

STUDIJA SLUČAJA: CENTRALNI SUSTAV ZA UPRAVLJANJE BUDŽETOM (CBMS) U FEDERALNOJ VLADI AUSTRALIJE

Mark Silins

BUKUREŠT

19. VELJAČE/FEBRUARA 2026.

SADRŽAJ*

Pet generacija glavnih sustava

Kontekst – dužnosti i nadležnosti u sklopu UJF okvira

Centralni sustav za upravljanje budžetom (druga verzija)

Sažetak i zaključci

*Na osnovi informacija s internetskih stranica Ministarstva financija

Pet generacija UJF SUSTAVA u australskoj vladi

1970-e – 1980-e
Sustav glavne knjige
(FLS)

Na novčanoj osnovi – centralizirani sustav izvještavanja o plaćanjima i naplati prihoda širom Australije
Ručni unos transakcija plaćanja i naplate prihoda
Detaljni zbirni podaci

1980-e – 1990e
Financijske informacije o
upravljanju resursima
(FIRM)

Na novčanoj osnovi – centralizirani sustav izvještavanja o plaćanjima i naplati prihoda širom Australije
E-unos iz FMIS-a ili softvera s e-obrascima agencija
Vođenje detaljnih podataka u FMIS-u institucije

1990-e
Sustav za upravljanje
obračunskim
informacijama (AIM)

- Sustav izvještavanja na obračunskoj osnovi
- Bez glavne knjige
- Decentralizirano upravljanje novčanim sredstvima i bankarstvo

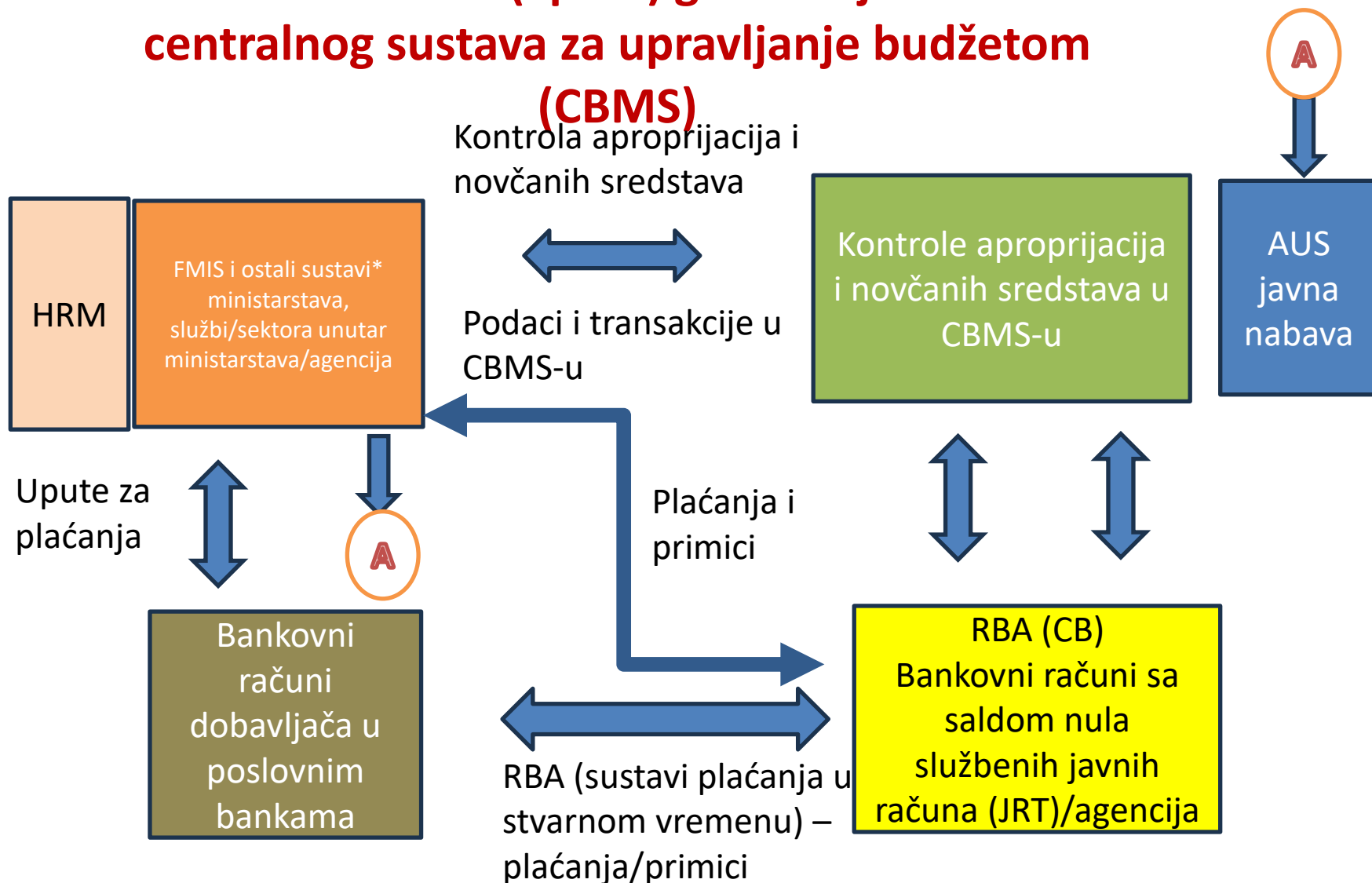
2000. do danas
Centralni sustav za
upravljanje budžetom (CBMS)
Dvije generacije

