



**POVJERENSTVO
ZA
FISKALNU POLITIKU**

OCJENA

**IZVJEŠĆA O NAPRETKU U
PROVEDBI NACIONALNOG
SREDNJOROČNOG FISKALNO-
STRUKTURNOG PLANA REPUBLIKE
HRVATSKE ZA 2024. I 2025. GODINU**

Izdavač:

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Za izdavača:

*prof. dr. sc. Sandra Krtalić
predsjednica Povjerenstva*

Adresa:

*Boškovićeva 23
10000 Zagreb*

Telefon:

+385 1 6341 070

Službena Internet stranica:

www.pfp.hr

E-mail:

info@pfp.hr

U okviru primjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti (ZOF) (NN 111/18, NN 83/23) u Republici Hrvatskoj definirano je i provedeno osnivanje stalnog, neovisnog i samostalnog fiskalnog tijela Povjerenstva za fiskalnu politiku koje ima obvezu obavljati poslove iz svog djelokruga i nadležnosti određenih navedenim Zakonom.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je neovisna institucija čija je temeljna zadaća nadzirati javne financije radi osiguranja njihove dugoročne održivosti i njihovog unaprjeđenja, pri čemu ima ulogu supervizora nad provođenjem fiskalne politike države u cijelosti. Povjerenstvo zagovara javnost i promiče kulturu fiskalne odgovornosti u provođenju fiskalne politike u Republici Hrvatskoj kroz neovisnu analizu fiskalne politike i poticanje stručnih rasprava o fiskalnoj politici.

SADRŽAJ

POPIS TABLICA	1
POPIS SLIKA	1
1 UVODNO.....	3
2 GLOBALNA I MAKROEKONOMSKA KRETANJA.....	5
3 FISKALNA KRETANJA.....	8
4 POSTIZANJE CILJEVA PLANA I RIZICI.....	10

POPIS TABLICA

Tablica 1. Ostvarenja za 2024. godinu i projekcije fiskalnih pokazatelja za 2025. godinu u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu i Izvješću o napretku

Tablica 2. Ostvarenja za 2024. godinu i projekcije udjela pojedinih rashoda opće države u BDP-u za 2025. godinu u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu i Izvješću o napretku

Tablica 3. Obvezujuća fiskalna putanja, izvršenje i projekcije

POPIS SLIKA

Slika 1. Globalni indeks nesigurnosti ekonomske politike po mjesecima, u razdoblju od 2019. do 2025. godine

Slika 2. Realni rast BDP-a najvažnijih izvoznih tržišta za Republiku Hrvatsku, %, u razdoblju od 2023. do 2025. godine

Slika 3. Realne stope rasta BDP-a i doprinosi komponenta u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2020. do 2024. godine

Slika 4. Saldo opće države prema ESA 2010 i promjene udjela prihoda i rashoda opće države, % BDP-a, u razdoblju od 2023. do 2025. godine

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 8. sjednici održanoj 27. lipnja 2025. godine razmotrilo Izvješće o napretku u provedbi Nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Republike Hrvatske za 2024. i 2025. godinu (dalje u tekstu: Izvješće o napretku), prihvaćenog na 92. sjednici Vlade RH 22. svibnja 2025. godine.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku po prvi put daje ocjenu godišnjeg Izvješća o napretku, koji se odnosi na ocjenu provedbe Nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana (dalje u tekstu: Plan ili NSFSP). Iz perspektive planiranja i vođenja fiskalne politike ključno je da u fokusu nemamo samo ovu ili sljedeću godinu, već trebamo biti svjesni posljedica koje će sadašnje odluke Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) i usvojene mjere imati i za pet ili deset godina. Iako se Vladin dokument odnosi na 2024. godinu i djelomično na 2025., želimo naglasiti činjenicu da fiskalna politika mora biti usmjerena na osiguravanje održivosti javnih financija u dužem vremenskom razdoblju.

Sukladno reformiranom okviru ekonomskog upravljanja u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU), svaka država članica obvezna je izraditi strateški dokument (NSFSP) kojim definira svoj fiskalni put (uključujući održivo dugoročno kretanje javnog duga), kao i prioritetna javna ulaganja i reforme za razdoblje od četiri ili pet godina. Pritom je fiskalni instrument za postizanje nacionalnih planskih ciljeva, definiranih ciljanom razinom strukturnog primarnog salda, gornja granica kumulative stope rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda.

