



**POVJERENSTVO
ZA
FISKALNU POLITIKU**

OCJENA

IZVJEŠĆA O NAPRETKU U PROVEDBI NACIONALNOG SREDNJOROČNOG FISKALNO- STRUKTURNOG PLANA REPUBLIKE HRVATSKE ZA 2025. I 2026. GODINU

Izdavač:

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Za izdavača:

prof. dr. sc. Sandra Krtalić
predsjednica Povjerenstva

Adresa:

Boškovićeve 23
10000 Zagreb

Telefon:

+385 1 6341 070

Službena mrežna stranica:

www.pfp.hr

E-mail:

info@pfp.hr

U okviru primjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti (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

1	UVODNO	6
2	MAKROEKONOMSKA KRETANJA I UTJECAJ GLOBALNIH OKOLNOSTI ...	8
3	FISKALNA KRETANJA	13
4	POSTIZANJE CILJEVA PLANA I RIZICI	18

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 14. sjednici održanoj 12. svibnja 2026. godine razmotrilo Izvješće o napretku u provedbi Nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Republike Hrvatske za 2025. i 2026. godinu (dalje u tekstu: Izvješće o napretku), prihvaćenog na 167. sjednici Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlade RH) od 7. svibnja 2026. godine.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku drugu godinu zaredom daje ocjenu godišnjeg izvješća o napretku u provedbi Nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Plan ili NSFSP), koji predstavlja dugoročni okvir makroekonomske i fiskalne politike usmjeren na poticanje stabilnog gospodarskog rasta bez stvaranja nepovoljnih fiskalnih učinaka, odnosno na osiguravanje dugoročne održivosti javnih financija. Pritom Povjerenstvo ističe ključne elemente fiskalnih kretanja, dok će Europska komisija, u skladu sa svojim nadležnostima i ovlastima, ocijeniti vođenje fiskalne politike u kontekstu reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu (dalje u tekstu: Pakt).

Povjerenstvo ocjenjuje da je fiskalna politika u 2025. godini zadržala ekspanzivan i prociklički karakter, što se očituje u bržem rastu rashoda opće države u odnosu na prihode te u pogoršanju salda opće države. Manjak opće države neznatno je premašio gornju granicu od 3 % BDP-a propisanu Paktom, dok su negativna odstupanja u odnosu na projekcije zabilježena i kod primarnog te strukturnog salda, koji predstavljaju važne pokazatelje fiskalne pozicije. Najveći doprinos rastu rashoda u 2025., kao i u prethodnoj godini, proizlazi iz povećanja naknada zaposlenima i socijalnih naknada. Iako dio tih kretanja odražava opravdane prilagodbe nakon razdoblja povišene inflacije, njihov kumulativni učinak na razinu rashoda ima trajan učinak.

Nova reformirana inačica Pakta iz 2024. godine temelji se na definiranim maksimalnim godišnjim stopama rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda (u daljnjem tekstu: neto rashodi) tijekom srednjoročnog razdoblja. U kontekstu fiskalnog upravljanja, uvođenje pravila o neto rashodima uspostavlja okvir za kontrolu rasta javne potrošnje i vođenje stabilizacijske fiskalne politike. Vlada Republike Hrvatske definirala je putanju rasta neto rashoda u NSFSP-u za razdoblje od 2025. do 2028. godine, što je potvrdilo Vijeće Europske unije te preporučilo maksimalne kumulativne stope rasta neto rashoda.

Aktualne projekcije pokazuju značajna odstupanja od planiranih ograničenja, pri čemu rast neto rashoda premašuje zadane ciljeve utvrđene srednjoročnim fiskalnim planom. Za 2025. godinu bio je planiran rast od 6,4 %, dok aktualni podaci Ministarstva financija pokazuju ostvareni rast od 11,1 %, što predstavlja prekoračenje ciljane razine neto rashoda u iznosu od 1,9 % BDP-a, bez aktivacije dodatnih izuzeća. Za 2026. godinu projicirani rast iznosi 5,6 %, što je iznad referentne stope od 4,9 %. Kumulativno rast neto rashoda u razdoblju 2024.–2026. doseže 37,6 %, čime za 5,3 postotna boda premašuje izvorno planiranih 32,3 %. Diskrepancije između planiranih i realiziranih stopa rasta neto rashoda ukazuju na odstupanje od fiskalnog okvira predviđenog NSFSP-om.

Ostvarivanje planiranih kumulativnih ciljeva u preostalom razdoblju Plana zahtijevalo bi vrlo niske stope rasta rashoda, koje se trenutačno čine teško ostvarivima. Naime, uz pretpostavku ostvarenja projiciranog rasta neto rashoda prema Izvješću o napretku u 2026. godini, rast neto rashoda u 2027. i 2028. godini bi u prosjeku morao biti na godišnjoj razini 1,9 % da bi se ostvarila zadana kumulativna razina.

Pritom je važno istaknuti da se fiskalna politika tijekom razdoblja obuhvaćenog NSFSP-om suočavala, a i nadalje se suočava, s nepovoljnim globalnim okolnostima i nužnim prilagodbama pojedinih politika koje imaju značajan učinak na proračunske rashode. U tom se kontekstu osobito izdvajaju obrambeni rashodi, koji bi se do 2035. godine trebali povećati na 3,5 % BDP-a, odnosno na 5,0 % BDP-a kada se uključe i rashodi za sigurnost šire namjene, uključujući civilne komponente. Slijedom toga, Vlada RH je aktivirala nacionalnu klauzulu o privremenom izuzeću rashoda za obranu od primjene fiskalnih pravila, u skladu s preporukama Europske komisije. Međutim, potrebno je naglasiti da takvo izuzeće, prema važećim propisima, ne bi trebalo utjecati na srednjoročnu putanju duga opće države, da je namijenjeno isključivo rashodima za obranu te da se problem povećanih obrambenih rashoda može trajno riješiti jedino davanjem većeg prioriteta tim rashodima u odnosu na druge oblike javne potrošnje.

U kontekstu provedbe NSFSP-a valja istaknuti trend nastavka smanjenja udjela duga opće države u BDP-u. Tijekom 2025. i 2026. godine na njegovo smanjenje najviše utječu inflacija i realni rast BDP-a, dok su rashodi za kamate i primarni manjak djelovali u suprotnom smjeru. Prema Izvješću o napretku, udio duga opće države trebao bi se smanjiti s 57,4 % BDP-a na kraju 2024. godine na 54,8 % BDP-a na kraju 2026. godine, odnosno za 2,6 postotna boda. Visoka razina investicija u fiksni kapital, financirana sredstvima Europske unije, značajno je pridonijela gospodarskom rastu i razvoju te povećala udio prihoda i rashoda proračuna opće države u BDP-u.