- Konsolidirano izvještavanje na obračunskoj osnovi
- Povratak glavne knjige ali na visokoj razini – povratak na svojevrsnu centralnu kontrolu
- Centralizirano upravljanje novčanim sredstvima i kontrola aproprijacija

Kontekst – dužnosti i nadležnosti u sklopu UJF okvira

- Od 1940-ih **UJF je vrlo decentraliziran** – donošenje odluka ispod kontrole budžetskih aproprijacija nije pod centralnom kontrolom, čak i kada je postojao centralizirani FLS
 - čak i ručna obrada u FLS-u – provjera potpisa i točnosti unosa, i to je to
 - **bez pregledavanja stvarnih plaćanja!**
- **Danas agencije imaju vlastiti FMIS, bankovne račune** (na kraju radnog dana saldo se prenosi na službeni javni račun (JRT)) i sustave za upravljanje ljudskim resursima te vode vlastite javne nabave. Čak vode i **vlastito računovodstvo i provode izvještavanje uključujući financijske izvještaje o portfelju**. U praksi to znači da je MFIN nadležan za politike i nadzor, ali i da konsolidira informacije. Tijekom 1990-ih, i prelaska na obračunsku osnovu, MFIN se povukao i odrekao od svojih nadležnosti za glavnu knjigu i centralne kontrole sredstava – nije postojao ni centralni kontni/računski plan – sve je to bilo u duhu novog javnog upravljanja (po mom mišljenju, korak predaleko). CBMS i dalje obavlja decentralizirane kontrole, ali i ispravlja neke probleme koji proizlaze iz pristupa koji se primjenjuje u AIMS-u. Ponovno je u CBMS-u uspostavljena centralna kontrola novčanih sredstava (odobrava zahtjeve za povlačenje sredstava), vraćena je i funkcija glavne knjige, ali na visokoj razini radi osiguravanja cjelovitosti konsolidiranog izvještavanja.

