



MINISTARSTVO FINANSIJA

SMJERNICE
ZA USPOSTAVLJANJE I SPROVOĐENJE PROCESA UPRAVLJANJA RIZICIMA U
SUBJEKTIMA JAVNOG SEKTORA

Četvrto izdanje

Podgorica, decembar 2018. godine

SADRŽAJ

1. Upravljanje rizicima kao dio procesa upravljanja u javnom sektoru.....	4
2. Pojam rizika i svrha upravljanja rizicima.....	4
3. Odgovornost rukovodilaca u procesu upravljanja rizicima.....	5
4. Glavne faze u procesu upravljanja rizicima.....	7
4.1. Identifikacija rizika.....	8
4.2. Procjena rizika.....	12
4.3. Reagovanje na rizik.....	16
4.4. Praćenje i izvještavanje o rizicima.....	18
Anex 1-Podregistar za identifikaciju i opis rizika.....	21
Anex 2- Obrazac registra rizika.....	22
Anex 3 – Primjer registra rizika.....	23

Predgovor

U cilju daljeg unaprjeđenja procesa upravljanja rizicima u javnom sektoru pripremljeno je četvrto izdanje Smjernica, kao podrška u uspostavljanju ovog procesa u subjektima javnog sektora.

Rizik predstavlja mogućnost nastanka događaja koji može nepovoljno uticati na ostvarenje postavljenih ciljeva subjekta.

Upravljanje rizicima je **alat** koji rukovodstvu pomaže da predvidi izmijenjene okolnosti i da na njih reaguje blagovremeno.

Upravljanje rizicima omogućava da se:

- predvide mogućnosti nepovoljnih okolnosti ili događaji koji bi mogli spriječiti ostvarivanje ciljeva subjekta i
- unutrašnje kontrole i ograničeni resursi usmjere na ključne rizike u poslovnim procesima.

Zbog toga je važno da upravljanje rizicima postane sastavni dio upravljanja, a posebno procesa planiranja i donošenja odluka.

Upravljanje rizicima u javnom sektoru do sada nije bilo sistemsko i potrebno ga je uskladiti sa međunarodnim okvirom za unutrašnju kontrolu.

S obzirom da je neophodno da se proces upravljanja rizicima razvije kao standard i opšteprihvaćen koncept, u smjernicama je poseban akcenat dat na:

- pojam rizika,
- svrhu upravljanja rizicima,
- odgovornost rukovodioca subjekta i rukovodilaca organizacionih jedinica za upravljanje rizicima i
- glavne faze u procesu upravljanja rizicima.

Svrha Smjernica je da se lakše razumije i prepozna značaj procesa upravljanja rizicima, utvrdi metodologija upravljanja rizicima, kao i uloge i zadaci svih učesnika u tom procesu.

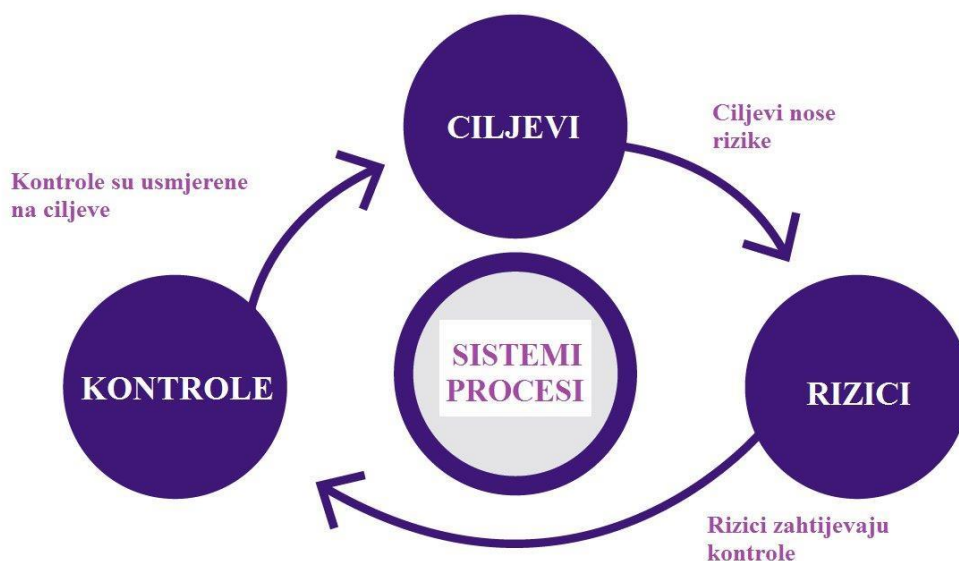
Cilj Smjernica je utvrđivanje okvira za upravljanje rizicima, pomoću kojeg će svaki subjekat uspostaviti i razvijati upravljanje rizicima u skladu sa svojim specifičnostima, odnosno u zavisnosti od složenosti poslova i zadataka.

Smjernice za uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima sadrže i primjere iz prakse, kako bi subjekti u javnom sektoru ovaj koncept jednostavnije primjenili u svakodnevnom radu.

1. Upravljanje rizicima kao dio procesa upravljanja u javnom sektoru

Upravljanje rizicima u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br.75/2018) obuhvata postupak identifikacije, procjene i praćenja događaja, koji mogu negativno uticati na ostvarivanje utvrđenih poslovnih ciljeva subjekta i preduzimanje potrebnih mjera radi smanjenja rizika do nivoa razumne uvjerenosti da će ciljevi biti ostvareni.

Upravljanje rizicima je jedna od pet komponenti unutrašnjih kontrola (COSO okvir), koje stavljaju kontrole u svrhu ostvarenja ciljeva.



2. Pojam rizika i svrha upravljanja rizicima

Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru **rizik** definiše kao mogućnost nastanka događaja koji može nepovoljno uticati na ostvarenje postavljenih ciljeva subjekta.