S obzirom na navedeno, Povjerenstvo poziva Vladu Republike Hrvatske na vođenje restriktivnije i fiskalno održive politike radi očuvanja stabilnosti javnih financija i stvaranja fiskalnog prostora za buduće izazove. Iako važeći proračunski dokumenti (Državni proračun za 2026. godinu s projekcijama za 2027. i 2028. godinu te Izvješće o napretku u provedbi NSFSP-a Republike Hrvatske za 2025. i 2026. godinu) predviđaju stabilizaciju fiskalnih trendova, povoljniji fiskalni pokazatelji očekivali su se i za 2025. godinu prema ranijim projekcijama, dok su konačna ostvarenja osjetno nepovoljnija. Povjerenstvo napominje da se navedena kretanja odvijaju u uvjetima usporavanja gospodarske aktivnosti i slabljenja trendova na tržištu rada, što dodatno naglašava važnost opreznog i odgovornog upravljanja javnim financijama u nadolazećem razdoblju.

1 UVODNO

Reformirani okvir gospodarskog upravljanja na razini Europske unije stupio je na snagu 30. travnja 2024. godine, čime je zaključen proces njegove reforme (European Governance Review – EGR), pokrenut krajem 2021. godine. Cilj reformskog procesa bio je pojednostavnjenje fiskalnih pravila te njihovo veće prilagođavanje specifičnostima država članica, uz istodobno povećanje prostora za ciljana javna ulaganja, ponajprije u zelenu tranziciju, digitalnu transformaciju i obranu. Novim je pravilima propisano da svaka država članica mora izraditi Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan za razdoblje od četiri godine, odnosno u produljenom obliku od sedam godina, u kojem se, u skladu s okvirima Europske komisije, utvrđuje fiskalna prilagodba te definiraju odgovarajuće strukturne reforme i planirane javne investicije. Pritom fiskalnu osnovu i nadalje čine odredbe Pakta kojim se ograničava godišnji manjak opće države na 3 % BDP-a te javni dug na 60 % BDP-a.

Na temelju navedenih kriterija uspostavljena je i diferencijacija država članica u pogledu okvira za izradu NSFSP-a. Države koje u 2023. godini nisu ispunjavale jedan ili oba navedena fiskalna kriterija, odnosno čiji se javni dug nije smanjivao zadovoljavajućom dinamikom, od Europske su komisije dobile tzv. referentne putanje. Suprotno tome, države članice s povoljnijim fiskalnim pokazateljima, među kojima je bila i Republika Hrvatska, dobile su tzv. tehničke informacije, koje omogućuju veći stupanj fleksibilnosti u određivanju fiskalne prilagodbe. Za razliku od referentnih putanja, tehničke informacije ne uključuju zaštitnu klauzulu, odnosno mehanizam koji dodatno jača fiskalnu stabilnost kroz strože zahtjeve prilagodbe. Fiskalna prilagodba u okviru izrade NSFSP-a definira se projekcijom strukturnog primarnog salda opće države, dok se obvezna fiskalna putanja za njegovo ostvarenje operacionalizira kroz kretanje neto nacionalno financiranih primarnih rashoda opće države. Ostvarenjem ciljane razine strukturnog primarnog salda, odnosno smanjenjem strukturnog primarnog manjka, osigurava se srednjoročno smanjenje udjela manjka opće države i javnog duga u BDP-u, odnosno njihovo zadržavanje unutar granica utvrđenih Paktom.

Republika Hrvatska je prije dostave vlastitog Plana zatražila tehničke informacije, koje je Europska komisija dostavila 21. lipnja 2024., a javno objavila 14. studenoga 2024. godine. Tehničke informacije izrađuju se u dva scenarija: prvi uključuje usklađenost sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit, u skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/1263, dok drugi scenarij pretpostavlja njezinu izostavu. U tim se informacijama utvrđuje razina strukturnog primarnog salda u 2028. godini potrebna za osiguranje da se u srednjoročnom razdoblju (definiranom kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe) deficit opće države zadrži ispod 3 % BDP-a,

a javni dug ispod 60 % BDP-a, i to čak i bez dodatnih fiskalnih mjera nakon četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe. Za Republiku Hrvatsku utvrđeno je da bi strukturni primarni manjak na kraju razdoblja prilagodbe (2028. godina, u scenariju bez zaštitne mjere za otpornost na deficit) trebao iznositi najviše -0,4 % BDP-a. Radi ostvarenja tog cilja definirana je putanja neto nacionalno financiranih primarnih rashoda za razdoblje od 2024. do 2028. godine, pri čemu se njihov rast kreće od 6,4 % u 2025. do 3,7 % u 2028. godini, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 4,8 % u promatranom razdoblju.

Republika Hrvatska je 14. studenoga 2024. usvojila te dostavila Vijeću Europske unije i Europskoj komisiji prvi Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Republike Hrvatske za razdoblje 2025.-2028. godine, kao strateški dokument kojim se definira makroekonomski i fiskalni okvir, zajedno s prioritetnim reformama i javnim ulaganjima za navedeno srednjoročno razdoblje. Dana 21. studenoga 2024. godine Republika Hrvatska je dostavila dopunu Plana kojom je revidirano kretanje rasta neto rashoda, uz primjenu konzervativnijeg pristupa planiranju fiskalne politike tijekom razdoblja prilagodbe, s ciljem osiguranja uvjerljivog zadržavanja duga opće države na prihvatljivim razinama. Vijeće Europske unije je 21. siječnja 2025. godine usvojilo preporuke kojima se odobravaju nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi te se utvrđuju obvezujuće putanje neto primarnih rashoda za 21 državu članicu Europske unije, uključujući i Republiku Hrvatsku. Time je putanja neto primarnih rashoda postala pravno obvezujuća, čime su definirani okviri za vođenje nacionalne fiskalne politike u razdoblju 2025.–2028. godine.

Sukladno članku 21. Uredbe (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru, države članice obvezne su na godišnjoj razini podnositi Izvješće o napretku. U tom je kontekstu Republika Hrvatska izradila i dostavila Europskoj komisiji Izvješće o napretku u provedbi NSFSP-a RH za 2025. i 2026. godinu. Ovo Izvješće koje predstavlja drugo godišnje izvješće o provedbi usvojenog Plana iz 2024. godine, Vlada Republike Hrvatske pripremila je u skladu s Uputama Europske komisije državama članicama o nužnim informacijama za izradu nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova te godišnjih izvješća o napretku, iz lipnja 2024. godine. Izvješće je usvojeno na sjednici Vlade RH održanoj 7. svibnja 2026. godine. Dokument prikazuje najnoviju projekciju makro-fiskalnog okvira za 2026., kao i njegovo izvršenje za 2025. godinu. Također uključuje i prikaz provedbe obvezujuće putanje neto primarnih rashoda te širih reformi i ulaganja u kontekstu Europskog semestra.

