



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЈУЖНОБАЧКИ УПРАВНИ ОКРУГ
Број: 002143096 2024 41107 000 000 020 092
Дана: 17.10.2024.године
Бул. Михајла Пупина 10
Нови Сад

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЈУЖНОБАЧКИ УПРАВНИ ОКРУГ

СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

УВОД

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, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/2022, 118/2021 - др. закони 92/2023) 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. 89/19), систем финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: систем ФУК) представља свеобухватни систем политика, процедура и интерних контрола које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Стратегија управљања ризицима у Јужнобачком управном округу (у даљем тексту: Округ), представља стратешки документ који је део система ФУК и има за циљ да се у Округуведе пракса управљања ризицима, која ће омогућити оптималније и рационалније коришћење јавних средстава.

Циљ управљања ризицима је да се предвиде неповољни догађаји који би могли спречити остваривање циљева, да се предвиде корективне радње и да се на тај начин смањи ниво неизвесности који би могао представљати претњу остварењу циљева Округа.

Овом Стратегијом одређује се процес идентификовања ризика, анализа и процена идентификованих ризика, рангирање и предузимање активности потребних за ублажавање ризика, као и линија одговорности запослених у процесу управљања ризицима, управљање документацијом произашлом из управљања ризицима и начин извештавања о евидентираним ризицима и њиховом статусу.

1. ЦИЉ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија управљања ризицима (у даљем тексту: Стратегија), представља стратешки документ којим се успоставља оквир за увођење праксе управљања ризицима, односно да се унапреди пракса управљања ризицима пословања у Округу, као и праћење ризика, вођење регистра ризика, као неопходног елемента доброг финансијског управљања и контроле.

Носиоци израде Стратегије су радна група за ФУК и Начелник Округа.

За потребе развоја система ФУК образована је Радна група за увођење и развој система финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: Радна група), која је, између осталог, задужена и за идентификовање, процену и анализу ризика и одређивање начина управљања ризицима кроз израду и спровођење Стратегије.

У процесу развоја система ФУК и процеса управљања ризицима, учествују сви запослени, сходно додељеним овлашћењима и одговорностима, као и описом радног места из систематизације радних места.

Такође, руководиоци унутрашњих јединица су у обавези да упознају све запослене са даљим развојем система ФУК, као и значају управљања ризицима у пословним процесима из својих надлежности и да постану свесни комплексности процеса управљања и развоја ФУК, као и њихове одговорности која се односи на активности пословања и управљања ризицима.

Циљ Стратегије је идентификовање и анализа ризика који прете остваривању циљева Округа, како би одговорна лица благовремено доносила одлуке о начину управљања ризицима.

Руководиоци унутрашњих јединица и сви запослени дужни су да редовно пријаве ризике које не могу самостално решити или држати под контролом.

2. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Према одредбама Закона о буџетском систему и члана 7. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризицима, која се ажурира сваке три године, као и у случајевима када се контролно окружење значајније измени.

Сходно наведеним прописима, елементи финансијског управљања и контроле су: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информисање и комуникација и праћење и процена система.

Управљање ризицима успоставља се и развија на темељима „COSO“ оквира.

3. ДЕФИНИЦИЈЕ

Ризик је било који догађај или пропуст, који би се могао догодити и неповољно утицати на постизање стратешких и оперативних циљева.

Управљање ризицима је целокупан процес утврђивања, процењивања и праћења ризика, узимајући у обзир циљеве Округа и предузимања потребних радњи за превенирање или решавање ризика.

Идентификовање ризика је процес идентификације догађаја и одређивање кључних ризика који могу угрозити остварење циљева Округа.

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

Утицај је квантитативна мера последице настанка догађаја. Обично се исказује као велики, средњи или мали утицај.

Вероватноћа је квантитативна мера за могућност настанка догађаја. Обично се исказује као мала, средња или велика.

Ублажавање/третирање ризика подразумева активности које се предузимају у циљу смањивања вероватноће, негативне последице повезане са ризиком, или обоје. Третирање ризика подразумева успостављање одговарајућих контролних активности, односно процедура.

