**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**

**OBRAZLOŽENJE OPĆEG DIJELA DRŽAVNOG PRORAČUNA I FINANCIJSKIH PLANOVA IZVANPRORAČUNSKIH KORISNIKA ZA 2025. I PROJEKCIJE ZA 2026. I 2027. GODINU**

**Zagreb, studeni 2024.**

**SADRŽAJ**

[1. UVOD 3](#_Toc182473753)

[2. MAKROEKONOMSKI OKVIR 5](#_Toc182473754)

[2. PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA 12](#_Toc182473755)

[3. RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA 16](#_Toc182473756)

[4.1. Obrazloženje rashoda po ekonomskoj klasifikaciji 19](#_Toc182473757)

[4.2. Obrazloženje rashoda po funkcijskoj klasifikaciji 22](#_Toc182473758)

[4. UKUPNI MANJAK/VIŠAK DRŽAVNOG PRORAČUNA 23](#_Toc182473759)

[5. RAČUN FINANCIRANJA DRŽAVNOG PRORAČUNA 24](#_Toc182473760)

[6. STANJE DOSPJELIH NEPODMIRENIH OBVEZA PRORAČUNSKIH KORISNIKA DRŽAVNOG PRORAČUNA 25](#_Toc182473761)

[7. PROCJENA UKUPNOG MANJKA/VIŠKA OPĆE DRŽAVE 27](#_Toc182473762)

# UVOD

Nakon 2023. godine vezane uz značajna strateško-politička postignuća poput punopravnog članstva u europodručju te ulaska u Schengenski prostor, kao i posljedično povijesnog rasta investicijskog rejtinga RH, pozitivni gospodarski rezultati i reformski iskoraci nastavljeni su i u tekućoj godini, usprkos visokom stupnju neizvjesnosti vezano uz prigušenu dinamiku vanjske potražnje te globalnih geo-političkih napetosti.

Tako i u 2024. godini RH nastavlja bilježiti stope gospodarskog rasta među najvišima u EU, uz iznimno povoljne pokazatelje tržišta rada te u uvjetima znatnog ublažavanja inflacijske dinamike. U takvim okolnostima, prihodna strana proračuna u 2024. određena je očekivanim rastom BDP-a od 3,6%, cjelogodišnjim učincima prihodnih mjera Vladinih paketa za zaštitu kućanstava i gospodarstva od rasta cijena te učincima porezne reforme. U isto vrijeme, dinamika kretanja rashoda obilježena je provedbom reformskih napora u područjima sustava rada i plaća u državnoj i javnoj upravi, aktivnostima usmjerenim ka zaštiti kućanstava i gospodarstva od cjenovnih pritisaka i pružanja potpore najosjetljivijim skupinama društva te nastavkom obnove područja oštećenih potresom, kao i jačanjem infrastrukture i obrambene sigurnosti.

Nadalje, promotrivši dosadašnje rezultate, vidljivo je kako je RH jedna od zemalja s najučinkovitijom provedbom svog Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (NPOO). Naime, RH je prva država u EU kojoj je isplaćena peta tranša u srpnju i kojoj je u svih pet podnesenih zahtjeva za isplatom sredstava potvrđeno da su u cijelosti ispunjeni svi reformski i investicijski pokazatelji, koji su bili planirani u okviru pojedinog zahtjeva. Peta tranša uplaćena je 19. srpnja 2024. u iznosu od 822 milijuna eura, što je do sada najveći pojedinačni iznos koji je RH uplaćen iz Europskog proračuna (od ulaska u EU).

Tijekom 2024. godine izdane su i tri nove tranše obveznica, po dvije na domaćem i jedna na međunarodnom financijskom tržištu, u ukupnom iznosu od 3,5 milijardi eura. Nova izdanja obveznica realizirana su primarno za refinanciranje dospijeća postojećih obveznica, a slična praksa se očekuje i dalje. U svrhu unapređivanja kvalitete upravljanja javnim dugom, kontinuirano se proširuje i diversificira baza ulagača izdavanjem državnih vrijednosnih papira namijenjenih građanima.

Sva navedena postignuća doprinijela su daljnjem napretku kreditnog rejtinga RH do najvišeg u povijesti. Tako je u rujnu agencija Standard and Poor's podignula dugoročni kreditni rejting RH na A-, s pozitivnim izgledima, dok je agencija Fitch također povećala svoju kreditnu ocjenu RH na A-, sa stabilnim izgledima. U studenom je i agencija Moody's podignula dugoročni kreditni rejting RH za čak 2 stupnja s Baa2 na A3, sa stabilnim izgledima.

Nadolazeće razdoblje karakterizira očekivani nastavak pozitivnih gospodarskih kretanja, ali i visok stupanj rizika vezano uz nastavak i zaoštravanje globalnih geo-političkih kretanja te klimatskih nepogoda s rezultirajućim rastom cijena energenata i hrane. Ovdje valja spomenuti i prigušena ekonomska kretanja u europodručju, usprkos postupnom slabljenju inflacijskih pritisaka kao i kamatnih stopa, što sve predstavlja izazove za ekonomsku politiku u cjelini.

U tom smislu, planirani odgovor fiskalne politike usmjerit će se na proračunsku odgovornost, uz istovremenu provedbu reformi i investicija u svrhu jačanja otpornosti te uključivog rasta hrvatskog gospodarstva. Tako će 2025. godinu obilježiti provedba novog kruga porezne reforme usmjerene na prebacivanje poreznog tereta s rada na imovinu te posebice nekretnine, dok će rashodna strana biti određena nastavkom mirovinske reforme, osiguravanjem adekvatnog okružja za zasnivanje obitelji i kvalitetu njihovog života, kao i što primjerenije skrbi za najosjetljivije dijelove društva. Vezano uz investicijsku dinamiku, ona će u znatnoj mjeri biti poduprta europskim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost te Višegodišnjeg financijskog okvira 2021.-2027., ulaganjima u obrazovnu, zdravstvenu, prometnu i komunalnu infrastrukturu kao i u energetiku te digitalizaciju.

U cjelini uzevši, nakon ostvarenog manjka proračuna opće države od 0,9% BDP-a u 2023., fiskalna kretanja u 2024. rezultirat će novom projekcijom ostvarenja proračunskog manjka od 2,1% BDP-a (iako je rebalansom za 2024. planiran na razini od 2,6% BDP-a), dok će u 2025. godini isti iznositi 2,3% BDP-a. Nadalje, udio javnog duga u nominalnoj vrijednosti bruto domaćeg proizvoda smanjit će se sa 61,8% u 2023. godini na 57,4% u 2024., dok će u 2025. godini iznositi 56%.

Ovaj dokument je ujedno i prvi nacionalni proračun koji se izrađuje u okviru novog, revidiranog Okvira za ekonomsko upravljanje Europskom unijom koji je stupio na snagu 30. travnja 2024. godine te je bilo nužno uskladiti sve planske proračunske dokumente u tom kontekstu. Naime, revidirani Okvir obvezuje sve države članice na niz novina vezano uz fiskalni nadzor i ekonomski dijalog s EU. Tako je sada, umjesto Programa stabilnosti te Nacionalnog programa reformi, svaka zemlja članica EU dužna dostaviti Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Ovaj dokument obuhvaća razdoblje od 4 godine tj. od 2025. do 2028. Uključuje prikaz makro-fiskalnog okvira (s naglaskom na fiskalnu prilagodbu i fiskalne ciljeve) te odgovarajućih reformskih i investicijskih politika koje je potrebno provesti u svrhu ostvarenja spomenutih ciljeva. Nacrt proračunskog plana će pritom (kao i do sada) operativno predstaviti konkretne mjere na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna za nadolazeću godinu, u svrhu ostvarenja putanje neto-rashoda definirane nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planom. Oba dokumenta (prvi na strateškoj, a drugi na tehničkoj razini) predstavljaju temelj za operacionalizaciju Prijedloga nacionalnog proračuna. Na ovaj način osigurano je suglasje sva tri dokumenta te međusobna usklađenost relevantnih ciljeva, politika i mjera.

# MAKROEKONOMSKI OKVIR

Makroekonomski okvir opisan u ovom poglavlju sastavljen je u listopadu ove godine. Vanjske pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz najnovijih projekcija Europske središnje banke[[1]](#footnote-1)(u nastavku teksta: ESB), Međunarodnog monetarnog fonda[[2]](#footnote-2) i *Consensus Economics-a*[[3]](#footnote-3).

ESB je korigirao projekcije svjetskog gospodarskog rasta blago na više u 2024. te narednim godinama, dok su projekcije inflacije nepromijenjene u usporedbi s prethodnim projekcijama iz lipnja. Nakon rasta svjetske gospodarske aktivnosti od 3,5% u 2023., prema posljednjim projekcijama ESB-a očekuje se nastavak svjetskog gospodarskog rasta po istoj stopi od 3,4% u 2024. i 2025. godini (revizija od +0,1 i -0,1 postotni bod u odnosu na projekciju iz lipnja). Nakon rasta svjetske trgovine u 2023. godini od samo 1,0%, očekuje se njezino ubrzavanje na 3,1% u 2024. te 3,4% u 2025. uslijed povoljnijih ekonomskih uvjeta, uz snižavanje kamatnih stopa nakon razdoblja intenzivnog rasta radi suzbijanja inflacije. Razdoblje povišene neizvjesnosti oko ostvarenja navedenih projekcija se nastavlja te prevladavaju negativni rizici.

