



Република Србија  
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ  
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ  
Број: 001786366 2026 14800 004 004 020 092  
Датум: 31.03.2026.године  
Београд, Бирчанинова 6

**СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА  
У МИНИСТАРСТВУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ  
САМОУПРАВЕ**

## САДРЖАЈ

<b>I УВОД</b> .....	<b>3</b>
1. Правни оквир.....	3
2. Сврха и области примене.....	4
3. Циљеви.....	5
3.1 Активности на реализацији циљева:.....	5
4. Користи од управљања ризицима.....	6
5. Дефиниције.....	6
<b>II УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА</b> .....	<b>7</b>
1. Улоге, надлежности и одговорности.....	8
2. Дефинисање циљева.....	9
Стратешки циљеви.....	10
Оперативни циљеви.....	10
3. Процес управљања ризицима.....	10
3.1 Идентификовање ризика.....	11
3.2 Приступ и методе утврђивања ризика.....	15
3.3 Методе за идентификовање ризика.....	16
3.4 Опис ризика.....	16
3.5 Процена ризика.....	17
4. Начин поступања по ризицима/одговор на ризике.....	21
5. Документовање података о ризицима у регистар ризика.....	22
6. Апликативно решење за израду пословних процеса Министарства.....	22
7. Праћење и извештавање.....	22
8. Улога интерне ревизије у процесу управљања ризицима.....	23
<b>III КЉУЧНИ ПОКАЗАТЕЉИ УСПЕШНОСТИ</b> .....	<b>24</b>
1. Концепт формата извештавања о кључним показатељима успешности у процесу управљања ризицима.....	24
<b>IV ПРАЋЕЊЕ И ПРОВЕРА ПРОЦЕСА УПРАВЉАЊА РИЗИКОМ</b> .....	<b>25</b>
<b>V ЕДУКАЦИЈА И КОМУНИКАЦИЈА</b> .....	<b>27</b>
<b>VI ПРЕГЛЕД И АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ</b> .....	<b>27</b>
<b>VII ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ</b> .....	<b>28</b>

## I УВОД

### 1. Правни оквир

Отварањем Поглавља 32 – Финансијски надзор, у поступку преговорања о приступању Србије Европској унији, наглашена је потреба усвајања међународно прихваћених стандарда јавне интерне финансијске контроле и најбоље праксе ЕУ са циљем да земље кандидати изврше реформу својих система унутрашњих контрола. У складу са међународно прихваћеним стандардима и препорукама ЕУ, појам „интерна финансијска контрола у јавном сектору“ подразумева свеобухватни систем који се успоставља ради управљања, контроле, ревидирања и извештавања о коришћењу средстава националног буџета и средстава ЕУ. Овај систем обухвата добро финансијско управљање, финансијске и друге контроле које омогућавају законито, економично, ефикасно и ефективно одвијање пословних процеса. Систем интерне финансијске контроле у јавном сектору чине: финансијско управљање и контрола; интерна ревизија и Централна јединица за хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору.

Систем финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: ФУК), у Републици Србији уређен је одредбама члана 81. Закона о буџетском систему („Сл. 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, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24) и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС”, бр. 89/19).

Законом и Правилником је дефинисано да ФУК представља систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава (КЈС), а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери, да ће се циљеви КЈС остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Односи се на све руководиоце и запослене, а обухвата све организационе јединице, процесе, активности, програме и пројекте у оквиру КЈС.

Финансијско управљање и контрола обухвата следеће међусобно повезане елементе који су усклађени са међународним стандардима интерне контроле (INTOSAI) и укључују концепт KOSO оквира „Интерна контрола – Интегрисани оквир” („Internal Control – Integrated Framework”):

- 1) Контролно окружење;
- 2) Управљање ризицима;
- 3) Контролне активности;
- 4) Информације и комуникацију и
- 5) Праћење и процену система.

У складу са Законом о буџетском систему, за успостављање, одржавање и редовно ажурирање система ФУК одговоран је руководилац КЈС, који ову надлежност може пренети на лице које он овласти. Руководилац КЈС је у обавези, да до 31. марта текуће године, за претходну годину, на прописани начин извештава министра финансија о адекватности и функционисању система ФУК. Министар финансија утврђује заједничке критеријуме, методологију и стандарде за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК.

Развој система финансијског управљања и контроле у јавном сектору у Републици Србији, покренуо је и развој процеса управљања ризицима, наглашавајући његову важност као једног од кључних елемената система.

Правилником је дефинисано да управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу утицати на

остварење циљева КЈС, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени. Како би се вршиле све ове активности, руководилац КЈС усваја Стратегију која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајно измени, док контролне активности, које служе за свођење ризика на прихватљив ниво, морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

## 2. Сврха и области примене

Стратегија за управљање ризицима у Министарству државне управе и локалне самоуправе, са органом управе у саставу, (у даљем тексту: Министарство) представља стратешки и финални документ којим се успостављен систем финансијског управљања и контроле у Министарству континуирано унапређује, са крајњим циљем да се обезбеди пословање Министарства у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, као и економично и ефикасно управљање и извештавања, ефективно коришћење ресурса, а што установљава поуздане основе за доношење одлука и планирање, коришћење средстава и заштиту средстава и података.

Стратегијом за управљање ризицима (у даљем тексту: Стратегија) у Министарству прописује се начин процене, рангирања, поступања и одговор на све ризике идентификоване кроз Регистар ризика; дефинишу врсте екстерних и интерних ризика; одређује процес управљања ризицима и мере за смањење ризика; планира начин праћења, управљања и извештавања о ризицима; дефинише поделу улога, овлашћења и одговорности у управљању ризицима и планира едукације запослених за систем финансијског управљања и контроле.

Стратегија представља стратешки документ који употпуњује даљи развој система ФУК-а и има за циљ да се у Министарству увођења/унапређења пракса управљања ризицима и успостави оквир којим ће се и у будућем периоду развијати сам процес управљања.

Стратегија за управљање ризицима обухвата све ризике којима је изложено Министарство и орган управе у саставу, Управни инспекторат.

Стратегија је документ који описује процес који Министарство, као и организационе јединице унутар Министарства, успостављају ради управљања ризицима и коју одобрава министар. Стратегија, заправо представља методолошки оквир за начин и правац увођења/унапређења процеса управљања ризицима унутар организације, али и његово праћење, односно постављање оквира за увођење/унапређење 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, утврђивање одговорних особа у том поступку, као и одређивање рокова за предузимање адекватних мера, заправо представља разраду Стратегије кроз Регистар ризика.

Доношење Стратегије за управљање ризицима у Министарству представља законску обавезу у постизању стратешких и оперативних циљева и неизоставан елемент доброг управљања. Одредбом члана 7. став 2. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 89/19) прописано је да ради управљања ризицима, руководилац корисника јавних средстава усваја Стратегију управљања ризицима, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени.

Основна сврха Стратегије је да се кроз управљање ризицима (претњама и шансама) унапреди и обезбеди остваривање стратешких и оперативних циљева Министарства на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, односно да се

створи боље контролно окружења које ће доприносити побољшању квалитета, сврсисходности и резултатима свих активности на свим нивоима управљања.

### 3. Циљеви

Циљ Стратегије је идентификовање и анализа битних ризика који прете остваривању циљева корисника јавних средстава како би се пронашао најбољи начин управљања ризицима. Наиме, првенствено се мора узети у обзир решавање ризика који утичу на стратешке циљеве Министарства, али се морају третирати и сви остали ризици – који се појављују на нивоу организационих јединица Министарства.

Руководиоци организационих јединица и запослени у Министарству дужни су да редовно извештавају о ризицима које не могу самостално третирати и држати под контролом.

На основу изнетог, могу се поставити и циљеви ове Стратегије:

1. успостављање радног окружења које ће давати подршку успостављању процеса управљања ризицима;
2. побољшање ефикасности управљања ризицима у Министарству;
3. омогућавање да се стекну и побољшају вештине управљања ризицима;
4. обједињавање и интегрисање управљања ризицима у Министарству;
5. осигуравање да управљање ризицима обухвати сва подручја ризика;
6. успостављање активности на ефикаснијој комуникацији о ризицима;
7. обезбеђивање управљања ризицима у складу са Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

#### 3.1 Активности на реализацији циљева:

1. Интегрисати систем финансијског управљања и контроле, а нарочито подсистем управљања ризицима са свим стратешким и годишњим плановима Министарства, тј. развијени регистри ризика у односу на циљеве, који ће идентификовати и проценити све значајне ризике са којима се суочава Министарство:
  - регистар ризика на нивоу целог органа – за који је одговоран министар/руководилац за фук;
  - регистар ризика на нивоу организационе јединице (у којем се прате ризици који угрожавају циљеве организационе јединице и они ризици који истовремено угрожавају циљеве више организационих делова у оквиру једне организационе јединице) – за који је одговоран руководилац организационе јединице који успоставља, ажурира и извештава о ризицима на нивоу организационе јединице;
2. Рангирати све ризике у погледу могућег појављивања и очекиваног утицаја на остваривање циљева Министарства;
3. Извршити расподелу јасних улога, одговорности и дужности за поступање са ризиком;
4. Извршити преглед усклађености са законима и регулативом, укључујући и редовно извештавање о ефикасности система унутрашњих контрола ради смањења ризика;

5. Повећати ниво свести о принципима и користима укључености у процес управљања ризицима и посвећеност запослених принципима контроле ризика кроз континуирану едукацију о систему финансијског управљања и контроле и подсистему управљања ризицима – према исказаним потребама у годишњем програму стручног оспособљавања и усавршавања запослених у Министарству. Систем едукације обухвата даље обуке од стране Министарства финансија, као и обуке које припрема и реализује Национална академија за јавну управу.

