



**POVJERENSTVO
ZA
FISKALNU POLITIKU**

32. STAJALIŠTE

**POVJERENSTVA ZA FISKALNU POLITIKU
O PRIJEDLOGU POLUGODIŠNJEG IZVJEŠTAJA O
IZVRŠENJU DRŽAVNOG PRORAČUNA REPUBLIKE
HRVATSKE ZA 2025. GODINU**



Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo), na svojoj je 11. sjednici održanoj 10. listopada 2025. godine raspravilo Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2025. godinu koje je Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH) usvojila na svojoj 117. sjednici održanoj 26. rujna 2025. godine.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku ocjenjuje da se prema ostvarenju državnog proračuna u prvih šest mjeseci 2025. godine nastavlja relativno ekspanzivna i prociklička fiskalna politika, prisutna i tijekom prethodne dvije godine, koja se prvenstveno ogleda u znatno izraženijem rastu proračunskih rashoda od prihoda. Takva politika utječe na povećanje manjka opće države te pridonosi izraženijem rastu nominalnog iznosa javnog duga.

Pri tome je dio povećanih rashoda i dalje posljedica izvanrednih događaja iz prethodnih godina – ponajprije obnove nakon potresa te mjera zaštite stanovništva i gospodarstva od visoke inflacije. Međutim, povećani rashodi u velikoj su mjeri rezultat nastavka politike usmjerene na poboljšanje položaja zaposlenih u državnim i javnim službama te podizanje životnog standarda stanovništva.

Prihodi proračuna u prvom polugodištu ostvareni su u visini od 45,6 % godišnjeg plana, što je u skladu s očekivanjima, iako je intenzitet prikupljanja pojedinih prihoda bio slabiji. Porezni prihodi, koji predstavljaju najveći dio ukupnih prihoda, iznosili su 8,5 milijardi eura, što predstavlja 46,1 % godišnjeg plana, uz rast od 5,1 % u odnosu na isto razdoblje prethodne godine, tek nešto manji od planiranog na razini cijele godine. U prvih šest mjeseci posebno se isticao snažan rast prihoda od doprinosa (19,1 %), drugog najvećeg prihoda proračuna, što ukazuje na povoljne trendove u zaposlenosti i gospodarskoj aktivnosti.

Ukupni rashodi su uz rast od 11,8 % ostvareni u visini 45,7 % plana za cijelu godinu. Najveći udio u godišnjem planu od preko 50 % pritom su imali financijski rashodi, naknade građanima i kućanstvima te rashodi za zaposlene.

U uvjetima stabilnog i umjereno visokog gospodarskog rasta, ekspanzivna fiskalna politika dodatno potiče ukupnu potrošnju i investicije, međutim, istodobno pridonosi rastu cijena i smanjuje fiskalni prostor za djelovanje u slučaju usporavanja ili pada gospodarske aktivnosti. Gospodarski rast, visoka potrošnja kućanstava te prisutna inflacija dodatno podupiru prikupljanje prihoda i održivost proračuna, no važno je imati na umu da njihove stope rasta iz prethodnih godina nisu dugoročno održive.

Polugodišnja neravnoteža između rasta prihoda i rashoda državnog proračuna približno je odgovarala planovima za cijelu godinu, ali uz veće ostvarivanje pojedinih kategorija rashoda u odnosu na plan, što se prvenstveno odnosi na spomenute izdatke za zaposlene i socijalne naknade. Kod ovih rashoda se u drugom dijelu godine zbog usklađivanja mirovina, dodatka na mirovine i dogovorenog povećanja plaća očekuje i dodatno povećanje rashoda, što stvara dodatni fiskalni pritisak, potencijalno povećava proračunski manjak za cijelu godinu i smanjuje fiskalna fleksibilnost.

Ostvarenje proračuna opće države prema nacionalnoj metodologiji za prvu polovinu godine istodobno je ukazivalo na nešto izraženiji manjak u odnosu na godišnji plan. Na razini godine manjak je prema prvom planu proračuna trebao iznositi -4,0 % BDP-a, a u prvih šest mjeseci je iznosio -2,2 % BDP-a. Pritom je najveći nesrazmjer u odnosu na plan zabilježen kod proračuna jedinica lokalne države koje su prema planu za 2025. godinu trebale završiti u suficitu od 0,6 % BDP-a, a u prvih šest mjeseci su zabilježile manjak u visini -0,2 % BDP-a.

Zaključno, Povjerenstvo ocjenjuje da bi, u uvjetima visoke i rastuće globalne neizvjesnosti, fiskalna politika trebala ostavljati veći prostor za protucikličko djelovanje u nepovoljnim razdobljima. Potrebno je osigurati održivu fiskalnu poziciju te, u pripremi proračuna za 2026. godinu, postrožiti fiskalnu politiku, ograničiti rast pojedinih rashoda te pojačati kontrolu javne potrošnje i sustavno analizirati fiskalne rizike u nadolazećem razdoblju. Povjerenstvo ističe da povećani fiskalni pritisci zahtijevaju naglašeni oprez u vođenju javnih financija jer kretanja na strani rashoda predstavljaju izazov za fiskalnu održivost.

Prema podacima iz Izvješća o napretku u provedbi Nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Republike Hrvatske (NSFSP) za 2024. i 2025. godinu, koji su aktualniji od prihvaćenog plana proračuna, manjak proračuna opće države prema ESA metodologiji bi u 2025. godini, uz nastavak negativnog trenda rasta, trebao iznositi -2,9 % BDP-a odnosno tek neznatno manje od gornje granice od 3,0 % BDP-a, definirane Paktom o stabilnosti i rastu, dok bi nominalni rast javnog duga unatoč blagom padu udjela u BDP-u trebao iznositi približno 2,6 milijardi eura što predstavlja približno 2,5 puta veći rast nego u 2024. godini. Povjerenstvo za fiskalnu politiku ukazuje da je pogoršanje vidljivo i kod drugi fiskalnih pokazatelja: primarnog salda opće države, strukturnog salda opće države te probijanja definirane gornje granice rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda. Prema NSFSP-u, za 2025. godinu predviđeno je pogoršanje fiskalne pozicije Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) na razini općeg proračuna, dok se u 2026. i 2027. godini očekuje njezino postupno poboljšanje.