Projicirano kretanje neto rashoda u 2025. godini predstavlja odgađanje fiskalne prilagodbe predviđene NSFSP-om te podrazumijeva nastavak trendova iz prethodne dvije godine obilježenih procikličkom i ekspanzivnom fiskalnom politikom. Prema Izvješću o napretku godišnji rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda u 2025. godini bi trebao iznositi 7,6 %, osjetno više od propisane gornje granice od 6,4 %. Međutim, u kumulativu s 2024. godinom, u kojoj je rast bio manji od plana, ta je razlika nešto manja, točnije 26,6 % u odnosu na obvezujuću granicu od 26,2 %. Naime, saldo opće države je u 2024. godini dosegnuo -2,4 % BDP-a, čime je dodatno ograničen prostor za vođenje fiskalne politike, a za 2025. godinu Vlada predviđa daljnji rast proračunskog manjka opće države na -2,9 % BDP-a, što je vrlo blizu gornje referentne granice od -3,0 %. Projekcije u Izvješću o napretku također prikazuju da bi se u suprotnosti s NSFSP-om trebao nastaviti povećavati i strukturni primarni saldo.

Projicirani rast neto rashoda u ovoj godini održava najavljene Vladine reforme od kojih su neke već provedene, kao i dogovoreno povećanje plaća u javnim i državnim službama te usklađivanje mirovina. Pored toga treba napomenuti da je Izvješćem o napretku predviđen nešto niži nominalni rast BDP-a od prvobitno predviđenog, što utječe na visinu fiskalnih pokazatelja izraženih kroz udio u BDP-u.

Vlada se suočava i s nizom drugih rastućih izazova i pritisaka na potrošnju u sljedećih deset godina koji trenutno nisu adresirani u NSFSP-u niti u Izvješću. Pritom se ističe namjera povećanja rashoda za obranu s 1,3% BDP-a u 2023. na 3,5 % BDP u 2035. godini, odnosno na 5,0 % uključujući rashode za sigurnost čija namjena nije samo vojna nego i civilna. Povećanje rashoda za obranu ima trajni karakter i stoga zahtijeva teške političke odluke o smanjenju javne potrošnje ili višim porezima kako bi se zaštitila srednjoročna fiskalna pozicija. S druge strane, Vlada je aktivirala nacionalnu klauzulu o privremenom izuzeću rashoda za obranu od fiskalnih pravila. Prema Europskoj komisiji (dalje u tekstu: Komisija ili EK) izuzeće može iznositi najviše 1,5 % BDP-a i moglo bi trajati četiri godine. Aktiviranje klauzule omogućava privremeno dodatno povećanje fiskalnog deficita i veće zaduživanje bez kršenja fiskalnih pravila, odnosno omogućava privremeno odgađanje neophodnih odluka za stabiliziranje javnih financija. Po isteku privremenog razdoblja od četiri godine fiskalni deficit i javni dug bi mogli biti veći, a donošenje odluka još teže.

Slijedom navedenog, Povjerenstvo želi iskoristiti ovu prigodu i pozvati Vladu da pripremi i donese jesenske proračunske dokumente u kojima je potrebno adresirati rizike i izazove u javnim financijama (kontrola rasta rashoda) te osigurati dugoročnu održivost javnih financija. Time bi se mogli izbjeći zahtjevi za prilagodbama javnih financija u budućnosti, što neminovno ima negativne posljedice za gospodarski rast i za blagostanje građana.

1 UVODNO

Reformirani okvir gospodarskog upravljanja na razini EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. godine, čime je zaključen proces njegove reforme (European Governance Review – EGR) aktualiziran krajem 2021. godine. Cilj ovog procesa bio je pojednostaviti fiskalna pravila i učiniti ih fleksibilnijima, uz mogućnosti prilagodbe individualnim potrebama članica te ostaviti više prostora za ciljane ulaganja, pretežno u zelenu tranziciju, digitalnu transformaciju i obranu.

Novim pravilima određeno je da svaka članica mora izraditi NSFSP za razdoblje od četiri ili produljeno razdoblje od sedam godina, u kojem prema zadanim okvirima Komisije mora biti prikazana fiskalna prilagodba te odgovarajuće reforme i planirane javne investicije. Pri tome fiskalnu osnovu i nadalje čine pravila Pakta o stabilnosti i rastu (dalje u tekstu: Pakt) koja ograničavaju godišnji manjak proračuna opće države na 3 % BDP-a te veličinu javnog duga na 60 % BDP-a. Po ovim kriterijima napravljena je i razlika među članicama kod okvira za izradu NSFSP-a. Članice koje u 2023. godini nisu zadovoljile oba ili jedan od ova dva kriterija ili im se razina javnog duga nije smanjivala zadovoljavajućom dinamikom, dobile su od EK-a tzv. referentne putanje,

dok su članice s boljim fiskalnim pokazateljima (među kojima je bila i Republika Hrvatska) dobile tzv. tehničke informacije koje su ostavile više prostora za fiskalnu prilagodbu. Naime, tehničke informacije ne uključuju zaštitnu klauzulu tj. mehanizam koji služi kao dodatna zaštita fiskalne stabilnosti i nameće strože zahtjeve prilagodbe.

