

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА
ГРАД НОВИ САД
ГРАДСКО ВЕЋЕ
Број: II-020-4/2019-80/a
Дана: 16. децембра 2019. године
НОВИ САД

**ПРЕДСЕДНИКУ
СКУПШТИНЕ ГРАДА НОВОГ САДА**

На основу члана 136. Пословника Скупштине Града Новог Сада, упућује Вам се Предлог стратегије управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године, са Образложењем и Закључком Градског већа Града Новог Сада број: II-020-4/2019-80/a од 16. децембра 2019. године, с молбом да се Предлог стратегије управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године уврсти у дневни ред седнице Скупштине Града Новог Сада и да Скупштина донесе Стратегију у предложеном тексту.

ГРАДОНАЧЕЛНИК

Милош Вучевић

Милош З. Вучевић



На основу члана 67. став 1. тачка 1. Статута Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 11/19), поводом разматрања Нацрта стратегије управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године, Градско веће Града Новог Сада, на 290. седници, од 16. децембра 2019. године, доноси

ЗАКЉУЧАК

I. Утврђује се Предлог стратегије управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године.

II. На основу члана 136. Пословника Скупштине Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 64/16 и 49/19) доставља се председнику Скупштине Града Новог Сада Предлог стратегије управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године и предлаже Скупштини Града Новог Сада да донесе Стратегију у предложеном тексту.

III. За представника предлагача на седници Скупштине Града Новог Сада и њених радних тела одређује се Александра Радак, чланица Градског већа Града Новог Сада, а за повереника Јелена Проданов, руководица Радне групе за увођење и развој система финансијског управљања и контроле у органима Града Новог Сада, посебним организацијама и службама.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА
ГРАД НОВИ САД
ГРАДСКО ВЕЋЕ ГРАДА НОВОГ САДА
Број: II-020-4/2019-80/а
Дана: 16. децембра 2019. године
НОВИ САД

ГРАДОНАЧЕЛНИК

Милош Вучевић

Милош Вучевић

ПРЕДЛОГ

На основу члана 39. тачка 6. Статута Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 11/19), а у вези са чланом 81. ст. 1 до 3. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19) и Мере 15.2.3 Локалног акционог плана за борбу против корупције Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 62/17), Скупштина Града Новог Сада на _____ седници од _____ 2019. године доноси

СТРАТЕГИЈУ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА У ОРГАНИМА ГРАДА НОВОГ САДА ЗА ПЕРИОД ОД 2020. ДО 2022. ГОДИНЕ

I УВОД

Управљање ризицима је законска обавеза у постизању стратешких и оперативних циљева доброг управљања и од изузетне је важности за све органе Града Новог Сада (у даљем тексту: органи Града) за обављање послова из њихове надлежности.

Такође, управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати негативан ефекат на остваривање циљева корисника јавних средстава, са циљем пружања разумног уверавања да су ризици за постизање циљева ограничени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком.

Стратегијом управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године (у даљем тексту: Стратегија) утврђују се циљеви и користи од управљања ризицима, одговорности, као и оквир који ће се успоставити како би се успешно управљало ризицима.

Чланом 2. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13) (у даљем тексту: Правилник), прописано је да ризик представља вероватноћу да ће се десити одређени догађај који би могао имати негативан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава, као и да се мери кроз његове последице и вероватноћу дешавања.

Ризици с којима се суочавају органи Града су бројни и односе се на:

1. догађаје који могу да наштете угледу Града Новог Сада (у даљем тексту: Град) и да умање поверење грађана у рад органа Града,
2. неправилно и незаконито пословање, али и неекономично, неефикасно или неделотворно управљање јавним средствима,
3. непоуздано и неблаговремено извештавање, као и
4. неспособност реаговања на промењене околности и неспособност управљања ризицима у промењеним околностима на начин који спречава или максимално смањује неповољне ефекте на пружање јавних услуга.