Isto tako, rizik je:

- sve što predstavlja prijetnju ostvarivanju ciljeva subjekta, programa ili pružanju usluga građanima;
- sve što može da ugrozi ugled subjekta i povjerenje javnosti;
- gubitak ili oštećenje imovine zbog nedovoljne zaštite od nedoličnog ponašanja, zloupotrebe, pogrešne prakse, štete, nepoštovanje propisa;
- donošenje pogrešnih odluka zbog nepouzdanog finansijskog izvještavanja;
- nesposobnost blagovremenog reagovanja na izmijenjene okolnosti.

Osim posmatranja rizika u negativnom smislu, potrebno je razmotriti i **pozitivne efekte** pojave određenog rizika (npr. zbog novonastalih okolnosti neophodno je dalje razvijati i modernizovati subjekte i njihove aktivnosti).

Cilj upravljanja rizicima jeste da se smanji obim neizvjesnosti koje bi mogle biti prijetnja poslovnoj uspješnosti subjekata javnog sektora.

Ukoliko subjekti javnog sektora ne uspostave efektivan proces upravljanja rizicima, tada se mogu naći u situaciji da samo za otklanjanje posljedica moraju utrošiti značajna sredstva i vrijeme.

Prednosti uspostavljanja i sprovođenja procesa upravljanja rizicima su:

- Bolje odlučivanje i efikasnije poslovanje,
- Bolje predviđanje resursa i njihova optimizacija,
- Blagovremeno reagovanje na izmijenjene okolnosti,
- Unutrašnje kontrole i resursi se usmjeravaju prema ključnim područjima poslovanja i rizicima koji su sa njima povezani,
- Smanjuju se “šokovi” i iznenađenja,
- Smanjuju se pritužbe/žalbe i manje se vremena koristi za “gašenje požara”,
- Pružaju se kvalitetnije usluge, jer je akcenat na sprječavanju, a ne na otkrivanju problema.

Upravljanje rizicima treba shvatiti kao sistemski i kontinuirani proces koji zahtijeva da se:

- utvrdi metodologija upravljanja rizicima,
- odredi lice zaduženo za koordinaciju uspostavljanja i sprovođenja procesa upravljanja rizicima,
- uspostavi registar rizika i
- uspostavi sistem izvještavanja o rizicima.

3. Odgovornost rukovodilaca u procesu upravljanja rizicima

Rukovodilac subjekta odgovoran je za određivanje ciljeva subjekta, izradu i sprovođenje strateških i drugih planova i programa. Samim tim, odgovoran je i za identifikaciju, procjenu i upravljanje rizicima koji mogu ugroziti ostvarivanje ciljeva subjekta, kao i za uvođenje odgovarajućih kontrola za upravljanje rizicima.

Da bi se uspostavio adekvatan sistem upravljanja rizicima neophodno je da rukovodilac subjekta odredi **lice zaposleno u subjektu za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima na nivou subjekta**, koje treba da:

- ✓ u saradnji sa CHU upozna ostale rukovodioce o potrebi uspostavljanja procesa upravljanja rizicima u subjektu,

- ✓ podstiče kulturu efektivnog upravljanja rizicima, tako što će davati podršku i jačati svijest zaposlenih o potrebi sistemskog pristupa upravljanju rizicima,
- ✓ u saradnji s rukovodiocima organizacionih jedinica započne aktivnosti na uvođenju procesa upravljanja rizicima i zajednički utvrde rokove za pojedine aktivnosti,
- ✓ pripremi konsolidovani izvještaj o upravljanju rizicima u subjektu.

Lice zaduženo za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima nije odgovorno za upravljanje rizicima, već je to odgovornost rukovodioca, odnosno rukovodilaca organizacionih jedinica.

Rukovodioci organizacionih jedinica odgovorni su, u okviru prenijetih ovlašćenja, za ostvarivanje ciljeva iz svojih nadležnosti, a time i za upravljanje rizicima. Oni moraju na nivou svojih organizacionih jedinica osigurati uspostavljanje i sprovođenje procesa upravljanja rizicima na način da:

- identifikuju rizike u značajnijim poslovnim procesima i aktivnostima u odnosu na ciljeve iz strateških planova, operativnih planova i poslovnih procesa koji su u nadležnosti njihove organizacione jedinice,
- procijene vjerovatnoću nastanka rizika i njegov uticaj,
- utvrde način reagovanja na rizike,
- dokumentuju podatke o rizicima u Registru rizika organizacionih jedinica i
- izvještavaju o rizicima.

Rukovodioci organizacionih jedinica odlučuju da li se Registar rizika formira:

- na nivou organizacione jedinice (npr. Direktorata) ili
- na nivou nižih organizacionih jedinica (npr. Direkcija).