#### 4. Користи од управљања ризицима

Иако је већ из претходна два поглавља потпуно јасна и извесна корист од система финансијског управљања и контроле и подсистема управљања ризицима интегрисаног у стратешком и оперативном пословању Министарства, није наодмет истаћи неколико главних, нарочито корисних елемената подсистема управљања ризицима:

- повећање ефикасности и економичности у пословању, спречавањем да дође до штетних догађаја који су се могли предвидети благовременом анализом ризика који могу утицати на остварење циљева;
- заштита и чување имовине Министарства, и то - како основних средстава, тако и комплетног садржаја пословања Министарства – који се продукује и кроз информациони систем Министарства, тј. његов апликативни, системски и телекомуникациони део. Заштита имовине подразумева и управљање средствима од јавног интереса пажњом доброг домаћина, на рационалан и сврсисходан начин;
- могућност да се са дефинисањем приоритетних циљева и на основу њих дефинисаних највећих и најопаснијих ризика (највеће вероватноће са највећим утицајем на остварење циља), Министарство посвети отклањању таквих ризика и спровођењу адекватних контрола, не расипајући своје ресурсе и енергију на ризике које је могуће толерисати, тј. да Министарство управља ризицима тако да систем интерних контрола не буде предимензиониран и да средства и време који се улажу у контроле не буду већи од могућег утицаја одређеног ризика;
- очување и унапређење репутације Министарства, јер ће се преко управљања ризицима отклонити неконтролисан утицај ризика, и избећи кризне ситуације.

Списак користи које се могу добити подсистемом управљања ризицима није овим ни издалека исцрпљен, али се мора напоменути да је целокупна корист условљена потпуном и суштинском подршком и учешћем руководиоца организационих јединица и свих запослених у Министарству државне управе и локалне самоуправе, са органом управе у саставу, у примени ове Стратегије.

#### 5. Дефиниције

1. **Ризик** представља вероватноћу да ће се десити одређени догађај који би могао имати негативан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава, при чему се првенствено мисли на најважније – стратешке циљеве организације. Ризик се мери кроз његове последице и вероватноћу дешавања;
2. **Идентификовање ризика** је процес утврђивања догађаја и одређивање кључних ризика који могу угрозити остварење циљева Министарства.
3. **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.

4. **Процена ризика** је поступак којим се на систематичан начин обавља процена утицаја који ризик има на остваривање циљева и одређује вероватноћа настанка ризика.
5. **Ублажавање/третирање ризика** подразумева активности које се предузимају у циљу смањења вероватноће настанка ризика, ублажавања негативних последица које је ризик изазвао или обоје што подразумева успостављање одговарајућих контролних активности односно процедура.
6. **Праћење ризика** је део фазе управљања ризицима у којој се проверава да ли у пракси функционишу предложене контролне активности, и да ли се 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.
7. **Инхерентни ризик** је ниво ризика у случају непостојања контроле и активности које ублажавају ризик.
8. **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.
9. **Управљање ризицима** обухвата поступак идентификовања, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати негативан ефекат на остваривање циљева корисника јавних средстава, са задатком да пружи разумно уверавање да ће циљеви бити остварени, односно да ће ризици за постизање циљева бити сведени на прихватљив ниво;
10. **Управљачка одговорност** је обавеза руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност.
11. **Одговорност** је обавеза да се лицима која су доделила одређена овлашћења одговара за испуњавање тих овлашћења (обавеза поступања).
12. **Овлашћење** представља обавезу извршења додељених задужења/дужности.
13. **Надлежност** представља способност или право да се наложи доношење одлука које се односе на коришћење делегираних ресурса (људских, буџетских) да би се остварили циљеви који су обухваћени датим овлашћењима.

## II УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА

Управљање ризиком је кључно управљачко средство које се користи за остваривање стратешких и оперативних циљева. Обавеза Министарства је да испита шта су ризици који могу да угрозе остварење циљева организације и да предузме мере које ће ублажити ризике до прихватљивог нивоа, па се као циљеви управљања ризиком постављају:

1. уочити, дефинисати и измерити ризик који настаје у сваком пословном процесу и појединачним активностима;
2. благовремено предузети све потребне мере како би се уочени ризици умањили или отклонили;
3. унапређивати могућности препознавања и отклањања ризика у Министарству;
4. развијати систем документовања, праћења, евалуације и корекције свих радних процеса у Министарству, како би се смањили ризици и омогућило њихово уочавање и отклањање.

- Приоритет у решавању ризика односи се на оне ризике који доводе до:
- угрожавања репутације Министарства и поверења јавности у квалитет пружених услуга,
  - неправилног или незаконитог пословања, услед неадекватне или неажурне примене постојећих и нових законских решења;
  - нетачног, непоузданог, нетранспарентног или временски неажурног извештавања, како екстерног, тако и интерног – не само о финансијским, већ и о свим другим показатељима битним за јавност;
  - угрожавања рационалног и сврсисходног управљања средствима од јавног интереса повереним на управљање;
  - спорог и неадекватног реаговања на појаву нових, високих ризика приликом доношења нове законске регулативе

## 1. Улоге, надлежности и одговорности

Концепт управљачке одговорности добија на све већем значају у преговорима за приступање Европској унији, стратегијама реформе јавне управе и током дијалога на високом нивоу са Европском комисијом. Ова тема се неретко сматра кључним питањем у бројним расправама о интерној финансијској контроли у јавном сектору (ИФКЈ) и предуслов је за све делове ИФКЈ<sup>1</sup>.

Концепти одговорности, овлашћења и надлежности су међусобно повезани. Укупна и коначна надлежност, овлашћења и одговорност лица задужених за управљање: највиши политички и/или административни нивои код корисника јавних средстава имају надлежност, овлашћење и напослетку одговорност за све аспекте функционисања тог корисника јавних средстава, његове резултате и утицај. У јавном сектору, одговорност је процес у оквиру ког корисници јавних средстава, као и сви запослени у њима, одговарају за своје одлуке и поступке, као и за располагање јавним средствима и све аспекте учинка, и подлежу одговарајућим екстерним проверама. Одговорност се једним делом остварује тако што ће сви актери јасно разумети која су њихова овлашћења и јасно дефинисане улоге унутар структуре организације<sup>2</sup>.

Основне функције руководиоца су планирање активности организације, увођење процеса управљања ризицима, обезбеђење одговарајућег система контроле који ће ризике свести на прихватљив ниво и стално праћење адекватности контроле. Руководилац организације може на основу акта о унутрашњој организацији и начину рада, пренети овлашћења и одговорност на друга лица, али тиме се не искључује одговорност руководиоца организације.

Руководиоци на различитим нивоима управљања, у складу са додељеним задацима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и управљање ризицима. У циљу испуњавања обавезе из управљачке одговорности, руководиоца ће осигурати услове потребне за несметано одвијање свих активности управљања ризицима и увођење одговарајућих и ефикасних механизма за смањивање ризика на прихватљив ниво.

Сви запослени у Министарству су укључени у процес управљања ризиком и морају бити свесни своје одговорности да у оквиру свог радног места и својих радних задатака идентификују евентуалне ризике и да предузимају корективне мере и надгледају њихово спровођење. За све оне ризике за које су запослени свесни да превазилазе њихове могућности или овлашћења, запослени су дужни да о томе (о таквим ризицима) упознају своје надређене у својим орг. јединицама, или лица која би

<sup>1</sup> Извор: *Смернице о концепту управљачке одговорности, Дефиниција, стр.6*

<sup>2</sup> Извор: *Смернице о концепту управљачке одговорности, Користи, стр.12*

била овлашћена и одговорна за праћење система управљања ризиком у својој орг. целини.

