



Република Србија  
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

# **СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА**

Београд, јануар 2018. година

## САДРЖАЈ

УВОД .....	3
1. СВРХА И ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ.....	4
2. ПРАВНИ ОСНОВ .....	6
3. ДЕФИНИЦИЈЕ.....	6
4. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА .....	7
4.1. Идентификација ризика.....	8
4.2. Анализа и процена ризика.....	11
4.3. Реаговање на ризик (поступање по ризику) .....	13
4.4. Праћење и извештавање о ризицима .....	15
5. УЛОГА, ОВЛАШЋЕЊА И ОДГОВОРНОСТИ.....	16
5.1. Носиоци ризика.....	16
5.2. Овлашћења и одговорности.....	16
6. АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ.....	17
7. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ.....	17
8. ПРИЛОЗИ .....	17

## УВОД

Развој система финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: ФУК) у јавном сектору у Републици Србији (у даљем тексту: РС), покренуо је и развој система управљања ризицима, наглашавајући његову важност. У складу са одредбама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13–исправка, 108/13, 142/14, 68/2015 – др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17) и Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13), систем ФУК представља свеобухватни систем унутрашњих контрола који успоставља и за који је одговоран руководилац корисника јавних средстава, а којим се, **управљајући ризицима**, осигурава разумна увереност да ће се у остваривању циљева буџета и друга средства користити правилно, етично, економично, ефикасно и ефективно.

С обзиром на реформе у РС, које су у току, кроз реформу система јавних финансија, реформу државне управе и система буџета, које укључују увођење стратешког планирања и дефинисање стратешких циљева, развој програмског планирања и праћење реализације циљева програма, велику важност у јавном сектору добија и процес управљања ризицима који је потребно упоредо развијати и то посебно у процесима који су кључни за реализацију стратешких циљева односно циљева Министарства финансија (у даљем тексту: Министарство), као саставног дела Програма рада Владе Републике Србије (у даљем тексту: Влада).

**Стратегија управљања ризицима** (у даљем тексту: Стратегија), представља стратешки документ који употпуњује даљи развој система ФУК-а и има за циљ да се у Министарству уведе пракса управљања ризицима и успостави оквир којим ће се и у будућем периоду развијати сам процес управљања.

Под успешним управљањем ризицима, подразумева се рад на јачању постојеће структуре управљања, како у процесу планирања и реализације циљева тако и у процесу доношењу одлука, где је управљање ризицима потребно уградити као стандард тј. општеприхваћен концепт и саставни део управљања, који ће омогућити оптималније и рационалније коришћење јавних средстава.

Овом стратегијом одређен је процес идентификовања ризика, процена идентификованих ризика, рангирање, као и које активности треба предузети како би се ефекти ризика (укупна изложеност ризику) ублажили. Такође, одређује се и линија одговорности запослених у процесу управљања ризицима тј. ко све учествује у процесу управљања, начину извештавања о евидентираним ризицима и њиховом статусу.

# Стратегија управљања ризицима

## 1. СВРХА И ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија је документ коју одобрава министар, а која описује процес који Министарство, као и све организационе јединице унутар Министарства, успостављају ради управљања ризицима. Стратегија заправо представља методолошки оквир за начин и правац увођења процеса управљања ризицима унутар организације, али и његово праћење, односно постављање оквира за увођење праксе управљања ризицима као неопходног елемента доброг управљања, унутар којег ће свака организациона јединица/орган у саставу, развијати управљање ризицима у складу са својим надлежностима и одговорностима.

Поступак идентификовања, процене ризика, дефинисање мера за избегавање или ублажавање ефекта ризика на циљеве, утврђивања одговорних особа у том поступку, као и одређивање рокова за предузимање адекватних мера, заправо представља разраду Стратегије кроз Регистар ризика.

Носилац израде Стратегије је руководилац органа или лице на кога је пренета одговорност од стране министра за успостављање и развој система ФУК-а, у Министарству.

Преносом овлашћења за имплементацију и развој ФУК система, руководилац органа/министар се не ослобађа одговорности за увођење и развој система ФУК.

За потребе развоја систем ФУК у Министарству је образована Радна група за имплементацију и развој система ФУК (у даљем тексту: Радна група), која је између осталог задужена за израду и спровођење Стратегије.

Председник/руководилац поменуте Радне групе је лице на које је министар Решењем пренео овлашћења за даљи развој и имплементацију ФУК система и у оквиру њега система за управљање ризицима. Тако је у Министарству председник/руководилац Радне групе државни секретар, заменик председника/руководиоца Радне групе је секретар министарства, а чланови Радне групе су помоћници министра свих сектора као и руководиоци ужих унутрашњих организационих јединица изван сектора. Истим Решењем чланови Радне групе су именовани и за координаторе за ризике у својим организационим јединицама.