U 2024. prognozira se cijena nafte tipa Brent na razini 82,7 dolara po barelu, dok se u 2025. godini očekuje pad cijena na razinu od 74,7 dolara po barelu, što predstavlja smanjenje od 9,6%. Iako stope inflacije diljem svijeta usporavaju uslijed smanjenja cijena energije i hrane, temeljna inflacija koja isključuje navedene komponente još uvijek se nalazi na povišenim razinama. Prema projekcijama Consensus Economics-a očekuje se daljnje usporavanje inflacije u europodručju na razinu od 1,9% u 2025. godini. Zamjetan je trend smanjenja referentnih kamatnih stopa od strane središnjih banaka. Predviđa se da će prosječni tečaj eura prema američkom dolaru iznositi 1,1 USD/EUR tijekom projekcijskog razdoblja.

*Tablica 1: Osnovne pretpostavke*  
*Izvor: Europska središnja banka, Ministarstvo financija*

Nakon recesije izazvane pandemijom koronavirusa u 2020. godini, hrvatsko gospodarstvo zabilježilo je brz i snažan oporavak po visokim i usporavajućim stopama rasta BDP-a u naredne tri godine, zaključno s 3,3% u 2023., iako je tada rast bio ograničen padom inozemne potražnje. U 2022. i 2023. godini ekonomska aktivnost odvijala se u izraženo inflatornim uvjetima kao posljedica šoka izazvanog poremećajima u svjetskim opskrbnim lancima. I u 2024. godini RH nastavlja bilježiti stope gospodarskog rasta među najvišim u europodručju, dok je inflacijska dinamika znatno ublažena u odnosu na prethodne dvije godine te nastavlja usporavati. Tako je hrvatski BDP u prvih šest mjeseci ove godine snažno povećan po međugodišnjoj stopi od 3,8%. Najveći doprinos rastu BDP-a stigao je od osobne potrošnje, koja je rasla po stopi od 5,5%, te bruto investicija u fiksni kapital s međugodišnjom stopom rasta od 10,4%. Blagi pozitivan doprinos ekonomskom rastu u prvih šest mjeseci došao je i od izvoza roba te državne potrošnje. S druge strane, negativan doprinos povećanju BDP-a, osim uvoza roba i usluga, zabilježio je i izvoz usluga, pod utjecajem snažnog pada izvoza usluga izuzev putovanja u prvih šest mjeseci, a u manjoj mjeri i kategorija promjene zaliha. Povoljna ostvarenja u domaćem gospodarstvu u dosadašnjem dijelu godine zabilježena su u uvjetima globalnog usporavanja rasta cijena i smanjivanja referentnih kamatnih stopa, i dalje prigušene dinamike inozemne potražnje te poprilično izražene neizvjesnosti u pogledu budućih ekonomskih, ali i širih društveno-političkih kretanja u vanjskom okruženju.

Promatramo li dosad objavljene visoko-frekventne pokazatelje za drugu polovicu godine, promet u trgovini na malo je u trećem tromjesečju 2024. nastavio bilježiti povoljna kretanja te je rastao po stopi od 6,9% u odnosu na isto razdoblje 2023. Obujam industrijske proizvodnje u trećem tromjesečju 2024. bilježi međugodišnji rast od 0,3%, nakon izraženog pada u prva dva tromjesečja. Međugodišnji rast obujma građevinskih radova dodatno je ubrzao u srpnju i kolovozu na prosječnu stopu od 17,5%. Broj turističkih noćenja u komercijalnom smještaju stagnirao je na međugodišnjoj razini u trećem tromjesečju 2024. Na tržištu rada nastavljena su povoljna kretanja te je broj osiguranika mirovinskog osiguranja u trećem tromjesečju 2024. godine prosječno rastao po visokoj međugodišnjoj stopi od 3,7%, da bi u listopadu dodatno ubrzao dinamiku na 3,8%, dok je administrativna stopa nezaposlenosti u trećem tromjesečju po prvi put u povijesti pala ispod 5%. Spomenimo ovdje da anketni podaci o potražnji za radom ipak ukazuju da je njezin vrh već dostignut. Podaci ankete o radnoj snazi ukazuju na još povoljnija kretanja zaposlenosti i radne snage. Pod utjecajem pojačane gospodarske aktivnosti, zatim strukturnih manjkova pojedinih profila radnika, povišene inflacije, kao i administrativnih odluka te rasta plaća u javnom sektoru, plaće zaposlenih u pravnim osobama kroz čitavu 2023. i 2024. godinu rastu dosad nezabilježeno snažnom dinamikom. Anketni podaci o raspoloženju ekonomskih subjekata ukazuju na očekivani nastavak snažnog rasta zaposlenosti u nadolazećim mjesecima, kao i dalje prisutne značajne manjkove radne snage. Tijekom 2024. godine bilježi se usporavanje inflacije potrošačkih cijena koja je u drugom dijelu godine prosječno iznosila 1,9%. Trend postupnog usporavanja vidljiv je kod svih komponenti inflacije potrošačkih cijena, pri čemu je najniža inflacija, odnosno pad cijena, primjetan kod cijena energije, dok je i nadalje prisutan nešto izraženiji rast cijena usluga te prerađenih prehrambenih proizvoda. Također, posljednjih mjeseci stopa inflacije bila bi i niža da nije iznova zabilježeno određeno ubrzanje rasta cijena hrane.

Ukratko opisani najnoviji visokofrekventni makroekonomski pokazatelji, kao i pokazatelji raspoloženja ekonomskih subjekata, te najrecentnije prognoze za svjetsko gospodarstvo upućuju na nastavak povoljnog kretanja gospodarske aktivnosti u drugom dijelu godine te rast BDP-a od 3,6% u čitavoj 2024. Ovakva prognoza odražava poboljšane izglede rasta svjetskog gospodarstva te dinamiziranje vanjskotrgovinske razmjene, uz pozitivan utjecaj usporavajuće inflacije koja podupire kretanje realnih dohodaka, očekivanog povoljnijeg ekonomskog raspoloženja i poboljšanih financijskih uvjeta. Hrvatski gospodarski rast u 2024. temeljen je na snažnom doprinosu domaće potražnje, prvenstveno osobne potrošnje, a nakon toga i bruto investicija u fiksni kapital. Realni rast osobne potrošnje odražava još izraženiji realni rast raspoloživog dohotka sektora kućanstava, koji u 2024. počiva na iznimno velikom doprinosu naknada zaposlenicima, iako se ističe također i rekordan doprinos socijalnih naknada. Bruto investicije u fiksni kapital odražavaju tek neznatno brži rast investicija privatnog sektora u usporedbi s javnim sektorom, uz dominantan doprinos investicija u građevinsku djelatnost. Najveći doprinos rastu državne potrošnje dolazi od intermedijarne potrošnje, tek neznatno niži od naknada zaposlenicima, koji proizlazi iz izraženog rasta zaposlenosti na razini opće države, a prate ih doprinos socijalnih naknada u naravi te doprinos potrošnje fiksnog kapitala. Nakon snažnog pada u 2023. godini, kretanje izvoza roba u 2024. odražava umjereni oporavak inozemne potražnje, ali i povećanje udjela na izvoznim tržištima roba, nakon što je prošle godine smanjena inozemna potražnja, a još intenzivnije udio na inozemnim tržištima. Pad izvoza usluga odnosi se na snažno realno smanjenje izvoza usluga izuzev putovanja te tek blago realno smanjenje kategorije putovanja (koja čini većinu izvoza usluga) uslijed umjerenog realnog pada prosječne potrošnje po stranom turistu te blagog rasta broja noćenja stranih turista. Unatoč elastičnosti uvoza roba i usluga u odnosu na konačnu potražnju tek blago iznad jedinične te opisanoj slaboj dinamici izvoza roba i usluga koji uključuje visoko zastupljen uvozni sadržaj, doprinos neto inozemne potražnje u 2024. bit će negativan. Slab negativan doprinos gospodarskom rastu očekuje se i od kategorije promjena zaliha, a nakon već izraženog negativnog doprinosa u 2023. godini.

Opisana projekcija rasta BDP-a od 3,6% u 2024. je za 0,8 postotnih bodova više u odnosu na projekciju iz listopada 2023. (u okviru Nacrta proračunskog plana RH 2024.). Ovakva razlika ogleda se, prije svega, u osjetno većem pozitivnom doprinosu rastu BDP-a od strane bruto investicija u fiksni kapital te osobne potrošnje, što donekle ublažava posljedično snažniji rast uvoza roba i usluga. Blago brže sada rastu i izvoz roba te državna potrošnja. S druge strane, izvoz usluga karakterizira izražen negativan doprinos rastu BDP-a, nasuprot pozitivnom doprinosu u prognozama iz listopada 2023. Uslijed snažnog pozitivnog doprinosa rastu indeksa potrošačkih cijena od strane temeljne inflacije, omanjeg doprinosa kategorije hrane (bez alkoholnih pića i duhanskih proizvoda) te neznatno negativnog doprinosa kategorije energije, stopa inflacije iznosit će 2,9%, nešto niže od predviđanja iz listopada 2023. Na naglašeno višu stopu rasta deflatora BDP-a od deflatora osobne potrošnje u 2024. posebno utječe iznimno visoka stopa rasta deflatora državne potrošnje, kao rezultat reforme sustava plaća u državnom i javnom sektoru, ali u manjoj mjeri i povišena stopa rasta deflatora investicija, kao i nadalje visoka pozitivna promjena uvjeta razmjene, a prvenstveno u slučaju razmjene usluga.