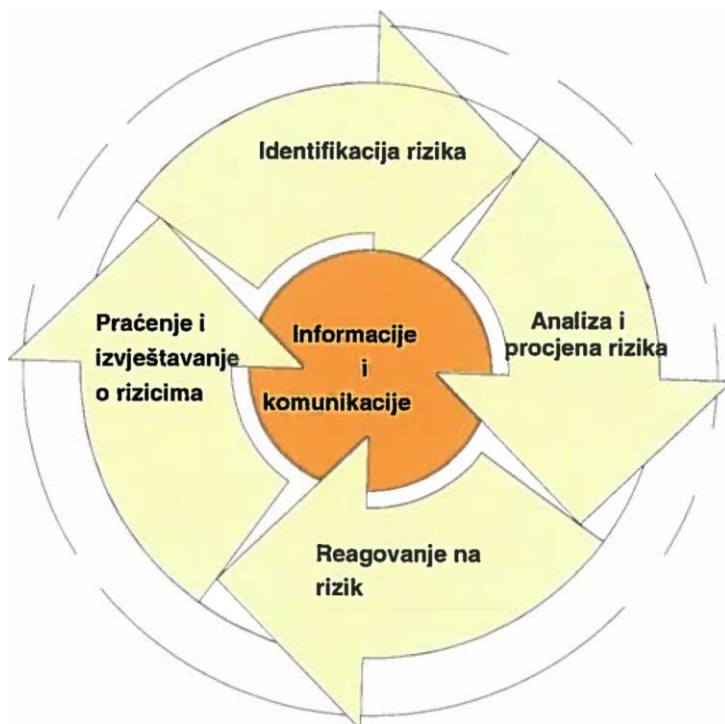
Osim uspostavljanja upravljanja rizicima na nivou organizacionih jedinica, potrebno je obezbijediti sistemski pristup upravljanja rizicima i u programskom planiranju. Ovo je posebno važno kada aktivnosti programa prelaze okvire organizacione jedinice (npr. kada je više organizacionih jedinica uključeno u realizaciju određenog programa).

Velika pomoć u uspostavljanju ovog procesa mogu biti usvojene Knjige procedura u kojima su opisani značajniji poslovni procesi i aktivnosti koje se sprovode u organizacionim jedinicama i sadrže revizorski trag (uspostavljene kontrole, lica odgovorna za sprovođenje, način i rokove sprovođenja pojedinih procesa i aktivnosti).

4. Glavne faze u procesu upravljanja rizicima

Upravljanje rizicima podrazumijeva sledeće faze:

1. Identifikacija rizika
2. Analiza i procjena rizika
3. Reagovanje na rizik
4. Praćenje i izveštavanje o rizicima



Faze su međusobno povezane i neophodno ih je posmatrati kao kontinuirani proces, koji se nikada u potpunosti ne završava, jer su rizici po svojoj prirodi dinamični i podložni promjenama tokom vremena.

Upravljanje rizicima podrazumijeva i **određen nivo subjektivnosti** zbog različitog shvatanja pojedinaca uključenih u sam proces (u pogledu identifikacije rizika, procjene vjerovatnoće i uticaja, kao i mjera za ublažavanje rizika).

Definisanje ciljeva

Osnovni preduslov za upravljanje rizicima je da su ciljevi subjekta definisani.

Na osnovu utvrđenih ciljeva rukovodioci razmatraju događaje koji mogu ugroziti njihovo ostvarivanje i u skladu sa tim preduzimaju aktivnosti. Zbog toga je važno da su ciljevi jasni i nedvosmisleni.

Strateški i operativni ciljevi moraju biti međusobno usklađeni.

4.1. Identifikacija rizika

Identifikacija rizika u subjektu vrši se na nivou subjekta i na nivou organizacionih jedinica, uzimajući u obzir:

- utvrđene ciljeve (strateški, godišnji i operativni),
- zakonitost poslovanja,
- ekonomično, efektivno i efikasno korišćenje sredstava,
- pouzdano i blagovremeno izvještavanje,
- zaštitu imovine, obaveze i druge resurse u slučaju neodgovornog upravljanja, neopravdanog trošenja i korišćenja, kao i nepravilnosti i prevara.

Pitanje: *Da li određeni događaji ili aktivnosti mogu ugroziti postizanje ciljeva?* može vam na najjednostavniji način pomoći da identifikujete potencijalne rizike.

U nastavku je dat pregled pojedinih vrsta rizika i oblasti koje se mogu uzeti u obzir prilikom identifikacije rizika i izvještavanja o rizicima.

Tabela 1: Vrste i oblasti rizika

Rizik	
VRSTE	Oblasti koje treba uzeti u obzir prilikom identifikovanja rizika
SPOLJAŠNJI RIZICI	
	<ul style="list-style-type: none"> – Političke odluke, promjena prioriteta, ciljeva Vlade – Građani, drugi subjekti, konsultanti, mediji – Prirodne katastrofe, geopolitički, ekonomski
UNUTRAŠNJI RIZICI	
Operativni	<ul style="list-style-type: none"> – Strategije, planiranje i politike – Poslovni procesi – Zaposleni (stručnost, etičko ponašanje, sukob interesa) – Organizacija (uloge i odgovornosti, delegiranje...)
Finansijski	<ul style="list-style-type: none"> – Finansijska sredstva – Planiranje i realizacija (budžeta, javnih nabavki) – Ekonomičnost, efektivnost, efikasnost
Informacije i komunikacije	<ul style="list-style-type: none"> – Pouzdanost, kvalitet i blagovremenost informacija – Zaštita informacija – Vrste komunikacije (metode i kanali komuniciranja)
Zakonodavni	<ul style="list-style-type: none"> – Usklađenost, jasnoća i primjenljivost zakonske regulative – Poštovanje propisa
Zaštita ljudi/imovine i drugih resursa	<ul style="list-style-type: none"> – Sigurnost ljudi – Zaštita resursa od krađe, neovlašćenog pristupa, otuđenja, požara, neracionalnog postupanja

Reputacioni	– Ugled i gubljenje povjerenja građana
--------------------	--

Prilikom identifikacije rizika potrebno je analizirati jake i slabe strane, mogućnosti i prijetnje za subjekat.

Pristupi za identifikaciju rizika

Za identifikaciju rizika najčešće se koriste dva pristupa:

- **odozgo prema dolje**, koji se koristi za identifikaciju rizika vezanih za realizaciju strateških ciljeva, prioriteta u poslovanju, ključnih programa, kapitalnih investicionih projekata i slično, i
- **odozdo prema gore**, koji se koristi za identifikaciju operativnih rizika, odnosno rizika vezanih za poslovne procese, funkcije, projekte, aktivnosti.