2 MAKROEKONOMSKA KRETANJA I UTJECAJ GLOBALNIH OKOLNOSTI

Makroekonomsko okruženje u drugoj godini provedbe NSFSP-a obilježeno je izraženom razinom globalnih neizvjesnosti i rizika, kao i inflacijskim pritiscima na domaćem tržištu koji nadmašuju očekivanja te su znatno izraženiji u odnosu na prosjek Europske unije.

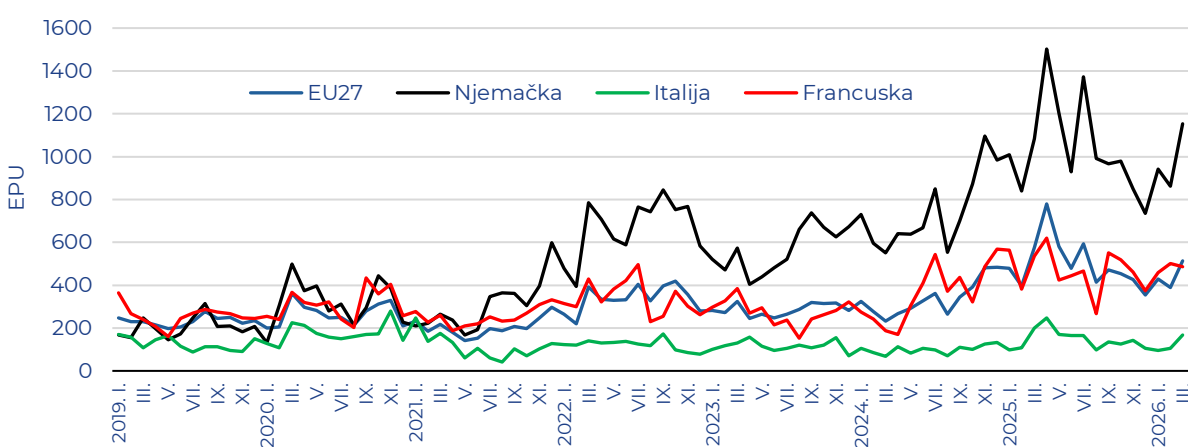
Izbijanje sukoba na Bliskom istoku dodatno je poremetilo globalnu ekonomsku ravnotežu. Poremećaji u opskrbi kroz Hormuški tjesnac i oštećenja ključne energetske infrastrukture uzrokovali su rast cijena energije te narušili globalne opskrbe lance, uključujući tržište gnojiva. U nadolazećim se mjesecima očekuje i utjecaj na međunarodni zračni prijevoz zbog smanjene dostupnosti goriva. Navedeni poremećaji generiraju znatan uvozni inflacijski pritisak, osobito u Europi, što će utjecati na buduće odluke monetarne politike.

Istodobno je povećana volatilnost financijskih tržišta, a došlo je i do blagog pooštavanja financijskih uvjeta. I prije rata, globalno okruženje bilo je fragmentirano, ali je bilježilo umjeren rast. U Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) rast je usporio u drugom dijelu 2025., iako je i dalje ostao dinamičniji nego u europodručju. Kina je održavala snažnu proizvodnju, potaknutu i izvozom unatoč američkim carinama.

Navedeni razvoj događaja, uz jačanje trgovinskih napetosti, rezultirao je revizijama globalnih projekcija rasta naniže. Međunarodni monetarni fond (dalje u tekstu: MMF) je u travnju revidirao procjenu globalnog rasta s 3,3 % na 3,1 % za tekuću godinu, uz istodobno povećanje projekcije globalne inflacije s 3,8 % na 4,4 % za 2026., odnosno s 3,4 % na 3,7 % za 2027. godinu. S druge strane, OECD u svojoj proljetnoj prognozi za 2026. očekuje umjeren, ali stabilan globalni rast oko 3 %, uz usporavanje u odnosu na ranije razdoblje zbog pojačanih geopolitičkih rizika. Ključni faktor neizvjesnosti ostaje rat na Bliskom istoku koji remeti energetska tržišta i globalne opskrbe lance, posebno kroz volatilnost cijena nafte i plina. Inflacija je ponovno pod pritiskom rasta cijena energije, stoga se očekuje da će u 2026. godini ostati viša nego što je ranije predviđeno, osobito u razvijenim gospodarstvima. Eurozona bilježi slabiji rast zbog energetske troškova, dok SAD usporava, a Kina održava relativno stabilnu, ali nešto slabiju dinamiku rasta. OECD upozorava da su rizici za globalno gospodarstvo pretežno negativni te da bi dugotrajniji poremećaji u opskrbi energijom mogli dodatno usporiti rast i pojačati inflacijske pritiske. U takvom okruženju OECD preporučuje opreznu monetarnu politiku, ciljane i vremenski ograničene fiskalne mjere te jačanje energetske učinkovitosti.

Međunarodni geopolitički rizik potiče već ionako visoku razinu gospodarske neizvjesnosti, što se odražava u većoj volatilnosti cijena energenata i financijskih uvjeta te u pogoršanju očekivanja sudionika na tržištu. Taj se trend također očituje u kompozitnim pokazateljima neizvjesnosti, uključujući globalni indeks ekonomske neizvjesnosti (Economic Policy Uncertainty – EPU), koji je tijekom protekle godine pokazao visoku volatilnost. Od travnja 2025. američki EPU indeks zabilježio je izrazit skok, koji se vremenski poklapa s najavama novih mjera trgovinske politike. U Europi je povišena razina neizvjesnosti prisutna od rujna 2025. godine, ponajprije zbog pregovora o trgovinskim sporazumima s američkom administracijom te geopolitičkih napetosti u susjednim zemljama, uz znatne razlike između pojedinih država članica. U ožujku 2026. godine globalni EPU indeks zabilježio je dodatni skok uzrokovan eskalacijom sukoba na Bliskom istoku.

Slika 1.
Globalni indeks nesigurnosti ekonomske politike po mjesecima, 2019. do 2026.*



Izvor: EPU, <https://www.policyuncertainty.com/> *Veći indeks označava prisustvo veće nesigurnosti

Visoka razina globalne neizvjesnosti već je i prije eskalacije sukoba na Bliskom istoku imala značajan utjecaj na gospodarstvo Europske unije (dalje u tekstu: EU) te nacionalna gospodarstva država članica. Ratni sukob Rusije i Ukrajine doveo je do strukturnih promjena u energetskej politici Europske unije, ponajprije kroz provedbu plana REPowerEU, integriranog u Mehanizam za oporavak i otpornost u veljači 2023. godine. Uslijedile su i značajne promjene u području obrambene politike EU-a. U okviru plana ReArm Europe, predstavljenog u ožujku 2025. godine, omogućena je aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju od fiskalnih pravila radi povećanih izdvajanja za obranu, uz istodobno uspostavljanje instrumenta SAFE, kojim su osigurani povoljni zajmovi u iznosu od 150 milijardi eura za nabavu vojne opreme i jačanje europske obrambene industrije.