Najveći utjecaj na ovakav trend u 2025. godini, odnosno na znatnije povećanje rashoda opće države u odnosu na povećanje prihoda, imaju naknade zaposlenicima te razni oblici socijalnih naknada, prvenstveno mirovina. Udio naknada zaposlenima u BDP-u će prema Izvještaju o provedbi NSFSP-a u ovoj godini biti 2,2 postotna boda veći nego u 2022. godini, a socijalnih naknada 1,8 postotna boda veći, dok bi ukupan rast udjela rashoda opće države u BDP-u pri toj usporedbi trebao iznositi ukupno 4,2 postotna boda.

Uslijed reforme sustava plaća u državnim i javnim službama u 2023. i 2024. godini, te njihovog usklađivanja, rast plaća u javnom sektoru znatnije je premašio rast onih u privatnom sektoru te proizveo dodatni pritisak na plaće u privatnom sektoru, ali i na kretanje mirovina. Naime, kretanje prosječnih plaća se, uz stopu inflacije, direktno

koristi za indeksaciju mirovina, a pored toga je udio mirovinskih primanja u prosječnoj plaći jedan od učestalo korištenih pokazatelja kretanja mirovina što također stvara dodatne pritiske na povećanje izdataka za mirovine. Tako je, uz visok rast plaća, i prosječna neto mirovina (korigirana indeksom potrošačkih cijena) sredinom ove godine realno bila približno 26 % veća nego početkom 2023. godine.

Pored povećanja redovnih mirovina, njihovog usklađivanja i dodataka, povećan je i niz drugih vrsta socijalnih izdataka poput obiteljskih mirovina, doplatka za djecu, naknada za novorođenu djecu, naknada za roditeljski dopust, privremene nesposobnosti za rad, a uveden je i inkluzivni dodatak što također rezultira znatnijim dugoročnim pritiscima na rashode opće države. Ujedno, Vlada je intenzivno provodila mjere zaštite stanovništva i dijela gospodarstva od rasta cijena koje se u ovoj godini postupno smanjuju. Konkretnije na rashode proračuna u ovoj godini utjecala je provedba sedmog paketa pomoći iz rujna prošle godine vrijednog 248 milijuna eura (dio je realiziran u 2024. godini) te osmog paketa pomoći vrijednog 296 milijuna eura, a u rujnu je prihvaćen i deveti paket u vrijednosti 175 milijuna eura kojim je predviđeno postupno smanjivanje subvencioniranja cijene energenata.

Povjerenstvo podsjeća i na činjenicu da se velik dio rashoda opće države, osobito investicija, i dalje financira sredstvima Europske unije (dalje u tekstu: EU), uglavnom iz Višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) i Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF). Sredstva iz RRF-a dostupna su do kraja 2026. godine, dok će se sredstva iz VFO-a, s obzirom na rastuću razinu razvijenosti RH u odnosu na prosjek EU-a, postupno smanjivati. Stoga će biti potrebno postupno prilagođavati strukturu rashoda opće države novim fiskalnim uvjetima, odnosno manjoj dostupnosti takvog vanjskog financiranja.

Na temelju svega navedenog, Povjerenstvo ponovno naglašava potrebu za ograničavanjem rasta, posebno tekućih rashoda, kako bi se očuvala fiskalna održivost i osigurao prostor za djelovanje u slučaju budućih ekonomskih šokova.

1. Dinamika makroekonomskih i fiskalnih projekcija

Planovi makroekonomskih, kao i fiskalnih pokazatelja za RH za 2025. godinu, odnosno njihova ostvarenja u prvih šest mjeseci, značajno su ovisili o globalnom okruženju. Realni rast BDP-a na razini EU-a je u prošloj godini iznosio 1,1 %, a prema zadnjim procjenama Europske komisije (dalje u tekstu: EK) iz svibnja toliko bi trebao iznositi i u ovoj godini. Prema preliminarnim podacima, u prvoj polovini godine sezonski prilagođena stopa rasta BDP-a EU-a iznosila je 1,6 %, što ukazuje na nešto brži rast od predviđenog, odnosno iz perspektive RH, na nešto povoljnije kretanje inozemne potražnje od predviđenih. Proljetne projekcije EK-a za RH objavljene početkom svibnja nisu se značajnije razlikovale od prethodnih projekcija objavljenih u

studenom 2024. godine. Novim projekcijama predviđeno je tek neznatno usporavanje rasta BDP-a za RH za 2025. godinu s 3,3 % na 3,2 %, pretežno uslijed povećanja negativnog utjecaja neto izvoza, ali i nešto pozitivnijih trendova na tržištu rada. Osim toga, EK je revidirala na više i procjenu BDP deflatora za 2025. godinu (s 3,2 % na 4,3 %), dok je procjena harmoniziranog indeksa potrošačkih cijena zadržana na 3,4 %. Tako se, u kontekstu projekcija EK-a učinci makroekonomskih kretanja na proračun prvenstveno ogledaju u pozitivnom utjecaju povećane potrošnje stanovništva i tržišta rada na rast tekućih prihoda te u blago dinamičnijem nominalnom rastu BDP-a u odnosu na ranije predviđanje što ima blago pozitivan utjecaj na kretanje omjera većine fiskalnih pokazatelja u odnosu na BDP.

Dotle su proljetne projekcije fiskalnih pokazatelja EK-a za RH pogoršane u odnosu na prethodne. To se prije svega odnosi na povećanje manjka opće države prema ESA 2010 metodologiji koji je revidiran naviše, s -2,1 % na -2,7 % BDP-a, kao i strukturni manjak opće države koji je povećan s -2,8 % na -3,3 % BDP-a.

Podaci o predviđenim udjelima prihoda i rashoda opće države u BDP-u pokazuju da je takav rast predviđenog manjka opće države rezultat povećanja predviđenog udjela rashoda opće države u BDP-u, s 48,4 % na 49,1 %. EK to tumači povećanjem kapitalnih izdataka povezanih s korištenjem sredstava iz EU fondova te povećanjem izdataka za mirovine uslijed predviđenog usklađivanja mirovina.

