



**THE WORLD BANK**

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Operations Policy & Country Services

---

# Ulaganje u održivu infrastrukturu i upravljanje dugotrajnom imovinom

21. studenoga 2019.

**Svetlana Klimenko**

Vodeća stručnjakinja za financijsko upravljanje

# ULAGANJE U ODRŽIVU INFRASTRUKTURU

- Za održiv gospodarski rast ključno je ulagati u infrastrukturu. Procjena je da se manjak ulaganja u infrastrukturu na svjetskoj razini mjeri u bilijunima dolara.
- Javni sektor ne može sam nadoknaditi taj manjak. Ključan je doprinos privatnog sektora.
- Sposobnost država da učinkovito upravljaju svojim bilancama, uključujući dugotrajnom imovinom, ne pridonosi samo planiranju investiranja javnog sektora u infrastrukturu nego i olakšava dijalog s privatnom sektorom i upravljanje percipiranim i realnim rizicima.
- Održivost postaje važno obilježje strategija ulaganja u infrastrukturu, čime se bave mnogi forumi na visokoj razini, uključujući G20 (Principi G20 za kvalitetno ulaganje u infrastrukturu).

[https://www.mof.go.jp/english/international\\_policy/convention/g20/annex6\\_1.pdf](https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf)

- Održiva infrastruktura je kompleksna i dugoročna po prirodi i uključuje brojne rizike i interesne strane, što komplicira ulogu kreatora politike i praktičara koji moraju odgovoriti na brojna očekivanja i ciljeve u vrlo dinamičnom okruženju.

# ODRŽIVA INFRASTRUKTURA

KOMPLEKSAN IZAZOV KOJI ZAHTIJEVA VIŠEDISCIPLINSKI I KOORDINIRANI ODGOVOR



Horizontalan projekt OECD-a  
„Strateške politike za održivu infrastrukturu”

- Održiva infrastruktura uključuje suodnos sedam ključnih tema;
- Od tih tema, osnovno je razviti alate za upravljanje i donošenje odluka radi izgradnje ekonomične, otporne, inkluzivne i pametne infrastrukture s niskim udjelom ugljika.

# ULAGANJE U INFRASTRUKTURU I UPRAVLJANJE DUGOTRAJNOM IMOVINOM

- Dugotrajna imovina predstavlja ključan dio državne bilance koji je nužan za donošenje odluka i upravljanje infrastrukturnim investicijama;
- Kvaliteta dostupnih informacija može dovesti do značajnih ušteda (ili gubitka) javnih sredstava;
- Računovodstvena pravila mogu direktno utjecati na ekonomske odluke (JPP-i);
- U idealnom smislu ministarstva odgovorna za upravljanje dugotrajnom imovinom trebaju blisko surađivati s jedinicama zaduženim za planiranje i financiranje investicija;
- Suradnja između javnog i privatnog sektora djelomično je problematična zbog toga što oni govore „dručkijim jezikom”, uključujući jezik računovodstva (obračunsko vs. modificirano obračunsko računovodstvo), a to može dovesti do nerazumijevanja/pogrešnog određivanja cijena postojećih rizika i prilika.

# TRENUTAČNO STANJE UPRAVLJANJA, KONTROLE I EVIDENTIRANJA DUGOTRAJNE IMOVINE

(NA TEMELJU REGIONALNE STUDIJE SVJETSKJE BANKE IZ 2017. – U LATINSKOJ AMERICI)

- Većina država u regiji nije smatrala računovodstvo i upravljanje imovinom, uključujući njezino definiranje, priznavanje i mjerenje, prioritetnim pitanjem, bez obzira na njezin značajan utjecaj na održivost fiskalnih politika i javnih financija zemlje.
- Budući da informacije o ukupnoj dugotrajnoj imovini javnog sektora često nisu jasno iskazane u državnim financijskim izvještajima, države ne mogu dobiti objektivnu sliku svojeg financijskog položaja i učinka, a to utječe na njihovu sposobnost učinkovitog upravljanja javnim resursima, u skladu s obvezama prema svojim biračima.
- Nedostatak ili nepotpunost informacija o dugotrajnoj imovini, a posebice o infrastrukturnim projektima javnog sektora, kao i rezerviranjima za njezino održavanje ili zamjenu, otežavaju ovoj regiji unaprijediti javnu infrastrukturu i investicijske politike i promicati više razine produktivnosti i konkurentnosti na nacionalnoj i regionalnoj razini.

# TIPIČNI IZAZOVI U UPRAVLJANJU DUGOTRAJNOM IMOVINOM

- Zastarjeli i staromodni pravni i regulatorni okviri u području:
  - računovodstva javnog sektora;
  - upravljanja, kontrole i evidentiranja dugotrajne imovine;
  - revizije i nadzora, i
  - transparentnosti i pristupa državnim financijskim informacijama.
- Preklapanje odgovornosti, manjak komunikacija i koordinacije između regulatornih i operativnih državnih funkcija koje se bave upravljanjem, kontrolom i evidentiranjem dugotrajne imovine.
- Manjak kompjuteriziranih i integriranih sustava financijskog upravljanja, što dovodi do proliferacije broja registara koji se preklapaju, te značajno komplicira konsolidaciju financijskih i administrativnih informacija.