Fiskalna prilagodba kod izrade NSFSP-a definirana je projiciranim strukturnim primarnim saldonom opće države, a obvezna fiskalna putanja kojom se on postiže određuje kretanje neto nacionalno financiranih primarnih rashoda opće države. Ostvarivanjem ciljne vrijednosti strukturnog primarnog salda, točnije smanjivanjem strukturnog primarnog manjka, osigurava se srednjoročno smanjivanje udjela manjka opće države i javnog duga u BDP-u, odnosno njihovo zadržavanje u granicama definiranim Paktom.

Republika Hrvatska je prije dostave svojeg Plana zatražila tehničke informacije, koje je Komisija dostavila 21. lipnja 2024. i objavila 14. studenoga. Tehničke informacije sastavljaju se i dostavljaju državama članicama u dva scenarija: jedan podrazumijeva usklađenost sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit, u skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/1263, a drugi bez te zaštitne mjere. U tehničkim informacijama navodi se razina strukturnog primarnog salda u 2028. godini koja je potrebna da se u srednjoročnom razdoblju (definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe) deficit opće države održi ispod 3 % BDP-a, a dug opće države ispod 60 % BDP-a, čak i bez daljnjih proračunskih mjera nakon četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe. U tehničkim informacijama za Republiku Hrvatsku je utvrđeno da bi strukturni primarni manjak na kraju razdoblja prilagodbe (2028., u scenariju bez zaštitne mjere za otpornost na deficit) trebao iznositi najviše - 0,4 % BDP-a. Da bi se to postiglo, definirana je putanja neto nacionalno financiranih primarnih rashoda¹ za razdoblje od 2024. do 2028. godine čiji se rast kreće od 6,4 % u 2025. do 3,7 % u 2028., što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 4,8 %.

Republika Hrvatska je 14. studenog 2024. usvojila te dostavila Vijeću EU i Komisiji prvi Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Republike Hrvatske za razdoblje 2025.-2028. godine kao strateški dokument kojim se definira makroekonomski i fiskalni okvir kao i prioritetne reforme i javna ulaganja za navedeno srednjoročno razdoblje. Republika Hrvatska je 21. studenoga 2024. dostavila dopunu kojom je revidirano kretanje rasta neto rashoda iz Plana, odnosno primijenjen je konzervativniji pristup planiranju fiskalne politike (rashoda) tijekom razdoblja prilagodbe te osigurano da se predviđeni dug opće države uvjerljivo zadrži na prihvatljivim razinama.

¹ Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi opće države bez i) diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii) rashoda za kamate, iii) rashoda za cikličku nezaposlenost, iv) rashoda za EU programe uključujući sufinanciranje te v) jednokratnih i drugih privremenih mjera.

Vijeće EU je 21. siječnja 2025. usvojilo preporuke kojima se odobravaju NSFSP-ovi te definiraju obvezujuće putanje neto primarnih rashoda za 21 državu članicu EU-a, uključujući i RH. Putanja neto primarnih rashoda postala je obvezujuća i definirani su okviri za nacionalnu fiskalnu politiku u razdoblju 2025. - 2028. godine.

Države članice svake godine moraju predstaviti godišnje Izvješće o napretku. Sukladno članku 21. Uredbe (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru, Republika Hrvatska je izradila i dostavila EK-u Izvješće o napretku za 2024. i 2025. godinu.

Izvješće o napretku za 2024. i 2025. godinu Vlada je pripremila sukladno Uputama državama članicama EU-a, vezano uz nužne informacije za nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan te godišnje izvješće o napretku u njegovoj provedbi od strane EK-a iz lipnja 2024. godine. Izvješće je usvojeno na sjednici Vlade održane 22. svibnja 2025. godine. Izvješću o napretku u provedbi NSFSP-a Republike Hrvatske za 2024. i 2025. godinu, pored prikaza i najnovijih projekcija makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja, daje i pregled makroekonomskih i fiskalnih kretanja u 2024. i 2025. godini, osvrst na poštivanje obvezujuće putanje neto primarnih rashoda te pregled stanja i napretka predviđenih reformi i ulaganja s posebnim naglaskom na provedbu Nacionalnog plana otpornosti i oporavka.