- **Министар** – Усваја Стратегију управљања ризицима; Одређује стратешки смер и ствара услове за несметано спровођење активности везаних за управљање ризицима; Осигурава највиши ниво одговорности и подршку за управљање ризицима;
- **Руководилац Радне групе за финансијско управљање и контролу** – Осигурава квалитетно управљање ризицима у организацији; Обезбеђује да се изрази и спроводи Стратегија управљања ризицима; Ствара услове за квалитетну комуникацију о ризицима са запосленима у свим организационим целинама Министарства; Осигурава да се кључни показатељи анализирају најмање једанпут годишње; Извештава о увођењу система управљања ризицима;
- **Руководиоци организационих јединица** - Обављају процену постојећих система интерних контрола и њихово усклађивање у односу на циљеве које желе да остваре и ризике који утичу на остваривање тих циљева; Осигуравају свакодневно управљање ризицима у својим областима рада и својим организационим јединицама, процесима, и процедурама; Спроводи Стратегију управљања ризицима у свом домену; Подстичу запослене и организују едукацију запослених у вези препознавања и извештавања о ризицима у оквиру послова и активности запослених; Спроводи препоруке Радне групе за финансијско управљање и контролу;
- **Запослени** – Користе смернице за управљање ризицима, добијене од руководиоца, у побољшању ефикасности рада; Решавају и третирају ризике у оквиру свог радног места у складу са прописаним процедурама; У случају препознавања новог ризика или знатног повећања постојећих ризика који би могли да утичу на остваривање циљева организационе јединице или појединог организационог дела – обавештавају о томе непосредне руководиоце;
- **Интерна ревизија** – Осигурава ревизију кључних елемената процеса управљања ризицима; Процењује адекватност и ефективност контролних механизма у односу на ризик; Указују на ризике, односно на нежељене догађаје који се могу десити као последица неадекватних и неефикасних интерних контрола и даје препоруке и смернице за њихово побољшање.

## 2. Дефинисање циљева

Полазна тачка за управљање ризицима је јасно дефинисање и разумевање циљева који се желе постићи. Управљање ризицима је управљање претњама које могу ометати остваривање циљева и максимизирање прилика које ће помоћи да се циљеви остваре. Ефикасно управљање ризицима треба да буде усмерено како на стратешке тако и на оперативне циљеве које Министарство жели да оствари у одређеном временском периоду. Дакле, предуслов за дефинисање циљева је постојање јасних стратешких и средњорочних планова – како за Министарство, тако и за поједине организационе јединице.

Ради ефикаснијег дефинисања циљева, потребно је да буде успостављен јасан систем постављања и ажурирања циљева Министарства, верификован кроз стратешка документа Министарства;

Циљеви морају бити дефинисани у складу са SMART принципима, што подразумева утврђивање конкретних, мерљивих, остварљивих, реалних и временски ограничених циљева:

- **Specific** – јасни, конкретни (треба да наводе оно што треба да се оствари);
- **Measurable** – мерљиви (имају јасне индикаторе који ће показати да ли смо их остварили);

- **Achievable** – достижни, остварљиви (да ли су циљеви које смо утврдили остварљиви);
- **Realistic** – реални (да ли можемо да их остваримо са ресурсима са којима располажемо);
- **Timebound** - временски ограничени (временски оквир за остварење утврђених циљева).

Циљеви се могу поделити на:

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

### **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.

Конкретније циљеви Министарства и мере за остварење циљева, одређени су Акционим планом за спровођење Програма рада Владе, којим су одређени приоритетни циљеви Владе, међу којима су између осталих ресора представљени и стратешки циљеви Министарства.

### **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.

Да би идентификовали кључне интерне и екстерне факторе који имају значајан утицај на остваривање циљева Министарства, користимо „**SWOT**” анализу, која представља корисну прву фазу у процесу управљања ризицима, како следи:

- **Strengths** - предности (обележја Министарства која помажу у остваривању циља);
- **Weaknesses** - слабости (обележја Министарства која угрожавају остваривање циља);
- **Opportunities** - прилике (екстерни услови који помажу остваривање циља)
- **Threats** - претње (екстерни услови који угрожавају остваривање циља).

Анализа предности (снаге) и слабости (недостатака) представља анализу утицаја унутрашњих фактора, док анализа прилика и претњи представља анализу утицаја спољашњег окружења на остварење циљева Министарства.

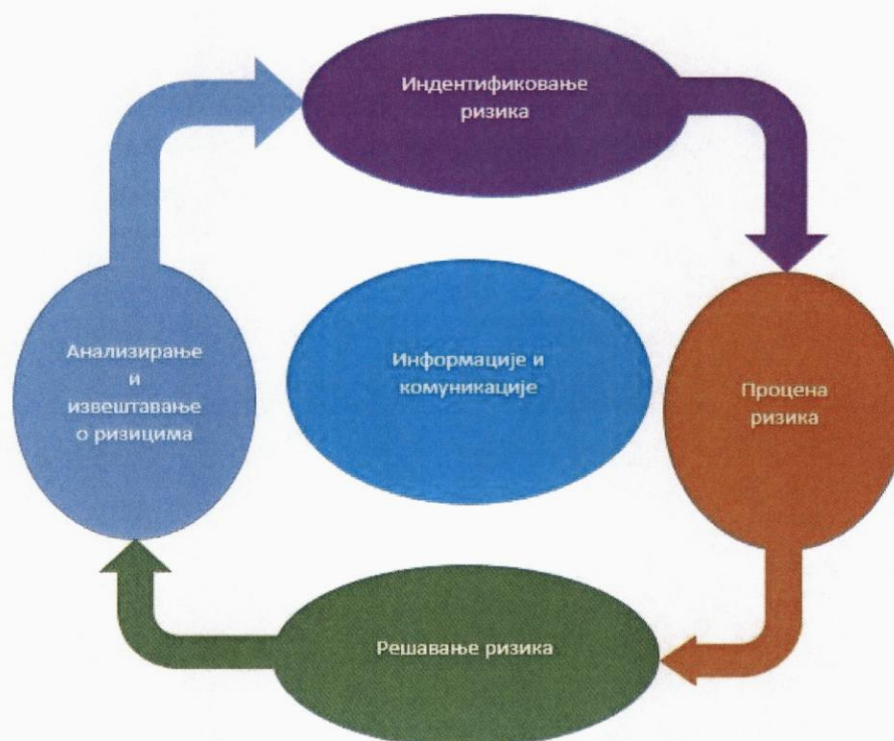
## **3. Процес управљања ризицима**

По завршеном процесу дефинисања циљева Министарства (и орг. јединица) приступа се идентификацији опасности, односно појава које са собом носе ризик.

Приликом идентификовања ризика потребно је водити рачуна о томе да се тачно дефинише шта је узрок ризика и шта су последице, уколико се ризични догађај деси. Корелација узрока и последица ризичних активности опредељује да ли је идентификација ризика тачна и колики је утицај ризика на поједине пословне процесе.

Процес управљања ризицима састоји се од четири основна корака:

1. идентификација ризика;
2. процена и рангирање ризика;
3. предузимање мера за смањење ризика – решавање ризика;
4. праћење ризика и извештавање.



Слика 1. Графички приказ управљања ризицима

### 3.1 Идентификовање ризика

Како би управљање ризицима постало саставни део процеса планирања важно је да се приликом израде планских докумената размотре сви ризици који могу утицати на спровођење циљева приликом израде планских докумената. Циљеви наведени у таквим документима (стратешким и годишњим плановима рада, образложењима програма уз финансијски план, циљевима пословних процеса) почетна су основа за идентификовање ризика на нивоу организационих јединица.

Ризици<sup>3</sup> треба да се односе на постављене циљеве. Добра процена и рангирање ризика се може извршити само уколико је успостављена повезаност са циљевима.

Да би се олакшало препознавање ризика као и да би се осигурала покривеност свих подручја ризика, препорука је користити категорије/групе ризика. Тако се, на пример, може користити подела на пет главних група ризика: 1. екстерно окружење; 2. планирање, процеси и системи; 3. запослени и организација; 4. законитост и исправност; 5. комуникације и информације.

Оваква подела ризика обухвата спољно и унутрашње окружење и представља алат који се може употребити у фази идентификовања ризика, а узима у обзир све

<sup>3</sup> Извор: Смернице за управљање ризицима: Идентификовање ризика страна 15.

аспекте и сва потенцијална подручја ризика. Подела на групе ризика може бити корисна при анализи ризика, груписању ризика и извештавању о ризицима.