# TIPIČNI IZAZOVI U UPRAVLJANJU DUGOTRAJNOM IMOVINOM

- **Nepouzdana i zastarjele financijske informacije koje nije moguće učinkovito upotrijebiti za donošenje odluka.**
- **Manjak povremene provjere, usklađivanja i valorizacije raznih kategorija dugotrajne imovine.**
- **Slabe interne kontrole i vanjski nadzor koji se primjenjuju na upravljanje dugotrajnom imovinom, posebice na podnacionalnoj državnoj razini. Postojeće kontrole više se bave pravnom usklađenošću nego efikasnim upravljanjem javnim investicijama.**
- **Nedostatak jasno definiranih strategija kao smjernica za provedbu reformi u računovodstvu javnog sektora i upravljanju imovinom, i nedostatna pažnja koja se posvećuje procesu upravljanja promjenama, uključujući razvoj i provedbu komunikacijskih i edukacijskih planova.**

# PITANJA KOJA JE POTREBNO RAZMOTRITI: POLITIČKI SUSTAV I PRAVNI OKVIR

- Politički sustav zemalja, federalni ili unitaristički, i stupanj centralizacije ili decentralizacije na mnoge načine utječu na računovodstveno praćenje nekretnina, postrojenja i opreme (NPO-a), kao što je: određivanje pouzdane osnove za donošenje standarda i izradu popratnih politika i postupaka; utvrđivanje subjekata kojima će imovina biti povjerena i koji će je priznavati u svojim financijskim izvještajima; odgovornost za uspostavljanje i vođenje registara imovine, i zahtjevi za uvrštenje NPO-a u konsolidirane financijske izvještaje;
- U federalnim političkim sustavima, središnja i podnacionalna država (PND) obično imaju neovisne zakone uključujući one koji reguliraju zahtjeve za financijsko izvještavanje, i uopće nije neobično otkriti da se središnja država i PND, ali i PND-i uzajamno razlikuju po svojim računovodstvenim standardima. Međutim, u unitarističkim sustavima, postoje jedno središnje, dominantno tijelo na razini središnje i lokalne države, s različitim stupnjevima decentralizacije ovlasti.
- Postojeći zakonski zahtjevi i lakoća donošenja izmjena i dopuna zakona, prema potrebi, značajno utječu na kompleksnost i pravodobnost provedbe IPSAS-a 17 nakon njegova donošenja. Tri su ključna područja ovisna o obilježjima pravnog okvira: (i) određivanje kontrole i prava na buduće ekonomske koristi ili uslužni potencijal NPO-a, (ii) uspostavljanje zakonodavne osnove za računovodstvene politike i postupke računovodstvenog praćenja NPO-a, i (iii) izmjena i dopuna kontnog plana (CoA) radi lakše točne kategorizacije i klasifikacije imovine i unošenja informacija o priznavanju i mjerenju NPO-a temeljem obračunske osnove.



# PITANJA KOJA JE POTREBNO RAZMOTRITI: KLASIFIKACIJA

## Infrastrukturalna imovina javnog sektora po kategoriji

### Promet i komunalne usluge

- Ceste
- Željeznica
- Luke
- Električna energija
- Plin
- Voda
- Otpadne vode
- Komunikacije

### Socijalna infrastrukturalna

- Škole, visoke škole, sveučilišta i istraživački instituti
- Bolnice
- Groblja

### Upravljačka infrastrukturalna

- Parlament i zgrade Vlade
- Sudovi
- Zatvori i kaznonice
- Hitne službe (vatrogasci, policija, hitna pomoć)
- Vojne baze, zapovjedni stožeri, skladište streljiva i streljane

### Kulturna, sportska i rekreacijska infrastrukturalna

- Knjižnice
- Muzeji
- Umjetnički i kulturni centri
- Botanički vrtovi
- Gradski parkovi i vrtovi
- Nacionalni parkovi i prirodni rezervati

# PITANJA KOJA JE POTREBNO RAZMOTRITI: IZVORI PODATAKA ZA POČETNO MJERENJE

Infrastrukturna imovina	Nekretnine
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Inženjerski nacrti sustava</li><li>▪ Razgovori s pojedincima prisutnima za vrijeme izgradnje:<ul style="list-style-type: none"><li>○ operaterima</li><li>○ rukovoditeljima</li><li>○ vlasnicima</li></ul></li><li>▪ Razgovor sa stanarima</li><li>▪ Vizualna zapažanja</li><li>▪ Ekstrapoliranje zakopane imovine na temelju usporedbe s drugim regijama u zemlji ili susjednim zemljama</li><li>▪ Ugovori</li><li>▪ Proračun</li><li>▪ Aproprijacije</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Zemljišne knjige</li><li>▪ Porezna evidencija<ul style="list-style-type: none"><li>○ Prodaja zemljišta ili zgrada</li><li>○ Povremene porezne procjene</li></ul></li><li>▪ Razgovori s pojedincima prisutnima za vrijeme izgradnje:<ul style="list-style-type: none"><li>○ operaterima</li><li>○ rukovoditeljima</li><li>○ vlasnicima</li></ul></li><li>▪ Ugovori</li></ul>