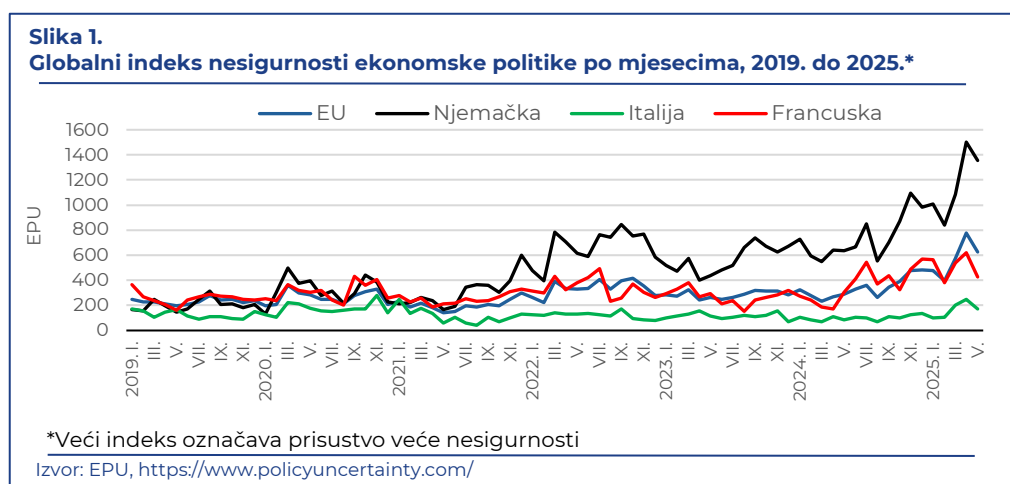
2 GLOBALNA I MAKROEKONOMSKA KRETANJA

Povjerenstvo ističe da je od objave Nacionalnog srednjoročnog fiskalnog strukturnog plana za razdoblje 2025.- 2028. globalno ekonomsko okruženje obilježeno naglašenim geopolitičkim napetostima i povećanom nesigurnošću u trgovinskoj politici, što djeluje na usporavanje globalnog rasta. To potvrđuju različiti globalni pokazatelji poput Indeksa nesigurnosti trgovinske politike (engl. *Trade Policy Uncertainty Index*) koji je zabilježio značajan porast od studenog 2024. godine, u početku kao posljedica najave uvođenja novih carina od strane SAD-a.

Inflacijski pritisci također ostaju izraženi, jer se ubrzanje inflacije predviđa kao izravna posljedica nametanja novih carina. Na nacionalnoj razini, iako je izravna izloženost Republike Hrvatske zbog niskog udjela trgovine sa SAD-om relativno ograničena, domaće gospodarstvo moglo bi biti neizravno pogođeno zbog visokog stupnja otvorenosti i integracije unutar globalnih lanaca opskrbe. Pri tome su prognoze gospodarskog rasta za glavne trgovinske partnere Republike Hrvatske, osobito one unutar Europske unije, već podvrgnute laganim revidiranjima prema dolje u odnosu na prognoze s kraja 2024. godine.

Za Republiku Hrvatsku su pri tome najvažnija predviđena kretanja u Njemačkoj, Italiji, Sloveniji, BiH, Mađarskoj i Austriji kao najvažnijih tržišta za robni izvoz, dok su

Njemačka, Slovenija i Austrija ujedno i najvažnija tržišta za izvoz (turističkih) usluga. Zadnje procjene EK-a za ovu godinu kod Austrije predviđaju nastavak prošlogodišnjeg realnog pada BDP-a, kod Njemačke nakon prošlogodišnjeg pada stagnaciju, a kod Italije i Mađarske nastavak skromnog rasta ispod 1,0 %. Tako bi samo Slovenija i BiH, prema podacima *Eastern Europe Consensus Forecasts*, trebala biti tržišta s dinamičnijim rastom BDP-a, ujedno nešto većim nego u 2024. godini. Odgovarajući trendovi predviđeni su i kod kretanja uvoza roba i usluga ovih zemalja, stoga i bez izraženijih negativnih posljedica novih odluka SAD-a Republika Hrvatska ne može računati sa značajnijim pozitivnim utjecajem rasta inozemne potražnje. Raspoloživi podaci ipak pokazuju da se u prva tri mjeseca ove godine bilježi nešto izraženiji rast vrijednosti robnog izvoza, pretežno uslijed povećane vrijednosti izvoza naftnih derivata i električne energije.



