



Trenutno stanje nacionalnog ekosustava za klimatski neutralne gradove u Hrvatskoj

1. Uvod i nacionalni kontekst

Hrvatska je još uvijek u procesu oblikovanja svog okvira za klimatski neutralne gradove, uvelike se oslanjajući na strukture koje je postavila Europska unija. Iako se zemlja obvezala pridružiti inicijativi EU-a za 112 klimatski neutralnih gradova do 2030., tempo napretka varira - nacionalne politike pokazuju snažnu predanost, ali lokalne vlasti često nemaju resurse i kapacitete da ih u potpunosti provedu u praksi.

Hrvatska nije uspostavila neovisne nacionalne ciljeve klimatske neutralnosti, ali doprinosi cilju EU-a o postizanju neto nulte emisije do 2050. godine. Zemlja je odgovorna za 0,62% emisija stakleničkih plinova EU-a i smanjila je svoje emisije za 19,5% između 2005. i 2023., što je ispod prosječnog smanjenja EU-a od 30,5%.¹

Hrvatski Integrirani nacionalni energetske i klimatski plan (NECP) 2021. – 2030. utvrđuje nacionalne strategije za dekarbonizaciju, širenje obnovljivih izvora energije i prilagodbu klimatskim promjenama. Ističe urbanu transformaciju, energetske učinkovitost i održivu mobilnost kao ključne pokretače klimatski neutralnih gradova.

Hrvatska Strategija niskougljičnog razvoja (2021. – 2030., s pogledom do 2050.) spominje gradove, ali uglavnom u kontekstu urbane transformacije, energetske učinkovitosti i održive mobilnosti, a ne postavlja ciljeve klimatske neutralnosti specifične za gradove.

Hrvatska sudjeluje u Misiji EU za 112 klimatski neutralnih i pametnih gradova do 2030., pri čemu je Zagreb jedini grad Misije, Slavonski Brod grad blizanac Misije, dok gradovi Poreč i Split su gradovi usmjereni na Misiju. Drugi gradovi poput Poreča, Rijeke, Zadra, Šibenika, Koprivnice i Varaždina unapređuju ambiciozne klimatske akcije za poboljšanje urbane dobrobiti.

Dana 15. listopada 2025., Grad Zagreb primio je Oznaku misije EU u Bruxellesu tijekom Europskog tjedna regija i gradova, postavši jedini hrvatski grad među 112 europskih predvodnika koji su se obvezali na postizanje klimatske neutralnosti i pametnog urbanog razvoja do 2030. Ovo priznanje potvrđuje Ugovor o klimatskom gradu Zagreba, plan za smanjenje emisija stakleničkih plinova za 90% do 2030., razvijen u suradnji s REGEA-om i pregledan od strane Europske komisije, Europske investicijske banke i NetZeroCities. Oznaka omogućuje pristup tehničkoj pomoći, brže odobrenje sufinanciranja i povoljno financiranje za projekte u području dekarbonizacije, održive mobilnosti, zelene infrastrukture i prilagodbe klimatskim promjenama.

¹

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769561/EPRS_BRI%282025%29769561_E N.pdf

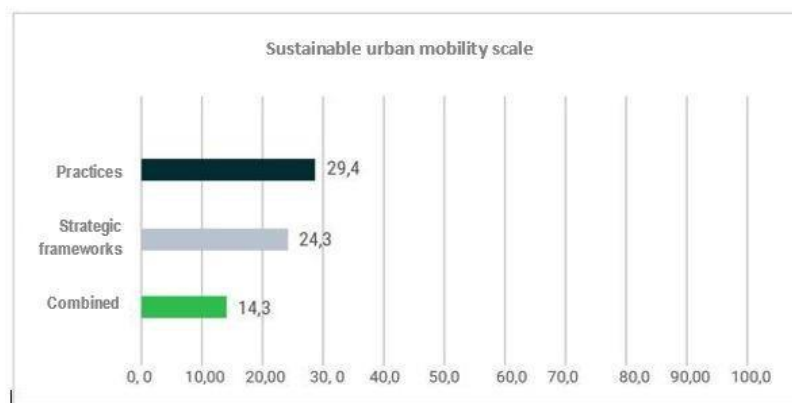


Grad Zagreb izradio je Akcijski plan za klimatsku neutralnost do 2030. godine, koji predstavlja revolucionarnu viziju sinergije između ublažavanja i prilagodbe. Primarni cilj Plana je da Zagreb postigne ugljičnu neutralnost do 2030. godine.