Nacionalna klauzula o odstupanju za Republiku Hrvatsku aktivirana je u srpnju 2025. godine, što podupire planiranu dinamiku rasta rashoda za obranu. Prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda i nacionalnoj proračunskoj metodologiji pri izradi proračuna za 2026. godinu upravo se kod rashoda za obranu u razdoblju do 2028. godine očekivao najizraženiji rast među svim kategorijama, s povećanjem od 79,4 % u odnosu na 2024. godinu. Iako je određeni rast rashoda za obranu već bio uključen u projekcije NSFSP-a za razdoblje 2025.–2028., izvjesno je da će dodatna proračunska opterećenja u ovom segmentu u većoj mjeri utjecati na fiskalni okvir te u znatnoj mjeri povećati odstupanja od fiskalnih ciljeva utvrđenih Planom¹.

Sukladno navedenim globalnim kretanjima, očekuje se da će Europska komisija u svojim proljetnim projekcijama dodatno sniziti prognoze gospodarskog rasta za Europsku uniju, a vjerojatno i za Republiku Hrvatsku, koja je u znatnoj mjeri izložena kretanjima potražnje na tržištu EU-a. Takvi uvjeti predstavljaju dodatni otežavajući čimbenik za ostvarenje proračunskih ciljeva i provedbu NSFSP-a.

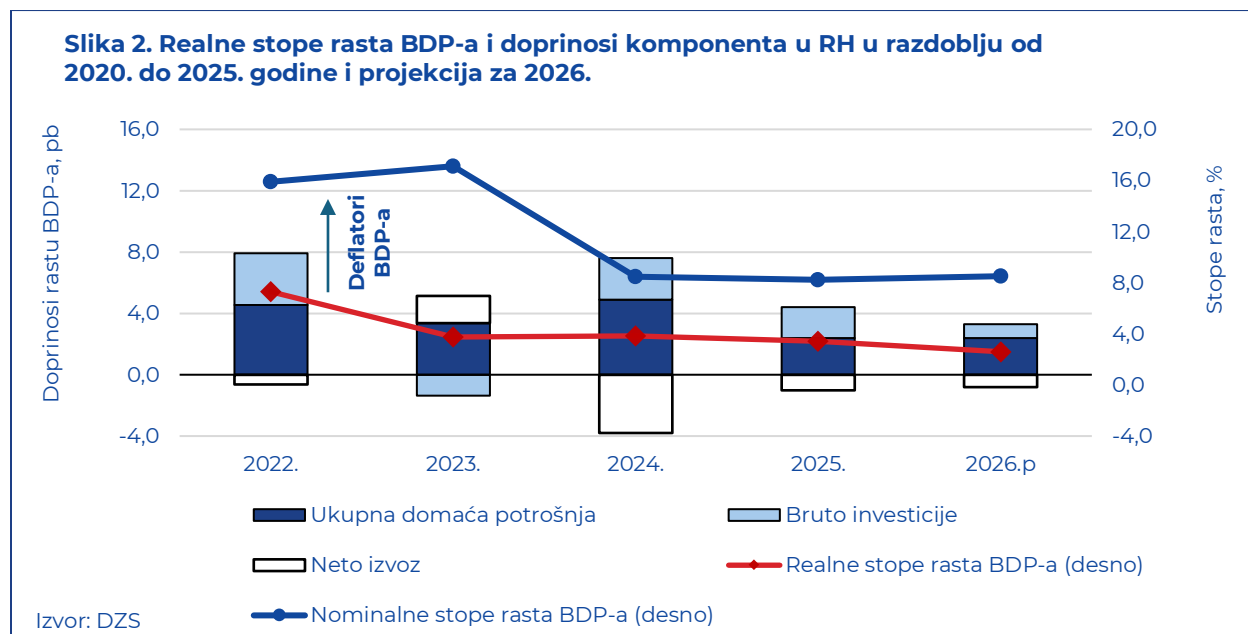
Unatoč nepovoljnom globalnom okružju, hrvatsko gospodarstvo ostvarilo je u razdoblju 2022.–2025. prosječnu stopu realnog rasta BDP-a od 4,6 %, što je jedan od najviših ostvarenih prosjeka među državama članicama EU-a. Gospodarski rast ponajprije su pokretali povećanje realne vrijednosti izvoza, pri čemu se osobito ističu usluge, snažan rast osobne i državne potrošnje te investicija u fiksni kapital. Potrošnju kućanstava podupirali su realni rast neto plaća u privatnom i javnom sektoru, povećanje mirovina i socijalnih transfera, oporavak kreditne aktivnosti te devet paketa mjera za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena.

Uzimajući u obzir i značajan doprinos povećane državne potrošnje, jasno je vidljiv snažan utjecaj fiskalne politike na ostvarenu razinu gospodarske aktivnosti. Pritom je rast plaća u javnom sektoru i socijalnih izdataka bio djelomično povezan s izbornim ciklusima, no u znatnoj je mjeri proizlazio iz razdoblja povišene inflacije tijekom 2022. i 2023. godine te kretanja na tržištu rada. U tom kontekstu realne plaće u javnom sektoru u 2023. godini bile su približno na razini iz 2021. godine, uz blago zaostajanje u odnosu na oporavak plaća u privatnom sektoru, dok je realna vrijednost većine socijalnih transfera stagnirala ili bilježila tek ograničen rast. Tako je, primjerice, prosječna neto mirovina, unatoč nominalnom povećanju od 14,9 % u 2023. godini, u realnim terminima bila tek oko 2,5 % viša u odnosu na 2021. godinu. Navedeni razvoj

¹ Fleksibilnost definirana izuzećem od fiskalnih pravila zbog povećanih rashoda za obranu može iznositi najviše 1,5 % BDP-a i trajati do četiri godine, a izračunava se kao povećanje rashoda za obranu u odnosu na 2021. godinu. Europski fiskalni odbor je u svojem Godišnjem izvješću naveo: „Državama članicama koje su povećale obrambene rashode u razdoblju od 2021. do 2024. godine odobrava se vrsta kredita koji se može koristiti za financiranje (ne)obrambenih rashoda ili smanjenje poreza u razdoblju od 2025. do 2028. godine unutar ukupnog limita od 1,5 % BDP-a.“ RH je u razdoblju od 2021. do 2024. godine povećala udio rashoda za obranu za 0,45 % BDP-a.

dogadaja potaknuo je značajnije promjene u politici plaća i socijalnoj politici, što je rezultiralo izraženim povećanjem plaća u javnoj i državnoj službi krajem 2023. te osobito tijekom 2024. godine, kao i znatnim povećanjem socijalnih naknada od 2023. godine nadalje. Iako su stope njihovog rasta u 2025. godini djelomično usporile, nije došlo do bitnijeg zaokreta u utvrđenim trendovima kretanja. U tom smislu, prosječna stopa rasta naknada zaposlenima unutar rashoda opće države u razdoblju od 2023. do 2025. godine iznosila visokih 18,1 %, dok je odgovarajuća prosječna stopa rasta socijalnih naknada iznosila nešto nižih, ali i dalje značajnih 15,5 %.