# ŠTO SE MOŽE UČINITI

- **Pravni i regulatorni okvir.** Kako države budu pokretale reforme u javnom sektoru za modernizaciju računovodstva, upravljanja i kontrole dugotrajne imovine, tako je potrebno revidirati pravne i regulatorne okvire i ažurirati ih u skladu s novim standardima, procesima i organizacijskim odgovornostima. To će možda zahtijevati uvođenje novog zakona ili službeno usvajanje/prilagođavanje međunarodnih standarda/najboljih praksi, kao što su IPSAS-i, COSO (Odbor pokroviteljskih organizacija Treadway komisije) okvir, Međunarodni standardi Vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), itd. Možda će biti potrebno revidirati i zakone o transparentnosti radi osiguravanja prava građana na pristup državnim financijskim informacijama.
- ***Organizacijska struktura.*** Potrebno je revidirati i pojasniti uloge i odgovornosti raznih regulatornih i operativnih državnih jedinica uključenih u upravljanje, računovodstvo i kontrolu dugotrajne imovine u skladu s ažuriranom pravnom i organizacijskom strukturom. Osnivanje će Upravljačkog odbora, u kojem će biti predstavnici mjerodavnih agencija javnog sektora odgovornih za nadzor nad reformama koje se odnose na dugotrajnu imovinu, pridonijeti ostvarenju boljih rezultata te unaprijediti komunikaciju i koordinaciju među raznim interesnim stranama koje su uključene u ovaj proces.
- ***Informacijski sustavi.*** Možda će biti potrebno ažurirati/prilagoditi državni integrirani informacijski sustav financijskog upravljanja (IISFU) radi uključivanja upravljanja i kontrole dugotrajne imovine u njegovu strukturu.

# ŠTO SE MOŽE UČINITI

- Upravljanje i kontrola dugotrajne imovine. U nastavku navodimo što može pridonijeti unaprjeđenju učinkovite kontrole i upravljanja dugotrajnom imovinom: (i) povremena inventarizacija, klasifikacija i provjera fizičkih zaliha; (ii) početna i naknadna valorizacija imovine (uključujući amortizaciju i umanjenje/ispravak vrijednosti); (iii) usklađivanje računovodstvenih salda dugotrajne imovine i registara imovine, i (v) izrada planova održavanja i zamjene strateški važne dugotrajne imovine (npr. javna infrastruktura). U ovom procesu trebaju aktivno sudjelovati i unutarnji i vanjski revizori, u suradnji s drugim državnim jedinicama.
- Odgovornost i transparentnost. Efikasno upravljanje javnim investicijama direktno utječe na kvalitetu usluga koje država pruža svojim građanima i na sposobnost građana da pozivaju svoje vlade na odgovornost. Ta se odgovornost može postići (i) kvalitetnijim povremenim financijskim revizijama; (ii) jačom suradnjom i koordinacijom među subjektima odgovornima za interne kontrole i vanjski nadzor, i (iii) javnim objavljivanjem financijskih izvještaja nad kojima je provedena revizija i drugih informacija.
- Upravljanje promjenama. Upravljanje promjenama važan je dio državne strategije koji podupire provedbu reformi koje se odnose na dugotrajnu imovinu. Između ostaloga, u upravljanju promjenama naglasak treba staviti na sljedeća pitanja: (i) ciljeve i obuhvat reforme i provedbenu metodologiju; (ii) ključne prvake i sastav tima koji je odgovoran za provedbu projekta; (iii) planove unutarnje i vanjske komunikacije, uključujući kampanje širenja informacija i podizanja svijesti; (iv) plan sveobuhvatne edukacije i izgradnje kapaciteta, i (vi) mehanizme davanja povratnih informacija.

# UVRŠTAVANJE RAZMATRANJA O ODRŽIVOSTI I UNAPRJEĐENJE SURADNJE S PRIVATNIM SEKTOROM

- Održivost obuhvaća kombinaciju ekonomskih, ekoloških, socijalnih, upravljačkih, financijskih i razvojnih ciljeva u planiranju, provedbi i upravljanju infrastrukturom.
- Zahtijeva kompleksan, višedisciplinski pristup.
- Vlade, regulatori, međuvladina tijela i privatni sektor priznaju da je održivost ključan prioritet.
- Potrebno je riješiti velik broj kompleksnih izazova, uključujući računovodstvo, tj. kako monetizirati pozitivan i negativan utjecaj.
- Privatni sektor traži prilike za rad s državom i međunarodnim organizacijama radi povećanja održivih, dugotrajnih investicija koje idu u prilog provedbi ciljeva održivog razvoja, uključujući u infrastrukturi.
- Promoviranje funkcije podatka. Kvalitetni državni podaci, uključujući podatke o dugotrajnoj imovini, omogućuju veći angažman privatnog sektora.
- Investitori pozivaju vlade da iskoriste moć svojih bilanci (ne samo za pokretanje reformi politika) za bolje upravljanje percipiranim i realnim rizicima.