Akcijski plan naglašava vitalnu važnost suradnje dionika, posebno ističući:

- Nacionalna ministarstva: Suradnja s Ministarstvom gospodarstva, Ministarstvom financija, Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture i Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU.
- Uključivanje privatnog sektora: Privatni sektor igra ključnu ulogu u poticanju smanjenja emisija i izgradnji otpornosti.
- Sudjelovanje građana i zajednice: Uključivanje građana ključno je za strategiju djelovanja u području klime grada Zagreba.

Na skali od 0 do 100², koja procjenjuje strateške okvire održive mobilnosti, hrvatski gradovi postižu prosječno niskih 24,3 boda. Praktična provedba održive urbane mobilnosti postiže nešto bolje rezultate s 29,4 boda, dok kombinirani rezultat strateške i praktične zrelosti u prosjeku iznosi samo 14,3 - što otkriva značajne nedostatke, prikaz Slika 1..



Slika 1 Skala razvijenosti praksi održive mobilnosti u Hrvatskoj

Izvor: <https://hrcak.srce.hr/file/447164>

Jačanje suradnje među hrvatskim gradovima važno je za učinkovitu razmjenu znanja, prijenos dobrih praksi unutar nacionalne zajednice praksi i integraciju s novim nacionalnim strukturama podrške za klimatsku neutralnost. Nacionalni ekosustav NetZeroCities (NZC) - kojim koordinira ODRAZ u partnerstvu s EIT Climate-KIC - okuplja lokalne vlasti, ministarstva, akademski sektor, istraživačke institucije, privatni sektor i organizacije civilnog društva (OCD).

2. Struktura ekosustava i obrasci suradnje

2.1 Zajednice prakse

Ne postoji formalizirana nacionalna „zajednica prakse“ koja bi povezala sve klimatski neutralne urbane dionike, što predstavlja i izazov i priliku. Međugradska i međusektorska suradnja

² <https://hrcak.srce.hr/file/447164>



prvenstveno se odvijala putem struktura EU-a (npr. Sporazum gradonačelnika, CapaCITIES 2.0, CIVITAS, URBACT) i putem događaja za razmjenu znanja.

Mreža održive urbane mobilnosti CIVINET Slovenija-Hrvatska-JIE već 12 godina djeluje kao regionalna okosnica u hrvatskom ekosustavu klimatski neutralnih gradova potičući zajednicu praksi (gradovi, nacionalna tijela, akademska zajednica, instituti, zainteresirani korporativni i dionici civilnog društva). CIVINET pomaže u prevođenju politika EU o mobilnosti i klimi u lokalne akcije, gradi općinske kapacitete kroz obuku i međusobnu edukaciju te jača prekograničnu suradnju, čime omogućuje hrvatskim gradovima da razviju održive inicijative, pristupe financiranju EU i ugrade klimatsku neutralnost u strukture upravljanja.

Nacionalna kontakt točka URBACT-a povezuje lokalne gradove sa širim URBACT programom, pomažući im u pristupu europskim mrežama, osposobljavanju i alatima, a istovremeno potiče učenje među kolegama i integrirano planiranje kako bi se klimatska neutralnost ugradila u praksu jedinica lokalne samouprave.

Izvan ovih platformi, suradnju gradova i drugih dionika uvelike pokreću projekti EU-a i (manje) nacionalno financiranje, no aktivno uključivanje više dionika, razmjena znanja i održiva suradnja često slabe nakon završetka financiranja projekta.

Uspostavljanje nacionalne zajednice prakse usmjerene na misiju u Hrvatskoj pomoglo bi gradovima da zajednički identificiraju potrebe, razviju aktivnosti za međusobno učenje i koordiniraju zahtjeve za podršku, uključujući zajedničke stručne zadatke i replikaciju uspješnih alata. To bi gradovima omogućilo da artikuliraju zajedničke prioritete, govore snažnijim kolektivnim glasom i sustavno prenose rješenja između predvodnika i manjih jedinica lokalne samouprave.

2.2 Uključivanje dionika u donošenje odluka

Radnu skupinu za izradu Socijalnog plana za klimatsku politiku plana predvodilo je Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije, uz doprinose nacionalnih vlasti, uključujući Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja te Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Nekoliko jedinica lokalne samouprave – Zagreb, Split, Rijeka i Šibenik – također je doprinijelo procesu. Akademske institucije, ponajviše Fakultet prometnih znanosti Sveučilište u Zagrebu, zajedno s istraživačima politika, pružile su stručnost u području energetske učinkovitosti i klimatske pravde. Organizacije civilnog društva poput ODRAZ-a dodale su perspektive zajednice i naglasile potrebe ranjivih skupina. Uključeni su bili i partneri iz privatnog sektora, posebno oni koji rade u području obnovljivih izvora energije, obnove zgrada i usluga mobilnosti. Nacrt Socijalnog plana za klimatsku politiku bio je dostupan za javno e-savjetovanje do 22. prosinca 2025.