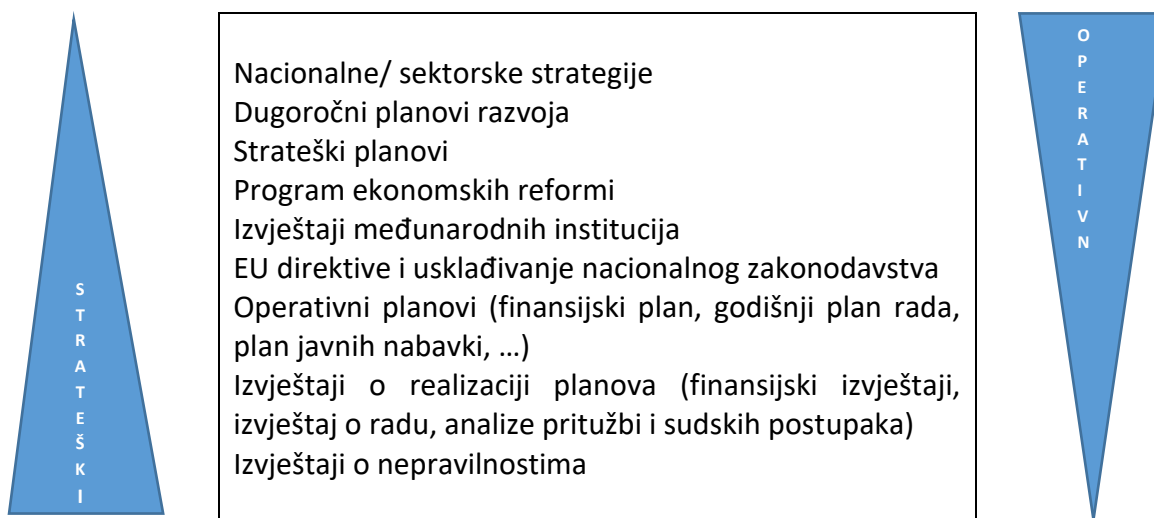
Ova dva pristupa uzajamno se ne isključuju. Naprotiv, njihova kombinacija u procesu identifikovanja rizika je poželjna, jer olakšava identifikovanje rizika na nivou subjekta i njegovih organizacionih jedinica. Svaka organizaciona jedinica u subjektu treba da u okviru svojih poslovnih procesa prepozna rizike sa kojima se suočava. Na koji će se način organizovati identifikovanje rizika zavisi od specifičnosti pojedinog subjekta.

Rukovodilac subjekta treba da bude informisan o operativnim rizicima koji mogu uticati na realizaciju strateških ciljeva i prioriteta, odnosno čiji kumulativni uticaj može prouzrokovati strateške rizike i/ili uticati na njihov veći učinak.

Takođe, rukovodioci organizacionih jedinica treba da budu informisani o strateškim rizicima subjekta, kako bi mogli prepoznati i procijeniti u kojoj su mjeri operativni rizici iz njihove nadležnosti povezani i/ili međusobno uslovljeni strateškim rizicima.

Usvojeni strateški dokumenti i ciljevi sadržani u njima mogu da posluže kao polazna osnova za identifikaciju rizika.

Primjeri dokumenata koji se mogu koristiti kao izvori informacija za utvrđivanje strateških i operativnih ciljeva prikazani su na sljedećoj slici.



Metode za identifikovanje rizika

Najčešće metode za identifikovanje rizika su:

- **Prethodno iskustvo**

Podaci iz prethodnog perioda koje subjekat ima ili su mu dostupni iz drugih izvora, važni su za utvrđivanje učestalosti javljanja i uticaja neželjenih događaja. Ove informacije moraju biti pouzdane i što je moguće sveobuhvatnije. To uključuje podatke i analize o realizaciji planova (strateških, operativnih i finansijskih dokumenata), izvještaji nacionalnih i međunarodnih institucija koji ukazuju na promjene/trendove u područjima koja su relevantna za subjekat, kao i izvještaje DRI i unutrašnje revizije.

Za identifikovanje strateških rizika mogu se koristiti podaci iz strateških dokumenata (analiza postojećeg stanja, utvrđene slabosti i nedostaci). Ukoliko u njima nijesu identifikovani strateški rizici, onda su strateški ciljevi i prioriteta iz takvih dokumenata polazna osnova za identifikaciju strateških rizika.

- **Korišćenje upitnika za samoprocjenu**

Rukovodioci organizacionih jedinica pripremaju upitnike za samoprocjenu, koristeći pregled glavnih grupa rizika i područja koja treba uzeti u obzir prilikom identifikovanja rizika. Svaki rizik se razmatra u odnosu na prethodno pripremljenu kontrolnu listu/upitnik. Poznavanje problema i rizika sa kojima su se već suočavali u poslovanju rukovodiocima može pomoći prilikom pripreme upitnika. Upitnike je potrebno redovno ažurirati, kako bi bili primjenjivi na razmatrano područje.

- **Zajedničke radionice - "Brainstorming"**

Identifikovanje rizika može se uspješno obaviti organizovanjem radionica (otvorena diskusija), gdje zaposleni i rukovodioci sa različitim iskustvom i znanjem određenom problemu različito pristupaju. Važno je da zaposleni i rukovodioci razmatraju rizike u odnosu na zajednički postavljeni cilj. Ovo je efikasna metoda, jer se razmjenom mišljenja dolazi do najboljih rješenja.

Opis rizika

Identifikovane rizike potrebno je opisati na način da se iz njegovog opisa vidi o kojem se događaju radi, koji je njegov uzrok i šta bi mogla biti posljedica u odnosu na cilj. Ovo je važno kako jedan rizik ne bi bio različito shvaćen od različitih osoba.

Medutim, problemi koji se mogu javiti kod opisa rizika odnose se na:

- nemogućnost razlikovanja rizika i njegovih uzroka i posljedica
- nejasno definisanje rizika.