Nastavno na opisana domaća gospodarska kretanja te ekonomska očekivanja za međunarodno okružje, a uzimajući u obzir i pokazatelje raspoloženja gospodarskih subjekata, u drugom dijelu 2024. te u 2025. godini predviđa se nastavak povoljne dinamike gospodarskog rasta, iako postupno usporavajućom dinamikom, u kontekstu otvorenog pozitivnog jaza proizvodnje. Tako će u 2025. BDP rasti stopom od 3,2%, nešto slabijom nego ove godine, u uvjetima očekivanog stabilnog globalnog ekonomskog rasta te ubrzanja vanjskotrgovinske razmjene, kao i relativno brzog završetka procesa potpune normalizacije inflatornih kretanja, uz postupno opuštanje međunarodnih uvjeta financiranja.

*Tablica 2: Makroekonomski okvir u razdoblju 2023. – 2027.*

 *Izvor: DZS, Ministarstvo financija*

Realni rast BDP-a bit će ostvaren isključivo pod utjecajem domaće potražnje, dok će doprinos neto inozemne potražnje u 2025. ostati negativan, iako znatno slabiji nego 2024., a doprinos promjena zaliha neutralan. Ovakva prognoza realnog rasta BDP-a je za 0,5 postotnih bodova viša u odnosu na projekciju iz listopada 2023., kada se, u odnosu na ovaj dokument, za 2025. predviđala ipak manje povoljna kako inozemna, tako i domaća dinamika, a prije svega se to odnosi na očekivana kretanja na tržištu rada. Razlika se odnosi na blago povoljniji pozitivan doprinos gospodarskom rastu od strane domaće potražnje, uz neznatno veću razliku kod osobne potrošnje nego kod drugih sastavnica, a s druge strane, blago izraženiji negativan doprinos neto inozemne potražnje, pri čemu se gotovo cjelokupna razlika odnosi na snažniji rast uvoza roba i usluga, što je posljedica upravo ubrzanog kretanja domaće potražnje.

Tržište rada obilježavaju iznimno povoljna očekivanja uslijed snažne dinamike gospodarske aktivnosti u uvjetima prisutne neravnoteže između ponude i potražnje za radom u svim glavnim djelatnostima, uz prevladavajuće pozitivne trendove migracijskog salda. Tako će u 2025. godini rast zaposlenosti (prema domaćem konceptu nacionalnih računa) znatno usporiti, ali i dalje zadržati robusnu dinamiku, a anketna stopa nezaposlenosti bilježiti daljnje smanjenje, nakon povijesno niskog rezultata već u prošloj godini. Rekordni nominalni rast bruto plaća zaposlenika iz 2023. i 2024. godine (ostvaren istovremeno s ubrzavajućim migracijskim priljevima), ipak će znatno usporiti, iako će ga i dalje karakterizirati snažna dinamika, velikim dijelom uslijed učinka prijenosa, opisanih manjkova na tržištu rada, kao i najavljenih administrativnih odluka. Pri tomu će, nakon znatno izraženijeg rasta plaća u javnom sektoru u 2024. godini, u 2025. nešto snažnije rasti plaće u privatnom sektoru. Uz tek neznatan oporavak produktivnosti rada, nakon smanjenja u 2024., te opisana kretanja plaća, rast jediničnih troškova rada će, nakon rekordnih vrijednosti u protekle dvije godine, u 2025. znatno usporiti, ali i dalje ostati povišen. Slijedom navedenog, u uvjetima daljnjeg usporavanja inflacije potrošačkih cijena, očekuje se da će, nakon dodatnog ubrzavanja u 2024., snažno usporiti realni rast raspoloživog dohotka stanovništva. Spomenimo ovdje kako projekcija inflacije u 2024. i 2025. podrazumijeva da relativno smanjenje bruto operativnog viška poduzeća amortizira u određenoj mjeri rastuće troškovne pritisaka od strane faktora rada, kao i pretpostavku o ograničenom prelijevanju rasta plaća u javnom sektoru na privatni sektor.

Izraženiji doprinosu njegovom rastu, osim naknada zaposlenicima, doći će opet od socijalnih davanja kućanstvima, iako znatno niži u odnosu na 2024. Osim toga, rastu raspoloživog dohotka kućanstava u 2025. pridonijeti će i osjetno manji negativni doprinosi od strane socijalnih doprinosa i poreza na dohodak i imovinu sektora kućanstava. Nakon izraženog rasta stope štednje stanovništva u 2023. i 2024., ona će tako u 2025. zabilježiti neznatno daljnje povećanje te ostati na razinama blago ispod pred-pandemijskih (stopa štednje stanovništva u razdoblju 2015.-2019. iznosila je prosječno 9,7%), u uvjetima usporavajuće inflacije te iznimno povoljne dinamike dohodaka, a usprkos prevladavajućem i dalje pozitivnom raspoloženju potrošača. Unatoč oporavku inozemne potražnje te nastavku relativno dinamične investicijske aktivnosti privatnog i javnog sektora, osobna potrošnja tako će ostati temelj rasta domaće potražnje, kao i samog BDP-a.

*Tablica 3: Kretanja na tržištu rada* *Izvor: DZS, HZMO, Ministarstvo financija*

Za razliku od 2024. kada je značajan doprinos došao i od nekih drugih sastavnica, rast državne potrošnje bit će u 2025. dominantno pod utjecajem snažne dinamike intermedijarne potrošnje, koja će dodatno blago ubrzati u odnosu na prethodnu godinu, dok će rast zaposlenosti u javnom sektoru u 2025. usporiti te ostati znatno slabiji od onog u privatnom. Nakon iznimnog rasta u 2024., u 2025. se očekuje znatno usporavanje bruto investicija u fiksni kapital kako privatnog, tako i javnog sektora. Usporavanje dinamike investicija privatnog sektora u 2025., u uvjetima nastavka dinamične građevinske aktivnosti te izdašnih EU priljeva, zatim očekivanog smanjivanja neizvjesnosti oko budućih gospodarskih kretanja, kao i popuštanja uvjeta financiranja, tako je uglavnom rezultat izraženog nepovoljnog baznog učinka, ali i rastućeg pritiska na profitabilnost sektora poduzeća koja je u zadnjim godinama bilježila iznimno povoljne iznose. Naime, uslijed povećanih troškova inputa proizvodnje te zahtjeva međunarodne cjenovne konkurentnosti, ovdje valja napomenuti kako će relativni pokazatelj bruto operativnog viška i miješanih dohodaka, nakon povišenih vrijednosti u inflatornom okruženju zadnje tri godine, zabilježiti prvo u 2024. snažan ispravak na razine znatno ispod prosjeka u pred-pandemijskom razdoblju, a onda u 2025. dodatno pasti. Isto tako, nakon iznimno snažnog rasta u ovoj godini, bruto investicije na razini opće države, značajnim dijelom financirane sredstvima iz EU fondova i Mehanizma za oporavak i otpornost, zabilježit će u 2025. znatno usporavanje. Promatrano prema vrsti investicija, u 2025. godini očekuje se usporavanje dinamike u građevinskoj djelatnosti te ubrzanje kod ostalih vrsta investicija. Doprinos promjena zaliha gospodarskom rastu u narednoj godini postati će neutralan.

Unatoč očekivanju postupnog porasta potražnje kod glavnih vanjskotrgovinskih partnera RH, rast izvoza roba će u 2025. blago oslabiti. To je velikim dijelom rezultat nepovoljnog baznog učinka iz 2024. godine kada je ostvaren naglašen rast zastupljenosti hrvatskog izvoza na stranim tržištima roba koji će u 2025. gotovo iščeznuti. Izvoz usluga zabilježit će u 2025. godini umjereni oporavak, prije svega kao rezultat snažnog oporavka izvoza usluga izuzev putovanja, nakon velikog pada u 2024., kao i znatnog ublažavanja negativne realne dinamike prosječne potrošnje po stranom turistu. S druge strane, broj noćenja stranih turista će, nakon izraženog usporavanja ove godine, dodatno ublažiti dinamiku u 2025. Kao rezultat usporavanja dinamike konačne potražnje, uz naglašeno usporavanje investicija koje karakterizira visoka zastupljenost uvozne komponente, ali i iznimno visoke dostignute razine udjela uvoza u BDP-u, uvoza roba i usluga će naredne godine rasti tek nešto brže od BDP-a.