Znanstveno istraživanje koje su prije nekoliko godina proveli ODRAZ i Fakultet političkih znanosti Sveučilište u Zagrebu ispitalo je kako hrvatski gradovi pristupaju planiranju održive urbane mobilnosti i otkrilo značajne nedostatke u sudjelovanju javnosti. Dok EU promiče participativne okvire putem Planova održive urbane mobilnosti – POUM (u nastavku *eng. SUMP*), Hrvatskoj nedostaje nacionalni okvir za usmjeravanje i podršku njihovom razvoju. Posljedično, angažman građana i suradnja s lokalnim dionicima ostaju fragmentirani i nerazvijeni. Istraživanje nadalje pokazuje da se ranjive skupine, najviše pogođene prometnim



siromaštvom i izazovima pristupačnosti, rijetko sustavno uključuju u procese politike mobilnosti.

Autori zaključuju da, bez jačih participativnih mehanizama, strategije urbane mobilnosti riskiraju da ostanu usmjerene *odozgo prema dolje* i manje učinkovite u rješavanju društvenih nejednakosti. Preporučuju poticanje kulture suradnje među javnim vlastima, akademskom zajednicom, civilnim društvom i građanima kako bi se osigurala demokratska legitimnost i pravednost u odlukama o mobilnosti povezanim s klimom.³

Postoje obećavajući primjeri na lokalnoj razini. Zagrebački klimatski ugovor aktivno uključuje sveučilišta i organizacije civilnog društva. Građani i građanske skupine uključeni su u projektiranje zelenih dvorišta. Splitski Akcijski plan za zeleni grad uključuje strukturirane javne konzultacije, dok Rijeka provodi pilot-projekte inovativne suradnje kroz partnerstva s obrazovnim institucijama i industrijom.

3. Inovacije, prijenos znanja i dijeljenje podataka

Dok pojedinačni gradovi eksperimentiraju s inovativnim klimatskim rješenjima - poput praćenja emisija, zelene nabave i pametne mobilnosti - sustavna izgradnja kapaciteta i primjena u velikim razmjerima ostaju ograničeni. Trenutno se provode namjenski mehanizmi obuke i učenja od vršnjaka na nacionalnoj razini, uglavnom od strane organizacija civilnog društva poput ODRAZ-a, DOOR-a, Sunca, Zelenog Osijeka, Udruge gradova, HRPSOR-a i nekih drugih, ali to nije kontinuirano niti dovoljno da pokrije sve potrebe. Potrebno je ojačati kapacitete svih uključenih, uključujući javni sektor, kako bi razumjeli prednosti participativnog planiranja, ali potrebno je političko razumijevanje i volja. Platforma klimatskepromjene.hr⁴ pruža vijesti i resurse vezane uz klimatske promjene u Hrvatskoj. Najkritičnije je to što postoji značajan nedostatak u dijeljenju podataka; mnogi relevantni podaci ostaju povjerljivi.

Nacionalna infrastruktura prostornih podataka (NIPP)⁵ je otvorenog koda, iako su neki skupovi podataka i dalje ograničeni. GeoSTAT⁶ (Državni zavod za statistiku) pruža prostorne statističke podatke, uključujući broj stanovnika, korištenje zemljišta i socioekonomske pokazatelje. Državni hidrometeorološki zavod (DHMZ) nudi javno dostupna dugoročna klimatska promatranja i karte⁷ bitne za procjenu rizika.. Humanitarna razmjena podataka (HDX) sadrži klimatske pokazatelje izvedene iz Svjetske banke⁸.

Nasuprot tome, podaci o prometu i prijevozu su rijetki: Hrvatski autoklub (HAK) i neke županijske uprave objavljuju ograničene informacije, dok je za pristup bazama podataka gradske infrastrukture potrebno slati zahtjeve, a tvrtke poput ZET-a i HŽ-a, koje su u javnom vlasništvu, imaju vrlo stroge politike i teško je dobiti podatke od njih.

Kako bi se zaista unaprijedila suradnja na postizanju klimatskih ciljeva, postoji hitna potreba za platformom podataka otvorenog koda koja omogućuje širok i neograničen pristup svim

³ <https://hrcak.srce.hr/file/447164>

⁴ <https://klimatskepromjene.hr/>

⁵ <https://www.nipp.hr/>; <https://geoportal.nipp.hr/>

⁶ <https://geostat.gov.hr/?lang=en>

⁷ https://meteo.hr/klima_e.php?section=klima_hrvatska¶m=k1_4

⁸ <https://data.humdata.org/dataset/world-bank-climate-change-indicators-for-croatia>



dionicima, osnažujući zajednice i potičući donošenje odluka utemeljeno na podacima u korist javnosti.

