prenošenju propisa EU-a u domaće zakonodavstvo i imati negativne financijske učinke kroz smanjene mogućnosti korištenja sredstava EU-a i moguće postupke protiv Hrvatske.

Potrebno je osigurati dosljednu provedbu propisa njihovim usklađivanjem s potrebama i kapacitetima te vodeći računa o političkoj volji.

Kasni donošenje i provedba politika koje su ključne za Europski zeleni plan. **Redoslijed donošenja strateških dokumenata ne uzima u obzir u dovoljnoj mjeri propise i rokove (domaće i na razini EU-a) te potrebu za međusobnim usklađivanjem različitih razvojnih dokumenata. Rokovi se ne postavljaju realno. Donošenje strateških dokumenata kasni u odnosu na planirane i propisane rokove.**

Zakon o klimatskim aktivnostima i zaštiti ozonskog sloja (Narodne novine, br. 127/2019) određuje da nacionalni razvojni dokumenti i razvojni dokumenti pojedinih područja i djelatnosti moraju biti usklađeni s načelima, osnovnim ciljevima, prioritetima i mjerama utvrđenim u Strategiji niskougljičnog razvoja i Strategiji prilagodbe klimatskim promjenama. Međutim, donošenje Niskougljične strategije odgođeno je radi prilagodbe Strategiji energetskog razvoja.

Donošenje Niskouglične strategije obveza je prema EU-u, za što je rok prošao. Strategija prilagodbe klimatskim promjenama usvojena je u ožujku 2020. Europska unija priprema novu, ambiciozniju strategiju prilagodbe klimatskim promjenama koja je najavljena za 2020./2021. Obje su strategije u nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša i energetike (MZOE). U skladu s propisima, a i radi uzimanja u obzir ciljeva na razini EU-a, Niskouglična strategija trebala je biti usvojena prije Strategije prilagodbe klimatskim promjenama.

U Hrvatskoj, slaba koordiniranost i nedostatni kapaciteti za formuliranje i provedbu javnih politika negativno utječu na društveno-gospodarski razvoj Republike Hrvatske, kao i na iskorištavanje punog potencijala fondova EU-a (Vlada, 2019).

Nacrt Niskouglične strategije navodi da je Integrirani energetski i klimatski plan (koji je donesen na razdoblje od 10 godina) njezin provedbeni dokument. Zakon propisuje da se za provedbu Niskouglične strategije donose petogodišnji akcijski planovi. **Integrirani akcijski plan usvojen je, a Strategija nije.**

Odnosno, usvojen je provedbeni dokument Strategije koja formalno nije usvojena. Nacrt teksta Strategije drukčije interpretira provedbeni dokument nego propis na temelju kojeg se Strategija izrađuje. Procjena troška provedbe Strategije niskougličnog razvoja do 2030. je između 38 i 66 milijardi kuna, a Integriranog plana (za isto razdoblje) 11,47 milijardi kuna.

Različite procjene troškova ocrtavaju slabosti planiranja, otvaraju pitanje koherentnosti između strateških dokumenata, strateških i provedbenih dokumenata te njihovog broja i vrste. Dio dokumenata donosi se formalno, radi ispunjavanja zakonskih obveza. Međusobno nisu usklađeni i ne pridonose provedbi.

Preporučuje se ujednačiti polazne pretpostavke za izradu strateških dokumenata i uskladiti terminske planove s kapacitetima i zakonskim rokovima te ih dosljedno provoditi.

INSTITUCIJSKI KAPACITETI

Preporuke vezane uz institucijski kapacitet mogu se svrstati u dvije skupine: jedna se tiče cjelovite reforme javne uprave, a druga specifičnosti relevantnih za provedbu Europskog zelenog plana. Pitanje cjelovite reforme javnog sektora premašuje okvire ove analize. Ipak, valja naglasiti da su problemi vezani uz slab kapacitet za kreiranje i provedbu politika na nacionalnoj i teritorijalnu rascjepkanost na regionalnoj i lokalnoj razini već dugo poznati. Vijeće EU-a u sklopu europskog semestra preporučuje Hrvatskoj:

1. Ojačati proračunski okvir i praćenje potencijalnih obveza na središnjoj i lokalnoj razini. Smanjiti

teritorijalnu rascjepkanost javne uprave i pojednostavniti funkcionalnu raspodjelu nadležnosti.