Stvarna ostvarenja makroekonomskih pokazatelja za RH u prvoj polovici 2025. godine obilježena su nastavkom relativno povoljnih i stabilnih trendova, ali i određenim usporavanjem rasta više pokazatelja vezanih uz domaću potražnju u usporedbi s istim razdobljem prethodne godine. To se, između ostalog, odnosi na porast broja zaposlenih (blago usporenje s 1,6 % na 1,4 %), realan rast neto plaća (usporenje s 11,5 % na 6,7 %), nominalan rast mirovina (usporenje sa 17,2 % na 11,9 %), kretanje prometa u trgovini na malo (usporenje rasta s 8,6 % na 3,7 %), usporavanje rasta obujma građevinskih radova (s 15,7 % na 7,2 %), kao i usporenje rasta iznosa fiskaliziranih računa (s 12,9 % na 9,0 %).

Kod pojedinih makro pokazatelja ipak su zabilježena pozitivnija kretanja ili dinamičniji rast. Među njima se ističu industrijska proizvodnja (rast od 3,1 %, nasuprot prošlogodišnjem smanjenju od -3,5 %), broj noćenja turista (ubrzavanje rasta s 3,3 % na 4,2 %) i robni izvoz (ubrzavanje rasta s 0,6 % na 6,5 %). Pozitivna kretanja zabilježena su i kod kreditne aktivnosti prema nefinancijskom sektoru i stanovništvu: krediti nefinancijskom sektoru porasli su 11,9 % na godišnjoj razini (u odnosu na 4,6 % godinu ranije), a krediti stanovništvu su rasli s 10,9 % na 13,5 %.

Ukupna gospodarska aktivnost, mjerena rastom BDP-a, usporena je s 3,9 % u prvih šest mjeseci 2024. na 3,2 % u istom razdoblju 2025. godine. U skladu s time, u strukturi BDP-a zabilježeno je usporavanje rasta potrošnje stanovništva (s prošlogodišnjih 5,7 % na 2,8 %), rasta državne potrošnje (s 5,4 % na 4,1 %) te investicija

u fiksni kapital (s čak 10,4 % na 4,9 %), Jedina kategorija potražnje koja je imala pozitivan doprinos dinamici rasta BDP-a bio je izvoz roba i usluga koji je porastao za 3,8 %, dok je u istom razdoblju prethodne godine bilježio pad od -1,6 %.

Rast cijena, odnosno inflacija, također je utjecala na kretanje ukupne potražnje i BDP-a. Inflacija, mjerena indeksom potrošačkih cijena, u prvih šest mjeseci 2025. godine ostala je na razini prošlogodišnjeg razdoblja i iznosila je 3,6 %. Takav rast cijena bio je osjetno izraženiji nego na razini EU-a (prema HICP indeksu u RH je iznosila 4,5 %, a na razini EU 2,5 %) i nije pratio trend laganog usporavanja rasta cijena u odnosu na 2024. godinu, zabilježenog na razini EU-a.

Rast cijena odrazio se i na deflator BDP-a koji je u prvih šest mjeseci iznosio 3,7 % te je bio osjetno niži od 6,5 % koliko je iznosio u šest mjeseci 2024. godine. Time je i rast BDP-a u tekućim cijenama od 7,0 % bio osjetno manji u odnosu na 10,6 % prošle godine.

2. Fiskalne projekcije i ostvarenja u prvom polugodištu 2025. godine

Ministarstvo financija je, prilikom donošenja državnog proračuna za 2025. godinu, predvidjelo nastavak relativno dinamičnog rasta BDP-a od 3,2 %, uz BDP deflator od 3,7 %. Time je projiciran nominalni rast BDP-a od 7,0 %, što znači da svako brže povećanje fiskalnih kategorija, bilo prihoda ili rashoda, iznad te stope vodi povećanju njihova udjela u BDP-u.

Prema planu za 2025. godinu predviđen je nastavak razdoblja ekspanzivne fiskalne politike započetog u 2023. godini. To podrazumijeva izraženiji rast proračunskih rashoda u odnosu na prihode te povećanje proračunskog manjka kao posljedicu takvih kretanja. Ovakva dinamika prisutna je i u pokazateljima državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji, ali i u fiskalnim pokazateljima opće države prema ESA 2010 metodologiji, koji su dobili dodatnu važnost reformom sustava gospodarskog upravljanja EU-a (EGR – Economic Governance Review) te uvođenjem obveze izrade Nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova za države članice.

Državnim proračunom usvojenim za 2025. godinu predviđeno je povećanje ukupnih prihoda u odnosu na prethodnu godinu za 2,5 milijardi eura ili 8,0 % te povećanje ukupnih rashoda za 4,3 milijarde eura ili 13,1 %. Kao posljedica takvih kretanja, očekuje se da će proračunski manjak porasti s 2,2 milijarde eura na 4,1 milijardu eura, a njegov udio u BDP-u narasti s 2,6 % na 4,4 %. Najveći utjecaj na povećanje prihoda trebali bi imati prihodi od PDV-a i doprinosa što je rezultat nastavka rasta gospodarske aktivnosti, ali i relativno visoke inflacije. Također, predviđa se

znatnije povećanje prihoda od pomoći uslijed intenzivnijeg povlačenja sredstava iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. te Mehanizma za oporavak i otpornost.

Najveći rast rashoda državnog proračuna očekuje se u kategorijama pomoći i nabave nefinancijske imovine. Povećanje iznosa pomoći u najvećoj se mjeri odnosi na ulaganja u vodno-komunalne projekte, obnovu od potresa, ulaganja u promet te plaće zaposlenih u osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju. Kod nabave nefinancijske imovine najveći rast se predviđa u vojnim izdacima, sanaciji šteta od potresa te investicijama u pravosudni sustav i zdravstvenu infrastrukturu. Pored ovih rashoda, znatno povećanje predviđeno je i za rashode za zaposlene, materijalne rashode te naknade građanima i kućanstvima, pri čemu najveći utjecaj ima rast mirovina.

Kod konsolidirane opće države, prema ESA 2010 metodologiji, predviđa se izraženiji rast rashoda u odnosu na prihode, što dovodi do povećanja proračunskog manjka u odnosu na 2024. godinu. Pritom za opću državu postoje podaci objavljeni u prvom planu u okviru Obrazloženja Državnog proračuna RH za 2025. godinu u studenom prošle godine te noviji podaci iz Izvješća o napretku u provedbi NSFSP RH za 2024. i 2025. godinu iz travnja 2025. godine po kojima se predviđaju lošiji glavni fiskalni pokazatelji od prethodno planiranih.