Investicijska aktivnost u velikoj je mjeri financirana sredstvima Europske unije, uključujući europske strukturne i investicijske fondove, Fond solidarnosti Europske unije (do sredine 2023. godine) te Mehanizam za oporavak i otpornost. Značajan dio tih ulaganja odnosio se na nastavak obnove nakon potresa, ali i na druge aktivnosti predviđene u okviru Višegodišnjeg financijskog okvira te Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, usvojenog sredinom 2021. godine. Korištenje bespovratnih sredstava Europske unije pritom je imalo pozitivan učinak na ukupnu gospodarsku aktivnost, dok je s fiskalnog aspekta bilo neutralno za saldo opće države, s obzirom na istodobno evidentiranje na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna opće države. Također, sukladno primijenjenoj metodologiji, investicije financirane bespovratnim sredstvima Europske unije nisu imale utjecaja na kretanje neto nacionalno financiranih primarnih rashoda, čija je gornja granica rasta definirana NSFSP-om.



Relativno dinamičan rast ukupne potražnje i gospodarske aktivnosti imao je, međutim, i nepovoljne učinke na kretanje opće razine cijena, odnosno inflaciju. Tako je, uz jednu od najviših stopa rasta realnog BDP-a, Republika Hrvatska bilježila i jednu

od viših prosječnih stopa inflacije mjerene harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HICP) u Europskoj uniji. U razdoblju od 2022. do 2025. godine prosječna godišnja stopa inflacije iznosila je 6,9 %, čime je Republika Hrvatska zauzela deseto mjesto među državama članicama EU-a. Ujedno, kao posljedica izraženijeg rasta domaće potražnje, u 2024. i 2025. godini Republika Hrvatska se nalazila među tri države članice s najvišim stopama inflacije u Europskoj uniji. Takva inflacijska kretanja, u kontekstu opisanih globalnih okolnosti, dodatno pojačavaju pritiske na usklađivanje plaća i socijalnih naknada te na provedbu mjera usmjerenih na očuvanje životnog standarda stanovništva. U tom je smislu Vlada Republike Hrvatske u ožujku 2026. godine donijela deseti paket mjera za zaštitu standarda građana i konkurentnosti gospodarstva, u vrijednosti od 449 milijuna eura, čime je ukupna vrijednost svih do sada donesenih paketa mjera povećana na približno 9,0 milijardi eura. Ove mjere dodatno opterećuju rashodnu stranu državnog proračuna te predstavljaju dodatni izazov u kontekstu ostvarivanja fiskalnih ciljeva utvrđenih NSFSP-om.

U 2025. godini realni rast BDP-a iznosio je 3,4 %, dok je nominalni rast dosegnuo 8,2 %, pri čemu su obje stope bile više u odnosu na projekcije s kraja 2025. godine, za 0,2 odnosno 1,2 postotna boda. Nastavak dinamičnog nominalnog rasta BDP-a i dalje ima značajan utjecaj na pokazatelje izražene kao udio u BDP-u, uključujući većinu fiskalnih agregata. Pozitivna kretanja ujedno su utjecala i na poboljšanje kreditnog rejtinga, što pozitivno utječe na troškove zaduživanja.

Makroekonomske projekcije za 2026. godinu upućuju na povećanu razinu neizvjesnosti i podložnost revizijama. Projekcije Ministarstva financija za Republiku Hrvatsku za 2026. i 2027. na temelju kojih je napravljen državni proračun za 2026. godinu, a sastavljene u studenom 2025., odnosno prije rasta cijena energenata u ožujku i travnju, predviđale su nastavak gospodarskoga rasta po stopama od 2,7 i 2,5 %. Kratkoročni trendovi u drugoj polovici 2025. i početkom 2026. godine ukazuju na hlađenje tržišta rada i stagnaciju broja zaposlenih, što zahtijeva korekciju ranijih prognoza i uključivanje učinaka sukoba na Bliskom istoku u gospodarske izgleda.

Hrvatska narodna banka je u svojim proljetnim projekcijama, u temeljnom scenariju koji pretpostavlja okončanje sukoba na Bliskom istoku do kraja ožujka ove godine, projicirala realni rast BDP-a od 2,8 % te zadržavanje stope inflacije, mjerene nacionalnim indeksom cijena na 3,7 %, jednako kao i u 2025. godini. U stresnom scenariju, koji polazi od pretpostavke završetka sukoba do kraja travnja te stabilizacije globalnog tržišta energenata i sirovina do istog razdoblja, projiciran je rast BDP-a od 2,7 %, uz izraženije povećanje stope inflacije. U projekcijama MMF-a iz travnja ove godine, koje se temelje na pretpostavkama sličnim onima iz HNB-ova stresnog scenarija, prognozirani je rast realnog BDP-a od 2,6 % u 2026. godini. Međutim, budući da sukobi na Bliskom istoku još uvijek nisu okončani, predsjednica MMF-a početkom

svibnja izjavila je kako su postojeće projekcije gospodarskog rasta postale zastarjele te da bi ih trebalo revidirati naniže.

U Izvješću o napretku projekcija realnog rasta BDP-a za 2026. godinu revidirana je na 2,6 % s prethodno procijenjenih 2,7 %, pri čemu se temelji na pretpostavkama usporedivima s prethodno navedenim HNB-ovim stresnim scenarijem i osnovnim scenarijem MMF-a. Prema istim se projekcijama očekuje i znatno sporiji rast zaposlenosti u 2026. godini, odnosno usporavanje s 1,8 % na 0,9 %, ali istodobno i snažniji rast bruto plaća, s prethodno projiciranih 5,8 % na 8,0 %. U uvjetima izrazito volatilnih globalnih gospodarskih kretanja iznimno je teško izraditi precizne makroekonomske projekcije, zbog čega se kao najprimjereniji pristup nameće izrada više alternativnih makroekonomskih scenarija.