2. U suradnji sa socijalnim partnerima uvesti usklađene okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama.
3. Povećati kapacitete nadležnih tijela za izradu i provedbu javnih projekata i politika.
4. Unaprijediti sprječavanje i sankcioniranje korupcije, osobito na lokalnoj razini. Skratiti trajanje sudskih postupaka i unaprijediti elektroničku komunikaciju na sudovima. Smanjiti najveće parafiskalne namete i pretjeranu regulaciju tržišta proizvoda i usluga.

Hrvatska bi mogla imati koristi od dosljedne provedbe preporuka Vijeća.

Općenite slabosti javne uprave u Hrvatskoj²⁴, koje se tiču organizacijskih, administrativnih i stručnih kapaciteta, preklapanja ovlasti i nedovoljno učinkovite koordinacije, odražavaju se i na mogućnosti kreiranja i provedbe politika u skladu s Europskim zelenim planom. Preporučuje se **razjasniti nadležnosti, program rada i ovlasti različitih Vladinih agencija.**

Preporučuje se jačanje kapaciteta jedinica regionalne i lokalne samouprave i njihovo uključivanje u kreiranje i provedbu politika. S obzirom na potkapacitiranost lokalne samouprave i slabu međusobnu suradnju potreban je poticaj i koordinacija s nacionalne razine. Usto, sustavni pristup, kao što je reorganizacija teritorijalnog ustroja kojom bi se smanjila fragmentacija mogao bi pridonijeti jačanju lokalnih kapaciteta.

Nova rješenja treba predlagati na temelju procjene problema, potreba i učinaka u odnosu na referentno (postojeće) stanje, uzimajući u obzir da stabilan, predvidiv i učinkovit regulatorni i pravni sustav omogućava realistično planiranje i osigurava mehanizme za rješavanje sporova, čime se može utjecati na smanjivanje rizika i olakšati investicijske odluke.

Provedba i praćenje Europskog zelenog plana integrirat će se u europski semestar.

U Hrvatskoj nema stalnog tijela zaduženog za provedbu europskog semestra. Koordinacijski mehanizam za europski semestar određuje Vlada odlukom. Iskustvo dosadašnjeg sudjelovanja u europskom semestru ukazuje na mogućnosti unaprjeđenja koordinacijskog mehanizma.

²⁴ Vidjeti npr. Koprić, 2018, Vijeće EU-a, 2019.

Provedba i praćenje Europskog zelenog plana integrirat će se u europski semestar. U Hrvatskoj nema stalnog tijela zaduženog za provedbu europskog semestra. Koordinacijski mehanizam za europski semestar određuje Vlada odlukom.

Radi unaprjeđenja mehanizma koordinacije preporučuje se:

- 1. Dosljedno razgraničavanje političke i stručne razine koordinacije.*
- 2. Funkcionalno definiranje članova radne skupine i koordinatora.*
- 3. Proširivanje radne skupine ministrima poljoprivrede, turizma, mora, prometa i infrastrukture.*
- 4. Određivanje načina rada radne skupine poslovníkom i*
- 5. Uspostava stalnog tajništva na razini Vlade, uz snažnu koordinaciju s ministarstvima zaštite okoliša i energetike te financija.*

Za svaku pojedinačnu politiku (npr. klimatsku, energetska i sl.) institucijski ustroj određuje se posebno. Strategijom prilagodbe klimatskim promjenama predviđeno je da se za njezinu provedbu, kad god je moguće, koriste postojeći mehanizmi. S druge pak strane nacrtom Niskouglične strategije predviđa se uspostava novog mehanizma (centralne koordinacijske funkcije za održivi razvoj i klimatske aktivnosti pri Vladi). Preporučuje se razvoj i primjena generičkog modela međuinstitucijske suradnje.

