

**Ова публикација је настала уз финансијску подршку Европске уније. Садржај ове публикације је искључива одговорност ПИФЦ твининг пројекта и партнера на пројекту и не представља нужно ставове Европске уније.**

Као што је наведено у Правилнику о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору<sup>1</sup> (у даљем тексту: Правилник за ФУК), сви корисници јавних средстава (у даљем тексту: КЈС) треба да усвоје сопствену стратегију управљања ризицима у складу са којом ће се вршити идентификација, процена, поступање, извештавање и праћење ризика. Стратегија ће одражавати апетит за ризиком (спремност за преузимање ризика) тог корисника јавних средстава.

У Стратегији управљања ризицима је, као минимум, потребно обухватити следеће теме:

- Циљеви/сврха и значај Стратегије
- Улоге, надлежности и одговорности (на пример, вишег руководства и интерне ревизије) у процесу управљања ризицима
- Апетит за ризиком (спремност за преузимање ризика)
- Матрица ризика
- Процес управљања ризицима (на пример, идентификација ризика, процена ризика, третман ризика, праћење и извештавање о ризику)
- Модел регистра ризика који користи КЈС

КЈС треба да припреми сопствену Стратегију управљања ризицима и да одлучи о њеној структури. Циљ овог Модела Стратегије управљања ризицима је да помогне КЈС у разумевању улоге и значаја Стратегије и да пружи подршку КЈС у њеној припреми.

# Стратегија управљања ризицима

<<Назив КЈС>>

<<месец, година>>

<sup>1</sup>"Службени гласник РС", бр. 99/2011 и 106/2013

## Садржај

1.	Сврха и област примене .....	3
2.	Правни оквир и дефиниције .....	3
3.	Управљање ризиком / Улоге, надлежности и одговорности .....	4
4.	Процес управљања ризицима .....	5
5.	Категорије ризика .....	7
6.	Апетит за ризиком (спремност за преузимање ризика) .....	8
7.	Матрица ризика .....	9
8.	Регистар ризика .....	12
9.	Извештавање о ризицима .....	12
10.	Учинак управљања ризицима .....	13
11.	Преглед и одобравање .....	14

## 1. Сврха и област примене

Навести сврху стратегије управљања ризицима и назначити на кога се она односи.

### Пример:

Сврха ове стратегије управљања ризицима је да се пруже смернице у погледу управљања ризицима, да би се подржало остваривање циљева КЈС, осигурала заштита запослених и пословне имовине и обезбедила финансијска одрживост.

Приоритет је да се размотре они ризици који имају утицај на стратешке циљеве КЈС, међутим, неопходно је да се размотре и сви остали ризици који могу настати на нивоу унутрашњих организационих јединица КЈС.

Ова стратегија се примењује на све пословне активности [назив КЈС], укључујући и управе у саставу: А и Б. Саставни је део оквира управљања у [назив КЈС] и примењује се на све запослене и ангажована лица.

## 2. Правни оквир и дефиниције

Описати правни оквир у којем је појам управљања ризицима додатно образложен и навести дефиниције најважнијих израза који се користе у Стратегији управљања ризицима.

### Пример:

Ова Стратегија управљања ризицима је у складу са Законом о буџетском систему, Правилником за ФУК, Приручником за финансијско управљање и контролу (Приручник за ФУК) и Смерницама за управљање ризицима:

- Чланом 6. Правилника за ФУК, прописано је да ради вршења активности управљања ризицима, руководилац КЈС усваја Стратегију управљања ризицима која се ажурира сваке три године, као и у случајевима када се контролно окружење значајније измени, при чему контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње;
- У Приручнику за ФУК и нарочито у Смерницама за управљање ризицима, описани су важни делови процеса управљања ризицима, уз приложене примере. Сваки КЈС треба да процес управљања ризицима прилагоди својој структури и свом начину рада и пословања, било у оквиру Стратегије управљања ризицима, или кроз засебан документ.

Ризик представља вероватноћу да ће се десити одређени догађај који би могао имати негативан утицај на остваривање циљева КЈС. Ризик се мери кроз његове последице (утицај) и вероватноћу дешавања.

### 3. Управљање ризиком / Улоге, надлежности и одговорности

Дати приказ структуре управљања ризиком код КЈС. Навести лица која су укључена у процес управљања ризиком и њихове одговорности.