*Tabela 1. Главне групе ризика*

Преглед главних група ризика и подручја која се могу узети у обзир приликом идентификовања ризика		
ГЛАВНЕ ГРУПЕ РИЗИКА	ПОДРУЧЈА КОЈА СЕ УЗИМАЈУ У ОБЗИР КАДА СЕ УТВРЂУЈУ РИЗИЦИ	
1	Екстерно окружење	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ризици макро окружења (геополитички, економски, природне катастрофе)</li> <li>* Политичке одлуке и приоритети изван организације (Парламент, Влада РС, Европска комисија и сл.)</li> <li>* Спољни партнери (грађани, друге институције јавног сектора, спољни пружаоци услуга, медији и сл.)</li> </ul>
2	Планирање, процеси, системи	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Стратегије, планирање и интерне политике</li> <li>* Оперативни процеси (дизајн и опис процеса)</li> <li>* Финансијски системи и расподела средстава</li> <li>* ИТ и остали системи подршке</li> </ul>
3	Запослени и организација	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Запослени, њихове вештине и стручност</li> <li>* Етика и понашање организације ("тон са врха", политике против превара, сукоб интереса)</li> <li>* Интерна организација (управљање, улоге и одговорности, делегирање)</li> <li>* Безбедност запослених, објеката и опреме</li> </ul>
4	Законитост и правилност	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Јасноћа, усклађеност и специфичност постојећих прописа и правила</li> <li>* Остали могући исходи који се односе на законитост и правилност</li> </ul>
5	Комуникација и информације	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Методе и канали комуницирања</li> <li>* Квалитет и благовременост информација</li> </ul>

*Tabela 2. Примери група ризика – стратешки и оперативни ризици*

ГРУПЕ И ПОДГРУПЕ РИЗИКА	ПОДРУЧЈА КОЈА СЕ УЗИМАЈУ У ОБЗИР ПРИЛИКОМ УТВРЂИВАЊА РИЗИКА
<b>1. СТРАТЕШКИ РИЗИЦИ</b>	
<b>1.1. Политички ризици</b>	неуспех у реализацији јавних политика у надлежности организације
<b>1.2. Финансијски ризици</b>	способност организације да испуни своје финансијске обавезе, финансијски ефекти предложених одлука и инвестиционих пројеката
<b>1.3. Технолошки ризици</b>	способност организације да се носи са технолошким променама и да их користи за решавање захтева корисника/грађана
<b>1.4. Законодавство</b>	неусаглашеност са текућим или могућим променама националног или европског права (растућа важност, обзиром на преговарачки процес с ЕУ)

<b>1.5. Корисници/грађани</b>	неиспуњавање садашњих и будућих потреба/очекивања грађана
<b>2. ОПЕРАТИВНИ РИЗИЦИ</b>	
<b>2.1. Професионалност</b>	професионализам запослених у обављању послова односно пружању услуга
<b>2.2. Финансијски ризици</b>	финансијско планирање и извршавање финансијског плана, ажурност наплате прихода, контрола обавеза и сл.
<b>2.3. Регулаторни ризици</b>	повреде прописа, тужбе, спољне инспекције
<b>2.4. Заштита људи, имовине и др. ресурса</b>	пожар, безбедност, очување здравља, спречавање несрећа, одржавање возила, постројења, опреме
<b>2.5. Добављачи/спољни партнери</b>	неуспех у реализацији уговора за пружање услуга, радова, испоруку производа у односу на уговорену цену, квалитет, спецификацију и сл.

У погледу врсте последица које ризици имају на организацију, постоје:

- финансијски ризици (догађаји који имају директан финансијски утицај и могу утицати на повећање трошкова организације);
- оперативни ризици (догађаји који могу прекинути пружање услуга или имати за резултат одступање од циљева);
- и ризици по репутацији (догађаји који могу угрозити углед организације - нпр. јавно изговорена реч).

Такође, ризици се могу појавити као резултат:

- екстерних питања која су ван контроле организације (политички, економски, социјални, технолошки, законски – регулаторни, итд. – нпр. забрана запошљавања, максимални број запослених у органима јавне управе и др.);
- оперативних питања која утичу на пружање услуга корисницима (финансијски, кадровски, технички капацитети, пословни процеси, физичко обезбеђење, здравље и безбедност, итд. – нпр. неефикасан систем информисања, неадекватно особље, лоше планирање и др.);
- промена - односно да се организација повремено мења (нпр. усклађеност са новим законским прописима) или да се врши реорганизација неког дела организације која води слабљењу контрола и додатним ризицима.

Ризици са којима се суочава Министарство пре примене било каквих мера интерне контроле назива се инхерентни (уграђени) ризик – нпр. степен сложености прописа односно потешкоће у вези тумачења прописа или нпр. стручност запослених. Ризик да интерним контролама неће бити откривена грешка представља контролни ризик, а најчешћи примери су неефикасне процедуре, неадекватно разграничавање задужења запослених, недовољна интерна комуникација, неправилно чување документације и сл. Ниво ризика који остаје после примене постојећих мера и интерне контроле представља резидуални ризик.

У процесу идентификације ризика ниједног тренутка не треба губити из вида суштинско поимање ризика:

- све што представља претњу реализацији циљева Министарства, реализацији највећих пројеката Министарства или пружању услуга корисницима;
- све оно што може да угрози репутацију Министарства, тј. поверење корисника, јавности и медија у рад Министарства;
- све што може довести до ситуација непоштовања законских и подзаконских прописа, злоупотреба, штете на имовини – материјалној и интелектуалној, и слично;
- неблаговремено реаговање на појаву изненадних промена у екстерном или интерном окружењу Министарства – а које може угрозити остваривање циљева или оперативно функционисање Министарства у већој мери.

Да би се оптимално сагледали могући ризици, потребно је – за сваки циљ – анализирати ризике у односу на следеће факторе, да се не би дошло у ситуацију да се превиде одређени – потенцијално велики – ризици.

**Табела 3.** – категорије ризика које треба узети у обзир при утврђивању ризика за остваривање појединих циљева.

КАТЕГОРИЈЕ РИЗИКА	
СПОЉАШЊИ РИЗИЦИ	
Политички ризици	промена приоритета, секторских циљева, застој у пројектима везаним за Министарство, због изборне године и формирања нове Владе, основна средства (тржишне промене, девизни курс, политички аспект) итд.
Буџетско-финансијски ризици	расположивост ресурса, економска криза, велики пораст цена на тржишту, макроекономска нестабилност, (не)могућност измирења обавеза, итд.
Законодавни ризици	усвајање закона и подзаконских аката који значајно утичу на рад Министарства а који су често недоречени и међусобно контрадикторни
Елементарне непогоде и катастрофе	могући ризици по имовину и запослене у Министарству, ризици везани за набавку потребних елемената за пословање
Ризици из посебних задатака и пројеката	постављање пред Министарство, од стране Владе РС одређених нових задатака и пројеката који утичу на реализацију других, раније планираних активности; недовољно прецизне инструкције Владе
Медијски сектор и комуникација са корисницима	неадекватно и неблаговремено, давање мишљења, решавање жалби корисника и неадекватно одговарање на притужбе корисника које може довести до (негативног) ангажовања медија; неовлашћено иступање и обелодањивање података медијима
УНУТРАШЊИ РИЗИЦИ	
Систем информисања	недовољан и неадекватан систем информисања – екстерни и интерни – који угрожава остварење циљева

Људски ресурси	неадекватни људски ресурси – по квалитету или по квантитету (компетентност, квалификациона и старосна структура, здравствено стање, етичност понашања, недовољно средстава за едукацију, итд)
Организација/систематизација	ограничења и ризици узроковани неадекватном организацијом или лоше систематизованим пословима / радним местима (овлашћења, одговорности, делегирање, итд) уз неадекватно вредновање сложености посла
Безбедност и здравље на раду	неадекватне процедуре, недовољна заштита, недовољно средстава, непоштовање прописаних мера безбедности и здравља на раду
Финансијски фактори	неадекватна расподела расположивих средстава по програмима и програмским активностима
Информациони систем	неадекватан хардвер и софтвер за остварење циља (број рачунара, развијеност мреже, обученост кадрова, нарушавање интегритета база података, неадекватне апликације, недовољна безбедност ИТ система, итд)
Набавка	ризик да се набавка не спроведе у планираном обиму и роковима (превелик број набавки, лоше припремљена набавка, намерно обарање набавке од стране понуђача, неуспех да се привуче одговарајући број понуђача на тендеру, итд)
Интерна комуникација	неблаговремена и неадекватна комуникација – хоризонтална и/или вертикална
Заштита физичке имовине	непоштовање и непримењивање прописаних процедура; неадекватне процедуре;

Сваки од препознатих ризика мора бити праћен јасном формулацијом, која садржи следеће:

- циљ пословног процеса за који се утврђује ризик;
- опис утврђеног ризика;
- потенцијалне последице ризика (уколико се ништа не би предузело);

### 3.2 Приступ и методе утврђивања ризика

За идентификовање ризика најчешће се користе два приступа:

1. Први је приступ **одозго према доле**, где се на највишем организационом нивоу разматрају ризици везани уз стратешке циљеве.