Inflacija bi u 2025. godini trebala dodatno blago usporiti na 2,7%, prvenstveno kao posljedica ublažavanja doprinosa kretanju indeksa potrošačkih cijena od strane temeljne inflacije, koja će ipak i dalje davati najznačajniji doprinos, te u manjoj mjeri također i umanjenju doprinosa inflacije cijena hrane. Naime, kod temeljne inflacije se inflatorni pritisci zadržavaju najduže, a osim toga, u 2025. se očekuje nastavak relativno snažne dinamike jediničnih troškova rada, koje će djelomično ublažiti spomenuta promjena razine udjela profita u cijenama konačnih proizvoda naniže. S druge strane, doprinos rasta cijena energije kretanju ukupnog indeksa potrošačkih cijena postat će blago pozitivan. Nakon tri godine snažne dinamike, kretanje deflatora BDP-a doći će na „normalniju“ razinu od 3,7% tek u 2025. godini, prije svega kroz iščezavanje učinaka reforme plaća, postupno ublažavanje troškovnih pritisaka u građevinskoj aktivnosti, kao i znatnije smanjivanje pozitivnih učinaka uvjeta razmjene prisutnih još od 2023. godine.

*Tablica 4: Kretanje cijena*

 *Izvor: DZS, Ministarstvo financija*

U nastavku promatranog razdoblja očekuje se da će rast BDP-a postupno usporiti s 3,2% u 2025. na 2,8% BDP-a u 2026. te 2,6% u 2027. godini. Rast BDP-a bit će u čitavom promatranom razdoblju ostvaren isključivo temeljem domaće potražnje, i to dominantno osobne potrošnje, dok će doprinos neto inozemne potražnje ostati blago negativan, a što je izravna posljedica strukture domaćeg gospodarstva. Prognoza varijabli tržišta rada pretpostavlja nastavak pozitivnih migracijskih trendova ograničenog dometa, koji obuhvaćaju i pojačan povratak osoba koje su prethodno emigrirale, a počeci tog procesa već su primjetni. Inflacija će biti usporavajuća i ograničena, pri čemu se očekuje da povećane troškove rada u srednjem roku djelomično amortizira slaba dinamika profitabilnosti poduzeća (uz niže i padajuće razine udjela bruto operativnog viška u BDP-u, kao protuteža rastućoj dinamici naknada zaposlenika te, u manjoj mjeri, dinamici razlike neizravnih poreza i subvencija). Predviđa se kako bi, nakon izraženijeg povećanja u 2024., stopa štednje sektora kućanstava mogla neznatno rasti sve do 2026. godine dok se u dovoljnoj mjeri ne ublaže trenutni trendovi na tržištu rada (tj. dovoljno zatvori jaz na tržištu rada), ali će i dalje ostati na razinama blago ispod pred-pandemijskih (stopa štednje kućanstava u razdoblju 2015.-2019. iznosila je prosječno 9,7%). Nakon 2026. godine stopa štednje kućanstva mogla bi se početi postupno smanjivati prema dugoročnim vrijednostima koje su ipak nešto niže, što ovisi i o prevladavajućem kretanju optimizma potrošača, pri čemu je ključno izdvojiti da bilance sektora kućanstava trenutno djeluju financijski poprilično „zdravo“. Tako se u ovom scenariju pretpostavlja da realne plaće na kraju razdoblja ne rastu brže od produktivnosti rada, unatoč trenutnim pritiscima u smislu manjka određenih profila radnika. U posljednjim godinama promatranog razdoblja dinamiku agregatnih investicija uvelike će ograničavati dinamika javnih investicija budući da su one trenutno na visokim razinama u apsolutnom iznosu te uvelike ovise o perspektivi priljeva iz EU fondova. Također, s početkom slabljenja potražnje u građevinskoj djelatnosti bit će aktivni negativni bazni efekt za taj dio ukupnih investicija. U usporedbi s pred-pandemijskim razdobljem nove investicije mogle bi biti također ograničene potencijalno većim troškovima financiranja, kao i nižom očekivanom profitabilnosti sektora poduzeća, a neizravno i većim troškovima inputa u proizvodnji. Izvoz roba ostvario je od pristupanja RH EU do danas ipak iznenađujuće veliko kumulativno povećanje udjela na svjetskom tržištu. Međutim, taj će trend postupno iščeznuti, posebno uzevši u obzir nepovoljne osobine hrvatske izvozne baze, kako u smislu dugoročnih izgleda izvoznih tržišta, tako i u smislu samih proizvoda, ali i slabu perspektivu dinamike unutarnjih troškova proizvodnje. Ovome valja pridodati i očekivanje pogoršanih uvjeta razmjene s inozemstvom u odnosu na razdoblje nakon pristupanja EU, kada je izvoz ostvario najveće pomake, kao i očekivano pogoršanje uvjeta dugoročnog zaduživanja. Također, iako su sve slabije korelirani, izvoz roba trebao bi u srednjem roku ipak u većoj mjeri pratiti dinamiku industrijske proizvodnje, čiji su izgledi iznimno ograničeni. Izvoz usluga, ili preciznije kategorija putovanja, na koju se odnosi najveći dio izvoza usluga, u još većoj mjeri se suočava s unutarnjim i vanjskim ograničenjima. Turističkoj djelatnosti, u kojoj je u proteklom razdoblju primjetno dostizanje ograničenja na strani ponude (a prvenstveno se tu misli na infrastrukturna i prostorna ograničenja), kao i problemi s cjenovnim i drugim pokazateljima konkurentnosti, predstoji proces značajne strukturne promjene ne bi li se osigurao rast u srednjem roku. Izazovima u turističkom sektoru valja pridodati posljedice klimatskih promjena te prilagodbe promjenama u ponašanju turista, kao i potencijalno opće slabljenje turističke potražnje, koji zajednički ugrožavaju koncept „masovnog sezonskog turizma“, a upućuju prema snažnijem fokusu na kreiranje veće dodane vrijednost turističkog proizvoda. Tako se, vezano uz putanju kategorije putovanja, u ovim prognozama u srednjem roku očekuje gotovo stagnantno kretanje kako noćenja stranih turista, tako i prosječne realne potrošnje po turistu, dok se za izvoz usluga izuzev putovanja predviđa znatno dinamičnija putanja. Visoki dostignuti udio uvoza u BDP-u, kao i slabljenje dinamike kategorija s rashodne strane s izraženom uvoznom ovisnošću, ograničavat će kretanje elastičnosti uvoza roba i usluga u srednjem roku.

# PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA

Kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2025. – 2027. određeno je projiciranim kretanjem gospodarske aktivnosti, uzimajući u obzir fiskalne učinke porezne reforme koja stupa na snagu 1. siječnja 2025. kao i paketa mjera koje je Vlada donijela za pomoć kućanstvima i gospodarstvu u vrijeme inflatornih pritisaka. Izmjenom Zakona o PDV-u podiže se prag za ulazak u sustav PDV-a s 40.000 na 50.000 eura. Izmjenama Zakona o doprinosima, poslodavcima se ukida oslobođenje od obveze plaćanja doprinosa u trajanju do 5 godina za zdravstveno osiguranje mladih zaposlenika do 30 godina. To pravo od početka godine neće vrijediti za nove zaposlenike, no neće se eliminirati stečena prava. Valja istaknuti da i dalje ostaje na snazi oslobođenje od doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje na plaću radnika koji se prvi put zapošljava (osoba bez radnog staža) do jedne godine.

Značajan učinak na prihode proračuna imaju i sredstva pomoći institucija i tijela EU, što se ponajprije odnosi na sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. te iz Mehanizma za oporavak i otpornost, kojima će se jačati oporavak i otpornost gospodarstva.

Uzevši u obzir navedeno, u 2025. godini ukupni prihodi državnog proračuna planirani su u iznosu od 33 milijarde eura, dok su za 2026. projicirani u iznosu od 34,8 milijardi eura, a za 2027. u iznosu od 35,1 milijardu eura.

***Porezni prihodi***

Porezni prihodi za razdoblje 2025. – 2027. projicirani su na temelju makroekonomskih pretpostavki, uzimajući u obzir efekte prethodno spomenutih poreznih izmjena. Sukladno navedenom, porezni prihodi u 2025. godini projicirani su u iznosu od 18,5 milijardi eura. U narednim godinama, očekuje se njihov daljnji rast pa su tako u 2026. projicirani u iznosu od 19,5 milijardi eura, odnosno uz međugodišnji rast od 5,3%, dok se u 2027. godini očekuju u iznosu od 20,4 milijardi eura i bilježe rast od 4,8%.

***Porez na dobit***

Porez na dobit u tekućoj godini plaća se na temelju poslovanja poduzetnika prethodne godine. Plan kretanja prihoda od poreza na dobit za 2025. te projekcije za 2026. i 2027. godinu rađene su temeljem procjene poslovanja gospodarskih subjekata i očekivanih učinaka makroekonomskih kretanja. Prihod od poreza na dobit za 2025. planiran je u iznosu od 2,8 milijardi eura, dok je u 2026. i 2027. godini projiciran u iznosu od 2,9 odnosno 3 milijarde eura.

***Porez na dodanu vrijednost***

Projekcija prihoda od poreza na dodanu vrijednost temeljena je na makroekonomskim pretpostavkama, koje uključuju rast osobne potrošnje, turističkih usluga, rashoda države za intermedijarnu potrošnju, investicije te socijalne transfere u naravi. Sukladno navedenom, u 2025. planira se ostvariti 12,5 milijardi eura prihoda od PDV-a, dok projekcije za 2026. iznose 13,3 milijardi eura, odnosno 14 milijardi eura za 2027. godinu.

***Posebni porezi i trošarine***

Prihod od posebnih poreza i trošarina projiciran je na temelju očekivanog intenziteta prometa i potrošnje trošarinskih proizvoda. Tako se u projiciranom srednjoročnom razdoblju očekuje ukupni prihod od posebnih poreza i trošarina u iznosu od oko 3 milijarde eura.