Ključne preporuke koje treba uzeti u obzir prilikom indentifikacije rizika su:

- Rizik treba opisati na takav način da je **vidljiv njegov nepovoljan uticaj na ostvarenje cilja**;
- Rizici **sadrže komponentu neizvjesnosti** (nešto se može, ali ne mora desiti);
- Rizik treba **opisati kao mogući događaj**, a ne kao negativno stanje (rizik nije “nedostatak zaposlenih”, već je rizik “odlazak službenika zbog boljih uslova rada, što može imati za posljedicu kašnjenje u obradi zahtijeva”);
- Izbjegavati **navođenje da neka kontrolna mjera ne postoji**, npr. “zbog nedostatka informacionog sistema...”- uzrok rizika nije informacioni sistem, već nepouzdana i neažurna ručna obrada podataka;
- Rizike ne treba formulisati kao **negaciju cilja poslovnog procesa**, već je potrebno utvrditi razloge takvog stanja;
- Napraviti **razliku u odnosu na organizacione pretpostavke** (nedostatak zaposlenih, nedovoljan budžet, oprema i sl.), jer to ukazuje da su ciljevi unaprijed nerealno postavljeni i neostvarljivi.

U procesu identifikovanja i opisa rizika može vam pomoći kreiranje **Podregistra za identifikaciju i opis rizika** koji obuhvata:

- Osnovne procese/funkcije
- Cilj
- Slabe strane /Uzroci
- Rizici
- Posljedice

Tabela 2: Primjer podregistra rizika

PODREGISTAR ZA IDENTIFIKOVANJE I OPIS RIZIKA				
Osnovni procesi/funkcije	Cilj	Slabe strane/Uzroci	Rizici	Posljedice
Planiranje budžeta	Planiranje sredstava za kontinuirano finansiranje planiranih aktivnosti	<p>Nekompetentnost zaposlenih</p> <p>Nedovoljna koordinacija sa ostalim službama</p> <p>Neučestvovanje svih rukovodilaca u procesu planiranja budžeta</p>	<p>Kašnjenje u pripremi budžeta</p> <p>Greške u planiranju pojedinih programa</p> <p>Neusaglašenost budžeta sa realnim prioritetima subjekta</p>	<p>Nemogućnost finansiranja planiranih aktivnosti</p> <p>Nezadovoljstvo građana (izgubljen ugled)</p>

Detaljnije informacije o uzrocima i posljedicama omogućiće kvalitetniju i objektivniju procjenu rizika, kao i utvrđivanje mjera za ublažavanje rizika.

U Aneksu ovih Smjernica dati su primjeri opisa rizika (Anex 1).

4.2. Procjena rizika

Nakon što se rizici identifikuju potrebno ih je procijeniti kako bi se oni rangirali, utvrdili prioriteta i pružile informacije za donošenje odluka o rizicima na koje se treba usmjeriti.

Polazna osnova za procjenu rizika je kvalitetan opis rizika, sa mogućim uzrocima i posljedicama, kao i mogućim faktorima rizičnosti i pokazateljima rizika.

Kvalitetne analize navedenog pružaju podlogu za objektivniju procjenu rizika i određivanje adekvatnih mjera za postupanje po rizicima.

Rizici se procjenjuju uzimajući u obzir **uticaj** neželjenog događaja na cilj i **vjerovatnoću** nastanka neželjenog događaja, a pitanja koja treba postaviti su:

- Koja je vjerovatnoća pojave rizika i koja je očekivana učestalost takve pojave?
- Koje su posljedice ako dođe do pojave rizika?
- Da li su uspostavljene mjere, odnosno kontrole za umanjeње posljedica ili vjerovatnoće pojave utvrđenih rizika?
- Koliko su te mjere pouzdane? Šte će se desiti ako one ne budu efikasne?

Uticaj je procjena posljedica u slučaju nastanka određenog neželjenog događaja. To može biti i neka vrsta štete ili propuštene prilike.

Prilikom procjene uticaja rizika potrebno je analizirati kako identifikovani rizik utiče na:

- Imovinu
- Prihode
- Rashode
- Rezultat poslovanja
- Ugled
- Organizacionu strukturu.

Tabela 3: Primjer mjerenja uticaja rizika

Ocjena	Uticaj	Opis
5	Veoma značajan	U slučaju pojave rizika skoro je nevjerovatno da će se ciljevi ostvariti (šansa da će se ciljevi ostvariti je 1-29%).
4	Velik	U slučaju pojave rizika, aktivnosti su značajno narušene, a malo je vjerovatno da će se ciljevi ostvariti (šansa da će se ciljevi ostvariti je 30-49%).
3	Srednji	U slučaju rizika otežano je obavljanje aktivnosti subjekta, a ciljevi se samo donekle mogu ostvariti (šansa da će se ciljevi ostvariti je 50-69%).
2	Mali	U slučaju pojave rizika aktivnosti se obavljaju sa malim smetnjama/kašnjenjem, ali je vjerovatno da će se ciljevi ostvariti (šansa da će se ciljevi ostvariti je 70-89%).
1	Zanemarljiv	U slučaju pojave rizika aktivnosti se obavljaju sa malim smetnjama/kašnjenjem, ali je vjerovatno da će se ciljevi ostvariti (šansa da će se ciljevi ostvariti je 90-100%).

Vjerovatnoća je procjena mogućnosti nastanka određenog događaja, uključujući i učestalost (npr. tokom jedne godine).

Na primjer, relativno je mala vjerovatnoća da će se desiti veliko oštećenje na nekoj zgradi, ali bi to imalo veliki uticaj na kontinuitet poslovanja. Nasuprot tome, velika je vjerovatnoća da će se desiti povremeni pad kompjuterskog sistema, ali to obično nema veliki uticaj na poslovanje.

