



Република Србија

КОМЕСАРИЈАТ ЗА ИЗБЕГЛИЦЕ И МИГРАЦИЈЕ



Народних хероја 4, 11070 Београд

тел: +381 11 311 72 72, факс: +381 11 312 95 85, e-mail: kirs@kirs.gov.rs

Број: 019-1336/13-2015  
Београд: 30 DEC 2020

На основу члана 7. Закона о избеглицама („Службени гласник РС”, бр. 18/92, 45/92 и 101/2010), а у складу са чланом 81. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 63/10, 108/13 142/2014, 68/2015 - др. Закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020) и чланом 7. став 2. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 89/2019), в.д. комесара Комесаријата за избеглице и миграције доноси

## СТРАТЕГИЈУ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА КОМЕСАРИЈАТА ЗА ИЗБЕГЛИЦЕ И МИГРАЦИЈЕ

### І. УВОД

Развој система финансијског управљања и контроле у јавном сектору у Републици Србији, покренуо је и развој система управљања ризицима, наглашавајући његову важност. Управљање ризицима је законска обавеза и неизоставан елемент доброг управљања. Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава, са задатком да се остваре циљеви организације, односно да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева ограничени на прихватљив ниво, дефинисан у процедурама за управљање ризиком.

Ризик представља „ефекат неизвесности у односу на циљеве“. Ефекат може бити позитиван, негативан или представља одступање од очекиваног. Одредбом члана 2. тачка 4) Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, прописано је, да ризик представља вероватноћу да ће се десити одређени догађај који би могао имати негативан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава, при чему се првенствено мисли на најважније – стратешке циљеве организације. Ризик се мери кроз његове последице и вероватноћу дешавања.

Према одредбама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 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 и 149/2020) и Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 89/2019), руководиоца корисника јавних средстава одговоран је за успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, као и за извештавање о адекватности система финансијског управљања и контроле, што подразумева и одговорност за успостављање ефективног система управљања ризицима који ће помоћи у остваривању постављених циљева.

Руководиоци на различитим нивоима управљања, сходно додељеним овлашћењима и одговорностима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и за управљање ризицима. Руководиоци су дужни да упознају запослене са процесом управљања ризицима и обезбеде да су запослени свесни захтева које Комесаријат у том смислу поставља.

## II. СВРХА И ЦИЉЕВИ

Основна сврха ове стратегије је побољшање могућности остваривања стратешких и оперативних циљева кроз управљање ризицима и стварање окружења које доприноси побољшању квалитета, сврсисходности и резултатима активности на свим нивоима. Руководиоци и запослени у Комесаријату за избеглице и миграције упознати су са ризицима са којима се суочавају. За сваки циљ треба да идентификују повезане ризике, односно догађаје за које постоји највећа вероватноћа да могу имати штетан утицај на њихов рад и циљеве организације.

Циљ Стратегије је:

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

### III. ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Управљање ризицима обухвата следеће принципе:

- 1) Комесаријат утврђује циљеве на начин који је довољно јасан да би се омогућила идентификација и процена ризика који се односе на те циљеве;
- 2) Анализу ризика у оквиру Комесаријата као основ за одлучивање о начину управљања ризицима;
- 3) Процену ризика од могућности преваре;
- 4) Идентификовање и анализу промена у оквиру Комесаријата које би могле значајније утицати на систем интерне контроле.

Процес управљања ризицима који успоставља Комесаријат за избеглице и миграције обухвата:

1. утврђивање циљева;
2. идентификовање ризика;
3. процена ризика;
4. решавање ризика;
5. праћење ризика.