Сви запослени код КЈС имају одређени степен одговорности за идентификовање и управљање ризицима. Међутим, постоје посебна задужења за више руководство и интерну ревизију. Више руководство има важну улогу у креирању ове стратегије и упознавању свих запослених у организацији са њеном садржином. Интерна ревизија, такође, може имати значајну улогу у праћењу и извештавању о процесу управљања ризицима.

#### Пример:

Руководилац КЈС	Обезбеђује стратегију, врши надзор и преглед процеса управљања ризицима
Руководилац интерне ревизије	Пружа независно уверавање о ефикасности управљања ризиком код КЈС
Руководилац Радне групе за ФУК	Предводи културу управљања ризиком и даје сагласност на годишњу оцену ризика
Радна група за ФУК или Координатор за ФУК	Континуирано унапређује стратегију управљања ризицима и оквир који је у њеној основи
Руководиоци унутрашњих организационих јединица	Обезбеђују да запослени у њиховим организационим јединицама поступају у складу са стратегијом управљања ризицима и инсистирају на успостављању окружења у коме се врши идентификација ризика и упућивање на више управљачке нивое
Запослени и ангажована лица	Поступају у складу са политикама и процедурама управљања ризицима

#### Пример:

Улога вишег руководства је да успостави "тон" и утиче на културу управљања ризицима у организацији, као и да утиче на то да процес управљања ризицима буде неизоставни део система ФУК. Под овим се подразумева:

- одредити да ли је КЈС "склон преузимању ризика" или "склон избегавању ризика" у целини или по неким одређеним и релевантним питањима;
- одредити које врсте ризика су прихватљиве а које не;
- успоставити стандарде и очекивања од запослених у погледу понашања и етичности;

- одредити одговарајући апетит за ризиком (спремност за преузимање ризика), односно, ниво изложености ризику за КЈС;
- одредити начин на који ће се одређивати приоритети међу ризицима код КЈС;
- доносити важне одлуке које утичу на профил ризика или изложеност КЈС;
- пратити процес управљања најважнијим ризицима;
- обезбедити да се мање значајним ризицима активно управља, захваљујући успостављеним одговарајућим и ефективним контролама;
- на годишњем нивоу размотрити приступ управљању ризицима код КЈС и дати сагласност на промене или побољшања кључних елемената у процесима и процедурама КЈС.

Руководиоци унутрашњих организационих јединица су одговорни за управљање ризиком у оквиру области за коју су надлежни, у складу са интерним актима организације, на пример, за идентификацију и процену ризика у својој надлежности (у односу на циљеве из стратешких докумената, оперативних планова и пословних процеса), документовање података о ризицима у регистре ризика и праћење увођења мера за ублажавање ризика.

КЈС треба да имају процес за праћење управљања ризицима и за извештавање вишег руководства о овом процесу. У овој активност значајну улогу има и интерна ревизија. Да би се избегла свака сумња, интерна ревизија не треба да буде део линијског руководства и не треба да има одговорност за управљање ризицима (у својству лица одговорног за ризик, односно "власника ризика"), осим у оквиру сопствених активности.

Радна група за ФУК или координатор за ФУК такође имају веома важну улогу у управљању ризицима јер обезбеђују подршку руководиоцу КЈС у остваривању стратегије кроз, на пример, организовање радионица о ризицима и контролама, што представља саставни део процеса интеграције управљања ризицима и интерних контрола на нивоу организације.

## 4. Процес управљања ризицима

Навести кораке у процесу управљања ризицима. Уколико је применљиво, дати референцу ка процесу управљања ризицима (као део каталога процеса), као практични водич кроз овај процес.

## Пример:

Приликом спровођења процеса управљања ризицима, неопходно је предузети следеће кораке:

- одређивање контекста (укључујући и дефинисање циљева);
- идентификовање ризика;
- анализа ризика (процена);
- решавање ризика;
- праћење и преглед (праћење и извештавање) ризика.