Такође, поред Радне групе, у Секретаријату министарства формирана је организациона јединица, односно Група за развој ФУК система која има задатак да све послове везане за функционисање ФУК система припрема и обједињава за цело министарство, са управама у саставу. Сва документација која прати процес развоја система ФУК и процеса управљања ризицима биће у надлежности ове организационе јединице која ће између осталог континуирано „промовисати“ значај овог система. Иако је успостављање ФУК система законска обавеза сваког руководиоца организације у јавном сектору, па и Министарства, за сада је уочена *слаба* свест о његовом значају. Међутим, кроз формирање поменуте организационе јединице у оквиру Секретаријата министарства, предузети су први неопходни кораци како би се у Министарству подигла свест о важности постојања и адекватног функционисања система ФУК. На тај начин ће се успоставити и јача координација са управама у саставу Министарства, а све у циљу равномернијег и унифициранијег развоја система ФУК и у оквиру њега дела који се односи на процес управљања ризицима.

Битно је нагласити да у процесу развоја ФУК система и у процесу управљања ризицима треба да учествују сви запослени сходно додељеним овлашћењима и одговорностима, као и описом радног места из систематизације радних места.

Такође, руководиоци су дужни да упознају запослене са процесом управљања ризицима и да обезбеде да запослени постану свесни комплексности процеса успостављања и развоја ФУК-а као и одговорности које се односе на активности пословања и управљања ризика у свом домену.

## Стратегија управљања ризицима

---

Свеобухватно сагледавање комплексног система ФУК са једне стране и слаба свест о развоју истог са друге стране, узроковало је креирање једног оваквог документа који ће на систематичан и свеобухватан начин заокружити и дати правац који треба следити за даљи развој ФУК система.

**Сврха** Стратегије је да побољша, унапреди и олакша остваривање стратешких циљева и мисије Министарства кроз управљање претњама и коришћењем шанси, односно кроз стварање окружења које доприноси већем квалитету и резултатима свих активности, на свим нивоима управљања.

С тим у вези важно је истаћи да је Министарство изложено бројним ризицима који се могу односити на:

- све оно што може наштетити угледу органа и смањити поверење јавности;
- неекономично, неефикасно и неефективно управљање јавним средствима;
- непоуздано извештавање;
- неспособност деловања на промењене околности или неспособност управљања у промењеним околностима на начин који спречава или смањује неповољне утицаје за реализацију циљева.

**Циљ** Стратегије је да кроз методолошки оквир олакша процес идентификовања и процену идентификованих ризика, како би одговорно лице донело исправну одлуку који је најбољи начин поступања са ризицима. Уобичајено решење је увођење одговарајућих унутрашњих контрола ради минимизирања појављивања ризика или минимизирања ефекта деловања ризика у будућем периоду, и то кроз:

- креирање Регистра ризика (Регистар оперативних и Регистар стратешких ризика), у којима ће сви ризици са којима се суочава Министарство бити идентификовани и процењени, а који утичу на остваривање стратешких и оперативних циљева и мисија Министарства;
- рангирање свих ризика у погледу могућег појављивања (вероватноћа јављања ризика) и очекиваног утицаја на циљеве и пословне процесе;
- расподела јасних улога, одговорности и дужности за поступање са ризиком;
- преглед усклађености са законима и регулативом, укључујући редовно извештавање о ефективности система унутрашњих контрола ради ублажавања ефекта ризика;
- подизање нивоа свести о принципима и користима укључености у процес управљања ризицима и посвећености запослених везано за контролу ризика;
- извештавање о ризицима.

## 2. ПРАВНИ ОСНОВ

Влада је донела Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, за период 2017 – 2020. године („Службени гласник РС“ број 51 од 25. маја 2017. године). Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, представља план за даљи развој свеобухватног и ефикасног система интерне финансијске контроле у јавном сектору који ће осигурати добро управљање и заштиту јавних средстава, без обзира на њихове изворе, као и усклађивање са захтевима из Поглавља 32: Финансијски надзор – за потребе преговора о приступању Србије у Европску унију.

Развој интерне финансијске контроле у јавном сектору, иницирао је и **развој идентификовања и управљања ризицима**. Сектор за интерну контролу и интерну ревизију у Министарству је, у том смислу израдио и одговарајуће подзаконске акте и нека питања од значаја за развој ФУК-а, дефинисао одредбама Закона о буџетском систему. Овим законом, у члану 81. став 2, дефинисани су елементи финансијског управљања и контроле, и то:

1. Контролно окружење;
2. Управљање ризицима;
3. Контролне активности;
4. Информисање и комуникација и
5. Праћење и процена система.

Управљање ризицима успоставља се и развија на темељима „COSO“ оквира који представља интегрисани оквир интерне контроле који је дефинисала Комисија спонзорских организација (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), као једна од компоненти финансијског управљања и контроле.