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

Наведени „COSO“ оквир садржи осам међусобно повезаних компонената, и то:

1. унутрашње окружење,
2. постављање циљева,
3. утврђивање ризика и прилика,
4. процену ризика,
5. одговор на ризик,
6. контролне активности,
7. информације и комуникације и
8. праћење ризика.

II СВРХА И ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Сврха Стратегије је побољшање способности остваривања стратешких циљева органа Града кроз управљање негативним утицајима за обављање послова и указаним приликама за унапређење пословања, односно стварање окружења које доприноси већем квалитету, делотворности и резултатима у обављању послова органа Града из своје надлежности.

Циљеви Стратегије су:

1. стварање радног окружења које ће омогућити успостављање процеса управљања ризицима,
2. побољшање ефикасности управљања ризицима на нивоу Града,
3. омогућавање стицања и побољшања вештине управљања ризицима,
4. интегрисање управљања ризицима у пословну етику запослених у органима Града,
5. настојање да управљање ризицима обухвати сва подручја ризика,
6. спровођење активности које ће допринети ефикаснијој комуникацији о ризицима и
7. успостављање управљања ризицима у складу са важећим прописима.

III ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Процес управљања ризицима који успостављају органи Града обухвата:

1. утврђивање циљева,
2. идентификовање ризика,
3. процене ризика,
4. поступања по ризицима и
5. праћења и извештавања о ризицима.

1. Утврђивање циљева

Основни предуслов за управљање ризицима је утврђивање циљева које органи Града теже да остваре у обављању послова из своје надлежности.

Циљеви управљања ризицима у органима Града су следећи:

- уочавање, дефинисање и мерење ризика који настају у сваком пословном процесу и појединачним активностима,
- благовремено предузимање свих потребних мера како би се уочени ризици умањили или отклонили,
- унапређивање могућности препознавања и отклањања ризика и
- развијање система документовања, праћења, евалуације и корекције свих радних процеса ради уочавања, смањивања и отклањања ризика.

2. Идентификовање ризика

Приликом идентификовања ризика користи се подела на пет главних група, и то:

1. екстерно окружење,
2. планирање, процеси и системи,
3. управљање људским ресурсима,
4. законитост и исправност и
5. комуникације и информације.

Група ризика	Опис ризика
1. Екстерно окружење	– геополитички, политички и макроекономски ризици, – природне катастрофе (земљотреси, поплаве, суше, пожари и слично), – акта Народне Скупштине РС, Владе РС, Европске уније и др.
2. Планирање, процеси и системи	– непостојање стратегије, планова развоја и др, – нејасно дефинисани пословни процеси, – неадекватно успостављени финансијски процеси и ненаменско трошење средстава, безбедност информационо-комуникационих система и осталих система подршке
3. Управљање људским ресурсима	– непостојање оптималног броја запослених, – компетентност запослених, – непоштовање кодекса понашања, – неадекватна организација при извршавању задатака и – сигурност запослених, објеката, уређаја и опреме

4. Законитост и исправност	– неусклађеност аката Града са важећим прописима, – погрешно и неуједначено тумачење и примена прописа, – остали могући исходи који се односе на законитост и правилност у примени прописа
5. Комуникације и информације	– недовољно јасно дефинисане методе и канали комуницирања и – неблаговремено добијање квалитетних информација

3. Процена ризика

Процена ризика се врши на основу две врсте улазних информација: о процени утицаја ризика и процени вероватноће појаве ризика. Укупна изложеност ризику добија се множењем бодова за утицај са бодовима за вероватноћу појављивања ризика. Укупна изложеност ризику може бити ниска, средња и висока.

У периоду од 2020. до 2022. године процена и рангирање ризика ће се вршити по матрици коју препоручују Министарство финансија Републике Србије и Европска организација за финансијско управљање и контролу и стратешко планирање из разлога што се на основу распона добијених резултата детаљније могу проценити одређене вредности ризика и самим тим и врсте мера које је потребно предузети.