#### 1. Утврђивање циљева

Полазна тачка за управљање ризицима је јасно разумевање циљева који се желе постићи. Утврђивање циљева подразумева јасно дефинисање очекиваних стратешких и оперативних резултата које Комесаријат за избеглице и миграције жели да оствари у одређеном временском периоду. У вези са тим, разматрају се ризици и врши управљање ризицима који могу утицати на остварење утврђених циљева. Циљеви управљања ризиком у Комесаријату за избеглице и миграције су следећи:

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

## 2. Идентификовање ризика

Идентификација ризика је процес утврђивања, класификације и рангирања ризичних догађаја са штетним утицајем на пословни процес. Пошто постоји велики број различитих ризичних догађаја, идентификација ризика подразумева и класификацију и рангирање ризика. Ризици пре свега могу бити екстерни (они који делују из окружења) и интерни (они који настају у самом процесу).

При идентификовању ризика у Комесаријату за избеглице и миграције користе се следеће основне категорије ризика:

### Спољни ризици:

- политичке и економске одлуке и приоритети окружења (Народна Скупштина, Влада РС, ЕУ, расположивост ресурса, основна средства и сл.);
- прецизност, примењивост, свеобухватност и усклађеност постојећих закона, прописа и правила.
- природне и људске катастрофе (епидемија коронавирусне болести, поплаве, земљотреси, пожари, ратни сукоби, нагли прилив великог броја миграната и сл.)
- медијски сектор и комуникација са корисницима ((не)оправдани медијски напади на Комесаријат, неадекватно и неблаговремено решавање жалби корисника и неадекватно одговарање на притужбе корисника које може довести до (негативног) ангажовања медија; неовлашћено иступање и обелодањивање података медијима).

### Унутрашњи ризици:

- интерне одлуке, планирање, управљачки, оперативни и финансијски процеси, финансијски менаџмент, неадекватне процедуре, недостатак документације и непотпуне и неажурне евиденције, информационе технологије, остали системи подршке и др.;
- организациона и квалификациона структура запослених (стручност, управљање, мотивисаност, улоге и одговорности, делегирање и др.), етика, понашање организације (превара, сукоб интереса и сл.), сигурност запослених, објеката и опреме;
- методе и токови комуницирања, квалитет и благовременост информација.

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

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

Ризике утврђују чланови Радне групе која је образована Решењем комесара о образовању радне групе за увођење и развој система финансијског управљања и контроле у Комесаријату и евидентирају их у Регистру стратешких ризика, образац број 1, у Регистру

ризика, образац број 2 и Обрасцу за утврђивање и процену ризика, образац број 3. Наведни образци су саставни део ове Стратегије.

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.

### 3. Процена ризика

Процена ризика се врши на основу вероватноће дешавања и значаја њиховог утицаја. Циљ ове фазе процеса је разврставање ризика по приоритетима, како би се на ризике највишег степена приоритета могло одговорити применом адекватних мера контроле. Прво се одговара на ризике који су повезани са највећим губицима, односно утицајем и највећим степеном вероватноће настанка, док се ризици чија је вероватноћа настанка мања, а негативан утицај слабији, само евидентирају и прате. За бодовање вероватноће и утицаја ризика користе се следеће табеле:

Табела: Нивои вероватноће ризика – са описом и бодовима

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

Табела: Нивои утицаја ризика – са описом и бодовима

Утицај - нивои	Рангирање – бодови	Опис могућег утицаја
Висок	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- губитак везан за имовину Комесаријата велике вредности и било који други велики финансијски губитак одобрених средстава Комесаријату за једну буџетску годину;</li> <li>- тешке повреде или смртни случајеви запослених током обављања радних задатака;</li> <li>- потпуна немогућност коришћења рачунарске мреже и апликација током дужег временског периода;</li> <li>- интензивни, велики и озбиљни медијски напади на Комесаријат системског карактера;</li> <li>- значајан губитак поверења грађана у услуге које пружа Комесаријат;</li> <li>- кршење прописа и рационалног управљања имовином у великом обиму.</li> </ul>
Средњи	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- губитак везан за имовину Комесаријата велике вредности, и било који други значајан финансијски губитак одобрених средстава Комесаријату за једну буџетску годину;</li> <li>- теже повреде запослених током обављања радних задатака;</li> <li>- делимична немогућност коришћења рачунарске мреже и апликација током средњег временског периода;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- негативни медијски напади и негативни текстови везани за рад Комесаријата – везани за одређене пројекте, активности;</li> <li>- губитак поверења грађана у услуге које пружа Комесаријат;</li> </ul>
<b>Низак</b>	<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- кашњења у обављању делатности Комесаријата;</li> <li>- мали губитак везан за имовину Комесаријата;</li> <li>- лакше повреде запослених;</li> <li>- појединачни прекиди – немогућност коришћења рачунарске мреже и апликација;</li> <li>- појединачни, ређи медијски напади и негативни текстови везани за рад Комесаријата;</li> <li>- (оправдано) незадовољство појединих корисника услуга Комесаријата у појединим ситуацијама (заостатак у решавању предмета итд);</li> </ul>

За мерење ризика користи се следећа шема:

<b>УТИЦАЈ</b>	ВИСОК	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>9</b>
	СРЕДЊИ	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
	НИЗАК	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
	Интензитет ризика (утицај x вероватноћа)	МАЛА	СРЕДЊА	ВЕЛИКА
<b>МАТРИЦА РИЗИКА</b>		<b>ВЕРОВАТНОЋА</b>		
<b>Н</b>	Ризик ниског интензитета (не захтевају даље деловање – управљање уобичајеним процедурама)			
<b>С</b>	Ризик средњег интензитета (надзирати и управљати њима)			
<b>В</b>	Ризик високог интензитета (захтевају тренутну акцију)			

Сви случајеви где је изложеност ризику већа или једнака од вредности 6, а посебно у случајевима где је та вредност 9 захтевају моментално предузимање мера за свођење таквих ризика на разумну меру. То су ризици који представљају директну претњу успешном остварењу циља или завршетку пројекта/активности, имају за последицу повреду закона и других прописа, значајне финансијске губитке, доводе у питање сигурност запослених и озбиљно утичу на углед Комесаријата.

#### 4. Решавање ризика

У овој фази, разликују се две врсте ризика:

- Инхерентни ризик – је ризик или низ ризика са којима се суочава корисник јавних средстава, али не узимајући у обзир успостављене контроле и факторе који ублажавају ризик. Ови ризици се генеришу због уобичајних околности, а могу бити интерни или екстерни;

- Резидуални ризик – је ризик након предузимања постојећих контрола које ублажавају ризик. Дакле, након предузимања одређених радњи, ризик и даље постоји. То је резидуални ризик, односно ризик који се може уклонити.

Решавање ризика зависи од вероватноће и утицаја ризика и чини основу за утврђивање начина управљања ризицима. У зависности од значаја и укупне изложености ризику, предузимају се мере:

1. избегавања ризика - ова мера има за циљ да се у одређеним околностима одустаје од активности, пројекта или посла, као једини могући начин да се контролише ризик;
2. преношење ризика - трансферисање ризика на другог субјекта (путем редовног осигурања или, на пример, преношењем ризика на друге уговорне стране);
3. прихватање ризика - уз континуирано праћење (да не дође до повећања ризика, тј. његовог утицаја или вероватноће) – када нема другог решења, или када су трошкови предузимања мера већи од користи која би се добила предузимањем таквих мера;
4. смањивање/ублажавања ризика - предузимање мера којим ће се смањити утицај ризика или вероватноћа ризика.