***Ostali porezi na robu i usluge***

Prihodi od ostalih poreza na robu i usluge u 2025. planirani su u iznosu od 103,3 milijuna eura, dok procjene za 2026. iznose 109,2 milijuna eura, odnosno 115,2 milijuna eura za 2027. godinu. Ovu skupinu poreznih prihoda čine prihodi od poreza na osiguranja od automobilske odgovornosti i kasko osiguranja.

***Porez na dobitke od igara na sreću i ostali porezi od igara na sreću te naknade za priređivanje igara na sreću***

Ovi prihodi planirani su temeljem dinamike kretanja u proteklim godinama te se sličan trend očekuje i nadalje. Sukladno navedenom, prihodi od poreza na dobitke od igara na sreću i ostali porezi od igara na sreću planirani su u iznosu od 85,8 milijuna eura za 2025., dok projekcije za 2026. i 2027. godinu iznose 89,5 milijuna eura, odnosno 93,1 milijun eura.

***Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije***

Prihod od poreza na međunarodnu trgovinu i transakcije u 2025. planiran je u iznosu od 83,3 milijuna eura. Projekcija ovog prihoda za 2026. iznosi 83,8 milijuna eura, a za 2027. godinu 84,3 milijuna eura.

***Doprinosi***

Projekcije prihoda po osnovi doprinosa za razdoblje 2025. - 2027. temeljene su na očekivanom kretanju rasta nominalnih bruto plaća i zaposlenosti, uključujući izmjene u sustavu doprinosa. U 2025. godini u državni proračun planira se prikupiti 5,6 milijardi eura prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje, dok projekcija za 2026. iznosi 5,9 milijardi eura, a za 2027. godinu 6,2 milijarde eura.

***Prihodi od pomoći***

Prihodi od pomoći najvećim dijelom odnose se na prihode vezane uz projekte financirane iz EU proračuna odnosno iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. te Mehanizma za oporavak i otpornost. Sukladno navedenom, ukupno planirani prihodi od pomoći u 2025. iznose 3,7 milijardi eura, a u 2026. i 2027. godini 3,9 odnosno 2,6 milijardi eura. Prihodi pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU od 2025. godine na dalje planirani su u skladu s očekivanom naplatom te u visini rashoda financiranih iz EU izvora za koja su sredstva osigurana iz naplaćenih predujmova ili iz unaprijed naplaćenog prihoda.

***Prihodi od imovine***

Prihodi od imovine u 2025. planirani su u iznosu od 570,9 milijuna eura, a 2026. i 2027. u iznosu od 574,5 milijuna eura odnosno 573 milijuna eura. Sastoje se od prihoda od kamata, prihoda od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija po posebnim propisima, prihoda od dividendi, koncesija, iznajmljivanja i zakupa imovine te ostalih prihoda od imovine. Dijelom se prikupljaju na redovnoj bazi, a dijelom kao jednokratni prihodi državnog proračuna. Najveće stavke čine prihodi od kamata na oročena sredstva i depozite po viđenju te prihodi od dobiti i dividendi trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija, koji su u 2025. planirani u iznosu od 239,8 milijuna eura, a u 2026. i 2027. u iznosu od 240,5 odnosno 236,7 milijuna eura.

***Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada***

Prihodi po osnovi upravnih i administrativnih pristojbi u 2025. planirani su u iznosu od 1,2 milijarde eura za sve tri projekcijske godine. Pritom su prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi planirani su u iznosu od 175,2 milijuna eura, u 2026. u iznosu od 178,7 milijuna eura te u 2027. godini u iznosu od 181,8 milijuna eura. Istodobno, prihodi po posebnim propisima, koji su u najvećoj mjeri namjenski prihodi proračunskih korisnika, bilježit će razinu od 736,8 milijuna eura u 2025., 747,7 milijuna eura u 2026. te 755,8 milijuna eura u 2027. godini. Prihodi od naknada za priređivanje igara na sreću planiraju se u iznosu od 272,8 milijuna eura u 2025. odnosno u iznosu od 275,4 milijuna eura i 277,4 milijuna eura u 2026. i 2027. godini.

***Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija***

Prihode od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga, koji su u cijelosti namjenski prihodi, kao i prihode od donacija planiraju proračunski korisnici. Za 2025. godinu planirani su u iznosu od 232,5 milijuna eura, a u 2026. i 2027. godini projicirani su na razini od 236,7, odnosno 235 milijuna eura.

***Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza***

Prihodi iz nadležnog proračuna i od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje temeljem ugovornih obveza odnose se na ustanove u zdravstvu u državnom vlasništvu, koji će se u razdoblju 2025. -2027. kretati na prosječnoj razini od 3,2 milijarde eura.

***Kazne, upravne mjere i ostali prihodi***

Prihodi od kazni i upravnih mjera najvećim se dijelom ostvaruju po osnovi kazni za prometne prekršaje, porezne i carinske prekršaje, a u nešto manjoj mjeri od raznih ostalih kazni. Očekuje se da će prihodi od kazni i upravnih mjera slijediti trendove dosadašnjih kretanja i u narednom razdoblju te su za 2025. planirani u iznosu od 163,9 milijuna eura, dok projekcije za 2026. iznose 168,2 milijuna eura, a za 2027. godinu 173 milijuna eura.

**Prihodi od prodaje nefinancijske imovine**

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine u 2025. godini planiraju se u iznosu od 90,5 milijuna eura, a najveći dio ovih prihoda ostvarit će se prodajom zemljišta, stanova i ostalih građevinskih objekata, kao i prihodima od prodaje zaliha odnosno nafte i naftnih derivata radi zanavljanja zaliha. U naredne dvije godine ovi prihodi se projiciraju u iznosu od 91,7 milijuna eura i 95,7 milijuna eura.

*Tablica 5: Prihodi državnog proračuna za razdoblje 2023. - 2027.*

 *Izvor: Ministarstvo financija*

# RASHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA

U 2025. godini ukupni rashodi državnog proračuna planirani su u iznosu od 37,0 milijardi eura, što je 10,2% ili 3,4 milijarde eura više u odnosu na tekući plan za 2024. godinu. U 2026. godini ukupni rashodi planirani su na razini od 38,2 milijarde eura, a u 2027. projiciraju se na razinu od 36,8 milijardi eura.

*Tablica 6: Kretanje ukupnih rashoda državnog proračuna u razdoblju 2023. - 2027.*



*Izvor: Ministarstvo financija*

Ovaj proračun odražava politike Vlade usmjerene na održivost mirovinskog sustava i potporu najugroženijima, demografsku revitalizaciju, daljnji rast kvalitete socijalne skrbi i unapređenje kvalitete stanovanja. Osim toga, proračun odražava i nastavak reforme obrazovanja te obnove od potresa kao i jačanja obrambenih sposobnosti i sigurnosti. Daljnji napori ulažu se i u povećanje kvalitete prometnog sustava i sustava komunalne infrastrukture te u postizanje energetske održivosti.

Povećanje ukupnih rashoda prvenstveno je rezultat povećanih izdvajanja za:

* + mirovine i mirovinska primanja u iznosu od 778,5 milijuna eura uslijed redovnog usklađivanja mirovina (indeksacija) i očekivanog stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju tijekom 2025.,
  + zaposlene (uključujući rashode za zaposlene u osnovnom i srednjem školstvu i zaposlene u ustanovama u zdravstvu) u iznosu od 516,4 milijuna eura uslijed pune godišnje primjene novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, Zakona o izmjenama Zakona o plaći i drugim materijalnim pravima pravosudnih dužnosnika te Odluke o visini osnovice za obračun plaće državnih dužnosnika,
  + energetsku održivost u iznosu od 352,8 milijuna eura,
  + ulaganja u opremanje i modernizaciju vojske u iznosu od 293,9 milijuna eura (nabava topničkog sustava HIMARS, bezposadnih letjelica Baryaktar, helikoptera Black Hawk, sustava protuzračne obrane, opremanje borbenim tenkovima Leopard),
  + naknadu štete INA - MOL u iznosu od 241,5 milijuna eura,
  + nastavak sanacije šteta od potresa u iznosu od 207,1 milijun eura,
  + ulaganja u vodno komunalne projekte u iznosu od 200,3 milijuna eura,
  + investicije u zdravstvenu infrastrukturu u iznosu od 170,9 milijuna eura,
  + ulaganja u željeznički sektor u iznosu od 142,2 milijuna eura,
  + demografske mjere u iznosu od 120,2 milijuna eura što uključuje i očekivane Izmjene zakona o rodiljnim i roditeljskim potporama kojima se planira povećanje maksimalne novčane naknade za korištenje prava na roditeljski dopust i jednokratne naknade za novorođeno dijete
  + unapređenje kvalitete stanovanja u iznosu od 100,1 milijun eura od čega:
    - energetska obnova u iznosu - 64,7 milijuna eura
    - stambeno zbrinjavanje zaštićenih najmoprimaca - 20,4 milijuna eura
    - provedba Nacionalnog programa stambene politike - 14,0 milijuna eura
    - sufinanciranje ugradnje dizala - 1,0 milijun eura,
  + ulaganje u znanstveno-istraživačku djelatnost u iznosu od 96,6 milijuna eura
  + ulaganja u cestovnu infrastrukturu i pomorski promet u iznosu od 91,5 milijuna eura
  + digitalizacija javne uprave i podizanje energetske učinkovitosti pravosudnih tijela u iznosu od 81,5 milijuna eura
  + ulaganja i potpore u području odgoja i obrazovanja (fiskalna održivost dječjih vrtića, kapitalne investicije u predškolsko obrazovanje..) u iznosu od 81,1 milijun eura
  + upravljanje državnim granicama u iznosu od 67,8 milijuna eura
  + digitalizaciju ustanova visokog obrazovanja u iznosu od 50,1 milijuna eura
  + doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije u iznosu od 47,0 milijuna eura
  + razvoj sporta 46,8 milijuna eura
  + ruralni razvoj 40,9 milijuna eura

U nastavku se daje pregled kretanja rashoda državnog proračuna u razdoblju 2023. - 2027. po ekonomskoj klasifikaciji.