Наведена матрица дефинише пет врста ефеката и пет врста вероватноћа који се рангирају на следећи начин:

Ефекти:

- мали (оцена 1)
- ниже умерен (оцена 2)
- умерен (оцена 3)
- велики (оцена 4)
- врло велики (оцена 5)

Вероватноћа:

- ниска (оцена 1)
- ниже средња (оцена 2)
- средња (оцена 3)
- висока (оцена 4)
- врло висока (оцена 5)

Ефекат	Врло велики	5	10	15		
	Велики	4	8	12	16	
	Умерен	3	6	9	12	15
	Ниже умерен	2	4	6	8	10
	Мали	1 (прихватљив ризик)	2	3	4	5
		Ниска	Ниже средња	Средња	Висока	Врло висока
		Вероватноћа				

Бодови (Вероватноћа x Ефекат)	Опис ризика	Мера
Од 1 до 5	Готово занемарљиви	Уколико је ризик процењен као низак, потребно је утврдити да ли је нужно спровођење сигурносних мера или се ризик може прихватити.
Од 6 до 16	Потребно праћење	Уколико је ризик процењен као средњи, неопходно је спровођење мера за смањење ризика. Потребно је сачинити план спровођења мера како би се оне спровеле у разумном року.
Од 20 до 25	Предузимање мера	Уколико је ризик процењен као велики, нужно је хитно спровођење мера за смањење ризика. Постојећи систем може да настави са радом, али је потребно у што краћем року сачинити план спровођења мера и одредити приоритете и рокове.

4. Поступање по ризицима

Вероватноћа и утицај ризика смањује се избором прикладног одговора на ризик. Одлука зависи од важности ризика, толеранције и става према ризику. Циљ управљања ризицима је смањење вероватноће наступања потенцијалног догађаја и његовог негативног учинка.

За сваки ризик треба изабрати један од следећих поступака:

1. избегавање ризика – на начин да се одређене активности спроводе на други начин,
2. преношење ризика – путем конвенционалног осигурања или преноса на трећу страну,
3. прихватање ризика – када су могућности за предузимање одређених мера ограничене или су трошкови предузимања мера несразмерни у односу на могуће користи, уз обавезу праћења ризика како би се осигурало да остане на прихватљивом нивоу,
4. смањивање и ублажавање ризика – предузети мере да се смањи вероватноћа или утицај ризика.

Подаци о поступању по ризицима и одговори на ризике садржани су у обрасцу за утврђивање и процену ризика и регистру ризика.

Образац за утврђивање и процену ризика и образац Регистар ризика саставни су део ове стратегије.

5. Праћење и извештавање о ризицима

Управљање ризицима је континуирани процес који укључује праћење и извештавање о ризицима. Наиме, ризике је потребно редовно пратити и разматрати како би одговори на ризике били ефикасни.

Извештавање о ризицима спроводи се једном годишње подношењем годишњег извештаја о систему интерне финансијске контроле Централној јединици за хармонизацију Министарства финансија Републике Србије.

IV КОРИСТИ ОД УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Користи од имплементације и спровођења процеса управљања ризицима су следеће:

1. **боље одлучивање** – процес доношења одлука носи одређени степен неизвесности, независно од тога да ли се одлуке односе на уобичајене задатке или на нове идеје и могућности. Управљање ризицима помаже руководиоцима органа Града и ужих организационих јединица да ускладе своје одлуке са реалном проценом планираних и непланираних коначних резултата.
2. **повећање ефикасности** – управљање ризицима омогућава органима Града унапређење система рада и пословања и постизање боље равнотеже између прихватљивог нивоа ризика и трошка контроле,
3. **боље планирање и оптимизација расположивих средстава** - омогућава да се ризици са којима се органи Града суочавају сведу на прихватљив ниво,

4. **јачање поверења у управљачки систем** - управљање ризицима представља нужан део управљачког процеса у органима Града како би се обезбедио континуитет обављања послова, као и јачање поверења у управљачки систем,
5. **развој организационе културе** - развој организационе културе која ће утицати на спремност руководиоца и запослених у органима Града да предузимају мере и активности у циљу свођења ризика на прихватљив ниво.

V ОДГОВОРНОСТ

Руководиоци на свим нивоима управљања у органима Града одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих овлашћења, што укључује и управљање ризицима. У циљу адекватног управљања ризицима, руководиоца је дужан да обезбеди услове потребне за несметано одвијање свих активности ради смањивања ризика на прихватљив ниво. Сви запослени су укључени у процес управљања ризицима и морају бити свесни своје одговорности у идентификовању и управљању ризицима.

VI ЕДУКАЦИЈА И КОМУНИКАЦИЈА

У органима Града се спроводи едукација запослених о свим аспектима управљања ризицима. За спровођење едукације одговорни су руководиоци органа Града. Комуникација органа Града у вези са управљањем ризицима обавља се у писаној форми, користећи интерни систем доставе докумената. Сви учесници у процесу управљања ризицима дужни су да чувају документе у вези са управљањем ризицима, из своје надлежности, у складу са важећим прописима.

VII АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија се ажурира по потреби, а најмање једном у три године.

VIII ПРЕЛАЗНА И ЗАВРШНА ОДРЕДБА

Органи Града дужни су да ускладе важеће акте из области финансијског управљања и контроле са одредбама Стратегије у року од три месеца од дана ступања на снагу ове стратегије.

Ова стратегија ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном листу Града Новог Сада“, а примењиваће се од 1. јануара 2020. године.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА
ГРАД НОВИ САД
СКУПШТИНА ГРАДА
Број:
Дана:
НОВИ САД

ПРЕДСЕДНИК

Здравко Јелушић

Прилог број 1: ОБРАЗАЦ ЗА УТВРЂИВАЊЕ И ПРОЦЕНУ РИЗИКА

Организациона јединица:							
Пословни процес:							
Циљ пословног процеса:							
Опис ризика	Одговорна особа	Анализа ризика			Потребне радње (Одговор на ризик)	Рок за извршење	Активности у случају непредвиђених околности
		Утицај (1-5)	Вероватноћа (1-5)	Рангирање (Утицај x вероватноћа)			

ОБРАЗАЦ ПОПУНИО

Прилог број 2: РЕГИСТАР РИЗИКА

Организациона јединица:					
Пословни процес:					
Циљ пословног процеса:					
Ризик	Носилац	Утицај - вероватноћа	Потребне радње	Задужено лице	Начин провере

ОБРАЗАЦ ПОПУНИО

Образложење

Правни основ за доношење Стратегије управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године садржан је у члану 39. став 1. тачка 6. Статута Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 11/19), којим је прописано да Скупштина Града доноси програм развоја Града, планске документе јавних политика, средњорочне планове и друге планске документе, у складу са законом.

Чланом 81. ст. 1. до 3. Закона о буџетском систему („Службени гласник Републике Србије“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. Закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19) је прописано да корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз: пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја, економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава, заштиту средстава и података (информација), да финансијско управљање и контрола обухвата следеће елементе: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информисање и комуникације, као и праћење и процену система, те да се финансијско управљање и контрола организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији.

Мером 15.2.3 Локалног акционог плана за борбу против корупције Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, број 62/17) је предвиђено да ће Градоначелник Града Новог Сада обезбедити ефикасно функционисање система финансијског управљања и контроле кроз дефинисање процеса и процедура и анализирање ризика, те је Решењем Градоначелника број: II-020-2/2019-7814 од 14. августа 2019. године образована Радна група за увођење и развој система финансијског управљања и контроле у органима Града Новог Сада, посебним организацијама и службама. Радна група је објединила све пословне процесе који су утврђени од стране органа Града Новог Сада, проценила постојеће стање уведеног система интерних контрола и сачинила Предлог стратегије управљања ризицима у циљу уједначавања квалитета система финансијског управљања и контроле која ће се ажурирати по потреби, а најмање једном у три године.

Оквир успостављања система финансијског управљања и контроле (систем ФУК) прописан је Законом о буџетском систему, али је ФУК део Система интерне финансијске контроле у јавном сектору (систем ИФКЈ), с обзиром на то да су овим законом утврђене три компоненте система ИФКЈ, кога чине: финансијско управљање и контрола, интерна ревизија, као и улога и одговорности Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија. Такође, у складу са Законом о буџетском систему усвојени су и подзаконски акти којима је даље разрађен оквир система ИФКЈ прописан Законом о буџетском систему, а који налажу успостављање и усаглашавање система интерне контроле са међународно прихваћеним стандардима, извештавање о успостављању система и проверу квалитета активности интерне контроле и то:

- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору – **Правилник ФУК** („Сл. гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13);
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13);
- Правилник о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 9/14).

Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020 године („Сл. гласник РС“, бр. 51/17) Влада Републике Србије се обавезала да спроведе низ реформских мера које су усмерене на унапређење одговорности руководиоца и запослених у јавном сектору управљањем јавним средствима у складу са принципима интерне контроле, а ради остваривања стратешких циљева јавног сектора. Наведеном Стратегијом истакнуто да је успостављени ниво финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава неуједначеног квалитета, а константно повећање броја овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и броја успостављених јединица интерне ревизије није довољно допринео умањењу слабости интерне контроле и подизању управљачке одговорности до оптималног нивоа. У уводним напоменама Стратегије је напоменуто и да се Стратегија ИФКЈ бави захтевима који проистичу из процеса приступања Републике Србије Европској унији у оквиру преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор, а да је Европска унија документом „Заједничка позиција ЕУ за поглавље 32“ навела захтеве за привремено затварање овог преговарачког поглавља док се не остваре мерила којима се обезбеђује кохерентност законодавства у области ИФКЈ, те да „Република Србија треба да спроводи законодавство у области ИФКЈ, као и основне политике и обезбеди довољне административне капацитете на централном и локалном нивоу.“

Из наведеног произилази да су органи јединица локалне самоуправе одговорни за спровођење реформских мера Владе Републике Србије у оквирима који су прописани наведеним прописима и Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020 године.

С обзиром на то да је Закон о буџетском систему истакао управљачку одговорност руководиоца корисника јавних средстава, али да је предвиђено раздвајање дужности како би се спречио сукоб интереса, као и да је управљачка одговорност детаљније разрађена у Правилнику ФУК којим се предвиђа и могућност делегирања надлежности и одговорности у ограниченој мери, могуће је успоставити механизам за преношење управљачке одговорности који би помогао руководиоцима корисника јавних средстава у процесу успостављања, праћења, ажурирања и предузимања мера за побољшање система за финансијско управљање и контролу. Иако ти механизми нису потпуно развијени наведеним прописима, сигурно је да су успостављени прописима којима се регулишу права и дужности из радног односа запослених у органима локалне самоуправе, односно Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18, 113/17 – др. закон и 95/18 – др. закон) и Уредбом о оцењивању службеника („Сл. гласник РС“, број 2/19).

Доношење Стратегије управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године део је целовитог развоја постојећег система финансијског управљања и контроле у градским управама, посебним организацијама и службама Града Новог Сада, којим је систематично мапирано и уоквирено обављање послова из надлежности органа Града, представља извршавање обавезе прописане Законом о буџетском систему и подзаконским актима, али је и средство подизања нивоа одговорности руководиоца и запослених у органима Града кроз управљање јавним средствима у складу са принципима интерне финансијске контроле која је стратешки циљ Републике Србије у процесу приступања Европској унији и реформи система јавне управе у целини. Осим тога, применом Стратегије ће се извршити препорука Државне ревизорске институције и створити јединствен систем финансијског управљања и контроле уједињеног квалитета у свим органима Града.

Имајући у виду наведено предлаже се да Скупштина Града Новог Сада донесе Стратегију управљања ризицима у органима Града Новог Сада за период од 2020. до 2022. године у предложеном тексту.