Zagreb provodi pilot-projekt naprednih podatkovnih platformi za praćenje emisija stakleničkih plinova putem NetZeroCities karte klimatske tranzicije. Šira replikacija je otežana promjenjivom digitalnom spremnošću i ograničenim tehničkim resursima u manjim gradovima.

Uz mreže i platforme znanja na razini EU-a, okvir NetZeroCities nudi niz ciljanih alata za stručnu podršku koje su hrvatski gradovi tek počeli koristiti. Još uvijek postoji značajan neiskorišteni potencijal za primjenu ovih instrumenata za razvoj modela upravljanja i smanjenja rizika za javno-privatna partnerstva, osmišljavanje lokalnih instrumenata za financiranje klimatskih promjena i jačanje analitičkih pristupa putanjama napretka stakleničkih plinova i dodatnim koristima. Za hrvatske misijske gradove i gradove simpatizere, sustavno angažiranje takve podrške moglo bi pomoći u prelasku sa strateških planskih dokumenata na konkretne, bankama isplative investicijske portfelje, posebno u područjima kao što su centralizirano grijanje, obnova zgrada, zelene i održive obveznice te inovativni lokalni klimatski fondovi.

4. Upravljanje, suradnja s više dionika i suradnja na više razina

4.1 Vertikalna integracija

Višerazinska koordinacija među lokalnim, regionalnim i nacionalnim akterima u Hrvatskoj i dalje je fragmentirana i nedostaje joj kontinuiteta. Suradnja dionika na inicijativama vezanim uz klimu događa se sporadično, obično u okviru projekata koje financira EU ili specifičnih programa EU, ali nedostaju trajne strukture koje bi osigurale dosljednu suradnju. Posljedično, usklađivanje politika i zajednička raspodjela resursa odvijaju se samo unutar uskog opsega tih projekata, bez institucionalnih mehanizama za održavanje ili proširenje napora nakon što završi vanjsko financiranje. Ovaj strukturni jaz potkopava dugoročno strateško planiranje i smanjuje učinkovitost kolektivnog djelovanja prema klimatskoj neutralnosti.

Italija je stvorila Nacionalnu platformu gdje je devet talijanskih gradova - Bologna, Bergamo, Firenca, Milano, Padova, Parma, Prato, Rim i Torino - odabrano da budu misijski gradovi te su započeli s razvojem svojih Klimatskih ugovora grada. Ti su gradovi dobili nacionalnu podršku koja se materijalizirala potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju (MoU). Ovaj je Memorandum o razumijevanju prvi put okupio nekoliko ministarstava i devet gradova kako bi uskladili svoje klimatske ciljeve. Temelji talijanske Nacionalne platforme izgrađeni su na ovoj zajedničkoj podršci. Time je uspostavljena kohezivna vertikalna integracija: na makro razini je okvir Misije EU; na mezo razini je nacionalna vlada i pilot projekt; a na mikro razini su tehnički timovi jedinica lokalne samouprave koji održavaju svakodnevne prakse i održavaju proces živim⁹.

Švedska vlada stvorila je strateški inovacijski program pod nazivom Održivi gradovi, usmjeren na klimatski neutralne i održive gradove. Djeluje u suradnji s 23 jedinice lokalne samouprave i pet vladinih agencija kako bi ubrzao klimatsku tranziciju putem inicijative „Klimatski neutralni gradovi 2030“.. Ova misija podrazumijeva da se klimatskoj tranziciji gradova mora pristupiti iz

⁹ <https://netzerocities.app/resource-casestudy-5033>



široke perspektive, gdje se istovremeno razmatraju društvena, ekološka i ekonomska održivost¹⁰.

4.2 Procesi s više dionika

Suradnja javnog sektora s akademskom zajednicom, privatnim sektorom i civilnim društvom uvelike ovisi o inicijativi pojedinačnih gradova ili dostupnosti projekata financiranih od strane EU. Nedostatak stalne nacionalne platforme ili kolaborativnog repozitorija za dijeljenje resursa i rezultata i dalje je glavno ograničenje. Jasan primjer je razvoj SUMP-ova, gdje većina hrvatskih gradova provodi njihovu pripremu samo kada je podržana sredstvima EU, jer se ne doživljava kao strateški prioritet. Bez nacionalne strategije i podrške za usmjeravanje gradova i regija, ne postoji namjenska financijska podrška Ministarstva mora, prometa i infrastrukture ili drugih institucionalnih mehanizama, što razvoj SUMP-a ostavlja fragmentiranim i s nedovoljno resursa.