Полазна тачка је јасно дефинисање и разумевање циљева КЈС. Управљање ризицима је заправо управљање претњама које би могле да онемогуће остваривање циљева, а уједно је и увећавање могућности за ефективније остваривање циљева. Ефикасно управљање ризицима је усредсређено на стратешке и оперативне циљеве КЈС. Циљеви морају бити дефинисани у складу са SMART принципима, али је такође важно да сви руководиоци и запослени у организацији буду упознати за принципима и вредностима управљања ризицима, као и да буду укључени у овај процес и прикажу посвећеност. Неопходно је обезбедити да сви запослени разумеју, на начин који одговара њиховој улози, шта је заправо стратегија управљања ризицима КЈС, шта су приоритети у погледу ризика и на који се начин конкретна радна задужења запослених код КЈС уклапају у наведени оквир. Уколико се ово не оствари, неће бити могуће спровести управљање ризицима на одговарајућ и доследан начин, а могуће је и да се приоритетни ризици неће доследно разматрати.

Најчешћи начини/технике које КЈС користи за идентификовање ризика (од стране Радне групе за ФУК и лица одговорног за процес) су:

- Размена идеја (*Brainstorming*);
- Коришћење контролних листа (ризици се идентификују провером сваког наведеног ризика који је релевантан за КЈС);
- Претходно искуство (прегледом попуњеног регистра ризика).

Ризици који су заједнички за више унутрашњих организационих јединица, као и ризици који се односе на управе у саставу КЈС (између КЈС и њених зависних институција), процењују се у сарадњи са релевантним организационим јединицама, односно, управама у саставу и припремају се заједнички акциони планови.

Да би се успешно извршило идентификовање ризика и да би се обезбедио обухват свих области ризика, користе се следеће групе ризика:

- 1) Екстерно окружење;
- 2) Планирање, процеси и системи;
- 3) Запослени и организација;
- 4) Законитост и регуларност;
- 5) Комуникација и информације.

Видети део који се односи на Категорије ризика за додатне информације о свакој појединачној категорији.

Сваки ризик се јасно формулише, уз описивање процеса на који се тај ризик односи, догађаја и могућих последица наведеног ризика уколико се не предузму мере.

Приликом процене ризика, у обзир се узима утицај који ризици имају на остваривање циљева као и вероватноћа њиховог јављања. Код већине КЈС за ове потребе се користи матрица 3x3.

<<Објашњење матрице, референца ка делу Апетит за ризиком (спремност за преузимање ризика) за распоред боја у матрици>>

....

При осмишљавању контроле, као средству за решавање ризика и њихово третирање, важно је обезбедити да контрола која се успоставља буде сразмерна ризику. Изузев у случају најнепожељнијег исхода (као што је губитак људског живота), по правилу је довољно осмислити контролу која ће пружити разумно уверавање да ће могући губитак бити у границама оквира апетита за ризиком (спремности за преузимање ризика) организације. Свака контрола производи и одређени трошак и стога је важно да контролна активност обезбеђује најбољу вредност за уложени новац у односу на ризик који контролише. Уопштено говорећи, сврха контроле је да ограничи ризик пре него да га у потпуности елиминира.

Итд.

## 5. Категорије ризика

Назначити категорије ризика које треба навести у регистру ризика и приликом извештавања о ризику.

### Пример:

Да би се успешно идентификовали ризици и да би се обезбедио обухват свих области ризика, користи се 5 група ризика (као што је наведено у претходном делу):

- 1) Екстерно окружење;
- 2) Планирање, процеси и системи;
- 3) Запослени и организација;
- 4) Законитост и регуларност;
- 5) Комуникација и информације.

Ризици који се односе на екстерно окружење су:



- ризици макро окружења (геополитички, економски, природне катастрофе, итд.);
- политичке одлуке и приоритети изван Министарства (Влада, Европска комисија);
- екстерни партнери (грађани, други буџетски корисници, консултанти, медији, итд.);

Итд.

## 6. Апетит за ризиком (спремност за преузимање ризика)

Апетит за ризиком представља количину ризика коју је, на ширем плану, организација спремна да преузме у процесу стварања вредности. Свака организација тежи да реализује различите циљеве којима ће остварити додатну вредност и у том смислу треба да буде свесна ризика који ће бити спремна да преузме у том процесу.

Дефинисати спремност за преузимање ризика код КЈС на основу изјаве о апетиту за ризиком (спремности за преузимање ризика). Изјава о апетиту за ризиком (спремности за преузимање ризика) утиче и усмерава процес доношења одлука, стратешке намере чини јаснијим и обезбеђује да избори који су начињени буду у складу са капацитетима и способностима организације.