Праћење ризика је део фазе управљања ризицима у којој се проверава да ли функционишу у пракси предложене контролне активности (процедуре) и да ли исте спречавају, односно ублажавају одређени ризик.

Регистар ризика је преглед утврђених ризика, процене ризика на бази утицаја и вероватноће, потребних активности, односно контрола које ће смањити последице ризика, особа задужених за спровођење конкретних активности, као и рокова за њихово извршење. То је интерни документ сваке унутрашње јединице Округа.

4. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА

Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, прописано је, између осталог, да је руководилац корисника јавних средстава одговоран за успостављање и развој система ФУК, као и за успостављање делотворног система управљања ризицима, који ће помоћи да се циљеви остваре на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Да би се успоставио адекватан систем управљања ризицима, Начелник Округа је Одлуком образовао Радну групу, која је и између осталог, задужена и за идентификовање, процену ризика и одређивање начина управљања ризиком.

Руководиоци унутрашњих јединица, у складу са додељеним овлашћењима и одговорностима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и за управљање ризицима.

Модел управљања ризицима подразумева:

- Идентификовање ризика;
- Анализу (процена ризика);
- Реаговање на ризик (мере за ублажавање);
- Праћење и извештавање о ризицима.

Идентификација ризика

На основу утврђених циљева Округа, приступа се идентификовању ризика - појава које са собом носи ризик, при чему се тачно дефинише шта је узрок ризика, а шта су последице ризика.

Циљевисемогуподелитина стратешке и оперативне.

Стратешки циљеви су дугорочни циљеви који су садржани у стратешким документима. Округ нема дефинисане стратешке циљеве у форми стратешких докумената. Управни округ нема положај органа државне управе тако да не може имати ни сопствене надлежности. С тим у вези, Управни округ је подручни центар државне управе који је основан ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. Законом о државној управи и Уредбом о управним окрузима јасно су наведени послове које органи државне управе, пре свега одређена министарства могу да обављају у управном округу.

Органи државне управе у Округу могу да обављају један или више следећих послова:

- да решавају у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења;
- да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења;
- да врше инспекцијски надзор.

Имајући у виду горе наведено, Округ ће:

- обезбедити да све активности и са њима повезани финансијски издаци буду обухваћени финансијским планом Округа;
- створити организациону структуру која ће тежити управљању ризицима;
- избегавати активности које носе ризик да нанесу штету Округу и РС;
- настојати да сви руководиоци унутрашњих јединица и запослени који доносе одлуке или учествују у њиховој припреми, буду свесни одговорности управљања ризицима који доприносе и остварењу постављених циљева.

Оперативни циљеви су краткорочни циљеви, који су везани за пословне процесе и планове рада. Оперативни циљеви су садржани у годишњим плановима активности Округа и унутрашњих организационих јединица.

Наведена циљева утврђује Начелник са руководиоцима унутрашњих јединица који руководе УОЈ.

Праћење ризика у оквиру унутрашњих јединица од стране руководиоца унутрашњих јединица, је најбољи механизам управљања ризицима на оперативном нивоу.

У Округу је за овај посао одговорна Радна група чији чланови, у складу са динамиком појављивања ризика, врше ажурирања Регистра ризика.

Технике за идентификовање ризика су:

- **размена идеја (brainstorming)** – радна група дискутује и утврђује ризике за свој делокруга;
- **коришћење контролних листа (checklists)** – унапред припремљен списак ризика, пасе у складу са 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 методисеризици идентификују на основу знања и искуства запослених ранијих информација које поседују, авезани су за ризике;
- **процена ризика од стране носиоца активности** – сваки ниво и део организације анализира своје активности и пружа свој допринос у дијагнози ризика са којом сесуочава.

Округ има за циљ да изради Регистар оперативних ризика, који ће послужити као основа за даље праћење постојећих и идентификовање нових ризика и њихово ревидирање у погледу вероватноће и степена утицаја.

Регистар оперативних ризика (Образац 2) саставни је део ове Стратегије.