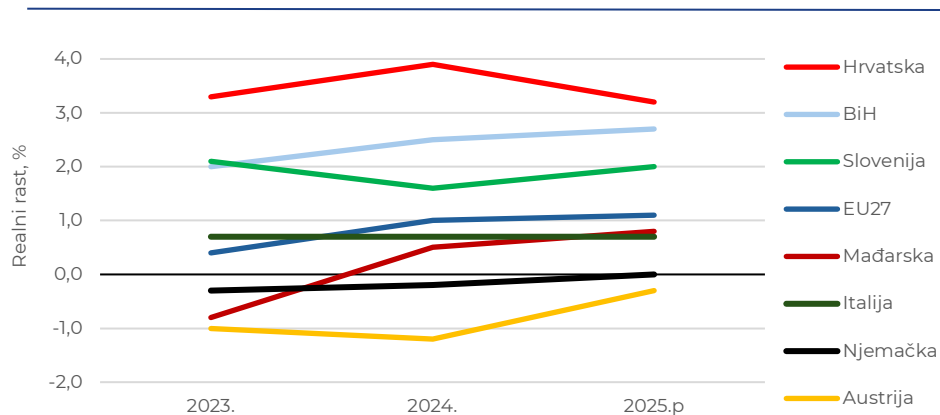
Pored prisutnih globalnih trgovinskih napetosti, napad Rusije na Ukrajinu potaknuo je novi val ulaganja u obranu europskih zemalja, dok su istovremeni konflikti na Bliskom istoku, u Sjevernoj Koreji, Tajvanu i Kašmiru dodatno povećali globalni geopolitički rizik i također imali negativan utjecaj na gospodarska očekivanja.

Unatoč nepovoljnim globalnim uvjetima, hrvatsko gospodarstvo pokazalo je snažnu otpornost u 2024. godini, zabilježivši jednu od najviših stopa rasta u EU-u. Realni rast BDP-a je iznosio visokih 3,9 %, a unatoč znatnom usporavanju rasta cijena, nominalni je rast, uz i nadalje visok deflator BDP-a od 5,6 %, iznosio čak 9,7 %. Takav rast prvenstveno je posljedica izraženog rasta potrošnje stanovništva te u nešto manjoj mjeri porasta vrijednosti investicija u fiksni kapital, odnosno njihove kombinacije.

Povećanje potrošnje stanovništva temeljilo se na znatnom realnom porastu neto plaća, mirovina i drugih socijalnih primanja, pozitivnim trendovima na tržištu rada, oporavku kreditne aktivnosti prema stanovništvu te i dalje visokim osobnim doznakama iz inozemstva, a bitan faktor rasta bio je i snažan oporavak sklonosti potrošnji. S druge strane, snažan utjecaj na kretanje investicija imale su javne

investicije obilato financirane sredstvima EU-a(uključujući obnovu od potresa), a rast su poticali i drugi oblici državne potrošnje.

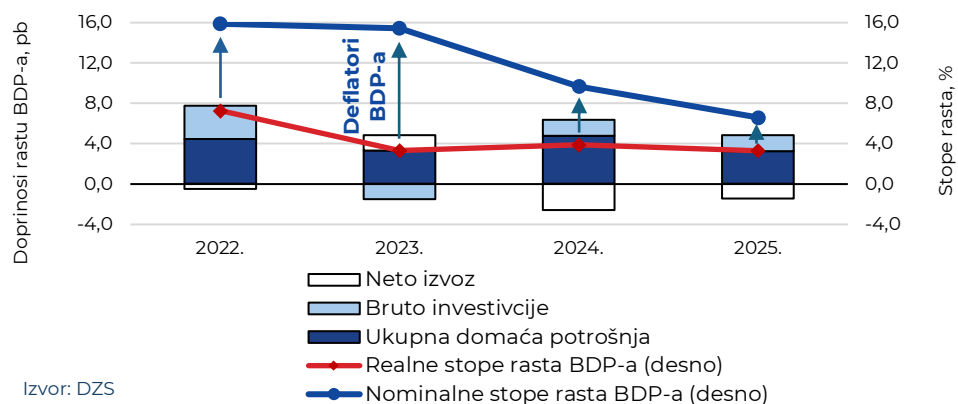
Slika 2.
Realni rast BDP-a najvažnijih izvoznih tržišta za Hrvatsku, %, od 2023. do 2025. godine



Izvor: Eurostat, Europska komisija, EECF

Za ovu godinu Ministarstvo financija i EK predviđaju da će hrvatsko gospodarstvo rasti za 3,3 %, odnosno 3,2 %, što ukazuje na umjereno usporavanje realnog (i nominalnog) rasta BDP-a u odnosu na prethodne godine. Očekuje se da će ekonomski rast u 2025. godini ostati prvenstveno potaknut domaćom potražnjom i pozitivnim trendovima na tržištu rada, dok će vanjska potražnja zbog navedenih razloga znatno manje doprinijeti rastu.

Slika 3. Realne stope rasta BDP-a i doprinosi komponenta u RH u razdoblju od 2020. do 2024. godine



Izvor: DZS

3 FISKALNA KRETANJA

U 2024. godini je slijedom ostvarenih prihoda opće države u iznosu od 39,1 milijardu eura ili 45,6 % BDP-a i izvršenih rashoda u iznosu od 41,1 milijardu eura ili 48 % BDP-a, manjak proračuna opće države iznosio je 2,03 milijarde eura ili 2,4 % BDP-a.