3 FISKALNA KRETANJA

Unatoč visokoj nominalnoj stopi rasta BDP-a, u protekle tri godine zabilježeno je kontinuirano povećanje udjela prihoda i rashoda opće države u njegovoj vrijednosti. Prema Izvješću o napretku, udio prihoda opće države povećan je s 45,2 % u 2022. godini na 47,1 % u 2025. godini, dok je udio rashoda u istom razdoblju porastao s 45,1 % na 50,1 % BDP-a. Rashodi opće države ostvarili su snažan rast u odnosu na prethodnu godinu od 12,0 % (2024.: 12,7 %), pri čemu je njihov udio u BDP-u povećan za 1,7 postotnih bodova. Navedeni porast prvenstveno je posljedica nastavka povećanja sredstava za zaposlene te i dalje visokog rasta socijalnih naknada. Rast sredstava za zaposlene iznosio je 12,6 %, ponajviše kao rezultat provedene reforme sustava plaća i daljnjih usklađivanja. Udio sredstava za zaposlene u BDP-u se u protekloj godini povećao za 0,5 postotnih bodova. Istodobno se nastavio visok rast socijalnih naknada od 12,4 %, kojemu su najviše pridonijeli povećani rashodi za mirovine i ostale socijalne transfere, koji su rasli brže od nominalnog BDP-a. Nadalje, investicije u fiksni kapital također su zabilježile visok rast od 24,8 %, pod utjecajem intenziviranih ulaganja financiranih sredstvima EU-a.

Na prihodnoj strani zabilježeno je ubrzavanje rasta na godišnjoj razini na 10,6 % (2024.: 9,8 %) pod utjecajem promjene u dinamici kretanja kapitalnih prihoda. Rast poreznih prihoda je istodobno usporen na 8,2 % te je u potpunosti odgovarao nominalnom rastu BDP-a. Usporavanje rasta poreza na dohodak posljedica je porezne reforme provedene početkom 2025. godine, ali i postupnog slabljenja pozitivnih trendova na tržištu rada, osobito u pogledu zaposlenosti i rasta plaća. Također je zabilježeno blago usporavanje rasta prihoda od doprinosa, s 17,5 % u 2024. na 15,4 % u 2025. godini.

Struktura prihoda i rashoda upućuje na to da su, pod utjecajem gospodarskog rasta, rasta plaća i povoljnih kretanja na tržištu rada, u odnosu na 2022. godinu najviše povećani udjeli doprinosa u BDP-u, a potom i poreznih prihoda te kapitalnih transfera, uključujući sredstva Europske unije. Na rashodnoj strani najizraženije povećanje odnosi se na naknade zaposlenima čiji je udio u BDP-u povećan za 2,2 postotna boda, zatim na investicije u fiksni kapital s rastom udjel za 1,9 postotnih bodova, kao i na socijalne naknade s rastom od 1,7 postotnih bodova. Navedena povećanja naknada zaposlenima i socijalnih naknada prvenstveno su rezultat niza administrativnih i političkih mjera, uključujući reformu sustava plaća i povećanje osnovica za obračun, usklađivanje mirovina, isplatu dodataka na mirovine, jednokratne isplate (uskrsnice) umirovljenicima, mjere zaštite stanovništva od rasta cijena, povećanje naknada za roditeljski dopust, povećanje osnovica za socijalne naknade te povećanje naknada za vrijeme privremene nesposobnosti za rad. Budući da su navedena povećanja ostvarena u razdoblju snažnog gospodarskog rasta, vidljivi su elementi procikličke fiskalne politike kojom se dodatno poticao postojeći ciklus gospodarske aktivnosti, što je suprotno od preporučenog pristupa u uvjetima konjunktornog uzleta.

Iz prikazanih pokazatelja razvidno je da je rast udjela rashoda bio znatno izraženiji od rasta udjela prihoda, što je rezultiralo pogoršanjem proračunskog salda. Tako je saldo opće države iz gotovo uravnotežene pozicije, odnosno neznatnog suficita od 0,01 % BDP-a u 2022. godini, prešao u manjak od 3,01 % BDP-a u 2025. godini, ponajprije uslijed znatnog ubrzanja rasta rashoda. Time je neznatno premašena referentna gornja granica manjka opće države definirana Paktom. U odnosu na prethodnu godinu, kada je manjak iznosio -2,3 % BDP-a, riječ je o povećanju manjka od gotovo 40 %. Usporedbe radi, u 2023. godini manjak je iznosio -865 milijuna eura ili -1,1 % BDP-a, što znači da je do 2025. godine gotovo utrostručen.

Istodobno je, kao posljedica snažnog nominalnog rasta BDP-a, zabilježeno kontinuirano smanjenje udjela duga opće države u BDP-u. Na kraju 2025. godine dug opće države iznosio je 56,3 % BDP-a, što predstavlja smanjenje od 1,1 postotni bod u odnosu na kraj 2024. godine, kada je iznosio 57,4% BDP-a. Navedeno smanjenje je ponajprije rezultat inflacijskih kretanja, odnosno snažnog nominalnog rasta BDP-a. Istodobno je stanje konsolidiranog duga opće države doseglo 52,4 milijarde eura, što predstavlja povećanje od 3,1 milijarde eura ili 6,3% u odnosu na kraj 2024. godine, pri čemu se navedeni rast gotovo u cijelosti odnosi na pokriće manjka opće države.

Prema projekcijama iz Izvješća o napretku u provedbi Nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Republike Hrvatske za 2025. i 2026. godinu predviđa se daljnje povećanje udjela rashoda opće države za 0,2 postotna boda, na razinu od 50,3 % BDP-a. Pri tome se najveći rast udjela u BDP-u očekuje kod socijalnih naknada i bruto investicija u fiksni kapital i to za po 0,3 postotna boda. Budući da bi se udio rashoda financiranih sredstvima programa EU-a trebao povećati za 0,7 postotnih

bodova, proizlazi da bi se udio nacionalno financiranih rashoda u BDP-u za 2026. godinu trebao smanjiti za 0,5 postotnih bodova.

Prema Nacrtu proračunskog plana za 2026. godinu, izrađenom u listopadu 2025., projicirano je povećanje prihoda opće države na 47,8 % BDP-a te rashoda na 50,8 % BDP-a, što bi rezultiralo manjkom opće države od 2,9 % BDP-a. Istodobno, Izvješće o napretku u provedbi NSFSP-a i nadalje predviđa manjak na razini -2,9 % BDP-a, ali uz nižu razinu prihoda, od 47,4 % BDP-a te rashoda od 50,3 % BDP-a. Takva izmjena fiskalnih projekcija, koja će se odraziti i na novi plan državnog proračuna za 2026. godinu, očekivana je s obzirom na promijenjene makroekonomske okolnosti. Ujedno, nisu jasno specificirane mjere putem kojih će se ostvariti smanjenje udjela rashoda u BDP-u.