Класификација ризика

У циљу лакшег препознавања ризика може се користити подела на пет главних група ризика, и то:

1. Екстерно–спољно окружење:

- ризицима окружења (геополитички, економски, природне катастрофе и слично);
- политичке одлуке и приоритети изван Округа (Влада, Народна скупштина);
- спољни партнери (грађани, други корисници буџетских средстава, медији и слично).

2. Планирање, процеси и систем

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

3. Запослени и организација

- структура запослених и њихова компетентност;
- етика и понашање организације (могућност преваре и проневере финансијских средстава, сукоб интереса и сл.);

- интернаорганизација(начинуправљања,поделапослова иодговорности,делегирањеитд.);
 - сигурност запослених, објекатаи опреме.
- 4. Законитост и исправност**
- јасни закони, усклађеност постојећих закона, прописа иправилаи поштовања истих.
- 5. Комуникацијаии информације**
- методеиканаликомуникације,тј.тачна,јаснаидвосмерналинџакомуницирањаи преносаподатака;
 - квалитетнаи правовремена информисаност.

Анализа - процена ризика

Анализа ризика се може поделити на две компоненте: процену ризика (идентификовање, процењивање и мерење вероватноће и озбиљности ризика) и управљање ризиком (одлучивање о томе шта учинити по питању ризика).

Након што се утврде, ризици се процењују како бимо могли да се ускладу са тим утврђују приоритети за доношења одлука о ризицима.

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

Процена утицаја обухвата процену значаја последица ако се ризик оствари, тј. процењује се какве би могле бити последице ако се ризик догоди.

Утицај се бодује 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. Може седати и описна процена утицаја, па тако утицај може бити мали, средњи и висок.

Табела 1. Нивои утицаја ризика

Оцена ризика	Утицај	Објашњење
1	Низак	Појава ризика би могла имати одређени утицај на пословне процесе, али не на остваривање циљева (нпр. мање непоштовање прописа, лакше повреде радне обавезе запослених, мањи финансијски губици и др.)
2	Средњи	Ризик ће довести до значајног финансијског губитка, односно тешкоћа (нпр. повреда неких закона и прописа, финансијски губици који делимично угрожавају извршење обавеза, немогућност извршења неких активности и др.)
3	Висок	Висок степен ризика утиче на остваривање циљева и озбиљно угрожава пословне процесе (значајни финансијски губици и немогућност извршења преузетих финансијских обавеза, дуже одсуство запослених, немогућност завршетка свих активности услед смањеног броја запослених.

Сматра се да је утицај високог ризика у следећим случајевима:

- ако представља директну претњу успешном остваривању циљева или завршетку одређених активности;
- ако ће проузроковати знатну штету унутрашњим јединицама, грађанима, Народној скупштини, Влади;
- 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;
- ако озбиљно нарушава углед Округа и смањује поверење јавности.

Вероватноћа ризика се означава оценом 1–3, где оцена 1 означава малу вероватноћу појављивања, а оцена 3 велику вероватноћу појављивања.

Табела 2. Нивои вероватноће ризика

Оцена ризика	Вероватноћа	Објашњење
1	Мала	Појава ризика је мало вероватна.
2	Средња	Ризик ће се вероватно догодити.
3	Велика	Ризик ће се догодити у већини случајева.

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 са бодовима вероватноће. Тако се ризик са највећим утицајем (3) и највећом вероватноћом појављивања (3) процењује 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 на следећем приказу кроз такозвану „семафор матрицу“:

Табела 3. „Семафор матрица“

УТИЦАЈ	ВИСОК (3)	3	6	9
	СРЕДЊИ (2)	2	4	6
	МАЛИ (1)	1	2	3
Интензитет ризика (УТИЦАЈ x ВЕРОВАТНОЋА)		МАЛА (1)	СРЕДЊА (2)	ВЕЛИКА (3)
		ВЕРОВАТНОЋА		

„Зелени ризици“ су прихватљиви ризици ниског интензитета деловања код којих је укупна изложеност оцењена оценом 1-2.