„COSO“ оквир у том смислу садржи осам међусобно повезаних компонента: унутрашње окружење, постављање циљева, утврђивање ризика и прилика, процену ризика, одговор на ризик, контролне активности, информације и комуникације, као и праћење.

## 3. ДЕФИНИЦИЈЕ

**Ризик** је било који догађај, активност или пропуст који би се могао догодити и неповољно утицати на постизање стратешких и оперативних циљева Министарства. Поред тога, и пропуштене прилике се такође сматрају ризиком.

**Управљање ризицима** је целокупан процес утврђивања, процењивања и праћења ризика, узимајући у обзир циљеве Министарства и предузимање потребних радњи у циљу смањења ризика, а у оквиру поштовања принципа ФУК.

**Идентификовање ризика** је процес утврђивања догађаја и одређивање кључних ризика који могу угрозити остварење циљева Министарства.

**Опис ризика** представља процес јасне формулације односно описивања утврђених ризика, узимајући у обзир главни узрок ризика и потенцијалне последице ризика односно утицај на циљеве и активности.

**Процена ризика** је поступак којим се на систематичан начин обавља процена утицаја који ризик има на остваривање циљева и одређује вероватноћа настанка ризика.

# Стратегија управљања ризицима

---

*Ублажавање/третирање ризика* подразумева активности које се предузимају у циљу смањивања вероватноће настанака ризика, ублажавање негативних последица које је ризик изазвао или обоје што подразумева успостављање одговарајућих контролних активности односно процедура.

*Праћење ризика* је део фазе управљања ризицима у којој се проверава да ли у пракси функционишу предложене контролне активности, и да ли исте спречавају, односно ублажавају ефекат деловања ризика на циљеве. Такође, поред наведеног, праћење омогућава и идентификовање новонасталих ризика као и ризика који су нестали или имају мањи ефекат деловања на циљеве током процеса пословања.

*Инхерентни ризик* је ниво ризика у случају непостојања контроле и активности које ублажавају ризик.

*Резидуални ризик* је ризик који остаје након што руководство предузме радње за смањење последица и вероватноће неповољног догађаја, укључујући контролне активности у смислу реаговања тј. одговора на ризик.

*Регистар ризика* је преглед идентификованих ризика, процене ризика по критеријуму утицаја који има на остваривање циљева и вероватноће појављивања, потребних активности, односно контрола које ће смањити последице деловања ризика, особа задужених за спровођење конкретних активности, као и рокова за њихово извршење. То је интерни документ сваке организационе јединице Министарства. У том смислу потребно је разликовати Регистар оперативних ризика као и Регистар стратешких ризика.

## 4. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Према одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК у јавном сектору, руководилац корисника јавних средстава одговоран је за одређивање и остваривање циљева, као и за успостављање делотворног система управљања ризицима који ће помоћи у остваривању постављених циљева.

Да би се успоставио адекватан систем односно процес управљања ризицима, **руководилац корисника јавних средстава треба да одреди/именује особу одговорну за координацију успостављања процеса управљања ризицима на нивоу корисника јавних средстава.** Такође, у свим организационим јединицама/органима у саставу Министарства, именују се координатори за ризике који, између осталог, идентификују ризике и ажурирају регистре ризика (приликом промене прописа, нове систематизације радних места, нових сазнања за отклањање ризика и вероватноће за појаву ризика и сл).

**Координатора за успостављање процеса управљања ризицима и координаторе за ризике организационих јединица/органа у саставу, именује министар (у Министарству су кроз Решење о образовању Радне групе за ФУК и именовање руководиоца одговорног за развој система ФУК, сви руководиоци Сектора и ужих организационих јединица изван Сектора именовани за координаторе за управљање ризицима, у оквиру својих организационих јединица којима руководе).**

# Стратегија управљања ризицима

С обзиром да је управљање ризицима део планираних активности везаних за успостављање система ФУК, координација активности за успостављање процеса управљања ризицима може се поверити руководиоцу одговорном за успостављање и развој система ФУК или према процени руководица корисника јавних средстава, неком другом руководиоцу највише управљачке структуре.

Координатор за успостављање процеса управљања ризицима може припремити и кратка упутства за управљање ризицима и њима детаљније уредити начин поступања и утврђивања релевантних образаца за документовање ризика. У том смислу, може користити Смернице за управљање ризицима, брошуру коју је израдио Сектор за интерну контролу и интерну ревизију у Министарству, које се налазе на сајту Министарства <http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/wp-content/uploads/2014/02/SZUR.pdf>.

Руководиоци на различитим нивоима управљања, у складу са додељеним овлашћењима и одговорностима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и за управљање ризицима.

Општи модел управљања ризицима подразумева:

1. Идентификацију ризика
2. Анализу и процену ризика
3. Реаговање на ризик – поступање по ризицима
4. Праћење и извештавање о ризицима

Графички приказ управљања ризицима:



## 4.1. Идентификација ризика

На основу утврђених циљева, разматрају се догађаји који могу угрозити њихово остварење и предузимају одређене радње за управљање ризицима. Зато је важно да циљеви буду јасни, мерљиви, достижни, реални и временски одређени.