Tablica 1.

Ostvarenja za 2024. godinu i projekcije makro i fiskalnih pokazatelja za 2025. i 2026. godinu u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu i Izvješću o napretku za 2025. i 2026. godinu

	2024.p NSFSP (XI. 2024.)	2024. ost.	2025.p NSFSP (XI. 2024.)	2026.p NSFSP (XI. 2024.)	2025. ost. Izvješće o napretku u provedbi (IV. 2026.)	2026.p Izvješće o napretku u provedbi (IV. 2026.)
Maksimalni rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda - Obvezujuća fiskalna putanja, %	18,6	17,3	6,4	4,9	6,4	4,9
Ukupni prihodi opće države (% BDP-a)	45,8	46,1	46,3	46,2	47,1	47,4
Ukupni rashodi opće države (% BDP-a)	47,9	48,4	48,6	48,2	50,1	50,3
Manjak opće države (% BDP-a)	-2,1	-2,3	-2,3	-1,9	-3,0	-2,9
Javni dug (% BDP-a)	57,4	57,7	56,0	55,0	56,3	54,8

Izvor: MF (p – projekcija)

Podsjećamo da je NSFSP-om uveden novi kriterij ocjene usmjerenosti fiskalne politike - gornja granica rasta neto nacionalno financiranih primarnih rashoda (neto rashodi), utvrđena na godišnjoj i kumulativnoj razini. U kontekstu fiskalnog upravljanja, uvođenje pravila o neto rashodima uspostavlja okvir za kontrolu rasta javne potrošnje i vođenje stabilizacijske fiskalne politike, odnosno osiguranja srednjoročne održivosti javnih financija. U konzultacijama s Europskom komisijom dogovoreno je ograničenje rasta neto rashoda na 6,4 % u 2025. i 4,9 % u 2026. godini, što podrazumijeva kumulativni rast od 11,6 % u tom dvogodišnjem razdoblju. Kako Plan nije raspolagao konačnim podacima za 2024. u trenutku izrade, projekcije su se temeljile na procjenama prema kojima je kumulativni rast neto rashoda za razdoblje 2024.–2026.

trebao iznositi 32,3 %. Budući da je ostvareni rast neto rashoda u 2024. bio nešto niži od projiciranog, otvoren je ograničen fiskalni prostor za njihov nešto snažniji rast u 2025. i 2026. godini, uz zadržavanje ukupno dogovorenih ograničenja.

U kontekstu opisanih globalnih okolnosti te provedbe fiskalne politike s izraženom orijentacijom na socijalne mjere, rast neto nacionalno financiranih primarnih rashoda, prema Izvješću o napretku u provedbi NSFSP-a Republike Hrvatske za 2025. i 2026. godinu, znatno premašuje prethodno planirane vrijednosti. Prema aktualnim projekcijama Ministarstva financija, neto primarni rashodi u 2025. godini rastu 11,1%, što premašuje preporuku Vijeća EU-a za navedeno razdoblje u iznosu od 6,4% odnosno godišnje odstupanje od obvezujuće putanje iznosi 1,9% BDP-a u 2025. godini bez korištenja aktivirane nacionalne klauzule o odstupanju od fiskalnih pravila. Za 2026. godinu, projekcije ukazuju na predviđeni rast neto primarnih rashoda od 5,6%, što premašuje preporučenu stopu rasta koju je utvrdilo Vijeće EU-a u iznosu od 4,9%. Kumulativni rast ovih rashoda u promatranom trogodišnjem razdoblju trebao bi iznositi 37,6 %, što premašuje početnu projekciju za 5,3 postotna boda.

Tablica 2.

Obvezujuća fiskalna putanja, izvršenje i projekcije

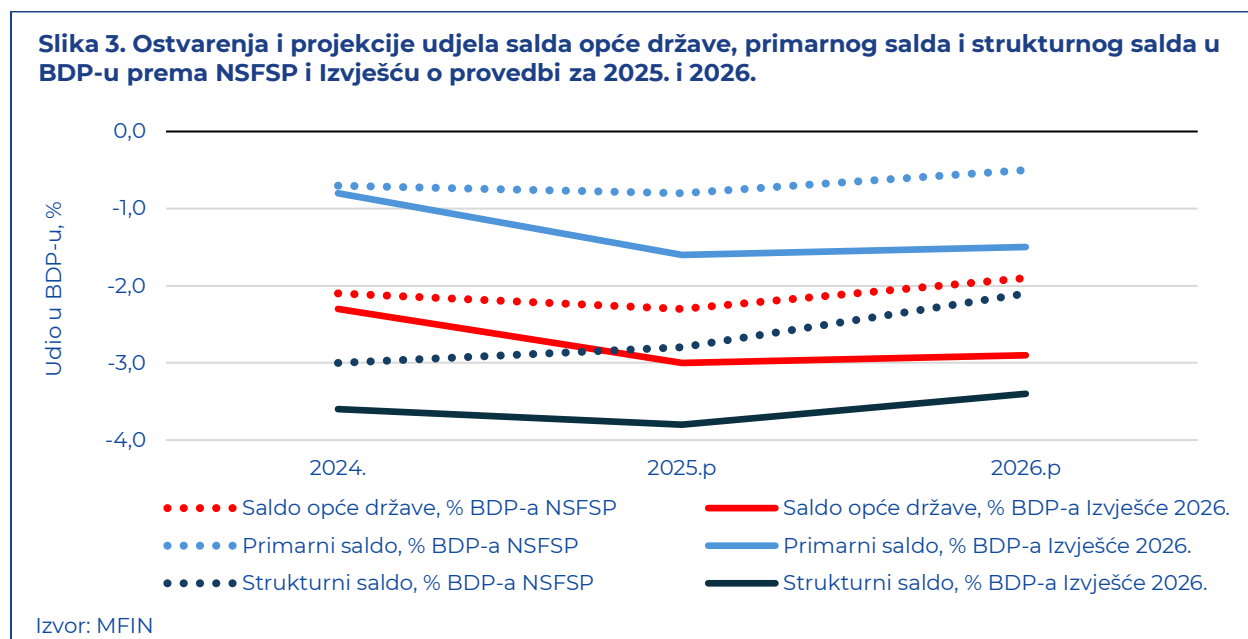
	2024.	2025.p	2026.p	2027.p	2028.p
NSFSP, studeni 2024.					
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, stopa rasta %	18,6	6,4	4,9	4,1	3,7
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, kumulativna stopa rasta %	18,6	26,2	32,3	37,8	42,9
Izvršenje / projekcija Izvještaj svibanj 2026.					
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, stopa rasta %	17,3	11,1	5,6	-	-
Neto nacionalno financirani primarni rashodi, kumulativna stopa rasta %	17,5	30,3	37,6	-	-

Izvor: MFIN, EK

Navedena odstupanja potvrđuju potrebu za snažnijom fiskalnom konsolidacijom u srednjem roku. Dio odstupanja može se pripisati povećanju obrambenih rashoda i aktivaciji nacionalne klauzule o odstupanju, međutim, čak i uz njezinu primjenu za 2025. i 2026., kumulativno odstupanje neto rashoda od predviđene putanje u 2026. iznosit će oko 1,1 % BDP-a, odnosno približno milijardu eura. Time će biti premašena kumulativna granica odstupanja od 0,6 % BDP-a koja se smatrala prihvatljivom u okviru fiskalnih pravila.