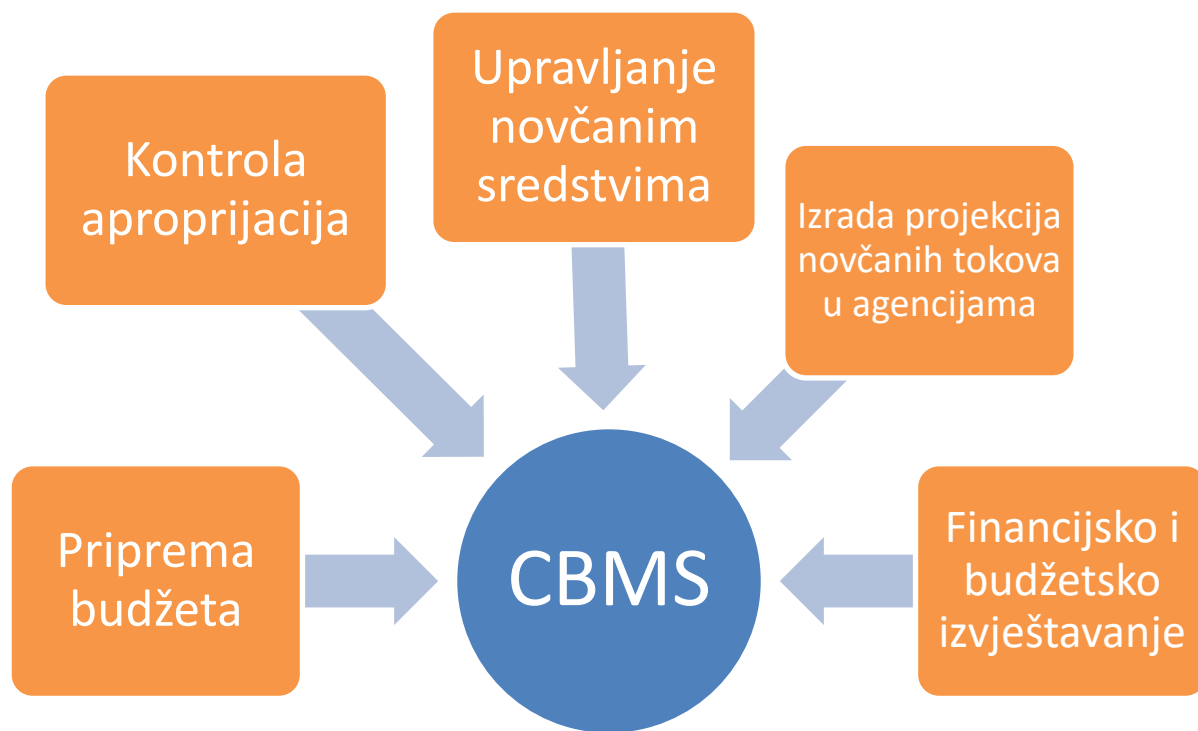
Četvrta (i peta) generacija centralnog sustava za upravljanje budžetom



Ponovno je uspostavljen jedinstveni kontni/računski plan radi boljeg podrške konsolidiranom izvještavanju

* Zajedničke usluge za manje agencije

Centralni sustav za upravljanje budžetom – obuhvat



CBMS je dizajniran radi osiguravanja integriranije podrške za glavne funkcije MFIN-a (osim javne nabave). Također je u skladu s činjenicom da je obrada svih transakcija i donošenje odluka potpuno decentralizirano i provodi se u agencijama, ali MFIN i dalje mora kontrolirati aproprijacije, zahtjeve za povlačenje sredstava i računovodstvene podatke koji se dostavljaju za konsolidirano izvještavanje.

Zašto je CBMS nadograđen?

- U novom CBMS-u koristi se **internetsko sučelje**, čime se uklanja potreba za manje učinkovitim ručnim sustavima.
- Unapređeni procesi omogućuju **detaljniju analizu podataka** i bolje izvještavanje (od toga se odustalo 1990-ih, ali postalo je jasno da decentralizacije ne znači nužno i manje informacija!).
- Nadograđeni sustav povezan je s novom platformom za plaćanja (NPP), koja omogućuje poravnanje transakcija u stvarnom vremenu, čime se omogućuje **upravljanje novčanim sredstvima u stvarnom vremenu** i dokidaju sporiji ručni postupci upravljanja novčanim sredstvima.
- Druga verzija sustava CBMS2 **pojednostavnjuje i automatizira budžetske procese**, uključujući prijedloge budžeta, zahtjeve za sredstva i praćenje potrošnje.
- Druga verzija sustava CBMS2 omogućuje bolju integraciju referentnog skupa podataka (RDS), kojim se uređuje unos podataka o portfeljima, agencijama, rezultatima i **programima**.