Tabela 4: Primjer mjerenja vjerovatnoće nastanka rizika

Ocjena	Vjerovatnoća	Opis
5	Gotovo sigurno	Šanse da će se rizik dogoditi su 90-100%
4	Vjerovatno	Šanse da će se rizik dogoditi su 70-89%
3	Umjereno	Šanse da će se rizik dogoditi su 50-69%
2	Rijetko	Šanse da će se rizik dogoditi su 30-49%
1	Sasvim rijetko	Šanse da će se rizik pojaviti su 1 - 29%

Faktori rizičnosti uključuju događaje, okolnosti, trendove, karakteristike vezane za instituciju, njeno poslovanje i okruženje koji kroz uzajamne odnose mogu povećati vjerovatnoću nastanka i uticaj rizika (npr. uvođenje novog procesa ili sistema, nivo neizvjesnosti u okruženju, raspolaganje pouzdanim informacijama i podacima, adekvatnost nadzora ili praćenja, kadrovska popunjenost u smislu broja zaposlenih i njihovih kompetencija, složenost poslovanja, obim poslovanja, odnosno transakcija, prepreke efikasnoj komunikaciji, kvalitet infrastrukture).

Pokazateljima rizika mogu se smatrati detalji koji ukazuju, odnosno upozoravaju na postojanje rizika, kao što su npr:

- Pokazatelji rizika za finansije i budžet- pad broja korisnika usluga, pad prihoda, kretanje troškova zaduživanja, % kašnjenja izvršenja pojedinih programa/ugovora, iznos obaveza prenesenih iz prethodnog u tekući period;
- Pokazatelji rizika za pravne poslove- učestalost promjene zakona, broj sporova i izgubljenih tužbi, iznos koji treba platiti po sudskim presudama;
- Pokazatelji rizika za ljudske resurse- učestalost izostanka zaposlenih zbog bolovanja, % fluktuacije zaposlenih, broj tužbi zaposlenih, broj dana obuke po zaposlenom;
- Pokazatelji rizika za javne nabavke- broj postupaka za koje se ne sprovodi javna nabavka, % ugovora za koje su sklopljeni aneksi ugovora, broj postupaka koji nijesu predviđeni planom javne nabavke.

Korišćenje pokazatelja rizika i faktora rizičnosti zahtijeva aktivno prikupljanje i razmatranje informacija iz različitih izvora (statistički pokazatelji, finansijski izvještaji, baze podataka računovodstvenih sistema, kadrovske evidencije, evidencije imovine, pritužbe, informacije iz medija).

Rangiranje rizika

Rangiranje rizika je potrebno kako bi se utvrdili prioriteti, odnosno najznačajniji rizici kojima treba upravljati.

Rangiranje rizika je rezultat množenja ocjena uticaja i vjerojatnoće nastanka identifikovanog rizika. Međutim, treba biti oprezan u kombinovanju uticaja i vjerovatnoće kao proste matematičke operacije. Npr. rizik koji ima veliki uticaj, a malu vjerovatnoću matematički je

jednak riziku koji ima mali uticaj, a veliku vjerovatnoću - što može dovesti do pogrešnog zaključka, jer se ovi rizici rješavaju na različite načine.

Rangiranje rizika najčešće se prikazuje pomoću matrice u kojoj se unose uticaj i vjerovatnoća, a koja je data u nastavku:

U T I C A J	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
VJEROVATNOĆA						

Rezultati iz matrice rizika ukazuju na oblasti koje se smatraju visokim, srednjim ili malim rizikom i predstavljaju osnovu za određivanje prioriteta.

Taabela 5: Primjer ranga rizika sa opisom

Interval	Rang rizika	Opis rizika (primjeri)
15-25	Visok	<ul style="list-style-type: none"> - Prekid svih osnovnih programa/usluga - Gubitak imovine velike vrijednosti - Ozbiljne štete za životnu sredinu - Značajan gubitak povjerenja javnosti
6-12	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> - Prekid nekih osnovnih programa/usluga - Gubitak imovine - Štetne posljedice na životnu sredinu - Djelimičan gubitak povjerenja javnosti - Negativan stav javnosti u medijima
1-5	Nizak	<ul style="list-style-type: none"> - Kašnjenja u manjim projektima/uslugama - Gubitak imovine (manje vrijednosti) - Privremene štetne posljedice na životnu sredinu - Djelimično negativni stav javnosti u medijima

U Registar rizika potrebno je i opisno navesti rang rizika, jer će to na jasan način rukovodstvu ukazati o kakvom se riziku radi.

Nakon rangiranja rizika potrebno je odrediti prioritet rješavanja.

Tabela 6: Primjer prioriteta rješavanja

Interval	Rang rizika	Prioritet rješavanja
15-25	Visok rizik	Hitna priprema i primjena korektivnih mjera
6-12	Srednji rizik	Poboljšanje nekih postojećih kontrola
1-5	Nizak rizik	Potvrđivanje i optimalizacija kontrole, kao i praćenje

Broj prioritetnih rizika kojima se bavi rukovodstvo treba svesti na razumnu mjeru. U pravilu, naglasak treba staviti na strateške rizike, operativne rizike koji utiču na nastanak strateških rizika, rizike od prevara i nepravilnosti, kao i rizike koji zahtijevaju međusektorski pristup. Ostali operativni rizici treba da budu u fokusu rukovodioca organizacionih jedinica u čijoj su i nadležnosti.

4.3. Reagovanje na rizik

Mjere koje će se preduzeti u vezi postupanja po rizicima prvenstveno zavise od vrste i utvrđenih uzroka rizika.

Reagovanje na rizik je razmatranje do koje granice je rizik prihvatljiv, a da ne ometa kontinuirano poslovanje subjekta.