Prema navedenom Izvješću udio prihoda opće države u BDP-u trebao bi porasti s 45,6 % u 2024. na 46,3 % u 2025. godini, a udio rashoda s 48,0 % na 49,2 % BDP-a te je manjak opće države projiciran na -2,9 % BDP-a, što je 0,5 postotnih bodova više nego prethodne godine. Na prihodnoj strani proračuna opće države najveći doprinos rastu očekuje kod socijalnih doprinosa, dok bi najveći utjecaj na povećanje rashoda trebale imati socijalne naknade čiji bi se udio u BDP-u (unatoč njegovom znatnom nominalnom rastu) trebao povećati za daljnjih 0,9 postotnih bodova, kao i naknade zaposlenicima čiji bi se udio u BDP-u trebao povećati za 0,5 postotnih bodova.

Kretanje salda opće države pokazuje da je negativan trend započeo u 2023. godini uslijed čega je saldo opće države iz viška od 0,1 % BDP-a u 2022. godini prerastao u manjak koji bi u 2025. godini trebao iznositi -2,9 % BDP-a. Slični nepovoljni trendovi vidljivi su i kod ostalih ključnih fiskalnih pokazatelja: primarni saldo (saldo bez kamata na javni dug) se iz viška od 1,5 % BDP-a u 2022. godini spušta na projicirani manjak od -1,5 % u 2025. godini, dok se strukturni manjak (proračunski saldo „očišćen“ od učinaka gospodarskog ciklusa i jednokratnih mjera) povećava s -1,1 % BDP-a u 2022. na -3,6 % BDP-a u 2025. godini prema projekcijama u Izvješću o napretku NSFSP-a.

Pored ovih pokazatelja, novim sustavom gospodarskog upravljanja i pravilima o izradi NSFSP-a predviđeno je i uvođenje obvezujuće fiskalne putanje kojom se definiraju gornje granice godišnjeg rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda. Ta bi granica prema konzultacijama s EK-om, nakon što je u 2024. godini iznosila 18,6 %, u 2025. godini trebala iznositi 6,4 %. Međutim, prema podacima

iz Izvješća o provedbi NSFSP-a, RH će 2025. godine premašiti dopuštenu gornju granicu - neto rashodi rastu po stopi od 7,6 %, što je 1,2 postotna boda iznad dopuštenog, a uz nešto manji rast od projiciranog u prošloj godini, dvogodišnji kumulativ za 2024. i 2025. će također premašiti plan i iznositi će 26,5 % umjesto dopuštenih 26,2 %.

U kontekstu fiskalne politike za 2025. godinu, važno je istaknuti i Preporuku Vijeća EU-a iz srpnja 2025. kojom se RH omogućuje privremeno odstupanje od nacionalnih fiskalnih pravila vezano uz povećane izdatke za obranu. Ova iznimka omogućuje da se izvan dopuštenih granica povećaju neto nacionalno financirani primarni rashodi u razdoblju od 2025. do 2028. godine, pri čemu godišnje povećanje tih rashoda ne smije prelaziti 1,5 % ostvarenog BDP-a. RH tijekom 2025. godine neće koristiti ovu mogućnost te je klauzula aktivirana pretežno kao instrument osiguranja.

Ostvarenje ukupnih prihoda i rashoda državnog proračuna u prvih šest mjeseci nije bitnije odstupalo od planiranih godišnjih razina. Točnije, prihodi su na godišnjoj razini povećani za 7,0 % u odnosu na planirani rast od 8,0 %, dok su rashodi porasli za 11,8 % u odnosu na planirani godišnji rast od 13,1 %. S obzirom na ta kretanja, udjeli ostvarenja prihoda i rashoda u odnosu na godišnji plan - 45,6 % za prihode te 45,7 % za rashode – bili su gotovo ujednačeni, što je rezultiralo odgovarajućim kretanjem proračunskog manjka. Naime, u prvih šest mjeseci zabilježen je manjak državnog proračuna od -1,9 milijardi eura, što je 75 % više nego u istom razdoblju prethodne godine, a čini 46,9 % planiranog godišnjeg manjka. Na razini cijele 2025. godine predviđen je njegov rast od 82,8 % u odnosu na prethodnu godinu.

S obzirom na relativno usklađeno ukupno ostvarenje s planom, ostvarenje državnog proračuna u prvoj polovici godine valja sagledavati kroz kretanje pojedinih kategorija prihoda i rashoda. Na prihodnoj strani proračuna najviše se isticalo negativno odstupanje prihoda od pomoći, odnosno povlačenje EU sredstava znatno ispod planirane razine. Ministarstvo financija to objašnjava promjenom računovodstvenog praćenja ove vrste prihoda, odnosno prelaskom na metodu novčanog tijeka tj. priznavanja stvarne isplate iz EU proračuna zbog čega se veći priljevi očekuju u drugoj polovici godine. Značajniji pad i nisko ostvarenje u odnosu na plan zabilježeno je i kod prihoda od prodaje državne nefinancijske imovine, ali takva prodaja tradicionalno je neravnomjerno raspoređena kroz godine, stoga slabije ostvarenje u pojedinim dijelovima godine nije neuobičajeno. S druge strane, najveći rast prihoda, uslijed povoljnih trendova na tržištu rada, istovremeno je zabilježen kod prihoda od doprinosa, a znatno su povećani i transferi iz HZZO-a (prihodi zdravstvenih ustanova u državnom vlasništvu).

Najveći utjecaj na rast ukupnih rashoda u prvih šest mjeseci 2025. istodobno su imale sljedeće tri kategorije: naknade građanima i kućanstvima, pomoći (uključuju izdatke za zaposlene u osnovnim i srednjim školama) te rashodi za zaposlene. Sve tri kategorije rashoda bilježe visoke godišnje stope rasta od 14 % ili više,

a najveće odstupanje od plana zabilježeno je kod naknada građanima i kućanstvima koje su porasle za 16,9 % u odnosu na planiranih 7,7 % za cijelu godinu. Značajan rast rashoda za zaposlene također je bio iznad plana, ali je velikim dijelom rezultat zakonskih izmjena u sustavu plaća iz travnja 2024. godine. Odnosno prošlogodišnje isplate u prvom kvartalu su bile znatno niže nego u ostatku godine što je stvorilo osnovu za izraženiju međugodišnju stopu rasta. Jedina kategorija rashoda koja je u odnosu na isto razdoblje prošle godine zabilježila smanjenje bile su subvencije. To je u skladu s planiranim godišnjim smanjenjem i ponajviše je rezultat prošlogodišnjih izvanrednih izdataka za osiguravanje dovoljnih zaliha plina.