2. Други је приступ **одоздо према горе**, који укључује све организационе јединице корисника јавних средстава које обављају преглед својих годишњих активности и пословних процеса те процењују могуће ризике.

Ова два приступа међусобно се не искључују. Њихова је комбинација у процесу идентификовања ризика пожељна, јер олакшава идентификовање ризика на нивоу целе организације и њених организационих јединица.

Пописани пословни процеси и усвојени стратешки документи као и програми односно циљеви садржани у тим документима су полазна основа за утврђивање ризика.

### 3.3 Методе за идентификовање ризика

Постоји низ метода које се могу користити за идентификовање ризика:<sup>4</sup>

- коришћење података из претходног периода,
- коришћење контролних листа са јасним упутствима,
- одржавање заједничких састанака (brainstorming),
- консултације са заинтересованим странама (надзорним органима),
- поређење („benchmarking“) са сличним организацијама,
- анализа ранијих неповољних исхода,
- извештаји ревизије, извештаји специјалних инспекција и других органа,
- анализа пословних процеса

### 3.4 Опис ризика

Према Правилнику ФУК ризик се дефинише као вероватноћа да ће се десити одређени догађај који би могао имати негативан утицај на остваривање циљева КЈС<sup>5</sup>.

Ризик се мери кроз његове последице и вероватноћу дешавања. Најчешћи проблем неефективног управљања ризицима је недовољно разумевање појма ризика и непрецизан опис ризика из којег се не виде јасне последице и његов узрок.

У табели испод налазе се неке од препорука које треба узети у обзир у фази идентификовања ризика.

Табела 4. Препоруке за идентификовање ризика

Ризик треба описати на начин да је <b>видљив његов негативни утицај на остварење циља.</b>
Ризици <b>садрже компоненту неизвесности</b> (нешто што се може и не мора десити).
Ризик треба <b>описати као потенцијалан догађај</b> , а не негативно стање (није ризик „недостатак службеника“ него је потенцијални ризик „одлазак службеника због бољих услова рада који за последицу може имати кашњење у обради захтева за доделу подстицаја пољопривредницима“). Ако се ризик наводи као негативно стање (недостатак службеника) то више није потенцијални ризик (одлазак службеника) него ризик који се већ реализовао и то још увек не значи да се штетна последица остварила (нпр. кашњење у обради захтева).
У описивању ризика треба <b>избегавати навођење или непостојање одређене контролне мере</b> , нпр. „због недостатка информационог система долази до...“ – узрок ризика није информациони систем него непоуздана и неажурна ручна обрада података.
Ризике не треба описивати као <b>негацију циља пословног процеса</b> (неблаговремено, незаконито, несврсисходно, неделотворно...) већ је потребно утврдити разлоге таквог стања.
Приликом утврђивања ризика потребно је <b>направити разлику од организационих претпоставки</b> (недостатак службеника, недовољан буџет, опрема и сл.), јер то указује да су циљеви унапред нереално постављени и

<sup>4</sup> Извор: Смернице за управљање ризицима: Идентификовање ризика страна 17

<sup>5</sup> Извор: Смернице за управљање ризицима: Идентификовање ризика страна 18

неоствариви.

Табела 5. Пример описа ризика са проценом

Циљ: Имплементирати нови информациони систем за праћење резултата накнадних контрола до 2026.	
Опис ризика	Коментар
<b>Пример 1.</b> Неизвршавање имплементације новог информационог система за праћење резултата накнадних контрола до краја 2026.	<b>НИЈЕ У РЕДУ:</b> То је једноставно супротно од циља.
<b>Пример 2.</b> Недостатак запослених.	<b>НИЈЕ У РЕДУ:</b> Не пружа никакве информације о потенцијалном утицају на активности/циљеве или о тачном узроку ризика.
<b>Пример 3.</b> Недостатак компетентних извршилаца може узроковати кашњења у имплементацији.	<b>БОЉЕ:</b> Споменут је утицај на циљ, али није довољно јасан. Међутим, нема информација о узроку ризика.
<b>Пример 4.</b> Постоји ризик значајног кашњења код увођења пројекта (по процени око 10 – 12 месеци) јер нема оспособљених запослених.	<b>ИСПРАВНО:</b> Постоји квантифицирана процена потенцијалног утицаја на циљ. Узрок је такође идентификован.

### 3. 5 Процена ризика

Процена ризика спороводи се на основу идентификованих ризика. Након што се идентификују, ризике је потребно проценити како бисмо их рангирани и одредили приоритете јер се ризици међусобно разликују у зависности од последица које могу проузроковати.

Процена самих ризика посматра се кроз термине **утицај и вероватноћа док се њихово рангирање изводи укрштањем утицаја и вероватноће.**

#### 3.5.1 Процена утицаја ризика

Када је процес идентификовања ризика завршен, потребно је установити какав утицај свака од идентификованих опасности има на Министарство, његов углед или успех у реализацији дефинисаних циљева.

Процена утицаја обухвата процену ефекта који би неповољан догађај имао на Министарство уколико би се остварио.

Процена утицаја не узима у обзир вероватноћу, него само одговара на питање: **„шта ће се десити ако се одређени догађај деси?“**<sup>6</sup>

Потребно је проверити сваку комбинацију „идентификована опасност – дефинисани циљ“, па ниво утицај може бити висок, средњи и низак, који се путем табеле 3. преводи у одговарајућу нумеричку вредност, у распону од 1 до 3.

<sup>6</sup> Извор: Смернице за управљање ризицима: Идентификовање ризика страна 20

Табела 6: Нивои утицаја ризика – опис и бодови

Утицај (нивои)	Рангирање (бодови)	Опис могућег утицаја
Озбиљан	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повреда закона и других прописа</li> <li>- значајни финансијски губици и немогућност извршења преузетих финансијских обавеза</li> <li>- немогућност завршетка свих пројекта и активности</li> <li>- тешке повреде или смртни случајеви запослених током обављања радних задатака;</li> <li>- потпуна немогућност коришћења рачунарске мреже и апликација у Министарству током дужег временског периода;</li> <li>- кршење прописа и рационалног управљања имовином у великом обиму.</li> <li>- озбиљно нарушен углед Министарства</li> </ul>
Средњи	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повреда неких закона и других прописа</li> <li>- финансијски губици који делимично угрожавају могућност извршења преузетих финансијских обавеза</li> <li>- немогућност завршетка одређених пројеката и активности</li> <li>- теже повреде запослених током обављања радних задатака;</li> <li>- делимична немогућност коришћења рачунарске мреже и апликација у Министарству током средњег временског периода;</li> <li>- негативна медијска пажња</li> </ul>
Мали	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- мање непоштовање прописа</li> <li>- мањи финансијски губици</li> <li>- мања угроженост реализације пројеката и активности</li> <li>- лакше повреде запослених;</li> <li>- појединачни прекиди – немогућност коришћења рачунарске мреже и апликација Министарству</li> <li>- мањи негативни медијски коментари</li> </ul>

### 3.5.2 Процена вероватноће

Упоредо са идентификовањем опасности потребно је установити и вероватноћу наступања идентификоване опасне ситуације.

Код процене вероватноће дешавања процењује се колика је вероватноћа настанка одређеног ризика унутар неког периода (нпр. 1 година). **За све ризике за које се ради процена треба узети исти временски период.**

Вероватноћа се може бодовати оценама или се може проценити описно као ниска, средња и висока вероватноћа. Најнижа оцена (мала вероватноћа) значи да појава догађаја није вероватна, док највиша оцена значи да ће се догађај десити у већини ситуација.

Табела 7: Нивои вероватноће ризика – опис и бодови

Вероватноћа (нивои)	Рангирање (бодови)	Опис за дату вероватноћу
Велика	3	Очекује се да ће се одређени догађај (ризик) догодити у већини случајева
Средња	2	Догађај (ризик) би се могао десити у неком тренутку
Мала	1	Настанак догађаја је мало вероватан или није вероватан

### 3.5.3 Рангирање ризика и укупна изложеност ризику

Из процене утицаја и вероватноће произилази процена укупне изложености ризику која коју је неопходно извршити како би се утврдили приоритети, односно како треба управљати најзначајнијим ризицима.

Процена укупне изложености ризику односно рангирање ризика засновано је на укрштању утицаја и вероватноће. Тако се ризик, с највећим утицајем и вероватноћом која се бодује с оценом три, може проценити с највише девет поена.

Процена и предложене активности доносе се на основу индивидуалног суда о датим околностима. Зато је важно да се код сваке процене ризика расправи зашто је поједини ризик процењен одређеним рангом утицаја и вероватноће.

