



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ,
ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ

Управа за шуме
Број: 110-00-30/2019-10
12. март 2019. године
Београд

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 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 финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: 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.

Законом о буџетском систему 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.

За потребе развоја система ФУК у Управи за шуме Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (у даљем тексту: Управа) 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. Чланови Радне групе су руководиоци унутрашњих организационих јединица у Управи, који су именовани и за координаторе за ризике у својим организационим јединицама, као и лице задужено за послове планирања и извршења буџета.

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

У циљу успешног управљањем ризицима неопходно је у процесу планирања и реализације циљева Управе, као и у процесу доношења одлука, уградити управљање ризицима 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 активности које 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.

ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија описује процес који Управа, као и све организационе јединице унутар ње, успостављају ради управљања ризицима.

Циљ Стратегије је да кроз методолошки оквир олакша процес идентификовања и процене идентификованих ризика, како би одговорно лице донело исправну одлуку о најбољем начину поступања са ризицима.

Методолошко оквир обухвата начин и правац увођења процеса управљања ризицима унутар којег ће свака организациона јединица у саставу Управе развијати управљање ризицима у складу са својим надлежностима и одговорностима.

Процес управљања ризицима потребно је развијати посебно у процесима који су кључни за реализацију стратешких циљева, односно циљева Управе за шуме као саставног дела Програма рада Владе.

Увођењем одговарајућих унутрашњих контрола умањује се појављивање ризика или минимизирају ефекти деловања ризика, и то кроз:

- креирање Регистра ризика (Регистар оперативних и Регистар стратешких ризика), у којима ће сви ризици са којима се суочава Управа бити идентификовани и процењени, а који утичу на остваривање стратешких и оперативних циљева Управе;
- рангирање свих ризика у погледу могућег појављивања (вероватноћа јављања ризика) и очекиваног утицаја на циљеве и пословне процесе;
- расподела улога, одговорности и дужности за поступање са ризиком;
- преглед усклађености са законима и другим прописима, укључујући редовно извештавање о ефикасности 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.

ДЕФИНИЦИЈЕ

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

Управљање ризицима је целокупан процес утврђивања, процењивања и праћења ризика, узимајући у обзир циљеве Управе 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 Управе.

Опис ризика представља процес 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.

Ублажавање/третирање ризика подразумева активности које се предузимају у циљу смањивања вероватноће настанка ризика и ублажавања негативних последица које је ризик изазвао, 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, праћење омогућава и идентификовање новонасталих ризика, као и ризика који су нестали или имају мањи ефекат деловања на циљеве током процеса пословања.

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. Постоји Регистар оперативних ризика као и Регистар стратешких ризика.

СИСТЕМ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Да би се успоставио адекватан систем односно процес управљања ризицима, директор Управе за шуму решењем именује особу одговорну за координацију успостављања процеса управљања ризицима. Такође, чланови Радне групе за имплементацију и развој система ФУК су именовани и за координаторе за ризике у својим организационим јединицама, као и лице задужено за послове планирања и извршења буџета.

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.

Идентификација ризика

Идентификација ризика представља процес уочавања ризика или пропуштених шанси које би спречиле остварење јасно постављених циљева Управе.

Циљеви Управе се могу поделити на:

а) **Стратешке циљеве** (општи) - одређени су Акционим планом за спровођење Програма рада Владе, којим су одређени приоритетни циљеви Владе,

б) **Оперативне циљеве** (специфични), који су везани за пословне процесе и планове рада. Оперативни циљеви су краткорочни и изведени из стратешких циљева, који су садржани у годишњим плановима активности организационих јединица. Наведене циљеве утврђује директор са руководиоцима унутрашњих организационих јединица, 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.

Након што су јасно постављени циљеви Управе, како би се осигурало њихово постизање идентификују се ризици односно претње остваривању утврђених циљева.

Методе тј. технике које се користе за идентификовање ризика су:

- набацивање идеја (brainstorming) – Радна група дискутује и утврђује ризике за свој делокруг рада;
- коришћење контролних листа (check lists) – 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.;
- процена ризика од стране носиоца активности – сваки ниво и део организације анализира своје активности и пружа свој допринос у дијагнози ризика са којом се суочава. Ово се може извести путем документованог приступа (утврђени упитници) или кроз радионице. Посебна предност овог

приступа јесте да се ризици озбиљније схватају када их идентификују сами носиоци пословног процеса.

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 директора, представља значајан интерни документ у процесу управљања ризицима и почетни корак за даљи наставак и израду Регистра стратешких ризика.

У циљу лакшег препознавања ризика може се користити подела на пет главних група ризика, коју 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, консултанти, 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; 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.

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 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 се дати и описна процена утицаја, па тако утицај може бити мали, средњи и висок. Такође, вероватноћа појаве ризика се означава оценом од 1 – 3, где оцена 1 означава малу вероватноћу појављивања, а оцена 3 велику вероватноћу појаве ризика.

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) процењује са највише девет (9) бодова.

Ризици ниског интензитета деловања су ризици код којих је укупна изложеност оцењена оценом 1-2. Ризике који 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 1) треба надzirати и управљати њима све до довођења на ниво 1-2, ако је могуће. Ризици 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.

Табела за оцену интензитета ризика:

Утицај		Интензитет ризика (утицај x вероватноћа)			
		Мали 1	Средњи 2	Велики 3	Вероватноћа
Утицај	Мали 1	1	2	3	
	Средњи 2	2	4	6	
	Велики 3	3	6	9	
Вероватноћа		Мала 1	Средња 2	Велика 3	

Интензитет ризика:

- низак: оцена 1 – 2
- средњи: оцена 3 – 4
- озбиљан: оцена 6 и 9.

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

- ако представља директну претњу успешном осваривању циљева или завршетку одређених активности;
- ако ће проузроковати знатну штету организационим јединицама у саставу 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 Управе;
- ако озбиљно утиче на углед Управе.

Реаговање на ризик (поступање по ризику)

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.

Поступање по ризицима може бити:

а) **Толерисање** – ризик се 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. Ово 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.

Контролне активности

- Превентивне контроле - 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 - активирају се након одређеног догађаја и не могу пружити апсолутну сигурност, али могу да умање ризик од нежељених последица јер омогућавају предузимање корективних активности. Примери ових контрола укључују нпр. потврђивање након плаћања;
- 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.
- Корективне контроле – осмишљене су да исправљају уочене грешке или непожељне догађаје.

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.

Праћење и извештавање о ризицима

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 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; анализа и дискусија 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 у саставу Управе израђују извештаје о управљању ризицима и достављају их координатору за успостављање процеса управљања ризицима.

Носиоци ризика

Чланови Радне групе су решењем директора одређени и за координаторе ризика за организационе јединице којима руководе.

Поступак управљања ризиком подразумева посвећеност и учешће свих запослених у Управи. 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.

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 Управи 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.

АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија се ажурира по потреби, а најмање једном у три године. На састанцима Радне групе за развој система ФУК у Управи ће се анализирати потребе за ажурирањем Стратегије или се ажурирање може извршити по налогу директора.

ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Ова Стратегија ступа на снагу даном доношења. Стратегију објавити на интернет страници Управе.

ПРИЛОЗИ

- Решење о именовану координатора и радне групе за ризике у Управи за шуме
- Образац за утврђивање и процену ризика
- Упитник за процену ризика (фактори ризичности процеса)