Prema izračunu Ministarstva financija i detaljnijoj strukturi proračuna, u šest mjeseci 2025. godine najviše su na godišnjoj razini povećani rashodi za zaposlene (uključujući osnovno i srednjoškolsko obrazovanje) za 492,6 milijuna eura. Izdaci za mirovinska primanja povećani su za 435,6 milijuna eura, druge socijalne naknade pod pretežitim utjecajem inkluzivnog dodatka za 336,7 milijuna eura, a materijalni rashodi pod pretežnim utjecajem povećanih izdvajanja za medicinske ustanove za 204,9 milijuna eura.

Ovakva kretanja dodatno su povećala dominantne stavke u strukturi ukupnih rashoda te je na mirovine i mirovinska primanja ukupno potrošeno 4,3 milijarde eura, a na rashode za zaposlene 4,1 milijarda eura. Značajan dio rashoda i dalje se odnosi na već navedene posljedice izvanrednih okolnosti iz prethodnih godina, odnosno na sanaciju šteta od potresa u prvih šest mjeseci ove godine potrošeno je 412 milijuna eura, a na mjere zaštite kućanstava i gospodarstva od posljedica visokog rasta cijena (kao rezultat provedbe sedmog paketa pomoći iz rujna 2024. te osmog paketa pomoći iz ožujka ove godine) 318 milijuna eura, uključujući jednokratnu isplatu umirovljenicima.

Značajno povećanje naknada građanima i kućanstvima te rashoda za zaposlene dovelo je do visokog ostvarenja u odnosu na godišnji plan – i to 51,2 % kod naknada građanima i kućanstvima te 50,1 % kod rashoda za zaposlene s obzirom na već provedeno usklađivanje mirovina i plaća u drugom dijelu godine, ali i očekivani rast izdataka za druge vrste socijalnih naknada. Kod pojedinih stavki socijalnih izdataka razine ostvarenja bile su još izraženije: primjerice, izdaci za inkluzivni dodatak dosegli su 86,0 % godišnjeg plana, a naknade za nezaposlene 60,4 %. Zbog toga je Ministarstvo financija već najavilo potrebu osiguravanja dodatnih sredstava za ove kategorije rashoda za 2025. godinu kroz izmjene godišnjeg plana proračuna (rebalans).

Ostvareni manjak općeg proračuna u prvom polugodištu je u skladu s planom. U skladu s ostvarenim prihodima i izvršenim rashodima, u prvom polugodištu 2025. godine opći proračun prema nacionalnoj metodologiji ostvario je manjak u iznosu od 2 milijarde eura ili 2,2 % BDP-a, dok je manjak državnog proračuna iznosio 1,9 milijardi eura ili 2,1 % BDP-a. Dotle su izvanproračunski korisnici državnog proračuna ostvarili

višak od 139 milijuna eura ili 0,2 % BDP-a, a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te županijske uprave za ceste zabilježile manjak od 211 milijuna eura ili - 0,2 % BDP-a.

Udio javnog duga u BDP-u fiskalni je pokazatelj koji (pretežno zbog snažnog nominalnog rasta BDP-a) u posljednje tri godine pokazuje pozitivan trend.

Međutim, prema aktualnim projekcijama smanjenje njegovog udjela u BDP-u u 2025. godini trebalo bi iznositi samo 0,7 postotnih bodova, što je znatno manje od prosječnog godišnjeg smanjenja od 7,2 postotna boda u prethodne četiri godine. Na nominalnoj razini, javni dug je krajem lipnja 2025. godine dosegnuo 50,9 milijardi eura, što predstavlja povećanje od 1,8 milijardi eura, odnosno 3,7% u odnosu na lipanj 2024. godine.

Budući da u polugodišnjem izvještaju nisu objavljeni podaci za konsolidiranu opću državu prema ESA 2010 metodologiji, trenutno su dostupni samo podaci Hrvatske narodne banke za prvi kvartal 2025. godine. Prema tim podacima, ukupni prihodi povećani su na godišnjoj razini za 11,1 %, dok su rashodi porasli za znatno viših 17,4 %, što je rezultiralo manjkom opće države od 825,6 milijuna eura – čak 3,3 puta većim nego u istom razdoblju prošle godine. Kao i kod državnog proračuna, najveći doprinos rastu prihoda dali su socijalni doprinosi, dok su na rast rashoda najviše utjecale naknade zaposlenicima i socijalne naknade.

3. Analitički prilog

Tablica 1. Dinamika makroekonomskih projekcija EK-a za EU i RH za 2025. godinu od donošenja proračuna za 2025. do svibnja 2025. godine (godišnje stope promjene)

KATEGORIJA / PROJEKCIJA	Projekcija za 2025. iz studenog 2024. za EU27	Projekcija za 2025. iz svibnja 2025. za EU27	Promjena u pb EU27	Projekcija za 2025. iz studenog 2024. za RH	Projekcija za 2025. iz svibnja 2025. za RH	Promjena u pb RH
BDP (realni)	1,5	1,1	-0,4	3,3	3,2	-0,1
Osobna potrošnja	1,4	1,5	0,1	3,6	3,8	0,2
Državna potrošnja	1,3	1,7	0,4	3,2	3,9	0,7
Bruto investicije u fiksni kapital	2,1	1,5	-0,6	4,5	4,3	-0,2
Izvoz robe i usluga	2,2	0,7	-1,5	2,9	2,3	-0,6
Uvoz roba i usluga	2,6	1,7	-0,9	3,7	3,8	0,1
Potencijalni BDP	1,4	1,2	-0,2	3,6	4,0	0,4
Jaz outputa*	-0,5	-0,6	-0,1	1,6	1,4	-0,2
GDP deflator	2,4	2,7	0,3	3,2	4,3	1,1
Inflacija HIPC	2,4	2,3	-0,1	3,4	3,4	0,0
Broj zaposlenih	0,6	0,5	-0,1	2,0	2,6	0,6

Izvor : EK; *Udjel u potencijalnom BDP-u (u %)

Tablica 2. Dinamika fiskalnih projekcija EK-a za EU i RH za 2025. godinu od donošenja proračuna za 2025. do svibnja 2025. godine (udjeli u BDP u %, ESA 2010)