Такође треба бити опрезан у комбиновању утицаја и вероватноће као просте математичке процене. Тако нпр. уколико је „високо“ одређено као 3 поена, а „ниско“ као 1 поен, онда ће ризик који има велики утицај, а малу вероватноћу бити математички једнак ризику који има мали утицај, а велику вероватноћу. Ово дакле може да води погрешним закључцима будући да би се ова два ризика обично решавала на различите начине – први би обично био осигуран, а код другог би се унапредиле управљачке контроле у датој области. Укупна изложеност ризику најчешће се приказује помоћу матрице у којој се укрштају утицај и вероватноћа, како је приказано сликом у наставку.

ГРАНИЦЕ ПРИХВАТЉИВОСТИ РИЗИКА				
УТИЦАЈ	3 Озбиљан	3	6	9
	2 Средњи	2	4	6
	1 Мали	1	2	3
	ВЕРОВАТНОЋА	1 Мала	2 Средња	3 Велика

--	--	--	--

**Табела 8. Поцена укупне изложености ризику**

Ризик (утицај * вероватноћа)	1-2	3-4	6-9
Укупна изложеност ризику <b>СТЕПЕН РИЗИКА</b>	<b>Низак</b>	<b>Средњи</b>	<b>Висок</b>
<b>Н</b>	Ризик ниског интензитета (не захтевају даље деловање – управљање уобичајеним процедурама)		
<b>С</b>	Ризик средњег интензитета (надирати и управљати њима)		
<b>В</b>	Ризик високог интензитета (захтевају тренутну акцију)		

#### **6-9 – Висок степен ризика – Ризици високог интензитета**

Сви случајеви где је изложеност ризику већа или једнака од вредности 6 – а посебно у случајевима где је та вредност 9 – захтевају моментално предузимање мера за свођење таквих ризика на разумну меру. Ризик са великом вероватноћом и озбиљним утицајем (9) представља неприхватљив ризик за кога се предузимају неопходне радње.

То су ризици који представљају директну претњу успешном остварењу циља или завршетку пројекта/активности, имају за последицу повреду закона и других прописа, значајне финансијске губитке, доводе у питање сигурност запослених и озбиљно утичу на углед Министарства. Ризици високог интензитета, захтевају тренутну акцију и имају приоритет у предузимању корективних мера, али и правовременој контроли резултата предузетих мера.

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

- ако представља директну претњу успешном остваривању циљева или завршетку програма /пројекта /активности;
- ако ће проузроковати знатну штету организационим јединицама или органа у саставу Министарства, 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.

#### **3-4- Средњи степен ризика – Ризици средњег интензитета**

Ризици средњег интензитета представљају забрињавајуће ризике, који могу изазвати штету у одређеној мери, а који се морају пратити, док корективне мере и контроле треба усмерити на спречавање настанка нежељених ефеката.

#### **1-2 – Низак степен ризика – Ризици ниског интензитета**

Ризици ниског интензитета не захтевају даље деловање, односно управљање овим ризицима се врши кроз уобичајене процедуре.

Ризици се утврђују у Обрасцу за утврђивање и процену ризика (Образац број 1) и евидентирају у Регистру ризика (Образац број 2), који чине саставни део Стратегије управљања ризицима. Организационе јединице Министарства државне управе и локалне самоуправе ће формирати Регистре ризика у оквиру својих надлежности.

#### 4. Начин поступања по ризицима/одговор на ризике

Након идентификовања и оцењивања ризика, следећи корак је дефинисање мера које ће умањити вероватноћу дешавања појаве или умањити последице појаве и то у толикој мери да посматрани ризик пређе у област прихватљивог ризика. Некада ово може значити и дефинисање две, три, па и више разних одбрамбених мера, како би посматрани ризик постао прихватљив. Овде се крије опасност да увођење мера заштите не створи услове за нови, раније неидентификовани ризик. Стога је потребно сваку меру добро проучити и проверити да ли она може имати последице по посматране циљеве.

У зависности од значаја и укупне изложености ризику, могу се предузети следеће мере:

- **избегавање ризика** – ова мера има за циљ да се у одређеним околностима одустаје од активности, пројекта или посла, као једини могући начин да се контролише ризик;
- **третирање (решавање) ризика** – предузимање мера којим ће се смањити утицај ризика или вероватноћа ризика. Кроз овај корак се у Регистру ризика (на нивоу Министарства, као и на нивоу организационе целине) – доносе и уписују одговарајуће мере за смањење ризика (од одговарајућих одлука, упутстава, директива и наредби, креирања контролних процедура, или – ако су запослени у Министарству свесни да не могу самостално отклонити ризик – обавезно обавештавање надређених – о постојећем ризику).
- **преношење (трансферисање) ризика** - пренос на другог субјекта (путем редовног осигурања или, на пример, преношењем ризика на друге уговорне стране);
- **толерисање ризика** - таквог какав јесте, уз континуирано праћење (да не дође до повећања ризика, тј. његовог утицаја или вероватноће) – када нема другог решења, или када су трошкови предузимања мера већи од користи која би се добила предузимањем таквих мера.

Након завршетка дефинисања заштитних мера којима су неприхватљиви ризици преведени у прихватљиве, све испланиране активности и донете одлуке ће се документовати. Документовање врши са циљем да се олакша посао каснијег преиспитивања дефинисаних мера и провере да ли је дошло до промене неких услова или ескалације неког ризика или чак и појаве нових ризика.

Када су прецизно дефинисане све активности које је потребно спроводити како би се ризици свели на прихватљиву меру, дефинисаће се потребни ресурси за увођење тих мера. Ово је неопходно урадити из два врло битна разлога. Први разлог се односи на исплативост мера (није логично инвестирати већа средства у заштитну меру, него што може бити штета од посматраног ризика). Други разлог се односи на расположива средства (бесмислено је отпочињати имплементацију неке заштитне мере, ако та мера захтева више средстава него што организација има на располагању).

Наведене мере треба да буду одговарајуће, трошковно ефикасне, свеобухватне и у непосредној вези са значајем ризика.

## 5. Документовање података о ризицима у регистар ризика

Резултат спровођења управљања ризицима потребно је структурирано документовати<sup>7</sup>. Регистар ризика интерни је документ сваке организације, који треба да садржи најмање следеће елементе:

- циљеве (могу бити стратешки циљеви, циљеви програма, пројекта, процеса...)
- опис (кратак) ризика (с наведеним узроком ризика и могућом последицом)
- процену нивоа ризика
- одговор на ризике/потребне активности (мере)
- особе задужене за спровођење потребних активности и рокови за решавање

## 6. Апликативно решење за израду пословних процеса Министарства

У циљу ефикаснијег управљања ризицима, Министарство је имплементирало апликативно решење за израду пословних процеса. Сваки пословни процес пролази два нивоа контроле и то од стране координатора Радне групе и руководиоца организационе јединице. Регистар ризика се аутоматски ажурира са сваким ажурирањем пословних процеса, као и листа пословних процеса Министарства. Имплементација апликативног решења значајно повећава ефикасност у изради и ажурирању пословних процеса али и бољем дефинисању ризика, што као крајни циљ има дефинисање ризика који могу утицати на рад органа као и мере превенције за њихово свођење на најмању меру утицаја.

## 7. Праћење и извештавање

Пре увођења мера у редовне радне процедуре неопходно је обезбедити ко ће, у којим интервалима и на који начин спроводити провере појаве ризика и деловања заштитних мера. Одговорност за праћење, третирање и управљање ризицима има „власник ризика“, односно руководиоца организационе јединице у коме је ризик идентификован. Руководилац организационе јединице или лице које овласти за те послове, помаже да се: ризици идентификују тако што прикупља обрасце којима запослени обавештавају о утврђеним ризицима у њиховом одељењу, затим рангира ризике према приоритетима; обавештава запослене о донетим одлукама у вези са обавештењима о утврђеним ризицима; врши едукацију о врстама и могућностима настанка ризика; води регистар ризика; дефинише процедуре за ублажавање ризика и координира са свим организационим јединицама.

Увођење мера у употребу подразумева обуку извршилаца о томе како ће вршити своје радне активности и зашто то мора тако да се ради. Извршиоцима ће се објаснити шта је био разлог за промену начина рада и које се опасности тиме елиминишу, односно, који се ефекти очекују од новог начина рада. Свака промена начина рада подразумева помно праћење да ли извршиоци примењују нови начин рада или теже да се врате старим навикама односно да ли меру спроводе како је планирано и да ли мера даје очекиване резултате.