### Пример<sup>2</sup>:

#### Здравствена установа

Ова организација има конкретне циљеве који се односе на (1) квалитет неге пацијената, (2) привлачење и задржавање високо квалификованих лекара и истраживача, и (3) изградњу одрживих нивоа профита, што ће обезбедити приступ потребним средствима и финансирању постојећих активности.

Ова организација обавља своје активности у оквиру ниског обима укупног ризика. Најнижи степен спремности за преузимање ризика у организацији односи се на циљеве у погледу безбедности и усклађености рада, укључујући и здравље и безбедност запослених, уз занемарљиво виши степен спремности за преузимање ризика који се односи на стратешке циљеве, циљеве у погледу извештавања и пословања. Ово значи да ће свођење ризика који проистичу из различитих здравствених система или се односе на медицинске производе, опрему и наше радно окружење, као и испуњавање обавеза предвиђених законом на прихватљиве нивое у пракси имати приоритет у односу на друге пословне циљеве.

<sup>2</sup> Примери су преузети са: <https://www.coso.org/Documents/ERM-Understanding-and-Communicating-Risk-Appetite.pdf>

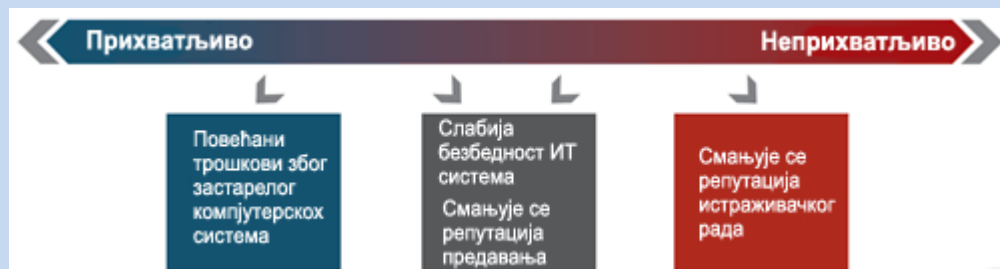


Тежимо да укажемо медицинску помоћ пацијентима у амбулантама у року од два сата, а пацијентима који су у критичном стању у року од 15 минута. Руководство, међутим, прихвата чињеницу да је могуће да у ретким ситуацијама (5%) пацијенти који нису у критичном стању неће добити медицинску помоћ у року од највише четири сата.

### Пример:

Најважнији циљ универзитета јесте да задржи статус еминентне институције за подучавање и истраживање која привлачи најдаровитије студенте и која је место на коме би желели да раде најистакнутији предавачи.

У изјави о спремности за преузимање ризика на универзитету наводи се да је ризик присутан у скоро свакој активности. Најважније питање које се поставља приликом одређивања спремности за преузимање ризика јесте "До које мере је универзитет спреман да преузме ризике који се односе на сваку појединачну област?" Приликом разматрања овог питања, руководство универзитета је исцртало хоризонталну осу да би исказало спремност за преузимање ризика у односу на најважније циљеве универзитета (подучавање, истраживање, услуге и ефикасност у раду). Дуж хоризонталне осе су формулисали различите ризике, што им је послужило за касније разматрање на нивоу руководства.



## 7. Матрица ризика

Описати матрицу ризика и вредности у погледу утицаја и вероватноће, на начин који одобри руководилац КЈС:

- Дефинисати нивое утицаја и критеријуме;
- Дефинисати оцену вероватноће и критеријуме;
- Одредити на који начин се ризик дефинише уз помоћ вероватноће и утицаја, на пример, висок, средњи или низак.

### Пример:

Матрица ризика, коју одобрава руководилац КЈС - у сарадњи са вишим руководством и радном групом за ФУК, визуелно се представља уз помоћ различитих боја и вредности за вероватноћу и утицај. Вероватноћа представља могућност или прилику за појављивање ризика, док се утицај односи на последице које настају услед остваривања ризика и његовог утицаја на остваривање циљева. Ризици који су оцењени као ниски се сматрају прихватљивим.