Suradnja s akademskom zajednicom i civilnim društvom, iako zahtijeva više resursa, vodi do kvalitetnijih dokumenata. Organizacije civilnog društva, na primjer, mogu osmisliti i olakšati deliberativne procese unutar participativnog planiranja. Također mogu izraditi praktične smjernice – ODRAZ je, na primjer, razvio „Smjernice za razvoj javnih politika utemeljenih na dokazima“ i priručnik „Nacionalna podrška razvoju planova održive urbane mobilnosti“.

5. Financijski tokovi i spremnost za ulaganje

Nacionalni i gradski proračuni izdvajaju samo ograničena namjenska sredstva za klimatske akcije, pri čemu se većina sredstava za inovativne, velike inicijative za dekarbonizaciju oslanja na fondove EU-a. Dok se oblikuje ekosustav za angažiranje privatnih investitora, kombinirano financiranje i javno-privatna partnerstva za projekte klimatske neutralnosti ostaju uglavnom nerazvijeni.

NetZeroCities, Energy Cities, URBACT, CIVINET i slični pružaju sveobuhvatnu podršku gradovima prvenstveno putem online platformi, webinarima, inicijativa za razmjenu znanja i razmjena mišljenja među kolegama koje pokrivaju trenutni politički krajolik EU-a, nadolazeće prilike, praktične smjernice, najbolje prakse, primjere pilot projekata i drugo, a sve s ciljem jačanja kapaciteta gradova za provedbu učinkovitih klimatskih i strategija održivosti te prevladavanje prepreka za klimatsku neutralnost. Institucije poput REGEA-e i EBRD Green Cities usredotočuju se na urbana središta, ostavljajući manjim jedinicama lokalne samouprave manji pristup.

Osim trenutnog oslanjanja na fondove EU-a, postoji značajan prostor za jačanje domaće arhitekture financiranja klimatskih mjera. Strukturirani dijalozi između gradova, nacionalnih promotivnih banaka i europskih financijskih institucija mogli bi podržati razvoj okvira zelenih i održivih obveznica, lokalnih klimatskih fondova i modela mješovitog financiranja prioritarnih projekata. Omogućavanje hrvatskim gradovima da koriste takve instrumente, u suradnji s institucijama poput HBOR-a, poslovnih banaka i EIB-a/EBRD-a, poboljšalo bi spremnost za ulaganja i smanjilo ovisnost o fragmentiranom financiranju projekata.

¹⁰ <https://netzerocities.app/resource-casestudy-4013>



6. Prepreke i prilike

6.1 Prepreke

Glavni izazovi su nedostatak institucionaliziranog prijenosa znanja, ograničena politička predanost u lokalnim vlastima, fragmentirani podaci i prakse izvještavanja te oslanjanje na vanjske projektne cikluse za održavanje zamaha.

6.2 Prilike

Inicijativa podrške NZC-u ima potencijal ojačati nacionalni ekosustav poticanjem održive zajednice prakse, izgradnjom kapaciteta prilagođenih lokalnim potrebama, promicanjem vršnjačkog učenja i povezivanjem dionika u gradovima, poduzećima, akademskoj zajednici i nacionalnim institucijama.

7. Zaključak

Hrvatska je postavila temelje politike i izgradila međunarodne veze za podršku klimatski neutralnom urbanom razvoju, no provedbeni kapaciteti, regionalni doseg i praktično usvajanje ostaju ograničeni. Unapređenje lokalnog upravljanja, proširenje tehničke pomoći i jamčenje jednakog pristupa održivom financiranju bit će ključni za ubrzanje prijelaza prema klimatski neutralnim gradovima diljem zemlje.

Ova osnovna procjena naglašava i fragmentaciju i neiskorišteni potencijal unutar nacionalnog ekosustava Hrvatske za klimatski neutralne gradove. Iako projekti koje financira EU pokreću velik dio napretka, hrvatski gradovi i dalje se bore sa slabom međuinstitucionalnom suradnjom i ograničenim nacionalnim financiranjem. Manjim gradovima često nedostaju administrativni kapaciteti, stručnost i resursi potrebni za potpuno iskorištavanje ovih programa. Jasna nacionalna strategija, u kombinaciji s povećanim domaćim ulaganjima, mogla bi otvoriti veće mogućnosti za dugoročni klimatski neutralan razvoj.

Dokument su pripremili Luka Vidan i Lidija Pavić-Rogošić, ODRAZ

Zagreb, 28. studeni 2025.