Циљеви се могу поделити на:

- а) Стратешке циљеве (општи) и
- б) Оперативне циљеве – специфични (који су везани за пословне процесе и планове рада).



## *а) Стратешки циљеви*

Стратешки циљеви су дугорочни циљеви који су садржани у стратешким документима, како самог Министарства тако и осталих стратешких докумената који одређују правац и смер развоја Републике Србије из области финансијског управљања и контроле. Међу најзначајним документима из којих се посредно могу дефинисати стратешки циљеви који су везани за област управљања ризицима Министарства могу се извојите већ поменута Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС, Програм реформе јавних финансија РС 2016 - 2020, Стратегија развоја јавне управе као и Фискална стратегија за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину, али и Оквирни споразум између РС и Европске комисије о спровођењу финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента претприступне помоћи. **Конкретније, циљеви Министарства** и мере за остварење циљева, одређени су **Акционим планом за спровођење Програма рада Владе** (у даљем тексту: Акциони план), којим су одређени приоритетни циљеви Владе, међу којима су између осталих ресора, представљени и стратешки циљеви Министарства.

У том смислу Министарство ће:

- утврдити ризике на свим нивоима, како стратешким тако и оперативним и у свим планским документима - доношењем Регистра ризика;
- настојати да управљање ризицима постане саставни део процеса планирања и доношења одлука и тако постане управљачки документ за остваривање постављених циљева;
- обезбедити да све активности и са њима повезани финансијски издаци буду обухваћени финансијским планом Министарства у складу са програмским буџетом РС;
- избегавати активности које носе ризик од штетног публицитета или друге штете које могу утицати на углед Министарства, као и да се управљањем ризицима омогући предвиђање неповољних околности које би могле спречити остварење циљева Министарства;
- настојати да створи организациону структуру која, као таква, неће стварати одбојност према ризицима, али и да
- омогући да сви руководиоци и запослени који доносе одлуке или учествују у њиховој припреми, буду свесни одговорности и имају јасна сазнања да ће активности око управљања ризицима, резултирати у корист Министарства кроз остварење постављених циљева.

## *б) Оперативни циљеви*

Оперативни циљеви су у погледу временског рока, краткорочни и уједно и специфични, али изведени из стратешких циљева, који су садржани у годишњим плановима активности организационих јединица. Наведене циљеве утврђује министар са руководиоцима унутрашњих организационих јединица – својим помоћницима који руководе Секторима, па је у складу с тим и за њих потребно идентификовати одговарајуће ризике и одредити адекватне мере за ублажавање или отклањање ризика, како би се ублажила или елиминисала могућност да оперативни ризици постану стратешки.

## Стратегија управљања ризицима

---

Праћење ризика у оквиру организационих јединица од стране руководиоца унутрашње организационе јединице, је најбољи механизам управљања ризицима на оперативном нивоу. Регистар оперативних ризика, који је одобрен од стране министра, представља значајан интерни документ у процесу управљања ризицима и почетни корак за даљи наставак и израду Регистра стратешких ризика.

Након што су јасно постављени циљеви Министарства, а како би се осигурало њихово постизање, идентификују се ризици односно претње остваривању утврђених циљева. Идентификација ризика заправо представља процес уочавања ризика или пропуштених шанси које би спречиле остварење јасно постављених циљева Министарства.

У том смислу, потребан је напор целе организације да се ризици идентификују, оцене и прате. У Министарству је за овај процес одговорна Радна група чији чланови, у складу са динамиком појављивања ризика или потребом за њихово ажурирање и редифинисање, обавештавају новооформљену организациону јединицу у оквиру Секретаријата министарства која је задужена за развој система ФУК – Групу за развој ФУК система у Министарству.

Најчешће методе тј. технике које организације користе за идентификовање ризика су:

- **набацивање идеја (brainstorming)** – је уствари оформљена група кључних запослених (у Министарству је то Радна група), која отворено дискутује и утврђује ризике за свој делокруг рада;

- **коришћење контролних листа (check lists)** – заправо представља унапред припремљен списак ризика, па се у складу с тим сваки ризик разматра у односу на претходно утврђену листу. Ову листу би требало редовно прегледати како би се обезбедила њихова релевантност;

- **раније искуство** – по овој методи се ризици идентификују на основу знања и искуства запослених и ранијих информација које поседују везано за ризике. У том смислу, Министарство има Регистар оперативних ризика који може послужити као контролна листа и базна основа за даље праћење постојећих и идентификацију нових ризика, као и за њихово ревидирање у погледу вероватноће јављања и степена утицаја;

- **процена ризика од стране носиоца активности** – ово је приступ према којем сваки ниво и део организације анализира своје активности и пружа свој допринос у тзв. “дијагнози” ризика са којом се суочава. Ово се може извести путем документованог приступа (утврђени упитници) али је често продуктивније уколико се организују радионице. Посебна предност овог приступа јесте да се ризици озбиљније схватају када их идентификују сами носиоци пословног процеса.