Овакве промене начина рада захтевају и промене у начину размишљања свих запослених, тако да се овде уствари ради о промени културе унутар организације. Промена културе подразумева да сваки запослени буде упознат са идентификованим ризицима, могућим последицама, могућим сигнаlima да се развије неки ризик, као и поступцима које је потребно предузети у том случају.

<sup>7</sup> Извор: Смернице за управљање ризицима: Идентификовање ризика страна 24

Сви запослени треба да буду посвећени и да учествују у процесу управљања ризицима, али лице одговорно за спровођење одговора на ризик и управљање ризицима тзв. „власник ризика“ надгледа третирање ризика, врши мониторинг и преиспитивање, ако је потребно одређује корективне мере и надгледа њихово спровођење, евентуално идентификује нове ризике и о томе писмено извештава надређене, а нарочито у случају значајног повећања утицаја ризика или вероватноће да се дати ризик оствари.

Министар или лице које он овласти и руководиоци унутрашњих организационих јединица одлучују о поступању по ризицима који могу угрозити остварење циљева из њихове надлежности. О поступању по ризицима значајним за целокупан рад Министарства одлучује министар или лице које он овласти, на основу предлога руководиоца организационих јединица.

Након увођења у примену свих предвиђених мера, потпуно је очекивано да се тек у том тренутку идентификују нови ризици или недостаци предвиђених мера, а разлог за то лежи у чињеници да још у фази планирања и анализирања није могуће сагледати све детаље. Стога је потребно предвидети начин подешавања ових мера, затим начин и динамику провере успешности дефинисаних мера (преиспитивање), промене вероватноћа и последица идентификованих ризика, као и појаву нових ризика. Ове активности би требале бити спроведене периодично у унапред одређеним интервалима, од стране обучених и припремљених лица, како би провере биле свеобухватније и много темељније.

Како ће све ове провере довести до идентификовања разних недостатака у дефинисаним мерама или у процесу праћења и управљања ризицима, потребно је ова сазнања документовати и тиме формирати базу знања о ризицима и поступцима управљања ризицима, чиме ће се створити основа да се овај процес убудуће одвија много брже, лакше и са много бољим ефектима.

Стратегија управљања ризицима представља темељ организованог и ефикасног система управљања потенцијалним штетним догађајима који се могу појавити у делокругу послова које обавља Министарство. Власници ризика – унутрашње организационе јединице најмање једанпут годишње припремају и достављају извештај о процесу управљања ризицима.

## 8. Улога интерне ревизије у процесу управљања ризицима

Улога интерне ревизије у процесу управљања ризицима опште је дефинисана међународним стандардом 2120 – Управљање ризицима који издаје ПА институт<sup>8</sup>. У складу са тим стандардом, активност интерне ревизије мора да процени ефективност и допринесе унапређењу процеса управљања ризицима.

Главна улога интерне ревизије у процесу управљања ризицима је давање мишљења о процесу управљања ризицима и извештавање о кључним ризицима кроз процес спровођења ревизорских ангажмана.

Поред наведеног интерна ревизија може бити саветодавно<sup>9</sup> укључена приликом:

- израде Стратегије управљања ризицима,
- идентификовања и процене ризика,
- одабира мера управљања ризицима – саветовање руководства,
- извештавања о главним ризицима.

<sup>8</sup> Међународни стандарди ИИА за професионалну праксу интерне ревизије (Стандарди), ажурирани у октобру 2016. године на снази од јануара 2017. године

<sup>9</sup> Извор: Смернице за управљање ризицима: Идентификовање ризика страна 33

Интерна ревизија не сме да: одређује прихватљиви ниво ризика, мере за управљање ризицима, спроводи мере за управљање ризицима уместо одговорних руководиоца, као ни да преузима одговорност за управљање ризицима.

### III КЉУЧНИ ПОКАЗАТЕЉИ УСПЕШНОСТИ

Кључни показатељи успешности у процесу управљања ризицима у наредном периоду могу бити подложни корекцијама, зависно од развоја ситуације са увођењем система Финансијског управљања и контроле и управљања ризицима. Како би се процес управљања ризицима могао пратити, дефинишу се следећи показатељи успешности:

1. успостављен регистар ризика на нивоу Министарства, као и на нивоу свих организационих јединица;
2. ажуриран регистар на годишњем нивоу;
3. припремљен и достављен извештај од стране власника ризика, најмање једанпут годишње Секретаријату министарства, руководиоцу Радне групе за финансијско управљање и контролу, интерном ревизору;
4. број спроведених обука везаних за увођење система финансијског управљања и контроле (интерних и екстерних), обука везаних за управљање ризицима;
5. број извршених интерних ревизија.

#### 1. Концепт формата извештавања о кључним показатељима успешности у процесу управљања ризицима

Кључни показатељи успешности, утврђени овом Стратегијом, су утврђени показатељи на основу којих ће се пратити напредак у његовој реализацији. За праћење и мерење степена остваривања утврђених резултата дефинисани су показатељи успешности, односно резултати, осим у случајевима где није било могуће, дефинисани су показатељи на нивоу процеса. За праћење напретка у рализацији одређеног показатеља, дефинисани су процесни показатељи. Такође, за сваки показатељ утврђена је његова почетна (ПВ) и циљана (ЦВ) вредност. Почетна вредност представља вредност показатеља након усвајања Стратегије, а циљана вредност представља вредност која се жели достићи до краја периода који представља рок реализације одређене активности.

Кључни показатељи успешности у процесу управљања ризицима у Министарству								
Показатељ							Статус реализације*	Разлози за одступање од плана и мере предузете за решавање проблема
Назив	Одговорност	Рок за реализацију	Полазна и циљна вредност	Испуњена вредност у 2026. год.	Испуњена вредност у ____ год.			
1	Успостављен регистар ризика на нивоу Министарства, као и на нивоу свих организационих јединица	Чланови/ заменици Радне групе	1. квартал 2026	ПВ (2025): успостављен ЦВ (2026): успостављен				
2	Ажуриран регистар ризика на годишњем нивоу	Власници ризика у МДУЈС-у и Управном инспекторату Радна група	4. квартал 2026	ПВ (2025): Није ажуриран ЦВ (2026): ажуриран				

3	Припремљен и достављен извештај од стране власника ризика (руководиоца унутрашњих организационих јединица Министарства), најмање једанпут годишње Секретаријату министарства, руководиоцу Радне групе за финансијско управљање и контролу, интерном ревизору	Власници ризика у МДУЛС-у и Управном инспекторату Радна група	4. квартал 2026	<i>ПВ (2025):</i> 0 <i>ЦВ (2026):</i> 1				
4	Број лица која су похађала обуке везане систем финансијског управљања и контроле	Власници ризика у МДУЛСу и Управном инспекторату	4. квартал 2026.	<i>ПВ (2025):</i> 0 <i>ЦВ (2026):</i> 10				
5	Број извршених интерних ревизија	Интерни ревизор	4. квартал 2026.	<i>ПВ (2025):</i> 4 <i>ЦВ (2026):</i> 5				
6	Број извршених датих препорука од стране интерне ревизије	Руководиоци унутрашње орг.јединице која је била субјекат интерне контроле	4. квартал 2026.	<i>ПВ (2025):</i> 19 <i>ЦВ (2026):</i> 15				

\*реализовано, делимично реализована, није реализовано

Кључни показатељи успешности у процесу управљања ризицима, из ове Стратегије, биће део годишњих извештаја о увођењу система финансијског управљања и контроле.

#### IV ПРАЋЕЊЕ И ПРОВЕРА ПРОЦЕСА УПРАВЉАЊА РИЗИКОМ

У наредним годинама потребно је успоставити/унапредити систем управљања ризиком, који је функционалан и интегрисан у процесе стратешког и годишњег планирања. Тек по констатовању да имамо адекватан систем управљања ризиком – могу се донети одговарајуће одлуке о редовном праћењу и провери овог система, тј. процеса.

Радна група за увођење система финансијског управљања и контроле ће спроводити Акциони план за спровођење и развој финансијског управљања и контроле у Министарству и покушати да додатно анализира и донесе све потребне одлуке о начину праћења и провере процеса управљања ризиком у Министарству.

Главну и кључну улогу у овом процесу имаће интерна ревизија, која помаже руководиоцу у постизању циљева организације, примењујући систематичан и дисциплинован приступ у оцењивању система финансијског управљања и контроле у односу на идентификовање ризика, процену ризика и управљање ризиком од стране руководиоца. Све ове контроле треба да пруже руководиоцу организације независну и објективну оцену о адекватности уостављеног процеса, тј. система управљања ризицима.

Провера процеса управљања ризиком мора бити периодичног карактера и континуирана активност. Преглед процеса треба да обезбеди да се сви аспекти процеса управљања ризиком прегледају најмање једном годишње - како би се размотрило да ли ризици још постоје или су се појавили нови ризици, да ли су се вероватноћа и утицај ризика променили и да ли се ради о значајним променама којима се прилагођавају приоритети ризика, као и да би се осигурала ефективност контроле.