Nisu bili dobro procijenjeni ni izazovi implementacije novog sustava s navedenim funkcijama – projekt se oduljio četiri godine i potrošeno je više nego dvostruko izvorno planiranih sredstava. Razvoj sustava je prekinut na dulje vrijeme sve dok potpunom revizijom nije utvrđeno da CBMS može biti uspješan, ali uz bolje projektno upravljanje i dodatne resurse!

Priprema budžeta

- **Svrha:** CBMS upravlja protokom financijskih informacija između Ministarstva financija i agencija Commonwealtha. Osigurava točnost i usklađenost izvještavanja o budžetu te ekonomskih i fiskalnih projekcija sredinom godine (MYEFO).
- Subjekti se koriste sustavom CBMS2 za izmjenu procjena u sklopu novih odluka o državnim politikama, izmjena ekonomskih parametara (npr. indeks potrošačkih cijena, valutni tečajevi) i/ili restrukturiranja vlade.
- Proces obuhvaća utvrđivanje budžeta, upravljanje rashodima i integriranje s FMIS-om agencija radi konsolidacije u stvarnom vremenu – **obuhvaća cijeli budžetski ciklus** premda se budžeti izvršavaju u agencijskom FMIS-u, a ne u CMBS-u.
- Agencije dostavljaju odobrene obrasce zahtjeva za pristup sredstvima za sve izmjene budžeta – opsežna obuka dostupna je online.
- CBMS podržava i kapitalno budžetiranje te agencijama omogućuje da izvještavaju o planiranim i ostvarenim rashodima.
- Osigurava se usklađenost izvještaja o izvršenju portfeljnih budžeta (PB), dodatnim procjenama (rebalansima) portfelja (PAES) i korporativnih planova – **jedinstveni izvor istinitih podataka!**

Kontrola aproprijacija

- CBMS upravlja podacima u sklopu godišnjih zakona o aproprijacijama i posebnih aproprijacija (uključujući posebne račune) – **zakonske kontrole**.
- CBMS ima ulogu kontrolnog mehanizma kojim se subjektima onemogućuje povlačenje sredstava koja premašuju njihove zakonske ovlasti – **ograničava se prekomjerna potrošnja, ali i osigurava ustavni integritet** (čl. 81. i 83.).
- Rebalansi budžeta, kao npr. izmjene koje proizlaze iz novih prijedloga politika (NPP), predujmovi za ministra financija (AFM – fond za nepredviđene izdatke) ili restrukturiranje vlade, obrađuju se u CBMS-u radi izmjene dostupnih aproprijacija.
- Premda se posebne aproprijacije obično zasnivaju na potražnji (zakonske aproprijacije), one se evidentiraju i prate u CBMS-u radi osiguravanja usklađenosti s čl. 83. Ustava.
- CBMS pomaže u utvrđivanju negativnih salda posebnih računa, što može ukazivati na kršenje aproprijacijskog limita ili na administrativnu pogrešku.

Upravljanje novčanim sredstvima

- CBMS upravlja interakcijom između MFIN-a i agencija radi lakših kontrola novčanih sredstava i aproprijacija te osiguravanja cjelovitosti izvještavanja i budžetske dokumentacije.
- Zahtjevi za povlačenje sredstava – **agencije podnose zahtjeve za povlačenje sredstava koje odobrava MFIN – sredstva koja se prenose s OPA-a (JRT-a) na agencije u RBA-u.**
- Subjekti koriste funkciju upravljanja novčanim sredstvima u CBMS-u za monitoring prijenosa sredstava i izvještavanje o tome, posebno za potrebe upravljanja posebnim aproprijacijama.
- CBMS podržava pohranjivanje novčanih sredstava agencija i evidentira transfere sa službenog javnog računa (OPA/JRT), često putem prolaznog računa za prihode.
- Pristup CBMS-u je ograničen, što zahtijeva odobrenje glavnog financijskog direktora (CFO) i pridržavanje ZAŠTIĆENIH sigurnosnih standarda.
- CBMS podržava mjesečno i godišnje financijsko izvještavanje te upravljanje protokom financijskih informacija radi osiguravanja točnih podataka u stvarnom vremenu za vladu i zainteresirane strane.