Имајући у виду садашње свеобухватно стање везано за досадашњи развој у области система ФУК и његове компоненте тј. управљање ризицима, у Министарству је успостављена пракса везана за идентификацију ризика као комбинација свих поменутих метода. У складу с тим, Радна група на састанцима дискутује и договара се о свим активностима и даље обавештава Групу за развој ФУК система која онда разрађује и развија процес и израђује потребна документа која прате систем ФУК и процес управљања ризицима.

С обзиром на то, да процес управљања ризицима треба да постане саставни део стратешког и оперативног планирања, потребно је обухватити све ризике који би се могли догодити, због унутрашњих или спољашњих фактора, а који утичу на успешно остварење циљева.

Да би се олакшало препознавање ризика као и да би се осигурала покривеност свих подручја ризика, може се користити подела на пет главних група ризика, коју између осталог користи Европска комисија, и то:

### **а) Екстерно – спољно окружење, као на пример :**

- ризици макро окружења (геополитички, економски, природне катастрофе и слично);
- политичке одлуке и приоритети изван Министарства (Влада, Европска комисија и слично);
- спољни партнери (грађани, други корисници буџетских средстава, консултанци, медији и слично).

### **б) Планирање, процеси и систем**

- политике (укључујући и интерне политике и одлуке), стратегије (нпр. фискална стратегија), планови (нпр. финансијски планови);
- оперативни процеси (начин организовања пословног процеса, опис процеса);
- финансијски процеси и додела финансијских средстава;
- ИТ и остали системи подршке.

### **в) Запослени и организација**

- структура запослених и њихова компетентност;
- етика и понашање организације („тон с врха“, могућност преваре и проневере финансијских средстава, сукоб интереса и слично);
- интерна организација (начин управљања, подела улога и одговорности, делегирање итд.);
- сигурност запослених, објеката и опреме.

### **г) Законитост и исправност**

- јасна дефинисаност закона, усклађеност постојећих закона, прописа и правила и поштовања истих.

### **д) Комуникација и информације**

- методе и канали комуникације, тј. тачна, јасна и двосмерна линија комуницирања и преноса података;
- квалитетна и правремена информисаност.

Оваква подела ризика обухвата како интерно тако и екстерно окружење па представља алат који се може употребити у фази утврђивања ризика, а узима у обзир све аспекте ризика и сва потенцијална подручја ризика.

## **4.2. Анализа и процена ризика**

Након што се утврде, ризици се процењују како би могли да се рангирају и у складу са тим, се утврђују приоритети и олакшава начин доношења одлука о оним ризицима на које се треба усмерити односно који имају најинтензивнији ефекат деловања на циљеве.

Ризици се процењују са становишта утицаја који имају на остварење циљева и са становишта вероватноће појављивања.

Процена утицаја обухвата процену значајности последица ако се ризик оствари, тј. процењује се какве би могле бити последице ако се ризик оствари. Утицај се може бодовати нпр. оценама од један (1) до три (3), где оцена 1 значи да ће тај догађај имати мали утицај, док највиша оцена 3 значи да ће догађај имати велики утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава. Овде се може дати и описна процена утицаја, па тако утицај може бити мали, средњи и висок.

## Стратегија управљања ризицима

Из процене утицаја и вероватноће појављивања ризика произилази процена укупне изложености ризику (интензитет деловања ризика), која је потребна како би се утврдили приоритети, односно најзначајнији ризици којима треба управљати.

**Укупна изложеност ризику**, добија се множењем бодова утицаја с бодовима вероватноће. Тако се, ризик са највећим утицајем (3) и највећом вероватноћом појављивања (3), може проценити са највише девет (9) бодова.

Најчешћи облик процене ризика, огледа се кроз матрицу тј. дијаграм унакрсног деловања утицаја и вероватноће појављивања ризика који је дат у наставку кроз такозвану „семафор матрицу“:

УТИЦАЈ	ВЕЛИКИ (3)	3	6	9
	СРЕДЊИ (2)	2	4	6
	МАЛИ (1)	1	2	3
ИНТЕНЗИТЕТ РИЗИКА (УТИЦАЈ * ВЕРОВАТНОЋА)		МАЛА (1)	СРЕДЊА(2)	ВЕЛИКА(3)
		ВЕРОВАТНОЋА		

„Зелени ризици“ су ризици ниског интензитета деловања.

„Жуте ризике“ треба надzirати и управљати њима све до довођења до зелене боје, ако је могуће. Они се крећу у границама 3 и 4 (нпр. висока вероватноћа 3 и мали утицај 1, средња вероватноћа 2 и средњи утицај 2, као и велики утицај 3 и ниска вероватноћа).