Opisani rast BDP-a doveo je do smanjivanja udjela pojedinih fiskalnih pokazatelja u BDP-u. To se prije svega odnosi na udio javnog duga čiji je udio, unatoč nominalnom rastu za približno milijardu eura, smanjen sa 61,8 % u 2023. na 57,6 % u prošloj godini, te na kretanje manjka opće države za 2024. godinu. Međutim, istodobno je manjak opće države znatno povećan u odnosu na prethodnu godinu, s -0,8 % BDP-a na čak -2,4 % BDP-a, unatoč povoljnim gospodarskim kretanjima. Takvo povećanje manjka bilo je posljedica znatno izraženijeg povećanja rashoda opće države u odnosu na prihode i to u razdoblju povoljnog gospodarskog ciklusa.

Tablica 1.

Ostvarenja za 2024. godinu i projekcije fiskalnih pokazatelja za 2025. godinu u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu i Izvješću o napretku

	2024.	2025. NSFSP (studen 2024.)	2025. Izvješće o napretku u provedbi (svibanj)
Maksimalni rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda - Obvezujuća fiskalna putanja, %	18,6	6,4	6,4
Rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda, %*	17,5	6,3	7,6
Ukupni prihodi opće države, udio u BDP-u %	45,6	46,3	46,3
Ukupni rashodi opće države, udio u BDP-u %	48,0	48,6	49,2
Manjak opće države (% BDP-a)	-2,4	-2,3	-2,9
Javni dug (% BDP-a)	57,6	55,8	56,9

Izvor: MFIN

*podatak iz Nacrta proračunskog plana za 2025. godinu

Za ovu, kao i sljedeće tri godine, Republika Hrvatska je u svom NSFSP-u bila nešto ambicioznija od zadanih okvira te je uz konzultacije s EK-om predvidjela smanjiti vrijednost strukturnog primarnog salda na -0,2 % BDP-a u 2028. godini. To se planiralo ostvariti uz prosječan godišnji rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda u razdoblju 2025. – 2028. od 4,8 % i njihov kumulativni rast u sve četiri godine od 20,5 % (2028. u odnosu na 2024. godinu). Izraženiju fiskalnu konsolidaciju u svom prvom NSFSP-u Republika Hrvatska je ipak odgodila za 2026. godinu te je uz blago smanjivanje strukturnog primarnog salda od 0,2 postotna boda za 2025. godinu predvidjela daljnji porast manjka opće države na -2,3 % BDP-a (u trenutku donošenja

NSFSP-a manjak za 2024. se procjenjivao na -2,1 % BDP-a). Izvješće o napretku iz svibnja 2025. dodatno pogoršava fiskalnu sliku: manjak opće države za 2025. se procjenjuje na -2,9 % BDP-a, a udio ukupnih rashoda povećan je na 49,2 % BDP-a, u odnosu na 48,6 % koliko je bilo planirano NSFSP-om. Drugim riječima, i za 2025. godinu predviđen je nastavak ekspanzivne fiskalne politike prisutne od 2023. godine.

Nastavak ekspanzivne fiskalne politike potvrđuju i podaci o strukturi rashoda. Naime, u prvom dijelu 2025. godine fiskalna politika je nastavila biti izrazito socijalno orijentirana. Nakon što je u 2024. godini rast udjela naknada zaposlenima i socijalnih naknada opće države (po ESA 2010) najviše utjecao na povećanje udjela ukupnih rashoda u BDP-u (s 46,8 % na 48,0 % BDP-a), prvi dio 2025. godine obilježen je s više zakonskih izmjena koje nastavljaju u tom smjeru. Konkretnije, povećan je iznos naknade za novorođeno dijete, limit naknade roditeljskog dopusta, prihvaćen je i osmi paket mjera zaštite stanovništva od posljedica rasta cijena koji je uključio i jednokratnu naknadu za umirovljenike i korisnike naknade za starije osobe, isplaćena je uskrsnica za sve umirovljenike, a predstavljeni su i prijedlozi Zakona o mirovinskom osiguranju i Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju koji bi trebali dovesti do povećanja iznosa mirovina i naknada za vrijeme privremene nesposobnosti za rad.