*Tablica 7: Kretanje rashoda državnog proračuna koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka u razdoblju 2023. - 2027.*

 *Izvor: Ministarstvo financija*

*Tablica 8: Kretanje rashoda državnog proračuna koji se financiraju iz vlastitih prihoda, prihoda za posebne namjene, pomoći i donacija u razdoblju 2023. - 2027.*

 *Izvor: Ministarstvo financija*

U nastavku se daje i prikaz kretanja rashoda državnog proračuna u razdoblju 2023. - 2027. po izvorima financiranja. Naime, proračunske klasifikacije čine okvir kojim se iskazuju i sustavno prate prihodi i primici te rashodi i izdaci po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja. Izvori financiranja sadrže prihode i primitke iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

*Tablica 9: Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2023. - 2027. po izvorima financiranja*

*Izvor: Ministarstvo financija*

## Obrazloženje rashoda po ekonomskoj klasifikaciji

***Rashodi za zaposlene***

Ukupni rashodi za zaposlene u 2025. godini planiraju se u iznosu od 6,1 milijardu eura (ne uključujući rashode za zaposlene u osnovnom i srednjem školstvu) i u odnosu na tekući plan 2024. godine bilježe rast od 424,4 milijuna eura.

Do povećanja ove kategorije rashoda dolazi ponajprije uslijed pune godišnje primjene cjelovite reforme sustava plaća koja je započela u 2023. godini ugovaranjem privremenih dodataka na plaću, a nastavljena je u 2024. godini stupanjem na snagu Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama (Narodne novine, br. 155/23) kojim je bilo propisano da će se utvrditi novi koeficijenti složenosti poslova radnih mjesta državnih i javnih službenika te namještenika. Novi koeficijenti složenosti poslova utvrđeni su na sjednici održanoj 22. veljače 2024. kada je Vlada donijela niz uredbi. Privremeni dodaci koji su bili ugovoreni u 2023. godini radi sveobuhvatnog rješavanja niskih plaća državnih službenika i namještenika te službenika i namještenika u javnim službama te ublažavanja posljedica rasta troškova života službenicima i namještenicima s najnižim primanjima bili su prijelazno rješenje te su donošenjem uredbi isti implementirani u nove koeficijente. Uredbe su stupile na snagu 1. ožujka 2024., a prvi fiskalni učinci istih bili su vidljivi u isplati plaće za mjesec ožujak 2024. godine koja je isplaćena u mjesecu travnju 2024. godine. Sredstva u 2025. i narednim godinama planirana su na osnovu pune godišnje primjene novih koeficijenata složenosti slijedom čega su i osigurana dodatna sredstva u okviru ove kategorije rashoda.

Nadalje, kako bi se dodatno poboljšao materijalni položaj pravosudnih dužnosnika tijekom 2024. godine usvojen je i Zakon o izmjenama Zakona o plaći i drugim materijalnim pravima pravosudnih dužnosnika (Narodne novine, br. 35/24) kojim je, između ostalog, osnovica za izračun plaće pravosudnih dužnosnika povećana za dodatnih 11,5%. Zakon je stupio na snagu 1. travnja 2024., a prvi fiskalni učinci istog bili su vidljivi u isplati plaće za mjesec travanj 2024. godine koja je isplaćena u mjesecu svibnju 2024. godine. I u ovom slučaju su u 2025. i narednim godinama planirana sredstva na osnovu pune godišnje primjene slijedom čega su također osigurana dodatna sredstva u okviru ove kategorije rashoda.

Osim toga, Vlada je 25. srpnja 2024. donijela Odluku o visini osnovice za obračun plaće državnih dužnosnika kojom je ista povećana sa 516,29 eura bruto na 947,18 eura bruto, što odgovara važećoj osnovici za obračun plaće državnih službenika i namještenika. Primjena uvećane osnovice započela je s plaćom za mjesec srpanj 2024., koja je isplaćena u mjesecu kolovozu 2024. I za ovu namjenu su osigurana dodatna sredstva u 2025. i narednim godinama za punu godišnju primjenu.

U 2026. i 2027. godini ovi rashodi planirani su na razini od 6,3 milijarde eura, odnosno 6,4 milijarde eura.

***Materijalni rashodi***

Ukupni materijalni rashodi u 2025. godini planiraju se u iznosu od 3,7 milijardi eura i u odnosu na tekući plan 2024. godine povećavaju se za 367,3 milijuna eura. Navedeno povećanje rezultat je povećanja ove kategorije rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka za iznos od 225,9 milijuna eura, ali i onih koji se financiraju iz EU i ostalih izvora za 141,3 milijuna eura i to prvenstveno zbog osiguranja sredstava potrebnih za redovno funkcioniranje sustava obrane i policije.

U 2026. i 2027. godini ukupni materijalni rashodi projicirani su na razini od 3,8 milijardi eura, odnosno 3,9 milijardi eura.

***Financijski rashodi***

Financijski rashodi, koje čine kamate za izdane vrijednosne papire, kamate za primljene zajmove i ostali financijski rashodi, projicirani su u skladu sa stanjem uvjeta na financijskim tržištima, odnosno troškovima servisiranja javnog duga. Ovi rashodi u 2025. godini planirani su na razini od 1,2 milijarde eura i u odnosu na tekući plan 2024. godine bilježe rast od 50,2 milijuna eura. U 2026. i 2027. godini financijski rashodi projicirani su u iznosu od 1,2 milijarde eura godišnje.

***Subvencije***

Rashodi za subvencije u 2025. godini planiraju se u iznosu od 1,8 milijardi eura te se u odnosu na tekući plan 2024. godine smanjuju za 627,5 milijuna eura. Ovo smanjenje rezultat je smanjenja subvencija financiranih iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka.

Naime, u 2025. godini se zbog stabilizacije tržišta i osiguranja potrebne količine plina više ne planiraju sredstva za osiguranje zaliha plina u skladištu PSP Okoli koja su u 2024. godini planirana u iznosu od 300,0 milijuna eura.

Osim toga u 2024. godini su u okviru sredstava planiranih za nadoknadu razlike cijene energenta u iznosu od 844,1 milijun eura bila planirana i sredstva koja se odnose na prijeboj međusobnih potraživanja i obveza između Republike Hrvatske i Hrvatske elektroprivrede d.d. u iznosu od 523,1 milijun eura. U ovom slučaju radilo se o prijeboju, s jedne strane, potraživanja Republike Hrvatske prema društvu Hrvatska elektroprivreda d.d. za:

* odobreni dioničarski zajam u iznosu od 400,0 milijuna eura (uvećan za kamate)
* vrijednost isporučene opreme u okviru zatvaranja klirinškog duga u iznosu od 120,5 milijuna USD (oko 107,6 milijuna eura)

i, s druge strane, obveze Republike Hrvatske prema društvu Hrvatska elektroprivreda d.d. za nadoknadu razlike u cijeni električne energije isporučene kupcima kategorije poduzetništvo u razdoblju od 1. listopada 2022. do 31. ožujka 2023. te razliku u cijeni toplinske energije. U 2025. godini za nadoknadu razlike cijene energenata planirano je ukupno 504,9 milijuna eura i to za nadoknade razlike u cijeni energenta iz prethodnih razdoblja, kao i za produljenu primjenu privremene mjere ograničenja cijena električne energije do 31. ožujka 2025. i određenih mjera koje se odnose na stabilnost opskrbe prirodnim plinom i toplinskom energijom.

Ovi rashodi u 2026. godini ovi rashodi projicirani su na razini od 1,3 milijarde eura, a u 2027. godini od 1,2 milijarde eura.

***Pomoći***

Rashodi za pomoći državnog proračuna dane u inozemstvo i unutar opće države u 2025. godini planirani su u iznosu od 7,9 milijardi eura te se povećavaju za 930,7 milijuna eura u odnosu na tekući plana 2024. godine.

Ovo povećanje najvećim dijelom je rezultat povećanih izdvajanja za ulaganja u vodno komunalne projekte (200,1 milijun eura), sredstva za sanaciju šteta od potresa (137,8 milijuna eura), ulaganja u sektor prometa (97,4 milijuna eura), rashode za zaposlene u sektoru školstva (90,6 milijuna eura), ulaganja u području odgoja i obrazovanja (70,7 milijuna eura), energetsku obnovu zgrada u javnom i privatnom sektoru (67,9 milijuna eura) i razvoj turizma i sporta (66,9 milijuna eura). Nadalje, povećavaju se i izdvajanja za doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije za 47,0 milijuna eura.