„Црвени ризици“, су оцењени са највишим оценама (6 или 9), захтевају тренутну акцију, а то су ризици са великом вероватноћом појављивања и високим утицајем на остварење циљева, или је вероватноћа појављивања висока, а утицај средњи односно обрнуто.

Дакле, оцена 9 подразумева сигурну појаву ризика са веома озбиљним утицајем, док је оцена 1, најмања вероватноћа појаве ризика са малим утицајем. У наставку је дато објашњење вероватноће и утицаја:

Вероватноћа	Објашњење
Висок	Ризик ће се готово сигурно остварити.
Средњи	Ризик ће се вероватно остварити.
Низак	Није вероватно да ће се ризик остварити.

## Стратегија управљања ризицима

Степен утицаја	Објашњење
Висок	Посао ће бити озбиљно угрожен, односно остваривање циљева ће бити значајно нарушено.
Средњи	Ризик ће довести до значајног финансијског губитка, односно тешкоћа. Руководству ће бити потребно доста времена да то испита и исправи.
Низак	Ризик би могао имати одређени утицај на посао, али не би требало да спречи остваривање дугорочних циљева.

Министарство ризик сматра озбиљним, ако је оцењен највишом оценом (6 или 9), и то у следећим случајевима:

- ако представља директну претњу успешном осваривању циљева или завршетку програма/пројекта/активности;
- ако ће проузроковати знатну штету организационим јединицама или органа у саставу Министарства (Управе), грађанима, Влади или суфинансијерима (пројекти финансирани из средстава Европске уније);
- ако ће за последицу имати кршење закона и других прописа;
- ако ће за последицу имати значајне финансијске губитке;
- ако се доводи у питање сигурност запослених и имовине Министарства;
- ако озбиљно утиче на углед Министарства.

- **Напомена:** *За потребе детаљније анализе и процене ризика, Сектор за уговарање и финансирање средстава из Европске уније и Сектор за управљање средствима Европске уније и Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције, користе методологију за утврђивање степена и вероватноће ризика уз помоћ матрице 5\*5. Ово је из разлога специфичности процедура које поменути сектори имају за оцену и процену ризика имајући у виду да користе комплексније процедуре од стране Европске уније.*

### 4.3. Реаговање на ризик (поступање по ризику)

Сврха решавања ризика јесте да се неизвесност и потенцијална опасност од појаве ризика преокрене у корист Министарства, путем искоришћавања прилика и елиминисања претњи које утичу на остварење циљева. Свака радња коју Министарство предузме са циљем да реши одређени ризик, представља део онога што је познато као „интерна контрола“.

У овој фази, разликују се две врсте ризика:

- **Инхерентни ризик** – је ризик или низ ризика са којима се суочава корисник јавних средстава, али не узимајући у обзир успостављене контроле и факторе који ублажавају ризик. Ови ризици се генеришу због уобичајних околности, а могу бити интерни или екстерни;
- **Резидуални ризик** – је ризик након предузимања постојећих контрола које ублажавају ризик. Дакле, након предузимања одређених радњи, ризик и даље постоји. То је резидуални ризик, односно ризик који се може уклонити.

## Стратегија управљања ризицима

Вероватноћа и утицај ризика смањује се избором прикладног одговора на ризик. Одлука о одговору на ризик, зависи од важности ризика као и о толеранцији и ставу према ризику.

У наставку су представљени следећи аспекти поступања по ризицима:

**а) Толерисање** – Представља један од одговора на ризик, када се ризик прихвата и толерише без предузимања било каквих радњи. Чак и ако ризик није подношљив, способност да се нешто уради у погледу одређених ризика може бити ограничена, односно трошкови предузимања било каквих радњи могу бити већи од потенцијалне користи која се тиме може добити;

**б) Третирање (решавање)** – Највећи број ризика решава се на овај начин. Сврха третирања јесте да се, иако ће се одређене активности наставити са ризиком, предузму радње (контрола) у циљу ограничавања ризика на прихватљив ниво;

**в) Трансфер (пренос)** – Најбољи одговор за неке ризике јесте да се пренесу на треће лице. Ово се може урадити путем конвенционалног осигурања, или финансијском надокнадом трећем лицу које ће преузети ризик на други начин. Ова опција је нарочито добра за умањивање финансијских ризика или ризика по имовину;

**г) Коришћење прилика** – Ова опција није алтернатива за претходно наведене, већ представља опцију коју треба размотрити увек када се толерише, преноси или третира одређени ризик. Односи се на ситуацију када истовремено са умањивањем одређених претњи, постоји прилика да се искористи неки позитиван утицај (нпр. уколико је улагање већег износа капиталних инвестиција у велики пројекат ризично, треба преиспитати да ли постоје релевантне контроле, које су довољно добре да оправдају повећавање тог износа, како би се остварила још већа корист). Горе наведено се односи и на ситуације које са собом не носе претњу, већ само позитивне прилике;

**д) Прекид** – неке ризике је могуће решавати или свести на прихватљив ниво, само уколико се одређена активност прекине. Ова опција може бити озбиљно ограничење у јавном сектору с обзиром да се у њему спроводе низ активности, иако су ризици прилично велики, јер нема другог начина да се резултати неопходни за грађане и остваре.