Izrada projekcija novčanih tokova

- CBMS ima poseban modul za izradu projekcija koji agencije moraju koristiti za izradu dnevnih projekcija za sljedeći mjesec i mjesečnih za sljedeću godinu.
- Modul CBMS-a može se koristiti za izradu projekcija ili se podatkovni zapis može učitati u CBMS – na te projekcije se ne primjenjuje obavezno revidiranje i odobravanje, za razliku od većine drugih ulaznih podataka koji dolaze u CBMS.
- Projekcije se dostavljaju Australskom uredu za financijsko upravljanje (AOFM) koji ih koristi za izradu projekcija dnevnog salda službenog javnog računa (OPA-a/JRT-a).
- Odstupanja od projekcija iznad 10 milijuna zahtijevaju posebno savjetovanje – dnevna plaćanja iznad 100 mil. također zahtijevaju posebno savjetovanje s rukovodstvom AOFM-a, RBA-a (centralna banka) i OPA-a (MFIN).
- AOFM je upravitelj dugom federalne vlade i zasebna je pravna osoba – podnosi izvještaje trezoru, a ne MFIN-u.
- AOFM koristi projekcije za upravljanje gotovinskim saldima na OPA-u/JRT-u i za upravljanje stanjem duga (upravljanje imovinom i obvezama).

Financijsko i operativno izvještavanje

- Mjesečni i godišnji financijski izvještaji izrađuju se na osnovi podataka iz CBMS-a.
 - CBMS sadrži opsežan skup centralno kontroliranih knjigovodstvenih unosa/vaučera radi osiguravanja cjelovitosti detaljnih podataka koji se koriste za izradu financijskih izvještaja.
 - Mjesečni financijski izvještaji o programu izrađuju se za opću državu (usklađeno s AAS-om, GFS-om MMF-a i GFS-om ABS-a).
 - Godišnji financijski izvještaji izrađuju se za javni sektor i opću državu.
- I agencije se mogu koristiti CBMS-om ili vlastitim FMIS-om za izradu posebnih agencijskih godišnjih financijskih izvještaja.
- Operativni izvještaji obuhvaćaju niz zahtjeva:
 - izvještaji o upravljanju aproprijacijama, uključujući izvještaje o saldu i poravnanju
 - izvještaji o transakcijama u sklopu upravljanja novčanim tokom
 - izvještaji o saldu i prijenosu sredstava s bankovnog računa
 - izvještaji o povlačenju i primitku (novčanih) sredstava agencije – ne zaboravite da plaćanja ne idu putem CBMS-a
 - izvještaji agencija trećih strana.
- CBMS također omogućuje i da agencije preuzimaju skupove podataka za sve definirane zahtjeve za izvještavanje korisnika.

Sažetak ključnih točaka

- Australija ima vrlo decentralizirani model obrade (znatna razlika u odnosu na zemlje članice PEMPAL-a), ali je na svojim pogreškama naučila da su centralne kontrole i podaci ključni za omogućavanje pravovremenog i pouzdanog konsolidiranog izvještavanja.
- Druga verzija CBMS-a je centralni sustav pete generacije od 1970-ih.
- Svaki je sustav bio odraz IKT okruženja tog vremena i zahtjeva MFIN-a – premda su svi sustavi, osim AIMS-a, podržavali i kontrole i zahtjeve za izvještavanje agencija.
- CBMS obuhvaća ono što se u PEMPAL-u smatra funkcijama dodane vrijednosti modernog trezora, izvještavanja i izrade projekcija novčanih tokova, ali istovremeno osigurava uspostavljanje ključnih kontrola za zaštitu cjelovitosti aprocijacija, budžeta i financijskog izvještavanja!
- Komercijalni sustavi obično ne podržavaju te funkcije dodane vrijednosti i tradicionalne kontrolne funkcije MFIN-a u potpunosti – stoga su, premda je odabran komercijalni sustav, bile potrebne znatne izmjene koje su dovele do prekoračenja troškova i kašnjenja.
- Zemlje stoga moraju pažljivo razmotriti najbolji pristup razvoju IKT-a koji podržava najnaprednije i najkompleksnije IKT okruženje potrebno za moderni UJF.