U proračunu opće države za ovu godinu prema NSFSP-u predviđen je lagani rast udjela naknada za zaposlene u BDP-u od 0,2 postotna boda te rast socijalnih transfera od 0,1 postotni bod u odnosu na tadašnju procjenu za 2024. godinu. To je uz projekciju nominalnog rasta BDP-a od 7,0 % ostavljalo prostor za nominalni rast naknada zaposlenima te socijalnih naknada od približno 8 %. Pri tome treba napomenuti da su za 2025. godinu pregovorima dogovorena dva povećanja osnovice za izračun plaća od 3 % (u veljači i rujnu) i da će biti provedena dva redovna usklađivanja mirovina od kojih je prvo iznosilo 3,03 %, a iznos drugog će ovisiti o kretanju plaća i inflacije u prvoj polovini godine.

Već u prvim mjesecima godine značajan dio fiskalnog prostora namijenjenog naknadama za zaposlene bio je potrošen zbog povećanja plaća koje je proizašlo iz primjene novih koeficijenata. Naime, tijekom zadnja tri kvartala 2024. godine iznos naknada bio je približno 400 milijuna eura veći nego u prvom kvartalu, što je stvorilo višu osnovicu za 2025. godinu. Istodobno, budući da mirovine čine oko 65 % ukupnih socijalnih naknada opće države, prostor za dodatno povećanje socijalnih izdataka bez negativnog utjecaja na fiskalni saldo ili bez potrebe za preraspodjelom unutar proračuna bio je izrazito ograničen. Zbog navedenog, ali i zbog blage korekcije projekcije nominalnog rasta BDP-a na niže, u Izvješću o napretku došlo je do osjetne revizije udjela ovih rashoda u BDP-u, a time i korekcije ukupnih rashoda te očekivanog manjka opće države.

Tablica 2.

Ostvarenja za 2024. godinu i projekcije udjela pojedinih rashoda opće države u BDP-u za 2025. godinu u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu i Izvješću o napretku

	2024. Plan kod donošenja NSFSP-a	2024. Ostvarenje	2025. NSFSP (studen 2024.)	2025. Izvješće o napretku u provedbi (svibanj 2025.)
Naknade zaposlenima	12,8	13,0	13,0	13,5
Intermedijarna potrošnja	7,4	7,6	7,4	7,5
Rashodi za kamate	1,5	1,5	1,6	1,4
Socijalne naknade (ukupno)	14,9	15,0	15,0	15,9
Subvencije	1,6	1,6	1,4	1,4
Ostali tekući transferi	2,2	2,0	2,2	1,9
Bruto investicije u fiksni kapital	5,7	5,1	5,8	5,4
Kapitalni transferi	1,8	2,2	2,1	2,1
Ostali kapitalni rashodi	0,1	0,0	0,2	0,1
Ukupni rashodi	47,9	48,0	48,6	49,2

Izvor: MFIN

4 POSTIZANJE CILJEVA PLANA I RIZICI

Obvezujuća fiskalna putanja Republike Hrvatske usuglašena je s EK-om na način da u okviru svoje srednjoročne fiskalne prilagodbe osigura dostizanje ciljanog primarnog strukturnog manjka od 0,4 % BDP-a do kraja 2028. godine. Ta vrijednost, sukladno izračunima EK-a, osigurava da i u dugoročnom razdoblju nakon završetka fiskalne prilagodbe (tj. do 2038. godine) Republika Hrvatska zadrži svoj fiskalni saldo ispod 3 % BDP-a te javni dug ispod 60 % BDP-a.

Vijeće EU-a je u siječnju 2025. godine prihvatilo projekciju prema kojoj je rast neto primarnih rashoda u ovoj godini trebao iznositi najviše 6,4 %. Tu projekciju Republika Hrvatska ipak neće ispoštovati, jer će njezini neto primarni rashodi u ovoj godini prema novoj projekciji rasti za 7,6 %, odnosno rast primarnih rashoda u Republici Hrvatskoj bit će za 1,2 postotna boda veći od onog koji je prihvatilo Vijeće EU-a. Razlog tome su prvenstveno navedeni povećani izdaci za plaće u državnoj i javnoj upravi te povećani izdaci za skrb o najranjivijim skupinama društva, posebno u dijelu mirovina i mirovinskih primanja. Međutim, u 2024. je ostvarena niža stopa rasta neto primarnih rashoda od definirane vrijednosti, 17,5 % umjesto 18,6 % te je Republika Hrvatska ostvarila tzv. pozitivan "kredit" na kumulativnom dijelu kontrolnog računa koji će se prema novim projekcijama iskoristiti u ovoj godini.

Kao posljedica povećanja rashoda (projekcija udjela prihoda u BDP-u je ostala ista) značajno se pogoršavaju projicirani fiskalni pokazatelji za 2025. godinu. Prema novim projekcijama bi strukturni primarni manjak trebao iznositi -2,2 % BDP-a i biti 0,5

postotnih bodova veći nego u 2024. godini, manjak opće države bi trebao dosegnuti - 2,9 % umjesto -2,3 % BDP-a, a udio javnog duga bi na kraju godine trebao biti 56,9 % BDP-a ili 0,9 postotnih bodova više nego je previđeno NSFSP-om u studenom prošle godine.