KATEGORIJA / PROJEKCIJA	Projekcija za 2025. iz studenog 2024. za EU27	Projekcija za 2025. iz svibnja 2025. za EU27	Promjena u pb EU27	Projekcija za 2025. iz studenog 2024. za RH	Projekcija za 2025. iz svibnja 2025. za RH	Promjena u pb RH
Ukupni prihodi opće države	46,3	46,3	0,0	46,3	46,4	0,1
Ukupni rashodi opće države	49,3	49,6	0,3	48,4	49,1	0,7
Manjak opće države	-3,0	-3,3	-0,3	-2,1	-2,7	-0,6
Trošak kamata	2,0	2,0	0,0	1,5	1,5	0,0
Primarni saldo	-1,0	-1,3	-0,3	-0,6	-1,2	-0,6
Ciklički prilagođeni primarni saldo*	-0,8	-1,1	-0,3	-1,3	-1,8	-0,5
Strukturni saldo*	-2,7	-3,0	-0,3	-2,8	-3,3	-0,5
Bruto dug	83,0	83,2	0,2	56,0	56,3	0,3

Izvor : EK; *Udjel u potencijalnom BDP-u (u %)

Tablica 3. Realni rast BDP-a u 2024. i procjene za 2025. godinu prema Eastern Europe Consensus Forecasts, prosinac 2024. i kolovoz 2025. godine, %

ZEMLJA / GODINA	2024.	Projekcija za 2025., studeni 2024.	Projekcija za 2025., kolovoz 2025.	Promjena projekcija kolovoz prema 2024. , pb	Promjena procjena kolovoz prema procjeni studeni, pb
Češka	1,2	2,4	2,1	0,9	-0,3
Mađarska	0,5	2,7	0,8	0,3	-1,9
Poljska	2,9	3,6	3,3	0,4	-0,3
Bugarska	2,8	2,8	2,7	-0,1	-0,1
Hrvatska	3,9	2,9	2,8	-1,1	-0,1
Estonija	-0,1	3,0	1,2	1,3	-1,8
Latvija	-0,4	2,4	1,1	1,5	-1,3
Litva	2,8	2,6	2,6	-0,2	0,0
Rumunjska	0,8	2,8	1,0	0,2	-1,8
Slovačka	2,1	2,2	1,2	-0,9	-1,0
Slovenija	1,7	2,4	1,3	-0,4	-1,1

Izvor: Eurostat, Consensus Economics

Tablica 4. Kretanje odabranih makroekonomskih pokazatelja u prvih šest mjeseci, od 2022. do 2025. godine, stope rasta %

KATEGORIJA / GODINA	I-VI 2022.	I-VI 2023.	I-VI 2024.	I-VI 2025.
BDP EU27 , realne stope rasta u %, sez. i kalendarski prilagođene	4,8	0,9	0,7	1,6
BDP, realne stope rasta u %	9,0	3,4	3,9	3,2
Potrošačke cijene - inflacija, stope rasta u %	8,6	9,9	3,6	3,6
Industrijska proizvodnja, izvorne stope u %	2,8	-0,8	-3,5	3,1
Trgovina na malo, izvorne realne stope rasta u %	3,4	1,8	8,6	3,7
Obujam građevinskih radova, izvorne stope rasta u %	4,4	3,2	15,7	7,2
Noćenja turista - ukupno, stope rasta u %	127,9	10,5	3,3	4,2
Noćenja - domaći turisti, stope rasta u %	34,3	5,8	3,5	11,7
Noćenja - strani turisti, stope rasta u %	152,1	11,2	3,3	3,2
Devizni prihod od turizma, stope rasta u %	117,3	21,1	7,5	-
Robni izvoz u EUR, stope rasta u %	28,0	3,1	0,6	6,5
Robni uvoz u EUR, stope rasta u %	48,8	1,1	6,5	4,2
Ukupan broj zaposlenih, stope rasta u %	2,9	2,5	1,6	1,4
Broj nezaposlenih, stope rasta u %	-19,5	-9,3	-5,6	-17,5
Neto plaće, realne stope rasta u %	-1,7	1,8	11,5	6,7
Prosječne isplaćene neto mirovine (bez međ.), stope rasta u %	4,2	12,2	17,2	11,9
Krediti nefin. sektoru - tvrtkama (kraj raz.), stope rasta u %	12,1	13,0	4,6	11,9
Krediti stanovništvu, kraj razdoblja, stope rasta u %	5,4	6,1	10,9	13,5
Broj fiskaliziranih računa, stope rasta u %	15,5	2,8	3,7	1,6
Iznos fiskaliziranih računa u EUR, stope rasta u %	26,6	20,7	12,9	9,0
Prvi puta registrirani novi automobili, stope rasta u %	-12,0	49,1	16,1	6,0

Izvor: DZS, HNB, HZMO, MFIN, ACEA

Tablica 5. Ostvarenja prihoda i rashoda državnog proračuna u razdoblju od 2020. do 2024. godine i plan za 2025. godinu (prema nacionalnoj metodologiji), u mlrd. EUR

KATEGORIJA / GODINA	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	Plan 2025.
Prihodi	17,46	20,45	22,79	27,37	30,50	32,95
Prihodi poslovanja	17,39	20,36	22,60	27,29	30,29	32,86
Prihodi od poreza	9,71	11,10	12,99	15,50	17,49	18,50
Porez na dobit	1,24	1,05	1,55	2,35	2,71	2,76
PDV	6,27	7,58	8,79	10,27	11,44	12,54
Trošarine	1,93	2,17	2,26	2,41	2,81	2,91
Doprinosi	3,02	3,35	3,80	4,39	4,99	5,55
Pomoći	2,41	2,92	3,17	4,07	3,10	3,68
Prihodi od imovine	0,40	0,41	0,33	0,73	0,62	0,57
Prihodi od pristojbi	0,51	0,82	0,63	0,73	0,93	1,18
Prihodi od prodaje roba i usluga	0,17	0,21	0,19	0,22	0,24	0,23
Prihodi iz proračuna (od HZZO-a)	1,09	1,44	1,37	1,54	2,64	2,98
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	0,11	0,14	0,14	0,12	0,27	0,16
Prihodi od prodaje nefin. imovine	0,07	0,09	0,20	0,10	0,22	0,09
Rashodi	20,38	22,43	23,23	28,10	32,72	37,01
Rashodi poslovanja	19,73	21,45	22,16	26,58	31,12	34,16
Rashodi za zaposlene	3,04	3,21	3,38	3,90	5,66	6,14
Materijalni rashodi	1,90	2,39	2,55	2,82	3,22	3,73
Financijski rashodi	1,15	1,03	0,97	0,97	1,16	1,17
Subvencije	1,89	1,59	1,14	1,62	2,38	1,80
Pomoći	4,06	5,29	5,36	6,63	6,70	7,73
Naknade građanima i kućanstvima	6,82	6,99	7,52	8,81	10,48	11,28
Ostali rashodi	0,86	0,94	1,24	1,82	1,53	2,30
Rashodi za nabavu nefin. imovine	0,65	0,99	1,07	1,52	1,60	2,85
Ukupni manjak/višak proračuna	-2,92	-1,99	-0,44	-0,73	-2,22	-4,05
Ukupni manjak/višak % BDP-a	-5,7	-3,4	-0,7	-0,9	-2,6	-4,4