Istodobno, projekcije udjela javnog duga u BDP-u i dalje bilježe povoljan trend. Za 2026. procjenjuje se udio duga opće države od 54,8 % BDP-a, što je povoljnije od

projekcije iz NSFSP-a koja je predviđala 55,0 % BDP-a, odnosno očekuje se daljnje smanjivanje njegova udjela za oko 1,5 postotni bod u odnosu na 2025. godinu kad je iznosio 56,3 %.



Tablica 3.

Ostvarenja za 2024. godinu i projekcije udjela pojedinih rashoda opće države u BDP-u za 2025. i 2026. godinu u Nacionalnom srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu i Izvješću o napretku u provedbi NSFSP-a za 2025. i 2026. godinu

	2024.p NSFSP (XI. 2024.)	2024. ostvarenje	2025.p NSFSP (XI. 2024.)	2026.p NSFSP (XI. 2024.)	2025. ost. Izvješće o napretku u provedbi (IV. 2026.)	2026.p Izvješće o napretku u provedbi (IV. 2026.)
Naknade zaposlenima	12,8	13,1	13,0	12,8	13,6	13,4
Intermedijarna potrošnja	7,4	7,6	7,4	7,5	7,8	7,7
Rashodi za kamate	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
Socijalne naknade (ukupno)	14,9	15,2	15,0	15,3	15,9	16,2
Subvencije	1,6	1,6	1,4	1,3	1,4	1,3
Ostali tekući transferi	2,2	2,0	2,2	2,2	2,2	1,9
Bruto investicije u fiksni kapital	5,7	5,2	5,8	5,7	6,0	6,3
Kapitalni transferi	1,8	2,2	2,1	1,7	1,7	1,9
Ostali kapitalni rashodi	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1
Ukupni rashodi	47,9	48,4	48,6	48,2	50,1	50,3

Izvor: MF (p – projekcije)

4 POSTIZANJE CILJEVA PLANA I RIZICI

Fiskalna kretanja u 2025. godini, kao i projekcije za 2026., u znatnoj mjeri odstupaju od obveza definiranih NSFSP-om. Zabilježeno je pogoršanje manjka opće države te kumulativnog rasta neto rashoda, pri čemu su ostvarene i projicirane razine premašile prethodno utvrđene ciljeve. Manjak opće države u 2025. godini povećan je na -3,01 % BDP-a, ponajprije uslijed izraženog rasta rashodne strane proračuna, dok je za 2026. godinu planiran na razini od -2,9 % BDP-a. Međutim, ostvarenje navedenog cilja ostaje neizvjesno s obzirom na prisutne rizike izvršenja proračuna. Ključni čimbenici takvih fiskalnih kretanja bili su snažan rast naknada za zaposlene uslijed reforme sustava plaća, kao i daljnje povećanje socijalnih naknada. Riječ je o trajnom povećanju rashodne razine koje nepovoljno utječe na strukturni položaj javnih financija. Istodobno je zabilježeno usporavanje rasta prihoda, u skladu s učincima zakonskih izmjena te usporavanjem dinamike gospodarske aktivnosti.

Godišnji rast neto rashoda u 2025. godini značajno je premašio projekcije te je izrazito nepovoljno utjecao na kumulativna ostvarenja. Čak i nakon isključenja rashoda za obranu, kumulativni rast neto rashoda prema projekcijama za 2026. godinu i dalje prelazi dopuštenu granicu odstupanja te premašuje početnu projekciju za 5,3 postotna boda.

Pogoršano stanje javnih financija i negativne globalne okolnosti u narednom razdoblju zahtijevaju opreznije planiranje i upravljanje javnim financijama. Povjerenstvo naglašava da učinke svih fiskalnih mjera treba sagledavati realnije i dugoročnije te ih popratiti vjerodostojnim i pravodobnim izračunima financijskih posljedica, što bi doprinijelo većoj stabilnosti gospodarskog okvira. Takve mjere moraju biti promišljenije, uz uvažavanje cjelovitih procjena učinaka te potkrijepljene pouzdanijim fiskalnim projekcijama.

Povjerenstvo razumije cilj Vlade RH usmjeren na poboljšanje životnog standarda stanovništva, što je, uz povećanje rashodovne strane proračuna, ostvarivano i kroz devet krugova porezne reforme, s posljedičnim smanjenjem poreznih prihoda. Međutim, moguće mjere usmjerene na ublažavanje izvanrednih okolnosti trebale bi biti usmjerene i vremenski ograničene, osobito u usporedbi s razdobljem COVID-19 epidemije i energetske krize 2022. godine.

Povjerenstvo ističe kako bi fiskalna politika trebala imati izražen protuciklički karakter te u razdobljima gospodarske stabilnosti stvarati fiskalne rezerve, s obzirom na to da su u uvjetima pojačane globalne neizvjesnosti šokovi sve češći i intenzivniji.

Svako odstupanje od Plana smanjuje mogućnost fiskalnog djelovanja u neizvjesnim uvjetima. Rizici za fiskalnu održivost povećavaju se brzo u uvjetima pojačanih geopolitičkih napetosti. Prema procjeni Povjerenstva, realizacija rizika povezanih s krizom na Bliskom istoku mogla bi dovesti do dodatnog odstupanja od planirane fiskalne konsolidacije, što bi uz daljnje pogoršanje globalnih gospodarskih kretanja, pritiske na cijene sirovina, slabiju inozemnu potražnju i povećanu neizvjesnost, predstavljalo ozbiljan fiskalni rizik. Dodatno, hrvatska fiskalna politika suočena je i s dugoročnim izazovima (demografske promjene, troškovi klimatske tranzicije), što će dodatno ograničiti fiskalni prostor za djelovanje u budućim krizama.

Slijedom navedenoga, Povjerenstvo upozorava na važnost dosljednog poštivanja fiskalnog okvira utvrđenog pravilima Europske unije te ističe da poštivanje ciljeva i obveza iz NSFSP-a nije tek formalnost, nego preduvjet za očuvanje dugoročne održivosti javnih financija.