„Жуте ризике“ треба надzirати и управљати њима све до довођења на ниво 1-2. Они се крећу у границама 3 и 4.

„Црвени ризици“ су неприхватљиви ризици и оцењени са највишим оценама (били9) изахтевају тренутну акцију.

Тосу ризици са великом вероватноћом појављују се и високим утицајем на остварење циљева, или је вероватноћа појављивања велика, а утицај средњи односно обрнуто.

Поступак процене ризика је утврђивање и процењивање догађаја или проблема који утичу на активности Округа у постизању утврђених циљева.

У овој фази особа која попуњава Образац за утврђивање и процену ризика Образац3, треба да да привремену процену ризика на основу два показатеља утицаја ризика и вероватноће појаве ризика.

Поред сопствене процене утицаја и вероватноће пријављених ризика, особа која попуњава Образац за утврђивање и процену ризика требала би, само ако је то могуће, предложити и мере које би се могле предузети како би се вероватноћа појаве ризика и/или његове последице свеле на најмању меру, као и радње у случају непредвиђених околности које је потребно предузети уколико се ризик заиста појави. Могуће је укључити и предлоге одговарајућих рокова.

Реаговање на ризик

Након идентификовања и процене ризика, потребно је дефинисати одговоре на ризик тј. мере које ће умањити вероватноћу дешавања појаве или умањити последице догађаја у тој мери да посматрани ризик буде прихватљив.

Сврха решавања ризика је да се неизвесност и потенцијална опасност доведу на минимум, ради остваривања циљева. Мере које предузима Округ да реши одређени ризик представљају део интерне контроле.

Вероватноћа и утицај ризика смањује се избором одговарајућег одговора на ризик.

Одлука о одговору на ризик зависи од интензитета ризика као и толеранције и става према ризику. Могућина начини реаговања на ризике:

- **Толерисање** – представља један од одговора када се ризик прихвата и толерише без предузимања било каквих мера. Чак и ако ризик није подношљив, способност да се нешто уради у погледу одређених ризика може бити ограничена, односно трошкови предузимања било каквих мера могу бити већи од потенцијалне користи која се тиме може добити;
- **Третирање** (решавање) – највећи број ризика решава се овај начин. Сврха третирања јесте да се, иако ће се одређене активности наставити са ризиком, предузму мере (контрола) у циљу ограничавања ризика на прихватљиво ниво;
- **Трансфер** (пренос) – најбољи одговор за неке ризике јесте да се пренесу на треће лице. Ово се може урадити путем осигурања, или финансијском надокнадом трећем лицу које ће преузети ризик на други начин. Ова опција је нарочито добра за умањивање финансијских криза и ризика по имовину;
- **Коришћење прилика** – ова опција није алтернатива за претходно наведене, већ представља опцију коју треба размотрити увек када се толерише, преноси или третира одређени ризик. Однос са ситуацијом када истовремено са умањивањем одређених претњи, постоји прилика да се искористи неки позитиван утицај. Ово се односи и на ситуације које са собом не носе претњу, већ само позитивне прилике;
- **Прекид** – неке ризике је могуће решавати или свести на прихватљиво ниво, само уколико се одређена активност прекине.

Округ ће спроводити различите контролне активности, при управљању ризицима, и то:

- **Превентивне контроле** – спречавају појаву неефикасности, грешака, односно неправилности. Ове контроле не могу да гарантују да се контролисане факторне неће појавити, али умањују вероватноћу његовог појављивања. Пример ове контроле је подела дужности и овлашћења.

- **Детекционеконтроле**—активирају сенаконотрећеногдогађајаине могу пружити апсолутну сигурност, али могу да умање ризик од нежељених последица јер омогућавају предузимање корективних активности у току процеса.
- **Директивне контроле**— усмеравају одређени процес у жељеном смеру, односно осигуравају остварење циља који се жељено постићи.
- **Корективне контроле** — исправљају очене грешке или непожељне догађаје. Пример ових контрола је креирање планова за случај непредвиђених ситуација или обликовање уговорених обавеза којима се омогућује повраћај више плаћених износа.