Izvor: MFIN

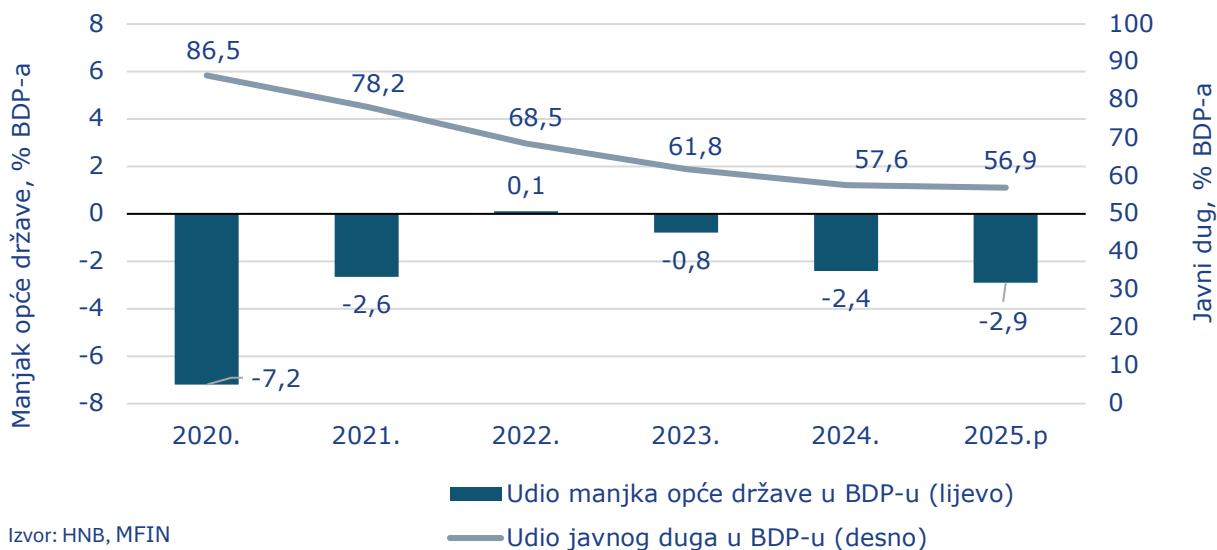
Tablica 6. Ostvarenja fiskalnih pokazatelja za opću državu u razdoblju od 2020. do 2024. godine i planovi za 2025. godinu (prema ESA 2010. metodologiji), u % BDP-a

KATEGORIJA / GODINA	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	Plan 2025.	Izveštaj NSFSP 2025.*
Ukupni prihodi	46,4	45,5	45,1	46,0	45,6	46,3	46,3
Ukupni tekući prihodi	44,7	44,0	43,5	43,6	44,2	-	-
Direktni porezi	6,9	6,1	7,3	7,3	7,5	7,6	7,4
Indirektni porezi	19,2	19,6	19,2	19,3	19,2	-	-
Socijalni doprinosi	11,5	11,1	10,8	10,7	11,5	11,8	12,0
Ostali tekući prihodi	3,6	3,7	2,8	3,3	3,0	-	-
Prihodi od prodaje	3,5	3,5	3,3	3,1	2,9	-	-
Ukupni kapitalni prihodi	1,7	1,6	1,6	2,4	1,4	2,1	2,1
Ukupni rashodi	53,7	48,1	45,0	46,8	48,0	48,6	49,2
Ukupni tekući rashodi	46,6	42,1	38,5	39,1	40,7	-	-
Tekući transferi	22,6	19,7	18,1	18,4	18,6	18,6	19,2
-Socijalne naknade	16,9	15,2	14,1	14,0	15,0	15,0	15,9
-Subvencije	3,4	2,2	1,9	2,0	1,6	1,4	1,4
-Ostali tekući transferi	2,3	2,4	2,1	2,4	2,0	2,2	1,9
Kamate	2,0	1,5	1,4	1,7	1,5	1,6	1,4
Naknade zaposlenicima	13,3	12,4	11,3	11,3	13,0	13,0	13,5
Intermedijarna potrošnja	8,7	8,4	7,7	7,8	7,6	7,4	7,5
Ukupni kapitalni rashodi	7,0	6,1	6,5	7,6	7,3	8,1	7,6
Investicije	5,6	4,8	4,0	5,6	5,1	5,8	5,4
Ostali kapitalni transferi	1,5	1,3	2,4	2,1	2,2	2,3	2,2
Neto pozajmljivanje (+) / Neto zaduživanje (-)	-7,2	-2,6	0,1	-0,8	-2,4	-2,3	-2,9
Primarni saldo	-5,3	-1,0	1,5	0,9	-0,8	-0,8	-1,5
Strukturni saldo	-3,6	-2,6	-1,1	-1,8	-3,2	-2,8	-3,6
Javni dug, % BDP-a	86,5	78,2	68,5	61,8	57,6	56,0	56,9