Наведене мере треба да буду одговарајуће, трошковно ефикасне, свеобухватне и у непосредној вези са значајем ризика. Процедуре за управљање ризиком подразумевају посвећеност и учешће свих запослених. Руководилац Комесаријата или унутрашње организационе јединице у сарадњи са запосленим одговорним за управљање ризиком или Радном групом, одлучују о поступању по ризицима који могу угрозити остварење циљева из њихове надлежности. О поступању по ризицима значајним за целокупно пословање Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије одлучује комесар на основу предлога Радне групе, на сопствену иницијативу или на предлог руководиоца унутрашње организационе јединице. Кључни ризици на које Комесаријат приоритетно делује су ризици који:

- имају за последицу повреду закона и других прописа;
- могу довести до значајних финансијских губитака;
- представљају претњу успешном завршетку пројекта, програма или активности;
- доводе у питање сигурност запослених;
- могу озбиљно утицати на углед организације.

Имплементација и унапређење процеса управљања ризицима утичу на боље планирање и економичност, повећање ефикасности, боље одлучивање, јачање поверења у управљачки систем и остале активности које су од значаја за развој позитивног пословног амбијента.

## 5. Праћење ризика

Праћењем и контролом примене одговора и реакције на ризик можемо утврдити да ли стратегија даје жељене резултате и да ли је потребно мењати и уводити нове одговоре и реакције на ризик. Пошто реализација највећег броја пројеката траје дужи временски период неопходно је непрекидно праћење и контрола одговора и реакција на ризик и евентуално увођење нових стратегија које ће бити успешније од претходних. На тај начин, целокупан процес управљања ризиком претвара се у трајни процес, с тим да се стратегија ризика ажурира на сваке три године, а по потреби и чешће у случају када се контролно окружење значајније измени, што је прописано чланом 7. Правилника.

## IV. ОДГОВОРНОСТИ

У складу са чланом 12. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, управљање ризицима је једна од најзначајнијих одговорности управљачке структуре.

Сходно члану 14. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, руководиоци унутрашњих организационих јединица, у складу са додељеним задацима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и управљање ризицима. У циљу испуњавања обавезе из управљачке одговорности, руководиоци ће осигурати услове потребне за несметано одвијање свих активности управљања ризицима и увођење одговарајућих и ефикасних механизма за њихово смањивање на прихватљив ниво. Сви запослени су укључени у управљање ризицима и треба да буду свесни своје одговорности у идентификовању и управљању ризиком.

## V ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

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

В.Д. КОМЕСАРА  
Владимир Цуцић







### Регистар ризика

<b>Организациона јединица:</b>						
<b>Пословни процес:</b>						
<b>Циљ пословног процеса:</b>						
<b>Ризик</b>	<b>Носилац процеса у коме је препознат ризик</b>	<b>Утицај - Вероватноћа</b>	<b>Потребне радње</b>	<b>Ко управља превентивним мерама</b>	<b>Датум</b>	<b>Датум следеће провере</b>

## Образец за управљање ризиком

Реф.		Назив	
Организациони циљ			
Систем или процес			
Опис ризика			
Узрок ризика			
(могућа) Последица ризика			

<b>Процена ризика – Инхерентни ризик</b>			
Утицај	Рангирање	Велики/средњи/мали	
Разлози			
Вероватноћа	Рангирање	Велика/средња/мала	
Разлози			

<b>Решавање ризика</b>			
Апетит за ризиком?	Велики/средњи/мали		
Прихватљив?	Толерисати – нису потребне даље радње	Неприхватљив?	Решавати ризик - видети ниже
Средство за решавање ризика		Третирати, трансферисати или укинути	
Контролне активности или друге радње које треба предузети			

Процена ризика – Резидуални ризик (након контролних активности)			
Утицај	Рангирање	Велики/средњи/мали	
Вероватноћа	Рангирање	Велика/средња/мала	

Планирање за случај непредвиђених ситуација (шта ако се ризик материјализује)	
Радње које треба предузети	

Праћење ризика			
Носилац ризика		Одговоран .... (коме)	
Индикатори ризика			
Индикатор		Извор	Фреквенција

Контрола	Датум
Образац попунио	
Образац ажурирао	
Образац ажурирао	
Образац ажурирао	
Образац ажурирао	