INVESTICIJE I FINANCIRANJE

Za provedbu Europskog zelenog plana potrebne su znatne investicije, uključujući provedbu javnih strateških projekata i privatne investicije.

Potrebno je unaprijediti pripremu javnih investicijskih projekata i institucionalne strukture za provedbu i praćenje organizacijskim jačanjem relevantnih tijela državne uprave. Pri identifikaciji novih strateških projekata potrebno ih je opisati relevantnim parametrima (ciljevi, obujam/kapacitet, rok izrade, komponente projekta).

Ciljevi javnih investicijskih projekata trebaju se jasno definirati, kao i dinamika provedbe, praćenja i revizije. Investicijske odluke preporučuje se donositi na temelju procjene održivosti i doprinosa ciljevima svakog pojedinačnog projekta. Potrebno je definirati prioritete i u skladu s prioritetima alocirati (financijske i ljudske) resurse za pripremu i provedbu projekata.

Za privlačenje privatnih investicija potrebno je razvijati poticajno investicijsko okruženje. Ono podrazumijeva, među ostalim, sustavno jačanje kapaciteta za pripremu i provedbu propisa. Nova rješenja treba predlagati na temelju procjene problema, potreba i učinaka u odnosu na referentno (postojeće) stanje, uzimajući u obzir da stabilan, predvidiv i učinkovit regulatorni i pravni sustav omogućava realistično planiranje i osigurava mehanizme za rješavanje sporova, čime se može utjecati na smanjivanje rizika i olakšati investicijske odluke.

Uz korištenje tradicionalnih izvora financiranja, preporučuje se razmotriti mogućnosti razvoja i korištenja novih mehanizama i instrumenata održivog financiranja (npr. zelene obveznice).

O AUTORICI

Dr. sc. Ana-Maria Boromisa znanstvena je savjetnica i predstojnica Odjela za međunarodne i političke odnose u Institutu za razvoj i međunarodne odnose. Glavna područja istraživačkog interesa su međunarodni ekonomski odnosi s fokusom na područja energetike i zaštite okoliša. U tom području Ana-Maria Boromisa vodi projekte, objavljuje radove i predaje u sklopu akademskih i drugih programa obrazovanja, na pozvanim predavanjima i konferencijama.

IMPRESUM

Izdavač:
Friedrich-Ebert-Stiftung,
Regionalni ured za Hrvatsku i Sloveniju,
Praška 8 | HR 10000 Zagreb | Croatia

Za izdavača: Türkan Karakurt,
tuerkan.karakurt@fes.hr

www.fes.hr

Komercijalna upotreba svih medija koje izdaje Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nije dopuštena bez prethodne suglasnosti FES-a.

TKO ĆE I KAKO PROVODITI EUROPSKI ZELENI PLAN?

Institucije i koordinacijski mehanizmi u Hrvatskoj



Za provedbu europskog zelenog plana nužni su politička volja, snažne institucije i znatna ulaganja. U Hrvatskoj nedostaje jasno političko opredjeljenje za dekarbonizaciju. Podjela nadležnosti na središnjoj razini (među ministarstvima, središnjim državnim uredima i agencijama) složena je. Uloga lokalnih uprava u obavljanju javnih zadataka znatno je ograničena. Brojne se javne ovlasti preklapaju, a



zadaci koje obavljaju pojedine institucije odstupaju od propisanih. Usvajanje i provedba politika kasni, a kadrovske promjene dovode do promjene institucijskih rješenja. Provedba i praćenje europskog zelenog plana integrirat će se u europski semestar. U Hrvatskoj nema stalnog tijela zaduženog za provedbu europskog semestra pa se preporučuje njegova uspostava, s jasnim pravilima postupanja i razgraničenjem političke i stručne razine.



Planirane investicije i izvori financiranja u Hrvatskoj su tradicionalni i nisu detaljno razrađeni. Uz njih se preporučuje razvijati i inovativne projekte te mehanizme i instrumente održivog financiranja.

Daljne informacije o ovoj temi možete dobiti na:

www.fes.hr