Целокупан процес управљања ризиком треба да буде подложен редовном прегледу како би управљање било одговарајуће и ефективно. Преглед ризика и преглед процеса управљања ризиком су процеси који се међусобно разликују и један не може да служи као замена за други.

Како би праћење ризика и извештавање било ефикасно, регистри ризика, редовно се ажурирају у погледу нивоа ризика, ризика који се третирају, ризика који су прихваћени, ризика на које се није могло деловати на планирани начин, односно ревидираних процена ризика.

Провера процеса ће се односити пре свега на:

- испитивање и проверу најбитније писане документације везане за систем управљања ризиком:
  - да ли су донета сва документа захтевана системом управљања ризиком;
  - да ли се та документа примењују у редовном раду и да ли се редовно ажурирају;
  - да ли су све евентуалне промене, тј. повећања вероватноће и утицаја појединих ризика благовремено констатоване и пријављене руководству;
- проверу ефективности и ефикасности предузетих мера за отклањање појединих ризика, и давање предлога за евентуално унапређење тих мера;
- проверу реализације постављених циљева ове стратегије.

Праћење ефикасности процеса управљања ризицима је од великог значаја, због чега Министар или лице које он одреди, треба да обезбеди:

- постојање јасне одговорности за управљање посебним ризиком или подручјем ризика, односно одређују се носиоци истакнутих и опасних пословних процеса који ће се бринути о одвијању процеса на предвиђени начин. Носиоци пословних процеса задужени су за праћење остваривања циљева и управљање најважнијим ризицима који могу утицати на остварење циљева. Циљ управљања је одржавање ризика на прихваљивом нивоу;
- начин извештавања, који ће нагласити промене у приоритетима ризика и све случајеве у којима се ризицима не управља ефективно:
  - одржавање састанака између руководиоца организационих јединица када се према процени наиђе на изузетно значајан ризик, ради доношења одлуке о мерама за смањивање изложености ризику, о роковима и лицима која ће бити одговорна за извршавање потребних радњи као и због евентуалне потребе мењања и ажурирања података у Регистру ризика;
  - одржавање колегијума ради прегледа и дискусије у којој мери су предузете радње биле ефикасне, разматрања процене утицаја и вероватноће након што су радње у вези третирања ризика окончане, одређивања да ли су потребне даље акције ради достизања прихватљивог нивоа ризика;
  - да најмање једанпут годишње руководиоци организационих јединица израђују извештаје о управљању ризицима, а затим их достављају Секретаријату министарства, руководиоцу Радне групе за финансијско управљање и контролу и интерном ревизору.

Заједничким пословним процесима за све организационе јединице Министарства:

1. Информисање руководства о уоченим слабостима у контролама, грешкама и подношење жалби и

2. Праћење спровођења интерне контроле дефинишу се кораци на информисању руководства о уоченим слабостима у контролама, грешкама и жалбама и евиденцији уочених слабости, грешака и жалби. Такође, врши се и непосредно укључивање запослених у спровођење и побољшање ефективности система контрола.

Применом корака који су предвиђени наведеним процедурама врши се и идентификација тренутног статуса финансијског управљања и контроле у Министарству.

## V ЕДУКАЦИЈА И КОМУНИКАЦИЈА

Неизоставни део унапређења система управљања ризицима је континуирана едукација свих учесника у овом процесу.

Акционим планом за успостављање финансијског управљања и контроле у Министарству државне управе и локалне самоуправе за период 2025-2027. година, предвиђене су обуке за запослене и више руководиоце.

Такође, у наредном периоду редовно ће се сагледавати потребе за обукама у домену управљања ризицима. Неопходно је планирати обуку о захтевима стандарда ISO 31000-управљање ризицима/ Принципи и смернице, чија је сврха интеграција процеса управљања ризицима у читавој организацији. Ову и остале обуке требало би планирати и у редовним годишњим програмима стручног оспособљавања и усавршавања запослених у Министарству.

Комуникација о питањима ризика у Министарству је веома важна, будући да је потребно осигурати да:

- сваки запослени разуме, на начин који одговара његовој улози, шта је Стратегија, шта су приоритетни задаци и како се њихове одговорности уклапају у тај оквир рада (ако се то не постигне, неће се постићи одговарајуће интегрисање управљања ризицима у култури организације и приоритетни ризици се неће доследно третирати);
- се научене лекције и искуство могу пренети и саопштити онима који могу имати користи од њих (нпр. ако се један део организације сусретне са новим ризиком и осмисли најбољи начин надзора над њиме, такво решење треба саопштити и свим осталим организационим јединицама, које се такође могу сусрести са таквим ризиком);
- сваки ниво управљања активно тражи и прима одговарајуће информације о управљању ризицима у оквиру свог обима контроле, који ће им омогућити да планирају радње у односу на ризике чија висина није прихватљива, као и уверење да су ризици који се сматрају прихватљивим под контролом.

## VI ПРЕГЛЕД И АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Како је управљање ризицима динамичан и сталан процес преглед начина управљања ризицима је потребно вршити најмање једном годишње. Преглед Стратегије управљања ризицима врши руководилац одговоран за ФУК и координатор Радне групе. Стратегија се ажурира по потреби, а најмање једном у три године, као и у случајевима битних измена у начину рада, организационој структури и у случајевима измена стратешких циљева Министарства.

## VII ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Ова Стратегија ступа на снагу даном доношења.

Стратегију објавити на интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе.

 **МИНИСТАР**  
**Снежана Пауновић**

### Прилози:

- Образац 1- Образац за утврђивање и процену ризика
- Образац 2 – Регистар ризика
- Образац 3 – Регистар идентификованих слобости у контролама, идентификованих грешака и жалби
- Образац 4 – Образац за Преглед (анализу) интерне контроле
- Образац 5 – Образац за идентификацију уочене слабости у контролама, уочене грешке и жалбе

Образац за утврђивање и процену ризика										
Орган/ организациона јединица:							Датум:			
Унутрашња целина:										
Пословни процес:										
Циљ пословног процеса:										
Ризик	Кратак опис ризика (главни узрок ризика и потенцијалне последице)	Одговорна особа (власник процеса)	Процена ризика			Одговор на ризик (третирати, трансферисати или толерисати ризик)	Потребне радње за смањење ризика	Рок за предузимање потребних радњи	Лица одговорна за предузимање потребних радњи	Датум утврђивања ризика
			Утицај	Вероватноћа	укупна изложеност ризику					

Образац попунио:

РЕГИСТАР РИЗИКА										
Циљ	Ризик	Кратак опис ризика (главни узрок ризика и потенцијалне последице)	Процена ризика			Одговор на ризик (третирати, трансферисати или толерисати ризик) **	Потребне радње за смањење ризика	Рок за предузимање потребних радњи	Лица одговорна за предузимање потребних радњи	Статус
			Утицај	Веровајноћа	укупна изложеност ризику					

\* ако се регистар ризика ради за одређени програм који се одвија у више организационих јединица, уместо назива организационе јединице може се навести назив програма

\*\* у случају да се ризик толерише (у целисти или делимично) објаснити зашто се толерише

Одговорно лице:

**Регистар идентификованих слабости у контролама, идентификованих грешака и жалби**

Министарство државне управе и локалне самоуправе	За годину _____
--	-----------------

Р.б	Организациона јединица	Датум регистроване слабости у контролама	Опис уочене слабости у контролама	Предлог за решавање

**Образац за Преглед (анализу) интерне контроле**

<b>Министарство државне управе и локалне самоуправе</b>	Датум: _____
	Место: _____
Организациона јединица: _____	
_____	

<b>Послови процес</b>	
<b>Општи циљ</b>	
<b>Процена ризика</b>	
<b>Циљеви контроле</b>	
<b>Контролне активности</b>	
<b>Носилац контроле</b>	
<b>Тестирање контроле</b>	

Припремио/Урадио

Оверио/Одобрио

Образац бр. 5.

**Образац за идентификацију уочене слабости у контролама, уочене грешке и жалбе**

Министарство државне управе и локалне самоуправе	• Датум: _____ Место: _____
Организациона јединица : _____ _____	

**Уочена слабост у контроли/ уочена грешка/жалба:**

--

Датум:

Организациона јединица

Предлагач:

\_\_\_\_\_

**Предлог за решавање слабости у контроли/пријављене грешке/жалбе:**

--

Датум:

Потпис руководиоца организационе јединице:

\_\_\_\_\_

**Мишљење руководиоца:**

Сагласан / Није сагласан

Образложење:

--

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ  
Стратегија за управљање ризицима

Датум:

Потпис: