

**СТРАТЕГИЈА  
УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА ГРАДА НИША  
(2023-2024.)**

**УВОД**

Развој система финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: ФУК) у јавном сектору у Републици Србији (у даљем тексту: РС), покренуо је и развој система управљања ризицима, наглашавајући његову важност. У складу са одредбама Закона о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 118/2021- др. Закон и 138/2022) и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 89/2019), систем ФУК представља свеобухватни систем политика, процедура, активности и унутрашњих контрола који успоставља, одржава и редовно ажурира и за који је одговоран руководилац корисника јавних средстава, а којим се, управљајући ризицима, осигурава разумна увереност да ће се у остваривању циљева буџета и друга средства користити правилно, етично, економично, ефикасно и ефективно.

С обзиром на реформе у РС, које су у току, кроз реформу система јавних финансија, реформу државне управе и система буџета, које укључују увођење стратешког планирања и дефинисање стратешких циљева, развој програмског планирања и праћење реализације циљева програма, велику важност у јавном сектору добија и процес управљања ризицима који је потребно упоредо развијати и то посебно у

**О Д Л У К У  
О УСВАЈАЊУ СТРАТЕГИЈЕ  
УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА  
ГРАДА НИША (2023 – 2024.)**

Члан 1.

Усваја се Стратегија управљања ризицима Града Ниша (2023 – 2024.)

Члан 2.

Саставни део ове одлуке је Стратегија управљања ризицима Града Ниша (2023 – 2024.)

Члан 3.

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу Града Ниша“

Број: 06-533/2023-5-02  
У Нишу, 22.06.2023. године

**СКУПШТИНА ГРАДА НИША**

ПРЕДСЕДНИК  
др Бобан Џунић, с.р.

процесима који су кључни за реализацију стратешких циљева односно циљева Града Ниша (у даљем тексту: Град)

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

Под успешним управљањем ризицима, подразумева се рад на јачању постојеће структуре управљања, како у процесу планирања и реализације циљева тако и у процесу доношења одлука, где је управљање ризицима потребно уградити као стандард тј. опште прихваћен концепт и саставни део управљања, који ће омогућити оптималније и рационалније коришћење јавних средстава.

Овом стратегијом одређен је процес идентификовања ризика, процена идентификованих ризика, рангирање, као и које активности треба предузети како би се ефекти ризика (укупна изложеност ризику) ублажили. Такође, одређује се и линија одговорности запослених у процесу управљања ризицима тј. ко све учествује у процесу управљања, начину извештавања о евидентираним ризицима и њиховом статусу.

Радна група за увођење и развој система финансијског управљања и контроле у Граду Нишу и доношење стратегије управљања ризицима за период од 2023. – 2024. године израдила је предлог Стратегије управљањем ризиком Града Ниша (2023. – 2024.).

## 1. СВРХА И ОБЛАСТ ПРИМЕНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија је документ који усваја Скупштина Града Ниша, а која описује процес који Град Ниш, као јединица локалне самоуправе, са органима и унутрашњим организационим јединицама и службама, успоставља ради управљања ризицима. Стратегија заправо представља методолошки оквир за начин и правац увођења процеса управљања ризицима унутар органа, унутрашњих јединица и службама, али и његово праћење, односно постављање оквира за увођење праксе управљања ризицима као неопходног елемента доброг управљања, унутар којег ће сваки орган, унутрашња организациона јединица и службе, развијати управљање ризицима у складу са својим надлежностима и одговорностима.

Поступак идентификовања, процене ризика, дефинисање мера за избегавање или ублажавање ефекта ризика на циљеве, утврђивања одговорних особа у том поступку, као

и одређивање рокова за предузимање адекватних мера, заправо представља разраду Стратегије кроз Регистар ризика.

Скупштина Града Ниша је надлежна за доношење Стратегије управљање ризицима, у складу са чл. 37. Статута града Ниша (Сл. лист Града Ниша број 88/08, 143/2016, 18/2019).

Преносом овлашћења за имплементацију и развој ФУК система, руководиоца органа се не ослобађа одговорности за увођење и развој система ФУК.

За потребе развоја система ФУК у Граду образује се Радна група за имплементацију и развој система ФУК (у даљем тексту: Радна група), која је између осталог задужена за израду Стратегије, док је за њено спровођење и израду Регистра ризика надлежни су координатори за ризик кога именују руководиоци органа Града, с тим да се у сваком органу именује по један координатор.

Иако је успостављање ФУК система законска обавеза сваког руководиоца организације у јавном сектору, па и Града Ниша, за сада је уочена *слаба* свест о његовом значају.

Међутим, кроз формирање Радне групе, предузети су први неопходни кораци како би се у Граду Нишу подигла свест о важности постојања и адекватног функционисања система ФУК. На тај начин ће се успоставити и јача координација са органима и унутрашњим организационим јединицама и службама у Граду Нишу, а све у циљу равномернијег и унифициранијег развоја система ФУК и у оквиру њега дела који се односи на процес управљања ризицима.

Битно је нагласити да у процесу развоја ФУК система и у процесу управљања ризицима треба да учествују сви запослени сходно додељеним овлашћењима и одговорностима, као и описом радног места из систематизације радних места.

Такође, руководиоци су дужни да упознају запослене са процесом управљања ризицима и да обезбеде да запослени постану свесни комплексности процеса успостављања и развоја ФУК као и одговорности које се односе на активности пословања и управљања ризика у свом домену.

Свеобухватно сагледавање комплексног система ФУК са једне стране и слаба свест о развоју истог са друге стране, узроковало је креирање једног оваквог документа који ће на систематичан и свеобухватан начин заокружити и дати правац који треба следити за даљи развој ФУК система.

Сврха Стратегије је да побољша, унапреди и олакша остваривање стратешких циљева и мисије Града Ниша кроз управљање претњама и коришћењем шанси, односно кроз стварање окружења које доприноси већем квалитету и

результатима свих активности, на свим нивоима управљања.

С тим у вези важно је истаћи да је Град Ниш изложен бројним ризицима који се могу односити на:

- све оно што може наштетити угледу органа и смањити поверење јавности;
- неекономично, неефикасно и неефективно управљање јавним средствима;
- непоуздано извештавање;
- неспособност деловања на промењене околности или неспособност управљања у промењеним околностима на начин који спречава или смањује неповољне утицаје за реализацију циљева.

Циљ Стратегије је да кроз методолошки оквир олакша процес идентификовања и процену идентификованих ризика, како би одговорно лице донело исправну одлуку који је најбољи начин поступања са ризицима. Уобичајено решење је увођење одговарајућих унутрашњих контрола ради минимизирања појављивања ризика или минимизирања ефекта деловања ризика у будућем периоду, и то кроз:

- креирање Регистра ризика (Регистар оперативних и Регистар стратешких ризика), у којима ће сви ризици са којима се суочава Град Ниш бити идентификовани и процењени, а који утичу на остваривање стратешких и оперативних циљева и мисија Града Ниша;
- рангирање свих ризика у погледу могућег појављивања (вероватноћа јављања ризика) и очекиваног утицаја на циљеве и пословне процесе;
- расподела јасних улога, одговорности и дужности за поступање са ризиком;
- преглед усклађености са законима и регулативом, укључујући редовно извештавање о ефикасности система унутрашњих контрола ради ублажавања ефекта ризика;
- подизање нивоа свести о принципима и користима укључености у процес управљања ризицима и посвећености запослених везано за контролу ризика;
- извештавање о ризицима.

Циљ Стратегије управљања ризицима је увести у Град Ниш, праксу управљања ризицима и успоставити оквир којим ће се развијати управљање ризицима, прилагођен својим специфичностима. Успешном управљању ризицима жели се јачати постојећа структура управљања и у процесу планирања и доношења

одлука уградити управљање ризицима као стандард, општеприхваћен концепт и саставни део управљања који ће помоћи у оптималном коришћењу јавних средстава.

Циљ управљања ризицима је предвидети неповољне догађаје који би могли спречити остваривање циљева и смањити ниво неизвесности који би могао представљати претњу пословном успеху Града Ниша. Како би се то постигло, свакодневни рад свих органа, унутрашњих организационих јединица и служби у саставу, у свим пословним процесима, мора бити интегрисан с активностима које помажу јачању редовног праћења препознатих ризика и примени одговарајућих мера за ублажавање ризика.

Овом стратегијом одређује се ток поступања при утврђивању ризика, процени ризика и предузимању активности потребних за ублажавање ризика.

Стратегија управљања ризицима ће се редовно ажурирати у складу са спровођењем и развојем процеса управљања ризицима.

Сваки запослени у Граду Нишу, ако током обављања својих активности уочи могућност побољшавања у одређеним деловима процеса, своје предлоге треба да достави координатору у свом организационом делу.

## 2. ПРАВНИ ОКВИР И ДЕФИНИЦИЈЕ

Управљање ризицима је законска обавеза и неизоставан елемент доброг управљања. Одредбом члана 81. Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 118/2021- др. закон и 138/2022) и Одредбом чл. 7. Правилника о заједничким критеријумима стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. Гласник РС“ број 89/2019), ризик је одређен као потенцијални догађај и ситуација који могу утицати на остварење циљева корисника јавних средстава, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени. Ризик представља могућност потенцијалне штете до које може доћи из неког садашњег процеса или будућих догађаја. Ризик је, такође, све оно што може зауставити настојања да се постигну жељени циљеви и резултати. Мери се према последицама које може изазвати, односно утицају и вероватноћи догађаја.

Влада РС је донела Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, за период 2017. – 2020. године („Службени гласник РС“ број 51 од 25. маја 2017. године). Стратегија развоја интерне финансијске

контроле у јавном сектору, представља план за даљи развој свеобухватног и ефикасног система интерне финансијске контроле у јавном сектору који ће осигурати добро управљање и заштиту јавних средстава, без обзира на њихове изворе, као и усклађивање са захтевима из Поглавља 32: Финансијски надзор – за потребе преговора о приступању Србије у Европску унију.

Развој интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, иницирао је и развој управљања ризицима.

Законом о буџетском систему, у члану 81. став 2. као и чланом 5. Правилника о заједничким критеријумима стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору дефинисани су елементи финансијског управљања и контроле, и то:

1. Контролно окружење;
2. Управљање ризицима;
3. Контролне активности;
4. Информисање и комуникација и
5. Праћење и процена система.

Финансијско управљање и контрола, као компонента ЈИФК, представља целокупни систем финансијских и нефинансијских контрола, укључујући и организациону структуру, методе и процедуре и то не само финансијских система, већ и оперативних и стратешких система организације у јавном сектору. Ове контроле, кроз управљање ризицима у разумној мери пружају уверавање да ће се остварити циљеви организације. Финансијско управљање и контрола, као систем, чини пет међусобно повезаних елемената: - контролно окружење, - управљање ризицима, - контролне активности, - информисање и комуникација, - праћење и процена система.

### 1. Контролно окружење

Контролно окружење одражава став и свест о интерној контроли у оквиру корисника јавних средстава.

Представља основу за све друге компоненте интерне контроле, обезбеђујући дисциплину и структуру. Фактори контролног окружења укључују интегритет, етичке вредности и стручност запослених у организацији, одговорност запослених за реализацију својих задужења у погледу интерне контроле ради остваривања циљева корисника јавних средстава, филозофију и стил рада руководства, начин на који руководство додељује овлашћења, одговорности и успоставља одговарајуће линије извештавања, организује и унапређује кадар и врши надзор над развојем и учинком интерне контроле од стране управљачке структуре.

### 2. Управљање ризицима

„Управљање ризицима“ обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава. Предуслов управљања ризицима је утврђивање општих и специфичних циљева које организација треба да оствари. Задатак управљања ризицима је да пружи разумно уверавање да ће циљеви бити остварени. Ради управљања ризицима, руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени. Контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

### 3. Контролне активности

„Контролне активности“ су писане политике и процедуре и њихова примена, успостављене да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева сведени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком. Оне се спроводе у целој организацији, на свим нивоима и функцијама од стране свих запослених у складу са утврђеним пословним процесом и описом посла. Обухватају поступке одобрења, поступке преноса овлашћења и одговорности, раздвајање дужности, систем двоструког потписа, правила која осигуравају сигурност и заштиту имовине и информација, поступке за потпуно, тачно, правилно и ажурно евидентирање свих пословних трансакција, поступке за управљање људским потенцијалима и друго. Ефикасне контроле морају да буду одговарајуће, да функционишу конзистентно на начин како су замишљене и морају бити повезане са општим циљевима организације. Контроле се могу класификовати као: Превентивне - осмишљене да спречавају појаву пропуста, неефикасности, грешака, односно неправилности. Не могу да гарантују да се контролисани фактор неће појавити, али умањују вероватноћу његовог појављивања. Детекционе - осмишљене да детектују и исправљају грешке, неефикасности, односно неправилности. Не могу пружити апсолутну сигурност будући да се оне активирају након одређеног догађаја, односно исхода, али могу да умање ризик од нежељених последица пошто омогућавају предузимање корективних радњи. Директивне - осмишљене су да подстакну радње и догађаје неопходне за остваривање циљева. Корективне - контроле су осмишљене да исправљају детектоване грешке. Пружају начин за одређени повраћај у случају губитака или штете. Контроле морају бити одговарајуће, а трошкови за њихово увођење не смеју превазићи очекивану корист од њиховог увођења.

#### 4. Информисање и комуникација

Добар систем информисања и комуникација од велике је важности за одржавање ефикасног система финансијског управљања и контроле. Овај систем обухвата: - идентификовање, прикупљање и дистрибуцију, у одговарајућем облику и временском оквиру, поузданих и истинитих информација које омогућавају запосленима да преузму одговорности; - ефективно комуницирање, хоризонтално и вертикално, на свим хијерархијским нивоима корисника јавних средстава; - изградњу одговарајућег информационог система који омогућава да сви запослени имају јасне и прецизне директиве и инструкције о њиховој улози и одговорностима у вези са финансијским управљањем и контролом; - коришћење документације и система тока документације који обухвата правила бележења, израде, кретања, употребе и архивирања документације; - документовање свих пословних процеса и трансакција ради израде одговарајућих ревизорских трагова; - успостављање ефективног, благовременог и поузданог система извештавања, укључујући нивое и рокове за извештавање, врсте извештаја који се подносе руководству и начин извештавања у случају откривања грешака, неправилности, погрешне употребе средстава и информација, превара или недозвољених радњи.

#### 5. Праћење и процена система

„Праћење и процена система“ подразумева увођење система за надгледање финансијског управљања и контроле проценом адекватности и ефикасности његовог функционисања. Праћење и процена система обухвата разматрање активности и трансакција организације у циљу процене квалитета рада у одређеном периоду и процене успешности контрола. Руководство треба да усмери активности надзора према систему контрола и остварењу мисије организације. Праћење и процена система финансијског управљања и контрола обавља се сталним надзором и самопроценом.<sup>1</sup>

Финансијско управљање и контрола организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији.

Управљање ризицима успоставља се и развија на темељима „COSO“ оквира који представља интегрисани оквир интерне контроле који је дефинисала Комисија спонзорских организација (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), као једна од компоненти финансијског управљања и контроле.

„COSO“ оквир у том смислу садржи осам међусобно повезаних компонента: унутрашње

окужење, постављање циљева, утврђивање ризика и прилика, процену ризика, одговор на ризик, контролне активности, информације и комуникације, као и праћење.

**Ризик** је било који догађај, активност или пропуст који би се могао догодити и неповољно утицати на постизање стратешких и оперативних циљева Града Ниша. Пропуштене прилике се такође сматрају ризиком.

Ризици с којима се суочавају запослени су бројни, а могу се односити:

- на све оно што може штетити угледу Града и смањити поверење јавности,
- на неправилно и незаконито пословање, али и неекономично, неефикасно и неефективно управљање буџетским средствима,
- на непоуздано извештавање,
- на неспособност реаговања на промењене околности или неспособност управљања у промењеним околностима на начин који спречава или максимално смањује резултате рада;

**Управљање ризицима** је целокупан процес утврђивања, процењивања и праћења ризика, узимајући у обзир циљеве Града Ниша и предузимање потребних радњи у циљу смањења ризика, а у оквиру поштовања принципа ФУК.

**Идентификовање ризика** је процес утврђивања догађаја и одређивање кључних ризика који могу угрозити остварење циљева Града Ниша.

**Опис ризика** је закључак процеса утврђивања ризика и почетак процеса процене ризика. Пре процене ризика потребно је јасно формулисати, односно описати утврђени ризик узимајући у обзир главни узрок ризика (шта је основни проблем) и потенцијалне последице ризика (утицај на циљеве/активности).

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

**Ублажавање/третирање ризика** подразумева активности које се предузимају у циљу смањивања вероватноће настанака ризика, ублажавање негативних последица које је ризик изазвао или обоје што подразумева успостављање одговарајућих контролних активности односно процедура.

**Праћење ризика** је део фазе управљања ризицима у којој се проверава да ли функционишу у пракси предложене контролне активности

<sup>1</sup> Извор:

[http://ifkj.mfin.gov.rs/user\\_data/posts/Elementi%20COSO.pdf](http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Elementi%20COSO.pdf)

(процедуре) и да ли исте спречавају, односно ублажавају одређени ризик.

**Инхерентни ризик** је ниво ризика у случају непостојања контроле и активности које ублажавају ризик.

**Резидуални ризик** је ризик који остаје након што руководство предузме радње за смањење последица и вероватноће неповољног догађаја, укључујући контролне активности у смислу реаговања тј. одговора на ризик.

**Регистар ризика** је преглед идентификованих ризика, процене ризика по критеријуму утицаја који има на остваривање циљева и вероватноће појављивања, потребних активности, односно контрола које ће смањити последице деловања ризика, особа задужених за спровођење конкретних активности, као и рокова за њихово извршење. То је интерни документ сваког органа, унутрашње организационе јединице и службе Града Ниша. У том смислу потребно је разликовати Регистар оперативних ризика као и Регистар стратешких ризика.

### 3. УПРАВЉАЊЕ РИЗИКОМ - УЛОГЕ, НАДЛЕЖНОСТИ И ОДГОВОРНОСТИ

#### 3.1. Носиоци ризика

За сваки ризик који захтева мере ублажавања, потребно је одредити носиоца ризика, односно лица у оквиру сваког органа, свеке унутрашње организационе јединице и свих служби Града, које преузима одговорност за праћење мера, као одговора на ризик. Носилац ризика мора бити непосредно укључен у све активности у вези са ризиком, укључујући праћење и покретање одређених мера у случају даљег повећавања степена ризика. Носилац ризика је руководилац сваке организационе јединице у саставу Града Ниша.

Поступак управљања ризиком подразумева посвећеност и учешће свих запослених у Граду Нишу. Када се неко од запослених суочи са новим ризиком попуњава образац за утврђивање, процену и обавештавање о ризику који је потребно да достави Координатору за ризик, који даље информисе Групу за развој ФУК система у Граду Нишу. Координатор за ризик предлаже и спроводи активности на минимизирању или отклањању ризика.

#### 3.2. Овлашћења и одговорности

Градоначелник треба да осигура највиши ниво одговорности и подршку за управљање ризицима.

Радна група за развој система ФУК у Граду Нишу треба да успостави систем финансијског управљања и контроле као свеобухватни систем интерних контрола који се спроводи политикама, процедурама и активностима.

#### Координатори за ризик треба да:

- идентификују контролно окружење;
- идентификују, процењују ризике и одређују начине управљања ризиком применом Образаца за утврђивање и процену ризика, изградом Регистра ризика и изградом Извештаја о показатељима успешности спровођења Стратегије управљања ризицима и доставља руководиоцу органа.

- осигурају да се Регистар ризика нарочито део који се односи на оперативне ризике и комуницирају са руководиоцима органа и руководиоцима унутрашњих организационих јединица писаним путем или помоћу Образаца за утврђивање и процену ризика који одобравају руководиоци органа;

- ажурирају по потреби акциони план, најмање једанпут годишње и оцењују акционе планове органа којима припадају.

- израђују предлог за успостављање контролне активности које обухватају писане политике и процедуре и њихову примену, а које ће пружити разумно уверавање да су ризици за постизање циљева ограничени на прихватљиви ниво;

Руководиоци органа, унутрашњих организационих јединица и служби Града Ниша треба да:

- осигурају свакодневно управљање ризицима у својим областима и процесима рада;

- осигурају да се управљање ризицима у зони њихове одговорности спроводи у складу са Стратегијом управљања ризицима

- подстичу запослене и да их оспособљавају за препознавање ризика који су претња њиховим активностима;

- утврђују нове методе рада и да буду иновативни како би се уједно и систем ФУК развијао.

Сви запослени у Граду Нишу треба да:

- користе смернице за управљање ризицима које су добили од руководиоца, са циљем побољшања ефикасности рада;

- сваки нови ризик или неодговарајуће постојеће контроле ризика пријаве свом непосредном руководиоцу, писаним путем.

#### 4. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Према одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК у јавном сектору, руководиоца корисника јавних средстава одговоран је за одређивање и остваривање циљева, као и за успостављање делотворног система управљања ризицима који ће помоћи у остваривању постављених циљева.

С обзиром да је управљање ризицима део планираних активности везаних за успостављање система ФУК, координација активности за успостављање процеса управљања ризицима може се поверити руководиоцу одговорном за успостављање и развој система ФУК или према процени руководица корисника јавних средстава, неком другом руководиоцу највише управљачке структуре.

Руководиоци на различитим нивоима управљања, у складу са додељеним овлашћењима и одговорностима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и за управљање ризицима.

Општи модел управљања ризицима подразумева:

- 4.1.1. Идентификацију ризика
- 4.1.2. Анализу и процену ризика
- 4.1.3. Реаговање на ризик – поступање по ризицима
- 4.1.4. Праћење и извештавање о ризицима

Графички приказ управљања ризицима:



#### 4.2. Идентификација ризика

На основу утврђених циљева, разматрају се догађаји који могу угрозити њихово остварење и предузимају одређене радње за управљање ризицима. Зато је важно да циљеви буду јасни, мерљиви, достижни, реални и временски одређени.

Циљеви се могу поделити на:

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

##### а) Стратешки циљеви

Стратешки циљеви су дугорочни циљеви који су садржани у стратешким документима, како самог Града Ниша тако и осталих стратешких докумената који одређују правац и смер развоја Републике Србије из области финансијског управљања и контроле. Међу најзначајним документима из којих се посредно могу дефинисати стратешки циљеви који су везани за област управљања ризицима Града Ниша могу се издвојити већ поменути Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС, Програм реформе јавних финансија РС 2021 - 2025, Стратегија реформе јавне управе у РС за

период од 2021-2030.године, као и Фискална стратегија за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину, али и Оквирни споразум између РС и Европске комисије о спровођењу финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента претприступне помоћи. Министарство финансија, у оквирима своје надлежности, а према Закону о планском систему РС („Службени гласник РС“, бр. 30/18), започело је рад на изради новог Програма реформе управљања јавним финансијама за период од 2021-2025. године.

У том смислу Град Ниш ће:

- утврдити ризике на свим нивоима, како стратешким тако и оперативним и у свим планским документима - доношењем Регистра ризика;
- настојати да управљање ризицима постане саставни део процеса планирања и доношења одлука и тако постане управљачки документ за остваривање постављених циљева;
- обезбедити да све активности и са њима повезани финансијски издаци буду обухваћени финансијским планом Града Ниша;
- избегавати активности које носе ризик од штетног публицитета или друге штете које могу утицати на углед Града Ниша, као и да се управљањем ризицима омогући предвиђање неповољних околности које би могле спречити остварење циљева Града Ниша;
- настојати да створи организациону структуру која, као таква, неће стварати одбојност према ризицима, али и да;
- омогући да сви руководиоци и запослени који доносе одлуке или учествују у њиховој припреми, буду свесни одговорности и имају јасна сазнања да ће активности око управљања ризицима, резултирати у корист Града Ниша кроз остварење постављених циљева.

## **б) Оперативни циљев**

Оперативни циљев су у погледу временског рока, краткорочни и уједно и специфични, али изведени из стратешких циљева, који су садржани у годишњим плановима активности органа, унутрашњих организационих јединица и служби. Наведене циљеве утврђује градоначелник са руководиоцима органа, унутрашњих организационих јединица и служби, 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.

Праћење ризика у оквиру органа, унутрашњих организационих јединица и служби од стране руководиоца унутрашње организационе јединице, је најбољи механизам управљања ризицима на оперативном нивоу.

Након што су јасно постављени циљев Града Ниша, а како би се осигурало њихово постизање, идентификују се ризици односно претње остваривању утврђених циљева. Идентификација ризика заправо представља процес уочавања ризика или пропуштених шанси које би спречиле остварење јасно постављених циљева Града Ниша.

У том смислу, потребан је напор целе организације да се ризици идентификују, оцене и прате.

Методe тј. технике које се могу користити за идентификовање ризика су:

- **набацивање идеја (brainstorming)** – је уствари оформљена група кључних запослених (Радна група), која отворено дискутује и утврђује ризике за свој делокруг рада;

- **коришћење контролних листа (check lists)** – заправо представља унапред припремљен списак ризика, па се у складу с тим сваки ризик разматра у односу на претходно утврђену листу. Ову листу би требало редовно прегледати како би се обезбедила њихова релевантност од стране руководиоца органа, сваке унутрашње организационе јединице и служби;

- **раније искуство** – по овој методи се ризици идентификују на основу знања и искуства запослених и ранијих информација које поседују везано за ризике.

- **процена ризика од стране носиоца активности** – ово је приступ према којем сваки ниво и део организације анализира своје активности и пружа свој допринос у тзв. “дијагнози” ризика са којом се суочава. Ово се може извести путем документованог приступа (утврђени упитници) али је често продуктивније уколико се организују радионице. Посебна предност овог приступа јесте да се ризици озбиљније схватају када их идентификују сами носиоци пословног процеса.



С обзиром на то, да процес управљања ризицима треба да постане саставни део стратешког и оперативног планирања, потребно је обухватити све ризике који би се могли догодити, због унутрашњих или спољашњих фактора, а који утичу на успешно остварење циљева.

Да би се олакшало препознавање ризика као и да би се осигурала покривеност свих подручја ризика, може се користити подела на пет главних група ризика, коју између осталог користи Европска комисија, и то:

а) Екстерно – спољно окружење, као на пример :

- ризици макро окружења (геополитички, економски, природне катастрофе и слично);
- политичке одлуке и приоритети изван Града Ниша (Влада, Министарства, Европска комисија и слично);
- спољни партнери (грађани, други корисници буџетских средстава, консултанци, медији и слично).

б) Планирање, процеси и систем

- политике, стратегија, планови
- оперативни процеси (начин организовања пословног процеса, опис процеса);
- финансијски процеси и додела финансијских средстава;
- ИТ и остали системи подршке.

в) Запослени и организација

- структура запослених и њихова компетентност;
- етика и понашање организације („тон с врха“, могућност преваре и проневере финансијских средстава, сукоб интереса и слично);
- интерна организација (начин управљања, подела улога и одговорности, делегирање итд.);
- сигурност запослених, објеката и опреме.

г) Законитост и исправност

- јасна дефинисаност закона, усклађеност постојећих закона, прописа и правила и поштовања истих.

д) Комуникација и информације

- методе и канали комуникације, тј. тачна, јасна и двосмерна линија комуницирања и преноса података;
- квалитетна и правовремена информисаност.

Оваква подела ризика обухвата како интерно тако и екстерно окружење па представља алат који се може употребити у фази утврђивања ризика, а узима у обзир све аспекте ризика и сва потенцијална подручја ризика.

## 5. КАТЕГОРИЈЕ И МАТРИЦА РИЗИКА

Након што се утврде, ризици се процењују како би могли да се рангирају и у складу са тим, се утврђују приоритети и олакшава начин доношења одлука о оним ризицима на које се треба усмерити односно који имају најинтензивнији ефекат деловања на циљеве.

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

Процена утицаја обухвата процену значајности последица ако се ризик оствари, тј. процењује се какве би могле бити последице ако се ризик оствари. Утицај се може бодовати нпр. оценама од један (1) до три (3), где оцена 1 значи да ће тај догађај имати мали утицај, док највиша оцена 3 значи да ће догађај имати велики утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава. Овде се може дати и описна процена утицаја, па тако утицај може бити мали, средњи и висок.

Из процене утицаја и вероватноће појављивања ризика произилази процена укупне изложености ризику (интензитет деловања ризика), која је потребна како би се утврдили приоритети, односно најзначајнији ризици којима треба управљати.

**Укупна изложеност ризику**, добија се множењем бодова утицаја с бодовима вероватноће. Тако се, ризик са највећим утицајем (3) и највећом вероватноћом појављивања (3), може проценити са највише девет (9) бодова.

Најчешћи облик процене ризика, огледа се кроз матрицу тј. дијаграм унакрсног деловања утицаја и вероватноће појављивања ризика који је дат у наставку кроз такозвану „семафор матрицу“:

УТИЦАЈ	ВЕЛИКИ (3)	3	6	9
	СРЕДЊИ (2)	2	4	6
	МАЛИ (1)	1	2	3
ИНТЕНЗИТЕТ РИЗИКА (УТИЦАЈ * ВЕРОВАТНО ЋА)	МАЛА (1)	СРЕДЊА(2 )	ВЕЛИКА(3 )	
	<b>ВЕРОВАТНО ЋА</b>			

„Зелени ризици“ су ризици ниског интензитета деловања.

„Жуте ризике“ треба надзирати и управљати њима све до довођења до зелене боје, ако је могуће. Они се крећу у границама 3 и 4 (нпр. висока вероватноћа 3 и мали утицај 1, средња вероватноћа 2 и средњи утицај 2, као и велики утицај 3 и ниска вероватноћа).

„Црвени ризици“, су оцењени са највишим оценама (6 или 9), захтевају тренутну акцију, а то су ризици са великом вероватноћом појављивања и високим утицајем на остварење циљева, или је вероватноћа појављивања висока, а утицај средњи односно обрнуто.

Дакле, оцена 9 подразумева сигурну појаву ризика са веома озбиљним утицајем, док је оцена 1, најмања вероватноћа појаве ризика са малим утицајем.

У наставку је дато објашњење вероватноће и утицаја:

Вероватноћа	Објашњење
Висок	Ризик ће се готово сигурно остварити.
Средњи	Ризик ће се вероватно остварити.
Низак	Није вероватно да ће се ризик остварити.

Степен утицаја	Објашњење
Висок	Посао ће бити озбиљно угрожен, односно остваривање циљева ће бити значајно нарушено.
Средњи	Ризик ће довести до значајног финансијског губитка, односно тешкоћа. Руководству ће бити потребно доста времена да то испита и исправи.
Низак	Ризик би могао имати одређени утицај на посао, али не би требало да спречи остваривање дугорочних циљева.

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

- ако представља директну претњу успешном осваривању циљева или завршетку програма/пројекта/активности;
- ако ће проузроковати знатну штету органима, унутрашњим организационим јединицама или службама у саставу Града Ниша, 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 Града Ниша;
- ако озбиљно утиче на углед Града Ниша.

## 6. СПРЕМНОСТ ЗА ПРЕУЗИМАЊЕ РИЗИКА (поступање по ризику)

Спремност за преузимање ризика представља количину ризика коју је, на ширем плану, организација спремна да преузме у процесу стварања вредности. Сврха решавања ризика јесте да се неизвесност и потенцијална опасност од појаве ризика преокрене у корист Града Ниша, путем искоришћавања прилика и елиминисања претњи које утичу на остварење циљева. Свака радња коју Град Ниш предузме са циљем да реши одређени ризик, представља део онога што је познато као „интерна контрола“.

У овој фази, разликују се две врсте ризика:

- **Инхерентни ниво ризика** је ниво ризика у случају непостојања контрола и фактора који ублажавају ризике (не узимајући у обзир успостављене контроле којима ће се третирати ризик).
- **Резидуални ниво ризика** је ниво ризика када се узму у обзир постојеће контроле и фактори ублажавања ризика. Дакле, након предузимања одређених радњи, ризик и даље постоји. То зовемо резидуалним ризиком, а у суштини представља чињеницу да ризик не можемо потпуно уклонити.

Вероватноћа и утицај ризика смањује се избором прикладног одговора на ризик. Одлука о одговору на ризик, зависи од важности ризика као и о толеранцији и ставу према ризику.

У наставку су представљени следећи аспекти поступања по ризицима:

- а) Толерисање** – Представља један од одговора на ризик, када се ризик прихвата и толерише без предузимања било каквих радњи. Чак и ако ризик није подношљив, способност да се нешто уради у погледу одређених ризика може бити ограничена, односно трошкови предузимања било каквих радњи могу бити већи од потенцијалне користи која се тиме може добити;
- б) Тритирање (решавање)** – Највећи број ризика решава се на овај начин. Сврха тритирања јесте да се, иако ће се одређене активности наставити са ризиком, предузму радње (контрола) у циљу ограничавања ризика на прихватљив ниво;
- в) Трансфер (пренос)** – Најбољи одговор за неке ризике јесте да се пренесу на треће лице. Ово се може урадити путем конвенционалног осигурања, или финансијском надокнадом трећем лицу које ће преузети ризик на други начин. Ова опција је нарочито добра за умањивање финансијских ризика или ризика по имовину;
- г) Коришћење прилика** – Ова опција није алтернатива за претходно наведене, већ представља опцију коју треба размотрити увек када се толерише, преноси или третира одређени ризик. Односи се на ситуацију када истовремено са умањивањем одређених претњи, постоји прилика да се искористи неки позитиван утицај (нпр. уколико је улагање већег износа капиталних инвестиција у велики пројекат ризично, треба преиспитати да ли постоје релевантне контроле, које су довољно добре да оправдају повећавање тог износа, како би се остварила још већа корист). Горе наведено се односи и на ситуације које са собом не носе претњу, већ само позитивне прилике;
- д) Прекид** – неке ризике је могуће решавати или свести на прихватљив ниво, само уколико се одређена активност прекине. Ова опција може бити озбиљно ограничење у јавном сектору с обзиром да се у њему спроводе низ активности, иако су ризици прилично велики, јер нема другог начина да се резултати неопходни за грађане и остваре.

Из изнетог, а на основу члана 8. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК у јавном сектору, контролне активности темеље се на писаним процедурама и начелима, поступцима и другим мерама које се успостављају ради остваривања циљева Града Ниша кроз смањење ризика до прихватљивог нивоа.

Контролне активности морају бити одговарајуће, а трошкови за њихово увођење не смеју превазићи очекивану корист од њиховог увођења.

Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

Постоје различите поделе контролних активности, а у контексту управљања ризицима једна од подела може бити следећа:

- **Превентивне контроле** – осмишљене да спречавају појаву неефикасности, грешака односно неправилности. Ове контроле не могу да гарантују да се контролисани фактор неће појавити, али умањују вероватноћу његовог појављивања. Пример ове контроле је везаност за поделу дужности и овлашћења нпр. одобрење комуникације с медијима само стручним и овлашћеним особама, чиме се спречава давање неприкладних коментара, медијима;
- **Детекционе контроле** – Ове контроле се активирају након одређеног догађаја и не могу пружити апсолутну сигурност, али могу да умање ризик од нежељених последица будући да омогућавају предузимање корективних активности. Примери ових контрола укључују нпр. потврђивање након плаћања;
- **Директивне контроле** – усмеравају одређени процес у жељеном смеру, односно осигуравају остварење циља који се жели постићи. Примери ових контрола јесу јасна дефиниција политика, постављање специфичних циљева као и адекватна обука и одговарајућа структура кадрова, и
- **Корективне контроле** – осмишљене су да исправљају уочене грешке или непожељне догађаје. Пример ових контрола је креирање планова за случај непредвиђених ситуација или обликовање уговорних обавеза којима се омогућује поврат више плаћених износа..

#### 7. РЕГИСТАР РИЗИКА

Могући случајеви ризика	Активности Орг. делова на које се утиче	Очекиване последице
Трансакције нису регулисане уговором	Обезбедити уредност и законитост трансакција	-Проблеми везани уз опште активности
-Представник није именован -Нејасна улога и одговорност запослених -Лоша подела дужности	Именовање представника за обављање одређених задатака и потписивање писмених налога у одређеним пословним процесима	-Проблеми везани уз опште активности Министарства -Застоји у спровођењу одређеног поступка
-Извештаји о издацима нису потврђени -Предуго задржавање информација -Непоуздане информације или кашњења у пријему или преносу потребних података	Састављање и предаја потврђених извештаја о издацима и захтева за плаћањем	-Проблеми везани уз опште активности Министарства -Проблеми везани уз неправилности
-Незадовољавајућа комуникација о неправилностима	Препознавање било које неправилности	-Проблеми везани за уочавање неправилности
-Неефикасан систем извештавања -Пројекти, активности, процеси нису довољно подржани ИТ системом -Пад информативног система-губитак података	Одржавање одрживог система техничког и финансијског извештавања	
-Неуспешан пренос средстава -Неуспешно управљање средствима -Секторски подаци нису доступни	Пренос средстава добављачима на основу испостављених рачуна Припремање података/извештаја од сектора	-Закашњење у плаћањима -Закаснело спровођење пројеката -Неправилности -Проблеми везани за спровођење пројеката
-Неефикасан систем управљања документацијом -Конкурсна документација није потпуна	Чување свих докумената, како би ревизорски траг био довољно детаљан Припремање и провера конкурсне документације	-Проблеми везани за уочавање неправилности -Проблеми везани за ревизорску контролу -Пројекат је прекинут или одгођен -Утицај на поступак јавне набавке
-Поступак јавне набавке непрописно спроведен -Прихватање неодговарајућих понуда због нејасних правила и прописа -Непоштовање процедуре за избор понуде	Организовање поступака јавних набавки и поступака за доделу уговора	-Пројекат је прекинут или одгођен
-Не изводе се провере у складу са правилима	Изводи се провера, како би се утврдило јесу ли услуге или производи плаћени с одговарајуће позиције-у складу са финан планом, јесу ли захтеви за плаћање исправни, је ли добијена услуга/производ	-Утиче се на контролу и праћење

#### 8. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О РИЗИЦИМА

Како би се осигурало да планови поступања у вези са ризицима буду релевантни и ефикасни на свим нивоима управљачке структуре, треба спроводити редовно праћење и извештавање. Будући да

већ утврђени ризици могу расти, а могу се појавити и нови ризици, такође је потребно праћење како би се осигурало да евиденција ризика увек буде ажурирана.

Стратегијом су дефинисане све активности, са циљем повезивања ризика са циљевима. У том смислу, сви запослени (руководиоци на свим нивоима и њихови извршиоци), треба континуирано да разматрају питања везана за ризике са којима се суочавају у свом послу.

Циљ наведеног је размена информација о начину решавања ризика, где се кроз редовне извештаје и годишње анализирање најчесталијих ризика, долази до остваривања циљева Града Ниша.

Такође, начин комуникације и размена информација о утврђеним ризицима на свим нивоима и међу свим запосленима обухвата и одговарајући систем праћења и извештавања о ризицима Града Ниша, и то на следећи начин:

- Након што су одређени стратешки циљеви и кључни процеси са којима ће се они постићи, а затим утврђени и процењени ризици који могу угрозити постизање циљева, али и дате мере за исте, одређују се носиоци истих описаних пословних процеса који ће се бринути о одвијању процеса на предвиђен начин (нпр. руководиоци органа, унутрашњих организационих јединица и служби). Дакле, носиоци пословних процеса задужени су и за праћење остваривања циљева и управљање најважнијим ризицима из своје области;
- Одржавање редовних састанака – вертикална и хоризонтална комуникација (на кварталном, полугодишњем и годишњем нивоу) руководиоца кадра на вишем нивоу, односно када се према процени уочи изузетно значајан ризик, ради доношења одлуке о мерама за смањивање изложености ризику, о роковима и лицима који ће бити одговорни за извршавање потребних радњи, као и због евентуалне потребе мењања и ажурирања података у Регистру оперативних и Регистру стратешких ризика; анализа и дискусија у којој мери су предузете радње биле ефикасне, разматрати процене утицаја и вероватноће након што су радње у вези третирања предузете, одредити да ли су потребне даље акције ради достизања прихватљивог нивоа ризика;
- Чланови Радне групе за развој система ФУК у Граду Нишу припремају Годишњи извештај о стању ФУК система који садржи и део везан за процес управљања ризицима на основу годишњег извештаја о стању Регистра ризика који израђује именовани Координатор за ризик, а којим се осигурава обавештеност о ризицима односно дељење сазнања о ризицима и резултатима.

## 9. УЧИНАК УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Мерење учинка је кључна активност у праћењу да би се утврдило да ли управљање ризицима ефективно подржава пословне циљеве.

Кључни показатељи успешности исказују се кроз израду и годишње ажурирање регистра ризика код корисника јавних средстава и кроз проценат спровођења донетих мера за ублажавање ризика. Индикатори учинка ће се временом прилагођавати, у зависности од статуса успостављања система ФУК и нарочито процеса управљања ризицима. Успешно спровођења процеса управљања ризицима огледаће се и кроз смањење броја препорука интерне и екстерне ревизије.

## 10. АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија се ажурира по потреби, а најмање једном у три године. На састанцима Радне групе за развој система ФУК у Граду Нишу ће се анализирати потребе за ажурирањем Стратегије или се ажурирање може извршити по налогу градоначелника или руководиоца задуженог за развој система ФУК коме је пренесена одговорност за те послове.

## 11. ПРИЛОЗИ

1. Образац за утврђивање и процену ризика
2. Извештај о показатељима успешности спровођења стратегије управљања ризицима

**ПРИЛОГ 1: Образац за утврђивање и процену ризика**

-Назив органа/унутрашње организационе јединице/службе: \_\_\_\_\_

Р.бр.	Посебан циљ	Програм	Оперативни циљ	Опис ризика	Подручје ризика	Процена <b>инхерентног</b> нивоа ризика			Процена ефикасности постојећих контрола	Предлог одговора на ризик
						утицај	вероватноћа	укупна изложеност		
1									-висока -средња -ниска	
2										
3										

- Посебни циљеви утврђени су стратешким планом
- Оперативни циљеви дефинисани су годишњим плановима
- Подручје ризика: 1) спољно окружење 2) планирање, процеси 3) запослени и организација 4) законитост и исправност 5) комуникација и информација

**ПРИЛОГ 2: ИЗВЕШТАЈ О ПОКАЗАТЕЉИМА УСПЕШНОСТИ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА**

Датум израде:

Временски период: за 2023./2024. годину

ОКВИР ЗА ОЦЕНУ				
1. Регистар ризика	2. Акциони план	3. Обука о управљању ризицима	4. Извршење мера из акционог плана	5. Извештавање и размена информација о ризику
Регистар ризика је прегледан	Мере из акционог плана се спроводе у оквиру утврђених рокова	Обука спроведена	На годишњем нивоу извршено је више од 50% мера из акционог плана	Одржавани су редовни састанци и разматран ниво изложености ризицима и постављени приоритети
Регистар ризика није у потпуности прегледан	Акциони план је у току али не иде све по плану	На годишњем нивоу идентификоване су потребе за обуку о управљању ризицима али обука није у потпуности спроведена	На годишњем нивоу извршено је 50% мера из акционог плана	Постоји комуникација између секретара и координатора за ризике
Ризици се не евидентирају	Нема напретка	Нису идентификоване потребе за обуком	Нема напретка	Нема комуникације о питањима ризика

Нацрт Стратегије управљања ризицима Града Ниша (2023-2024.) предложила Радна група за развој система финансијског управљања и контроле у Граду Нишу и доношење стратегије управљања ризицима за период 2023-2024.године, формирана решењем Градоначелнице Града Ниша број: 440/2023-01 од 10.02.2023. године