Наведене категорије контрола не морају бити јасно разграничене с обзиром да једна контрола може да има две или више функција.

Праћење и извештавање о ризицима

Праћење утврђених ризика је благовремено уочавање свих промена везаних за ризике.

Како би се осигурало да мере за ублажавање ризика буду релевантне и ефикасне на, треба спроводити редовно праћење и извештавање. Будући да већ утврђени ризици могу расти, а могу се појавити и нови ризици, такође је потребно праћење како би се осигурало да регистар ризика увек буде ажуриран.

Изложеност ризику мења се током времена, тако да мере за ублажавање ризика које су некада биле адекватне могу постати ирелевантне, односно мање ефикасне или се више не спроводе

Сви запослени (руководиоци на свим нивоима и њихови извршиоци), треба континуирано да разматрају питања везана за ризике са којима се суочавају у свом послу.

Након што су одређени циљеви као и кључни процеси са којима ће се они постићи, а затим утврђени и процењени ризици који могу угрозити постизање циљева кроз утврђене регистре ризика, чланови Радне групе имају обавезу да припреме Годишњи извештај о стању система ФУК, који између осталог садржи и део везан за процес управљања ризицима.

Руководиоци унутрашњих јединица израђују извештаје о управљању ризицима и достављају их председнику Радне групе, најмање једном годишње.

У предметном извештају се даје преглед значајних ризика, њихов утицај на остварење циљева, даје се информација о предузетим активностима за спречавање, односно ублажавање ризика и о ризицима на које се није могло деловати на планирани начин.

5. ОДГОВОРНОСТИ И ОВЛАШЋЕЊА

Носиоци ризика

Одговорност за управљање ризицима има руководилац унутрашње јединице у којој је ризик идентификован.

Поступак управљања ризиком подразумева посвећеност и учешће свих запослених. Када се неко од запослених суочи са новим ризиком, о томе треба увек да обавести руководиоца унутрашње јединице који попуњава Образац за утврђивање, процену и обавештавање о ризику (Образац 3).

Решењем о образовању Радне групе именовани чланови Радне групе су уједно и одређени за идентификовање, процену и праћење ризика у оквиру својих унутрашњих јединица.

Овлашћења и одговорности

Начелник треба да:

- осигура највиши ниво одговорности и подршку управљању ризицима;
- усвоји Стратегију управљања ризицима.

Радна група за развој система ФУК треба да:

- израђује и ажурира Стратегију управљања ризицима;
- учествује у изради Регистра стратешких ризика;
- води и ажурира Регистар оперативних ризика у оквиру своје унутрашње јединице;
- подстиче и јача свест о ризицима свих запослених;
- оствари добру и квалитетну комуникацију у вези управљања ризицима са запосленима и члановима Радне групе;
- обавештава запослене о донетим одлукама у вези са утврђеним ризицима.

Руководиоци јужних организационих јединица треба да:

- осигурају континуирано управљање ризицима у својим областима и пословним процесима;
- осигурају да се управљање ризицима у зони њихове одговорности спроводи у складу са Стратегијом управљања ризицима;
- одржавају редовне састанке - вертикална и хоризонтална комуникација за извршавање потребних радњи, када се појави значајан ризик, ради доношења одлуке о мерама смањивања ризика, роковима и лицима која ће бити одговорна за извршење потребних радњи;
- подстичу запослене и да их оспособљавају за препознавање ризика који супротно њиховим активностима;
- утврђују нове методе рада и да буду иновативни како бисе уједно и систем ФУК развијао.

Сви запослени треба да:

- користе смернице за управљање ризицима које су добили од руководиоца, са циљем побољшања ефикасности рада;
- сваки нови ризик или не одговарајуће постојеће контроле ризика пријавесвој непосредном руководиоцу.

ПРИЛОЗИ

- Образац 1. Регистар стратешких ризика;
- Образац 2. Регистар оперативних ризика;
- Образац 3. Образац за утврђивање и процену ризика.