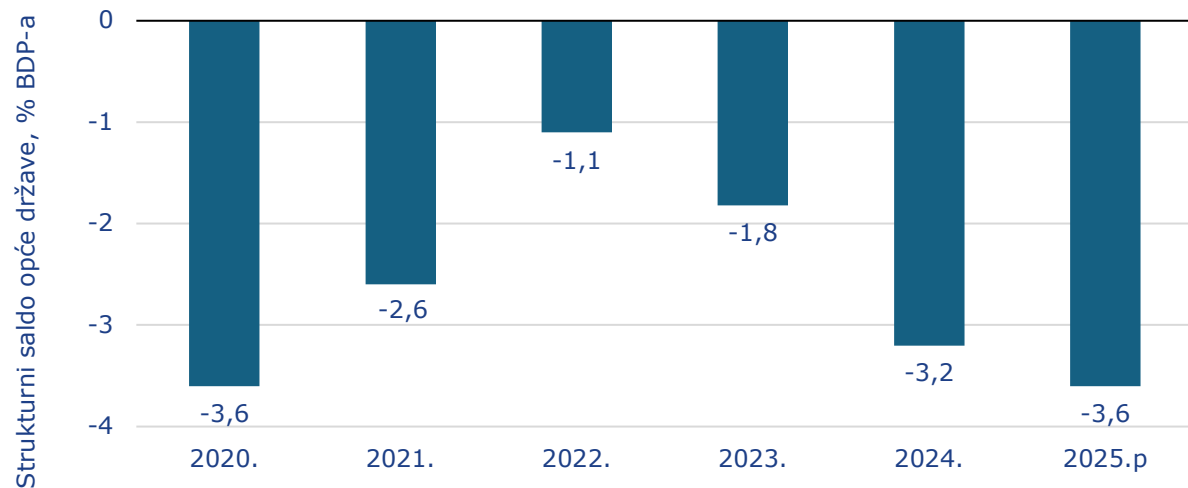
*Plan prema Izveštaju o provedbi NSFSP-a iz travnja 2025. godine

Izvor: HNB, MFİN

Slika 1. Udio manjka opće države (ESA 2010) i javnog duga u BDP-u od 2020. do korigiranog plana za 2025. za RH, % BDP-a



Slika 2. Udio strukturnog salda opće države u BDP-u za RH za razdoblje 2020.-2025.p



Izvor: MFIN

Tablica 7. Kretanje salda opće države po članicama EU-a, 2022. i 2025. godina, projekcije EK-a iz svibnja 2025. godine, % BDP-a

KATEGORIJA / GODINA	2022.	2025.p	Razlika u postotnim bodovima
Italija	-8,1	-3,3	4,8
Grčka	-2,5	0,7	3,2
Malta	-5,2	-3,2	2,0
Latvija	-4,9	-3,1	1,8
Španjolska	-4,6	-2,8	1,8
Slovenija	-3,0	-1,3	1,7
Mađarska	-6,2	-4,6	1,6
Češka	-3,1	-2,3	0,8
Cipar	2,7	3,5	0,8
Portugal	-0,3	0,1	0,4
Bugarska	-3,0	-2,8	0,2
EU	-3,2	-3,3	-0,1
Estonija	-1,1	-1,4	-0,3
Njemačka	-2,1	-2,7	-0,6
Luksemburg	0,2	-0,4	-0,6
Francuska	-4,7	-5,6	-0,9
Irska	1,7	0,7	-1,0
Austrija	-3,4	-4,4	-1,0
Litva	-0,7	-2,3	-1,6
Belgija	-3,6	-5,4	-1,8
Danska	3,4	1,5	-1,9
Nizozemska	0,0	-2,1	-2,1
Rumunjska	-6,4	-8,6	-2,2
Švedska	1,0	-1,5	-2,5
Hrvatska	0,1	-2,7	-2,8
Poljska	-3,4	-6,4	-3,0
Slovačka	-1,7	-4,9	-3,2
Finska	-0,2	-3,7	-3,5

Izvor: EK

Tablica 8. Kretanje prihoda, rashoda i salda državnog proračuna, prvo polugodište 2024. i 2025. godine, plan za 2025. godinu i udio prvih šest mjeseci u planu, milijuni eura i %

KATEGORIJA / GODINA	I-VI 2024., mil. EUR	I-VI 2025., mil. EUR	Stopa rasta '25./'24., %	Razlika '25.-'24., mil. EUR	Plan 2025., mil. EUR	Udio I-VI u planu, %
Prihodi	14.029,9	15.009,1	6,98	979,2	32.953,0	45,55
Prihodi poslovanja	13.983,7	14.986,2	7,17	1.002,5	32.862,5	45,60
Prihodi od poreza	8.105,8	8.521,5	5,13	415,7	18.499,5	46,06
Porez na dobit	1.643,5	1.603,6	-2,43	-39,9	2.761,4	58,07
PDV	4.983,2	5.439,8	9,16	456,6	12.542,8	43,37
Trošarine	1.238,2	1.341,9	8,37	103,7	2.908,0	46,15
Doprinosi	2.351,9	2.802,3	19,15	450,4	5.553,9	50,46
Pomoći	1.383,7	1.206,4	-12,82	-177,3	3.678,3	32,80
Prihodi od imovine	224,3	213,0	-5,03	-11,3	570,9	37,31
Prihodi od pristojbi	401,2	564,8	40,76	163,6	1.184,8	47,67
Prihodi od prodaje roba i usluga	100,4	113,1	12,59	12,6	232,5	48,64
Prihodi od HZZO-a	1.229,9	1.482,1	20,51	252,3	2.978,8	49,76
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	186,5	83,1	-55,46	-103,4	163,9	50,69
Prihodi od prodaje nefin. imovine	46,2	22,9	-50,43	-23,3	90,5	25,29
Rashodi	15.117,6	16.908,1	11,84	1.790,5	37.007,5	45,69
Rashodi poslovanja	14.556,9	16.280,1	11,84	1.723,2	34.157,1	47,66
Rashodi za zaposlene	2.686,8	3.075,6	14,47	388,7	6.142,4	50,07
Materijalni rashodi	1.313,6	1.587,3	20,84	273,7	3.730,5	42,55
Financijski rashodi	777,0	802,7	3,31	25,7	1.165,1	68,89
Subvencije	1.002,4	709,0	-29,27	-293,4	1.802,8	39,33
Pomoći	3.064,8	3.489,1	13,84	424,3	7.732,5	45,12
Naknade građanima i kućanstvima	4.938,3	5.772,1	16,88	833,8	11.281,1	51,17
Ostali rashodi	774,1	844,4	9,09	70,3	2.302,7	36,67
Rashodi za nabavu nefin. imovine	560,6	628,0	12,01	67,3	2.850,4	22,03
Ukupni manjak/višak proračuna	-1.087,7	-1.899,0	74,59	-811,3	-4.054,5	46,84

Izvor: MFIN