Tablica 3.

Obvezujuća fiskalna putanja, izvršenje i projekcije

	2024.	2025.p	2026.p	2027.p	2028.p
Preporuka komisije					
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, stopa rasta %	18,6	6,4	4,9	4,1	3,7
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, kumulativna stopa rasta %	18,6	26,2	32,3	37,8	42,9
Izvršenje / projekcija					
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, stopa rasta %	17,5	7,6	-	-	-
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, kumulativna stopa rasta %	17,4	26,6	-	-	-

Izvor: MFIN, EK

Također, treba napomenuti da će Republika Hrvatska iskoristiti dodatni fiskalni prostor koji je EK svojom odlukom iz ožujka predvidjela za financiranje obrane i obrambene industrije. Tako odobrenom nacionalnom klauzulom o odstupanju od zadanih fiskalnih pravila može doći do još izraženijeg povećanja rashoda i posljedično drugih fiskalnih pokazatelja u odnosu na trenutni plan, odnosno sasvim je izvjesno da će manjak opće države u ovoj godini premašiti gornju granicu od 3,0 % BDP-a.

Na kraju razdoblja prilagodbe u 2028. godini očekuje se manjak proračuna opće države prema ESA 2010 u visini 1,5 % BDP-a te smanjenje udjela javnog duga na 53,1 % BDP-a. Takva ostvarenja, uz pretpostavljeno poštivanje nametnutih ograničenja u povećanju neto nacionalno financiranih primarnih rashoda, najviše će ovisiti od godišnjih ostvarenja BDP-a, a dodatno se mora uzeti u obzir aktivacija klauzule o odstupanju od Pakta zbog povećanih izdataka za obranu koja može trajati sve do 2028. godine. Pored toga, prisutan je i određeni rizik od uobičajene fiskalne ekspanzije pred parlamentarne izbore koji će se održati u toj godini. Kada se promatra samo potencijalni utjecaj slabijih ostvarenja BDP-a, postoje rizici od izraženijeg usporavanja domaće potražnje od projekcija, ali se trenutno veći dio rizika ipak povezuje s globalnim okolnostima.

Povjerenstvo razumije cilj Vlade u poboljšanju položaja i standarda stanovništva (što se postiglo i kroz sedam krugova porezne reforme uz znatan utjecaj na smanjenje

poreznih prihoda). Ipak, Povjerenstvo smatra da bi fiskalna politika trebala biti protuciklična, tj. u razdobljima gospodarskog rasta pridonositi smanjenju dugoročnih troškova zaduživanja te stvaranju fiskalnog prostora za poticanje gospodarske aktivnosti u vremenima krize. Prema dostupnim podacima, aktualnu fiskalnu politiku Povjerenstvo i dalje ocjenjuje kao ekspanzivnu i procikličnu, odnosno Republika Hrvatska koristi rast gospodarske aktivnosti za povećanje proračunskih rashoda. Takav pristup, međutim, nosi rizike negativnih posljedica u slučaju usporavanja globalnog, a posljedično i domaćeg gospodarstva, do kojeg će prije ili kasnije neminovno doći.

Ekspanzivnost fiskalne politike Povjerenstvo posebno uočava kod socijalnih naknada te još naglašenije kod plaća u javnim i državnim službama. Iznos tekućih socijalnih naknada opće države je u 2024. godini bio 44,7 % veći nego u 2021. godini (kumulativna inflacija je iznosila 23,3 %) te je zadržan udio socijalnih naknada u BDP-u na razini od približno 15 % unatoč dinamičnom nominalnom rastu BDP-a. S druge strane, naknade zaposlenicima su u odnosu na 2021. godinu povećane čak 53,8 %, a udio tih izdataka u BDP-u je povećan s 12,4 % na 13,0 % te će se, prema Izvješću o napretku NSFSP-a, u ovoj godini dodatno povećati na 13,5 % BDP-a.

Povjerenstvo također naglašava utjecaj tekućih globalnih geopolitičkih neizvjesnosti na fiskalna kretanja, kao i dodatne pritiske na proračun i javni dug koji se očekuju u bližoj budućnosti zbog demografskih i klimatskih promjena, kretanja globalnog gospodarstva, kamatnih stopa na globalnom tržištu te ukupne fiskalne politike na razini EU-a. Stoga je svakako poželjno i korisno ispunjavati fiskalne okvire nametnute pravilima EU-a i razumnom fiskalnom politikom osigurati dugoročnu fiskalnu stabilnost.