U okviru ove kategorije rashoda planiraju se i sredstva za pomoć fiskalnog izravnanja i decentralizirane funkcije za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja također bilježe porast u odnosu na tekući plan 2024. godine.

U 2026. godini ukupne pomoći projicirane su na razini od 8,9 milijardi eura budući da se očekuju intenzivna ulaganja u području obrazovanja vezana uz osiguranje uvjeta za jednosmjenski rad i cjelodnevnu nastavu. U 2027. godini se ova kategorija rashoda planira na razini od 7,9 milijardi eura.

***Naknade građanima i kućanstvima***

Naknade građanima i kućanstvima čine i u 2025. godini najznačajniju skupinu rashoda proračuna te se planiraju u iznosu od 11,2 milijarde eura što čini povećanje od 776,7 milijuna eura u odnosu na tekući plan 2024. godine. Ovo povećanje prvenstveno je rezultat povećanih izdvajanja za mirovine (778,5 milijuna eura) uslijed redovnog usklađivanja mirovina i mirovinske reforme, odnosno očekivanog stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona o mirovinskom osiguranju (očekivano stupanje na snagu 1. srpnja 2025.). Ovim Izmjenama predvidjet će se:

* promjena formule usklađivanja mirovina
* povećanje dodanog staža po djetetu
* redefiniranje bonifikacije mirovina nakon ispunjavanja uvjeta dobi za odlazak u starosnu mirovinu
* uvođenje godišnjeg dodatka s primjenom od 2026. godine

Također, povećavaju se i izdvajanja za dodatni rodiljni dopust za 83,7 milijuna eura zbog planiranih Izmjena i dopuna Zakona o rodiljnim i roditeljskim potporama kojim se predviđa povećanje iznosa naknade plaće za vrijeme roditeljskog dopusta za sve zaposlene i samozaposlene roditelje te udvostručenje jednokratne novčane potpore za novorođeno dijete sa 309 eura na 618 eura.

Na razinu ove kategorije rashoda utjecalo je i osiguranje dodatnih sredstava u iznosu od 23,4 milijuna eura za provedbu novog Zakona o privremenom uzdržavanju kojim iznos naknade za privremeno uzdržavanje raste sa prosječno 112 eura mjesečno na prosječno 225 eura mjesečno te se povećava obuhvat korisnika sa 1.470 na 9.300.

U 2026. godini ovi rashodi bilježe daljnji rast i projicirani su na razini od 11,9 milijardi eura, dok se u 2027. očekuju na razini od 12,3 milijarde eura.

***Rashodi za donacije, kazne, naknade šteta i kapitalne pomoći***

Ovi rashodi u 2025. godini planirani su u iznosu od 2,3 milijarde eura, odnosno 611,2 milijuna eura više u odnosu na tekući plan 2024. godine.

Od navedenog povećanja 319,0 milijuna eura odnosi se na projekte energetske održivosti koji uključuju izgradnju plinovoda, modernizacija i dogradnja elektroenergetskog sustava te ekološki prihvatljivije oblike prometa bazirane na vodiku. Također, u okviru ove kategorije rashoda planirana su i sredstva za plaćanje naknade štete i troškova arbitražnog postupka po presudi INA-MOL u iznosu 170,0 milijuna eura, a koja nisu bila predviđena u tekućem planu za 2024. godinu.

U 2026. i 2027. godini ovi rashodi projicirani su na razini od 2,4 odnosno 1,6 milijardu eura.

**Rashodi za nabavu nefinancijske imovine**

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2025. godini planirani su u iznosu od 2,8 milijardi eura i u odnosu na tekući plan 2024. godine rastu za 887,9 milijuna eura. Ova razina rashoda rezultat je rasta ove kategorije rashoda koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka (423,2 milijuna eura) i rashoda koji se financiraju iz EU i ostalih izvora financiranja (464,6 milijuna eura).

Porast ove kategorije rashoda najvećim dijelom rezultat je povećanih izdvajanja za opremanje hrvatske vojske (285,7 milijuna eura) što uključuje opremanje glavnim borbenim tenkom (Leopard) i višenamjenskim helikopterom. Nadalje, osigurana su dodatna sredstva za sanaciju štete uzrokovane potresom (136,4 milijuna eura), investicije u okviru pravosudnog sustava (109,0 milijuna eura), ulaganja u zdravstvenu infrastrukturu (107,4 milijuna eura), ulaganje u znanstveno-istraživačku djelatnost (61,2 milijuna eura), ulaganje u turističku infrastrukturu nacionalnih parkova (49 milijuna eura) i digitalizaciju ustanova visokog obrazovanja (27,6 milijuna eura).

U 2026. i 2027. godini ovi rashodi predviđaju se u iznosu od 2,5 milijardi eura, odnosno 2,4 milijarde eura.

## Obrazloženje rashoda po funkcijskoj klasifikaciji

S ciljem daljnjeg povećanja transparentnosti korištenja proračunskih sredstava u nastavku se u okviru obrazloženja rashoda državnog proračuna, daje i prikaz rashoda po funkcijskoj klasifikaciji.

*Tablica 10: Kretanje rashoda državnog proračuna u razdoblju 2023. - 2027. po funkcijskoj klasifikaciji*



*Izvor: Ministarstvo financija*

# UKUPNI MANJAK/VIŠAK DRŽAVNOG PRORAČUNA

Slijedom ukupno planiranih prihoda u iznosu od 33 milijarde eura te ukupno planiranih rashoda u iznosu od 37 milijardi eura, planirani manjak državnog proračuna za 2025. godinu iznosi 4,1 milijardu eura ili 4,4% bruto domaćeg proizvoda.

U 2026. godini manjak državnog proračuna projiciran je u iznosu od 3,5 milijardi eura ili 3,5% BDP-a dok se u 2027. očekuje manjak od 1,7 milijardi eura ili 1,7% BDP-a.

*Tablica 11: Ukupni manjak/višak državnog proračuna*



*Izvor: Ministarstvo financija*

# RAČUN FINANCIRANJA DRŽAVNOG PRORAČUNA

Planirani manjak državnog proračuna u 2025. godini u iznosu od 4,1 milijardu eura financirat će se razlikom ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja i ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova te sredstvima prenesenim iz prethodne godine. Pritom se ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja planiraju u iznosu od 8,9 milijardi eura, a ukupni izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu od 6,8 milijardi eura.

U strukturi ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja u 2025. godini najznačajniji iznos od 6,5 milijardi eura odnosi se na primitke od izdanih financijskih instrumenata - vrijednosnih papira, od čega se 6,0 milijardi eura odnosi na obveznice, a 500,0 milijuna eura na trezorske zapise (neto). Primici od zaduživanja inozemnim i domaćim kreditima i zajmovima planiraju se u iznosu od 2,2 milijarde eura, od čega se 864,6 milijuna eura odnosi na zajam koji Republika Hrvatska ostvaruje u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. Preostali iznos planiranih primitaka u računu financiranja državnog proračuna odnosi se na primitke od povrata glavnica danih zajmova u iznosu od 185,3 milijuna eura i primitke od prodaje financijskih instrumenata - dionica i udjela u glavnici u iznosu od 7,0 milijuna eura.

U strukturi ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova najveći iznos od 4,8 milijardi eura čine izdaci za otplatu glavnice za izdane financijske instrumente - vrijednosne papire koji se u cijelosti odnose na izdatke za otplatu glavnice za izdane obveznice. Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova planiraju se u iznosu od 1,7 milijardi eura. Najznačajniji iznos od 885,7 milijuna eura odnosi se na otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora. Izdaci za dane zajmove i jamčevne pologe planiraju se u iznosu od 176,5 milijuna eura, a izdaci za ulaganja u financijske instrumente - dionice i udjele u glavnici u iznosu od 120,0 milijuna eura.

Planirani manjak državnog proračuna u 2026. godini u iznosu od 3,5 milijardi eura te planirani manjak državnog proračuna u 2027. godini u iznosu od 1,7 milijardi eura financirat će se iz prenesenih sredstava prethodne godine i razlikom između primitaka od financijske imovine i zaduživanja i ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova.

*Tablica 12: Račun prihoda, rashoda i financiranja državnog proračuna*



*Izvor: Ministarstvo financija*

# STANJE DOSPJELIH NEPODMIRENIH OBVEZA PRORAČUNSKIH KORISNIKA DRŽAVNOG PRORAČUNA

*Tablica 13: Stanje dospjelih nepodmirenih obveza ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije* 

*Izvor: Ministarstvo financija*

*Tablica 14: Stanje dospjelih nepodmirenih obveza izvanproračunskih korisnika*



*Izvor: Ministarstvo financija*

# PROCJENA UKUPNOG MANJKA/VIŠKA OPĆE DRŽAVE

U 2025. godini manjak općeg proračuna prema nacionalnoj metodologiji projiciran je na razini od 3,7 milijardi eura ili 4% BDP-a. U 2026. isti se projicira u iznosu od 3 milijarde eura ili 3,1% BDP-a, a u 2027. godini u iznosu od 1,1 milijarde eura ili 1,1% BDP-a. Pritom je manjak državnog proračuna u 2025. planiran na razini od 4,4% BDP-a, u 2026. i 2027. na razini od 3,5% BDP-a odnosno 1,7% BDP-a. Izvanproračunski korisnici će u promatranom razdoblju bilježiti manjak i to od 0,2% BDP-a u 2025 i 0,01% u 2026., dok će u 2027. godini ostvariti višak od 0,2% BDP-a. Višak jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2025. projiciran je u iznosu od 0,6% BDP-a, a u 2026. i 2027. u iznosu od 0,5% odnosno 0,4% BDP-a.