КЈС сматрају одређене ризике неприхватљивим (смрт, корупција, итд.) иако су утицај или вероватноћа ових ризика средњи или ниски. Ризици попут ових се рангирају на основу одлуке, пре него математичким израчунавањем у процесу процене ризика.

Пример распореда боја у Матрици ризика (преузето из Смерница за управљање ризицима)

Црвена боја означава високо рангиране ризике (неприхватљиви, захтевају пажњу и брзу реакцију), жута боја представља ризике средњег нивоа (обезбедити да се ниво ризика сведе на низак, колико је то могуће и прихватљиво у пракси) и зелена боја означава ризике ниског нивоа (могу се толерисати, треба одржавати постојеће контроле).

УТИЦАЈ	висок			Неприхватљиви ризици
	умерен			
	мали	Прихватљиви ризици		
		ниска	средња	висока
		ВЕРОВАТНОЋА		

## Пример:

Нивои утицаја и критеријуми су приказани у табели<sup>3</sup>:

			Финансијски	Оперативни	Углед / Репутација	Физички / Безбедносни	Регулаторни / Законски	
			<b>УТИЦАЈ</b>	<b>5</b>	<b>Изразито висок</b>	Ризик који може бити разарајући или фаталан по целу организацију	Више од 10.000.000 динара	Немогућност испоруке производа / вршења услуге
<b>4</b>	<b>Висок</b>	Ризици који у значајној мери могу угрозити поједине аспекте организације, али који не доводе до краха у организацији		Више од 2.500.000 али мање од 10.000.000 динара	Значајан престанак пословања или губитак стандарда у производњи или пружању услуга	Истрага одговорности због значајних појединачних грешака. Значајан губитак квалитета и вештина у управљачким органима или вишем руководству	Тежа повреда лица / учесника услед угрожавања безбедносних стандарда	Прекршајна пријава против организације и/или управљачког органа због немара  Нови прописи који отежавају пословање
<b>3</b>	<b>Средњи</b>	Ризици који ће проузроковати извесне проблеме који нису исувише значајни		Више од 1.000.000 али мање од 2.500.000 динара	Умерен утицај на стандарде производње/пружених услуга	Грешке у раду појединаца или групе  Критика опште јавности усмерена ка организацији	Системске повреде лица / учесника  Повећана учесталост опасних ситуација	Законодавна / полицијска истрага са налазима негативним по организацију и/или управљачке органе
<b>2</b>	<b>Мали</b>	Сви ризици који имају мали утицај али захтевају решавање		Више од 100.000 али мање од 1.000.000 динара	Мали утицај на стандарде производње/пружене услуге	Негативна медијска кампања у локалним оквирима	Мање повреде лица / учесника	Законодавна / полицијска истрага са налазима који нису негативни по организацију и/или управљачке органе
<b>1</b>	<b>Безначајан</b>	Ризици који не представљају значајну претњу и који не захтевају ублажавање или посебне радње		Мање од 100.000 динара	Мањи прекид у производњи или пружању услуга	Мање интересовање медија на локалном нивоу	Безначајне повреде лица / учесника	Сталне притужбе упућене на рачун организације и/или управљачког органа

<sup>3</sup>У овом примеру разликује се 5 нивоа утицаја.

## 8. Регистар ризика

Назначити сврху регистра ризика. Дати појединости о врстама ризика које треба навести у регистру ризика (на пример, оперативне или стратешке), критеријум за додавање или елиминисање ризика из регистра, лице које ће вршити преглед регистра и колико често ће се то вршити.

### Пример:

Да би се успоставило ефикасно праћење ризика и извештавање о ризику, регистре ризика треба редовно ажурирати у погледу нивоа ризика, затим, ризика који се третирају, ризика који су прихваћени, ризика на које није одговорено на начин који је планиран, као и прегледа процена ризика.

Сви ризици, укључујући и дефинисане контролне активности, треба да буду наведени у регистру ризика. Код КЈС могуће је разликовати две врсте регистра ризика:

1. Регистар ризика на нивоу КЈС у коме су приказани најзначајнији ризици на нивоу КЈС. Руководилац КЈС именује руководиоца радне групе за ФУК с циљем да идентификује, ажурира и извести о ризицима на нивоу КЈС.
2. Регистар ризика на нивоу унутрашње организационе јединице КЈС (односи се на циљеве ове јединице и њене процесе). Руководилац јединице врши идентификацију и ажурирање и извештава о овим ризицима.