Svrha reagovanja na rizik je da se neizvjesnost okrene u korist subjekta, ograničavanjem prijetnji i korišćenjem pruženih prilika.

Odluku o reagovanju na rizik donose rukovodioci.

Vjerovatnoća i uticaj smanjiće se izborom odgovarajućeg načina postupanja po rizicima. S tim u vezi, postoji nekoliko načina i to:

Prihvatanje ili tolerisanje rizika

Izloženost riziku može se tolerisati bez preduzimanja bilo kakvih mjera. Rizik se prihvata, jer troškovi preduzimanja mjera mogu biti nesrazmjerni u odnosu na moguće koristi ili sposobnost da se nešto preduzme može biti ograničena.

U takvim slučajevima reagovanje može biti prihvatanje postojećeg nivoa rizika, s tim da subjekat pripremi planove za slučaj nepredviđenih okolnosti, odnosno rješavanje uticaja koji će se pojaviti u slučaju ostvarenja rizika.

Smanjivanje ili ublažavanje rizika

U najvećem broju slučajeva rukovodioci reaguju na rizike na način što preduzimaju mjere u cilju smanjenja vjerovatnoće nastanka ili/i uticaja rizika.

Svrha ublažavanja rizika je nastavak obavljanja aktivnosti u kojoj se javlja rizik, uz istovremeno preduzimanje mjera (kontrola) radi smanjivanja, odnosno svođenja rizika na prihvatljiv nivo.

Potrebno je istaći da se u većini slučajeva rizici ne mogu potpuno ukloniti i da svaka aktivnost sadrži u sebi mogući rizik, te da kontrole ocijenjene kao efektivne pružaju samo razumnu uvjerenost da će se definirani ciljevi ostvariti.

Isto tako, važno je da uspostavljena kontrola bude srazmjerna riziku, ali i da troškovi kontrole ne budu veći od koristi.

Prenošenje rizika

U nekim slučajevima najbolje reagovanje na rizike može biti njihovo prenošenje trećem licu ili dijeljenje rizika s trećim licem. Ova je opcija posebno dobra za ublažavanje finansijskih rizika ili rizika vezanih za imovinu. Prenošenje se može izvršiti putem tradicionalnog osiguranja ili plaćanjem trećem licu koje će preuzeti rizik na drugi način. Međutim, u slučaju kada obavljanje određenih usluga povjerimo drugom (outsourcing) treba naglasiti da, iako je upravljanje rizikom prenijeto, subjekat i dalje ostaje odgovoran za rizik. Takve se radnje ugovaraju zato što unutar određene organizacione jedinice ne postoje potrebna sredstva, vještine i stručnost za upravljanje rizikom, odnosno neko je drugi (a to može biti i drugi subjekat) sposobniji za efikasnije upravljanje tim rizikom.

Važno je napomenuti da se neki rizici ne mogu u potpunosti prenijeti (npr. rizik reputacije).

Izbjegavanje rizika

Neke rizike nije moguće tretirati ili svesti na prihvatljiv nivo, pa se samim tim i aktivnost prekida. Međutim, mogućnost da se određene aktivnosti u javnom sektoru ukinu je ograničena, jer je javni sektor zadužen za pružanje usluga građanima i u slučaju kada troškovi prevazilaze koristi.

Ova opcija se može koristiti u upravljanju projektima.

Registar rizika

Rezultat toka upravljanja rizicima potrebno je strukturirano unositi u registar rizika.

Registar rizika služi za dokumentovanje rezultata upravljanja rizicima i praćenje predloženih mjera.

Svrha registra rizika je da pruži sve ključne informacije o rizicima u subjektu.

Registar rizika je interni dokument koji sadrži:

- Opis rizika
- Procjenu uticaja i vjerovatnoće, kao i rang rizika
- Pregled postojećih kontrola
- Reagovanje na rizike
- Odgovorna lica
- Rokove za sprovođenje mjera.

Podatke o opisu rizika možete preuzeti iz podregistra za identifikaciju i opis rizika.

Na nivou subjekta donosi se jedinstveni Registar rizika, dok organizacione jedinice kreiraju Registar rizika iz svojih nadležnosti.

Rukovodilac organizacione jedinice popunjava Registar rizika za svoju organizacionu jedinicu i isti šalje licu zaduženom za koordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima, koji provjerava kompletnost registra i priprema ga za dostavljanje rukovodiocu subjekta. Po odobrenju, rizici se unose u Registar rizika subjekta.

U Registar rizika subjekta upisuju se samo visoko rangirani rizici, te se predlaže uvođenje dodatnih kontrolnih mehanizama, jer postojeće nijesu dovoljno efektivne za postupanje po takvim rizicima (U našem primjeru za proces-planiranje budžeta dodatna mjera može biti plan obuka za zaposlene koji rade na pripremi budžeta).

Registar rizika se ažurira po potrebi, a najmanje jednom godišnje.

Primjer Registra rizika je sastavni dio ovih Smjernica (Aneks 2), kao i primjer popunjenog Registra rizika (Aneks 3).

4.4. Praćenje rizika i izvještavanje o rizicima

Upravljanje rizicima je kontinuiran proces i zbog toga ga je potrebno pratiti, kako bi se blagovremeno uočile sve promjene. Budući da se poslovno, ekonomsko i zakonodavno okruženje neprestano mijenja proces praćenja rizika treba uspostaviti da bi se razmotrilo da li je došlo do promjene ciljeva, da li rizici još postoje, da li su se pojavili novi rizici, da li su se vjerovatnoća i uticaj rizika promijenili i da li su kontrole efektivne.

Praćenje utvrđenih rizika obuhvata i praćenje sprovođenje mjera za smanjenje rizika.