*Tablica 10: Opći proračun prema nacionalnoj metodologiji za razdoblje 2023.-2027.*



*Izvor: Ministarstvo financija*

Kada se ovim veličinama pridodaju prilagodbe nacionalne metodologije računskog plana metodologiji ESA 2010 te projekcije manjka/viška trgovačkih društava i ostalih pravnih osoba koje su statistički uključene u sektor opće države, očekuje se da će planirani manjak opće države iznositi 2,3% BDP-a u 2025. godini. U 2026. isti je projiciran na razini od 1,9% BDP-a, a u 2027. godini očekuje se manjak proračuna opće države od 1,8% BDP-a.

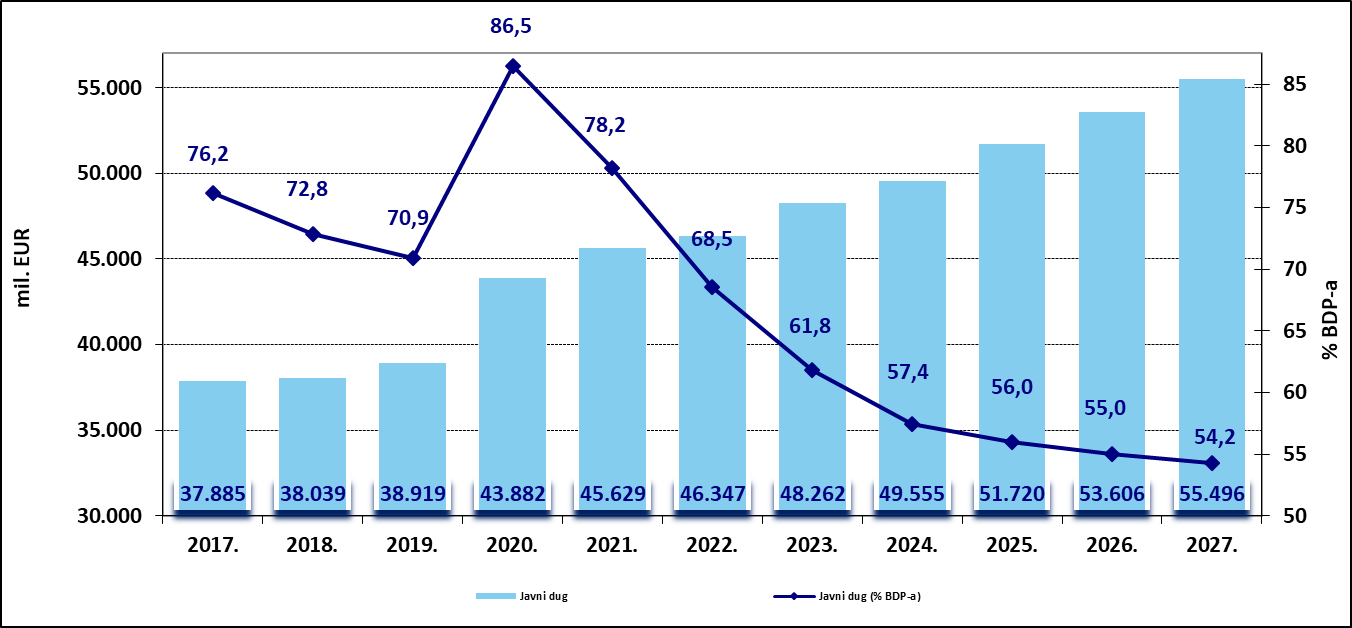
*Tablica 11: Proračun opće države prema podsektorima 2025. – 2027.*



*Izvor: Ministarstvo financija*

U skladu s kretanjem salda proračuna opće države očekuje se smanjenje udjela javnog duga u BDP-u po prosječnoj stopi od 1,1 postotnih bodova u nadolazećem trogodišnjem razdoblju, odnosno s 56% BDP-a u 2025. na 55% BDP-a u 2026. te 54,2% BDP-a u 2027. godini.

*Grafikon 1: Javni dug u razdoblju 2017. – 2026.*



*Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija*

*Tablica 12: Javni dug po podsektorima opće države u razdoblju 2023. – 2027.*



*Izvor: Ministarstvo financija*

* 1. **Fiskalni rizici i analiza osjetljivosti kretanja javnog duga**

Udio javnog duga u BDP-u je u razdoblju 2014. - 2019. smanjen za 12,3 postotnih bodova, no zbog krize uzrokovane pandemijom koronavirusa, koja je dovela do velikih potreba za zaduživanjem, javni dug je u 2020. narastao za visokih 15,6 postotnih bodova u odnosu na godinu ranije. Snažan oporavak gospodarske aktivnosti u razdoblju 2021. - 2024. ponovno dovodi do smanjenja javnog duga i to za ukupno 29 postotnih bodova, čime su fiskalni rizici osjetno smanjeni, dok javni dug prvi put nakon 2010. godine doseže razinu ispod referentne vrijednosti od 60%. Naime, očekuje se da će javni dug u 2024. godini dosegnuti razinu od 57,4% BDP-a, što je izniman uspjeh i doprinos fiskalnoj održivosti.

Unatoč tome, i nadalje je prisutna visoka razina javnog duga koja predstavlja izvor ranjivosti za hrvatsko gospodarstvo. Bez obzira na smanjenje restriktivnosti monetarne politike, moguće povećanje referentnih tržišnih kamatnih stopa dovelo bi do viših troškova refinanciranja duga, što bi potencijalno moglo stvoriti pritisak na financiranje ostalih potreba države. U scenariju porasta EURIBOR-a[[4]](#footnote-4) za 100 baznih bodova iznad osnovnog scenarija u čitavom razdoblju 2025. - 2027., udio javnog duga u BDP-u krajem projekcijskog razdoblja bio bi za 0,2 postotna boda veći nego u osnovnom scenariju.

Fiskalne projekcije u srednjoročnom razdoblju temelje se na makroekonomskim pretpostavkama predstavljenim u ovom dokumentu. Rizici povezani s nižom razinom gospodarske aktivnosti u odnosu na predstavljeni makroekonomski scenarij imali bi implikacije na očekivano kretanje fiskalnih veličina, posebice prihoda od poreza i socijalnih doprinosa u nadolazećem razdoblju, što bi dovelo do izravnog utjecaja na visinu salda proračuna opće države. Jedan od trenutno najizraženijih negativnih rizika odnosi se na moguća nepovoljnija kretanja potražnje inozemnih partnera u EU. Uz pretpostavku smanjenja realnog BDP-a u RH za 1 postotni bod u 2025. u odnosu na osnovni scenarij, udio javnog duga u BDP-u u 2026. godini bio bi za 2,2 postotna boda viši.

Hrvatsko gospodarstvo suočava se i s brojnim drugim fiskalnim rizicima. Primjerice, mirovinski sustav RH pod utjecajem je nepovoljnih demografskih trendova vezano uz starenje stanovništva, odnosno smanjenje broja radno-aktivnog stanovništva, uz istodobno povećanje stanovništva starijeg od 65 godina. Jačanje takvih trendova stvorilo bi dodatan pritisak na sustav generacijske solidarnosti, a što bi moglo imati negativan učinak na održivost javnih financija u dugom roku. Osim toga, stanje nepodmirenih obveza u zdravstvenom sustavu predstavlja dodatni fiskalni rizik koji je potrebno adresirati provedbom strukturnih mjera usmjerenih ka financijskoj održivosti cjelokupnog zdravstvenog sustava. Sukladno Izvještaju o potencijalnim obvezama sektora opće države u skladu s Direktivom Vijeća Europe 2011/85/EU, 2018. − 2023. koji objavljuje Državni zavod za statistiku, RH se nalazi pri dnu po visini potencijalnih obveza u usporedbi s ostalim zemljama članicama EU (2,4% BDP-a u 2023. godini). No, takve obveze i dalje predstavljaju rizik za javne financije.

*Grafikon 2: Testovi osjetljivosti javnog duga 2018. – 2027.*



*Izvor: Ministarstvo financija*

1. *ECB staff macroeconomic projections for the euro area, September* 2024. [↑](#footnote-ref-1)
2. *World Economic Outlook, October 2024.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Consensus Forecasts – Eastern Europe i G-7 & Western Europe.* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Analiza osjetljivosti javnog duga na porast EURIBOR-a, kao i šok inozemne potražnje, izrađena je korištenjem strukturnog makroekonometrijskog modela hrvatskog gospodarstva razvijenog za Ministarstvo financija u suradnji sa stručnjacima iz Svjetske banke u okviru EU projekta „Razvoj strukturnog makroekonomskog modela hrvatskog gospodarstva“.* [↑](#footnote-ref-4)