Преглед и ажурирање регистра ризика се врши најмање једном годишње. Сваки ризик који више није актуелан у регистру ризика се и даље чува у евиденцији, да би се унапредило будуће искуство.

<<Прилог са обрасцем регистра ризика>>

## 9. Извештавање о ризицима

Назначити захтеве у погледу извештавања о ризицима. Сврха извештавања о ризицима је да се развије свест о кључним ризицима, повећа одговорност за управљање ризицима и благовремено састављање планова за третирање ризика.

Неопходно је да постоји ефикасан процес прегледа и извештавања о управљању ризицима унутар КЈС. Овакви процеси су потребни да би се обезбедило да управљање ризиком буде ефикасно, да би се проценило да ли су обухваћени нови ризици, као и да би се утврдило да ли су контроле и други

поступци адекватно прилагођени. Ово се може реализовати уз помоћ алата попут Обрасца за самопроцену контроле ризика. У обрасцу ће се искористити рад интерне ревизије о системима интерне контроле.

Такође треба навести ко је лице које саставља извештај, ко врши преглед и колико често се врши наведени преглед извештаја.

#### Пример:

Регистар стратешких ризика припрема руководилац Радне групе за ФУК, а преглед врши јединица интерне ревизије на годишњем нивоу.

Руководиоци свих јединица, као и сви запослени, дужни су да поднесу редован извештај о ризицима које нису у стању да реше или контролишу самостално, на унапред дефинисан начин.

Једном годишње, на састанку запослених, расправља се о стратегији управљања ризицима, а на кварталном нивоу о ризицима и повезаним контролним мерама.

Итд.

## 10. Учинак управљања ризицима

Назначити на који начин ће се вршити мерење учинка управљања ризицима. Мерење учинка је кључна активност у праћењу да би се утврдило да ли управљање ризицима ефективно подржава пословне циљеве.

#### Пример:

Индикатори учинка ће се временом прилагођавати, у зависности од статуса успостављања система ФУК и нарочито процеса управљања ризицима. Тренутно, КЈС користе следеће индикаторе учинка управљања ризицима:

- Процентуално повећање у погледу донетих регистара ризика (на нивоу КЈС, јединица и управа у саставу) за период од три године;
- Циљани број спроведних обука о систему ФУК, а нарочито о управљању ризицима, на годишњем нивоу;
- Процентуално повећање у погледу налаза интерне ревизије које је руководство прихватило;
- Број припремљених извештаја о ризицима;
- Повећање учесталости теме управљање ризицима на састанцима руководства;
- Процент остварених ризика;
- Допринос управљања ризицима нивоу остварености циљева.

## 11. Преглед и одобравање

Навести ко врши преглед стратегије управљања ризицима и колико често. Приликом прегледа стратегије управљања ризицима, потребно је узети у обзир напредак који је остварен у односу на план за успостављање система ФУК у коме се наводи на који начин ће се систем ФУК (укључујући и стратегију управљања ризицима) успостављати унутар КЈС. На основу резултата извршеног прегледа може се приступити измени стратегије управљања ризицима.

Управљање ризицима је динамичан и сталан процес. Самим тим, одређени изабрани ниво управљања ризицима и одговарајући модел у примени не треба сматрати сталним и непроменљивим. КЈС треба редовно да преиспитују свој систем процене ризика, будући да одређени догађаји могу проузроковати промене у изложености ризицима и самим тим, утицати на промену апетита за ризиком (спремности за преузимање ризика) код КЈС. Успешни КЈС стога треба да обезбеде извесни ниво прилагодљивости, што ће им омогућити да промене сопствене структуре управљања ризицима и да досегну виши ниво управљања ризицима, када и ако одређене значајне промене у њиховим проценама ризика буду захтевале овакве промене.

### Пример:

Руководилац КЈС ће ажурирати стратегију управљања ризицима сваке три године и уколико дође до значајних промена у пословању, организационој структури, или уколико се значајније измене стратешки циљеви КЈС. На састанцима Радне групе за развој ФУК анализираће се потребе за ажурирањем Стратегије, односно, ажурирање се може извршити на захтев министра или руководиоца задуженог за развој система ФУК, коме су пренета овлашћења за реализацију ових задатака.