Из изнетог, а на основу члана 7. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК у јавном сектору, **контролне активности** темеље се на писаним процедурама и начелима, поступцима и другим мерама које се успостављају ради остваривања циљева Министарства кроз смањење ризика до прихватљивог нивоа.

Постоје различите поделе контролних активности, а у контексту управљања ризицима једна од подела може бити следећа:

- **Превентивне контроле** – осмишљене да спречавају појаву неефикасности, грешака односно неправилности. Ове контроле не могу да гарантују да се контролисани фактор неће појавити, али умањују вероватноћу његовог појављивања. Пример ове контроле је везаност за поделу дужности и овлашћења нпр. одобрење комуникације с медијима само стручним и овлашћеним особама, чиме се спречава давање неприкладних коментара, медијима;
- **Детекционе контроле** – Ове контроле се активирају након одређеног догађаја и не могу пружити апсолутну сигурност, али могу да умање ризик од нежељених последица будући да омогућавају предузимање корективних активности. Примери ових контрола укључују нпр. потврђивање након плаћања;

## Стратегија управљања ризицима

---

- **Директивне контроле** – усмеравају одређени процес у жељеном смеру, односно осигуравају остварење циља који се жели постићи. Примери ових контрола јесу јасна дефиниција политика, постављање специфичних циљева као и адекватна обука и одговарајућа структура кадрова, и
- **Корективне контроле** – осмишљене су да исправљају уочене грешке или непожељне догађаје. Пример ових контрола је креирање планова за случај непредвиђених ситуација или обликовање уговорних обавеза којима се омогућује поврат више плаћених износа.

Наведене категорије контрола не морају бити јасно разграничене с обзиром да једна контрола може да има две или више функција. Надзор, на пример, обухвата све четири контроле. При обликовању контроле, важно је да успостављена контрола буде сразмерна ризику и да трошкови контроле не премашују добијене користи.

### 4.4. Праћење и извештавање о ризицима

Управљање ризицима, представља континуиран процес који укључује праћење утврђених ризика како би се благовремено уочиле све промене везане за ризике (нпр. појава нових ризика и могућих прилика које се јављају уз ризике).

Стратегијом су дефинисане све активности како би се осигурало да су сви ризици повезани са циљевима као и да су сви ризици узети у обзир при утврђивању и ажурирању ризика. У том смислу, сви запослени (руководиоци на свим нивоима и њихови извршиоци), треба континуирано да разматрају питања везана за ризике са којима се суочавају у свом послу.

Циљ наведеног је размена информација о начину решавања ризика, где се кроз редовне извештаје и годишње анализирање најчесталијих ризика, долази до остваривања циљева Министарства.

**Такође, начин комуникације и размена информација о утврђеним ризицима на свим нивоима и међу свим запосленима обухвата и одговарајући систем праћења и извештавања о ризицима Министарства, и то на следећи начин:**

– Након што су одређени стратешки циљеви и кључни процеси са којима ће се они постићи, а затим утврђени и процењени ризици који могу угрозити постизање циљева, али и дате мере за исте, одређују се носиоци истих описаних пословних процеса који ће се бринути о одвијању процеса на предвиђен начин (нпр. руководиоци ужих организационих јединица). Дакле, носиоци пословних процеса задужени су и за праћење остваривања циљева и управљање најважнијим ризицима из своје области;

– Одржавање редовних састанака – вертикална и хоризонтална комуникација (на кварталном, полугодишњем и годишњем нивоу), руководећег кадра на вишем нивоу и координатора за ризике организационих јединица/управа у саставу, односно кад год се према процени, наиђе на изузетно значајан ризик, ради доношења одлуке о мерама за смањивање изложености ризику, о роковима и лицима који ће бити одговорни за извршавање потребних радњи, као и због евентуалне потребе мењања и ажурирања података у Регистру оперативних и Регистру стратешких ризика;

– Такође, на састанцима треба анализирати и дискутовати у којој мери су предузете радње биле ефикасне, разматрати процене утицаја и вероватноће након што су радње у вези третирања предузете, одредити да ли су потребне даље акције ради достизања прихватљивог нивоа ризика;

– Најмање једном годишње, или ако се за то укаже потреба, координатори за ризике свих организационих јединица/органа у саставу Министарства израђују извештаје о управљању ризицима и достављају их координатору за успостављање процеса управљања ризицима;

# Стратегија управљања ризицима

---

– Чланови Радне групе и запослени из Групе за развој система ФУК у Министарству припремају Годишњи извештај о стању ФУК система који садржи и део везан за процес управљања ризицима, а којим се осигурава упознатост о ризицима односно дељење сазнања о ризицима и резултатима. Годишњи извештај се предаје координатору за успостављање процеса управљања ризицима (на кога је министар пренео овлашћење), на упознавање и потписивање, а онда се исти доставља министру на потпис. Након потписивања од стране министра Годишњи извештај се прослеђује Сектору за интерну контролу и интерну ревизију који врши консолидацију извештаја корисника јавних средстава целог јавног сектора.