Rad unutrašnje revizije pruža nezavisno i objektivno uvjeravanje o adekvatnosti upravljanja rizicima. Unutrašnja revizija može da pomogne u razvoju strateškog procesa upravljanja rizikom subjekta. Međutim, važno je imati na umu da unutrašnja revizija nije odgovorna za upravljanje rizicima.

Izvještavanje o rizicima treba da uspostavi svaki subjekat, kao i da definiše koliko će izvještavanje biti često, ko će pripremati izvještaje, kome će se slati, nivo potrebnih detalja i dr.

Rukovodioci organizacionih jedinica takođe su obavezni da pripreme izvještaj o aktivnostima vezanim za upravljanje rizicima iz svoje nadležnosti i dostave ga licu zaduženom za kordinaciju aktivnosti na uspostavljanju procesa upravljanja rizicima u subjektu. Na osnovu dostavljenih izvještaja pripremiće se konsolidovani izvještaj o rizicima na nivou subjekta.

Izvještaj treba da sadrži pregled značajnih rizika i njihov uticaj na ostvarenje ciljeva, preduzete aktivnosti za ublažavanje rizika, kao i informacije o rizicima na koje se nije moglo djelovati na planirani način. Izvještaj treba da bude sažet, a u tome može pomoći grupisanje rizika po vrstama.

Izveštaj o upravljanju rizicima priprema se najmanje jednom godišnje.

Izveštaj predstavlja osnovu za pripremu godišnjeg izveštaja o sprovođenju aktivnosti u na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, a na osnovu kojeg Direktorat za harmonizaciju priprema konsolidovani godišnji izveštaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i dostavlja ga Vladi Crne Gore na razmatranje i usvajanje.

Zaključak

Upravljanje rizicima je kontinuirani proces i sastavni dio svakodnevnog upravljanja. Međutim, proces je potrebno sistemski i strukturno razvijati, posebno u smislu razvoja jedinstvenog pristupa na nivou subjekata prilikom planiranja i donošenja odluka.

Kako bi se obezbijedilo uspješno upravljanje rizicima kod subjekata javnog sektora moraju se preduzeti mjere za:

- obezbjeđenje radnog okruženja koje će pružiti podršku uspostavljanju procesa upravljanja rizicima,
- sticanje i unapređenje vještina upravljanja rizicima,
- uspostavljanje efikasne komunikacije o rizicima i aktivnostima koje se u tu svrhu preduzimaju.

Direktorat za centralnu harmonizaciju će u saradnji sa subjektima javnog sektora održavati obuke i radionice u cilju razvijanja vještina upravljanja rizicima.

S obzirom da je proces upravljanja rizicima još uvijek na samom početku, važno je obezbijediti efektivnu komunikaciju o rizicima između rukovodilaca i zaposlenih.

Smjernice će se ažurirati u skladu sa nivoom razvoja procesa upravljanja rizicima.

Broj: 05-20174/3

Podgorica, decembar 2018. godine

GENERALNI DIREKTOR
Ana Kršmanović



Anex 1

PODREGISTAR ZA IDENTIFIKOVANJE I OPIS RIZIKA				
Osnovni procesi/funkcije	Cilj	Slabe strane/Uzroci	Rizici	Posljedice
Funkcionisanje IT sistema	Bezbjedan informacioni sistem koji blagovremeno pruža tačne podatke	Kvar na klima uređaju Nepostojanje individualnih korisničkih naloga Nepostojanje sistema za rezervno čuvanje podataka	Povećanje temperature u server sali Rizik od povremenog pada IT sisitema Neovlašćen pristup sistemu Gubitak podataka subjekta	Oštećenja na komponentama sistema usljed povećane temperature vazduha Nemogućnost da se kontinuirano obavlja rad službi Neovlašćene izmjene na sistemu Trajan gubitak podatka

Anex 2

Obrazac registra rizika

Red.br.	Opis rizika	Vrsta rizika	Rangiranje rizika			Pregled postojećih kontrola	Reagovanje na rizik	Odgovorna osoba za rizik	Rok za sprovođenje
			<i>Uticaj</i>	<i>Vjerovatnoća</i>	<i>Ukupno</i>				

Anex 3

Primjer registra rizika

Red.br.	Opis rizika	Vrsta rizika	Rangiranje rizika			Pregled postojećih kontrola	Reagovanje na rizik	Odgovorna osoba za rizik	Rok za sprovođenje
			Uticaj	Vjerovat	Ukupno				
1	Pomoć dobijaju lica koja nemaju pravo, zbog nejasnih kriterijuma, što može dovesti do nenamjenskog trošenja sredstava i nezadovoljstva građana	Operativni	5	4	20	Uredba o dodjeli pomoći XY Komisija za dodjelu pomoći XY	Usvajanje pravilnika kojim će se jasnije utvrditi kriterijumi za dodjelu pomoći Sprovođenje kontrola na licu mjesta	Predsjednik komisije za dodjelu pomoći XY	I kvartal 2019
2	Zbog neutvrđene procedure za stvaranje obaveza može doći do stvaranje neplaniranih obaveza što može otežati kontinuirano poslovanje	Finansijaski	5	4	20	Svi zaposleni su upoznati sa kojim dobavljačem je sklopljen ugovor	Usvajanje internog pravila kojim će se definisati postupak stvaranja obaveza, limiti po organizacionim jedinicama i odgovorna lica	Rukovodilac službe za javne nabavke/finansijake službe	II kvartal 2019

3	Pokretanje sudskih sporova, zbog nepotpunih evidencija što može dovesti do značajnih odliva sredstava iz budžeta	Finansijski	5	5	25	Ne postoji	Uvođenje evidencije o prisutnosti na poslu Angažovanje medijatora	Rukovodilac kadrovske službe	01.01.2019.
---	--	-------------	---	---	----	------------	--	------------------------------	-------------