## 5. УЛОГА, ОВЛАШЋЕЊА И ОДГОВОРНОСТИ

### 5.1. Носиоци ризика

За сваки ризик који захтева мере ублажавања, потребно је одредити носиоца ризика, односно лица у оквиру сваке организационе јединице министарства, које преузима одговорност за праћење мера, као одговора на ризик. Носилац ризика мора бити непосредно укључен у све активности у вези са ризиком, укључујући праћење и покретање одређених мера у случају даљег повећавања степена ризика. Носилац ризика је руководилац сваке организационе јединице у саставу министарства.

Поступак управљања ризиком подразумева посвећеност и учешће свих запослених у Министарству. Када се неко од запослених суочи са новим ризиком, о томе треба увек да обавести координаторе за ризике, попуњавањем обрасца за утврђивање, процену и обавештавање о ризику (Прилог 1) који даље обавештава и подноси образац Групи за развој ФУК система у Министарству у оквиру Секретаријата Министарства. Подношење овог обрасца треба да буде део активности запослених на свим нивоима одговорности у организацији.

**Решењем о образовању Радне групе именовани чланови Радне групе су уједно и одређени за координаторе ризика за своје организационе јединице којом руководе.**

### 5.2. Овлашћења и одговорности

**Министар треба да:**

- осигура највиши ниво одговорности и подршку за управљање ризицима;
- усвоји Стратегију управљања ризицима у Министарству.

**Радна група за развој система ФУК у Министарству треба да:**

- ажурира Стратегију управљања ризицима Министарства;
- оствари квалитетну комуникацију о ризицима са запосленима у Министарству, што се пре свега односи на чланове Радне групе;
- изврши завршну процену и рангирање идентификованих ризика како би се лакше припремио Регистар стратешких ризика Министарства;
- осигура да се Регистар оперативних ризика ажурира по потреби, а најмање једанпут годишње;
- осигура квалитетно управљање ризицима Министарства.



# Стратегија управљања ризицима

---

## Координатори за ризике треба да:

- у складу са одлукама чланова Радне групе за ФУК редовно ажурирају ризике из своје организационе јединице (попуњавањем образаца за идентификацију, оцену и процену ризика) и у складу са тим пружају помоћ око израде Регистра стратешких и Регистра оперативних ризика;
- обавештавају запослене о донетим одлукама у вези са утврђеним ризицима;
- активно учествују у дискусијама о идентификованим ризицима или ризицима које је потребно проценити;
- подстичу развијање и јачање свести о ризицима међу запосленима;
- учествују у ажурирању Стратегије управљања ризицима.

## Руководиоци ужих организационих јединица Министарства треба да:

- осигурају свакодневно управљање ризицима у својим областима и процесима рада;
- осигурају да се управљање ризицима у зони њихове одговорности спроводи у складу са Стратегијом управљања ризицима и инструкцијама координатора;
- подстичу запослене и да их оспособљавају за препознавање ризика који су претња њиховим активностима;
- утврђују нове методе рада и да буду иновативни како би се уједно и систем ФУК развијао.

## Сви запослени у Министарству треба да:

- користе смернице за управљање ризицима које су добили од руководиоца, са циљем побољшања ефикасности рада;
- сваки нови ризик или неодговарајуће постојеће контроле ризика пријаве координатору за ризике или свом непосредном руководиоцу.

## Организациона јединица Интерне ревизије треба да:

- процењује адекватност и ефективност контролних механизма у односу на ризик;
- укаже на ризике, односно на нежељене догађаје који се могу десити као последица неадекватних и неефикасних интерних контрола;
- даје препоруке и смернице за континуирано побољшање интерних контрола и увођење нових.

## 6. АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија се ажурира по потреби, а најмање једном у три године. На састанцима Радне групе за развој система ФУК у Министарству ће се анализирати потребе за ажурирањем Стратегије или се ажурирање може извршити по налогу министра или руководиоца задуженог за развој система ФУК коме је пренесена одговорност за те послове.

## 7. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Ова Стратегија ступа на снагу даном доношења.

Стратегију објавити на интернет страници Министарства финансија.

## 8. ПРИЛОЗИ

Образац за утврђивање и процену ризика