

Република Србија

МИНИСТАРСТВО
УНУТРАШЊЕ И СПОЉНЕ ТРГОВИНЕ

ПЛАН
УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Београд, 2025. година



На основу члана 7. став 2. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 89/19), а у вези са чланом 81. 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, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24), доносим

ПЛАН УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊЕ И СПОЉНЕ ТРГОВИНЕ ЗА ПЕРИОД 2025. - 2027. ГОДИНЕ

1. Сврха и значај

План / Стратегија управљања ризицима у Министарству унутрашње и спољне трговине за период од 2025-2027. године (у даљем тексту: План) представља оквир за праћење управљања ризицима, као неопходног елемента финансијског управљања и контроле у Министарству унутрашње и спољне трговине.

Према Закону о буџетском систему, финансијско управљање и контрола се организује као систем процедура и одговорности свих лица у организацији, сходно чему 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 дефинисане циљеве остварити кроз:

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 3) економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава;
- 4) заштиту средстава и података (информација).

Сврха Плана јесте да сви запослени у органу, односно Министарству унутрашње и спољне трговине (у даљем тексту: Министарство) развијају и примењују управљање ризицима у пословним процесима сагласно свом делокругу, овлашћењима и одговорностима садржаним у акту којим се уређује унутрашње уређење и систематизација радних места у Министарству, као и другим актима на снази.

Општи циљ Плана је унапређен процес управљања ризицима у Министарству и постизање истог се спроводи кроз остваривање посебних циљева Плана.

Посебни циљеви спровођења Плана проистекли су из анализе тренутног стања процеса управљања ризицима у Министарству од стране надлежне организационе јединице¹, и то:

- 1) развијен систем ефикасног праћења процеса управљања ризицима,
- 2) побољшано извештавање о процесу управљања ризицима.

¹ Група за планска документа и подршку управљању у оквиру Сектора за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције



2. Правни оквир и дефиниције

2.1. Правни оквир

Према Закону о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18), члан 23. став 3., министар је одговоран Влади и Народној скупштини за рад Министарства и стање у свим областима из делокруга министарства.

Одредбом члана 9. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 128/20, 116/ 22 и 92/23), прописано је да Министарство обавља послове државне управе који се, између осталог, односе и на координацију финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Чланом 80. Закона о буџетском систему (у даљем тексту: Закон) прописано је да интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија - Централна јединица за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ).

Чланом 81. ст. 1 и 2. Закона прописано је, између осталог, успостављање финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава и да иста обухвата следеће елементе:

- 1) контролно окружење;
- 2) управљање ризицима;
- 3) контролне активности;
- 4) информисање и комуникације;
- 5) праћење и процену система.

Полазећи од дефиниције финансијског управљања и контроле и напред наведеног, Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 89/19 - у даљем тексту: Правилник) којим су прописани заједнички критеријуми и стандарди за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава, предвиђено је чланом 7. Правилника, између осталог, да:

- управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу утицати на остварење циљева корисника јавних средстава, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени (став 1.);



- руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију/план² управљања ризиком која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени (став 2.);
- управљање ризицима обухвата следеће принципе (став 3.):
 - 1) Корисник јавних средстава 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 корисника јавних средстава као основ за одлучивање о начину управљања ризицима;
 - 3) Идентификовање и анализу промена у оквиру корисника јавних средстава које би могле значајније утицати на систем интерне контроле.

Приликом израде Плана, поред наведених закона и Правилника, коришћени су и:

- Директива о систему финансијског управљања и контроле у Министарству унутрашње и спољне трговине Број: 002801590 2024 14830 006 002 020 092 од 4. октобра 2024. године којом је уређено управљање ризицима, као саставни део система финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: Директива);
- Методолошко упутство за попуњавање образаца пословних процеса и образаца за утврђивање и процену ризика Број: 002434421 2024 14830 006 002 020 264 од 4. октобра 2024. године којом се ближе уређује начин попуњавања образаца пословних процеса и образаца ризика у Министарству (у даљем тексту: Методологија);
- Смернице за управљање ризицима ЦЈХ.

2.2. Дефиниције

Најважнији појмови који се користе у овом плану имају следеће значење:

Координатори за финансијско управљање и контролу (у даљем тексту: Координатори) су лица која координирају послове у вези са израдом пословних процеса и регистара ризика и сарађују са надлежном јединицом по питању развоја финансијског управљања и контроле, такође обавештавају руководиоце унутрашњих јединица о свим битним питањима у вези са управљањем ризицима.

Радна група за развој и ажурирање система финансијског управљања и контроле је група чији је задатак континуирани рад на развоју и ажурирању система финансијског управљања и контроле.

Средњорочни план Министарства јесте свеобухватан плански документ који се доноси за период од три године и који омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Израђује на основу важећих докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети

Дефинисање циљева представља полазну тачку приликом спровођења процеса управљања ризицима.

² Сагласно Закону о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) за потребе израде овог документа уместо термина стратегија управљања ризицима коришћено се израз план управљања ризицима.



Стратешки циљ је јасно описан и квантификован циљ Министарства који је потребно остварити током одређеног периода и, између осталог, наведен је у Средњорочном плану Министарства.

Оперативни циљ је остварење дефинисаног циља пословног процеса Министарства.

Ризик је било који неизвестан догађај, активност или пропуст који би могао да се догоди и неповољно утиче на постизање циљева.

Оперативни ризик је догађај, активност или пропуст који би могао да се догоди и, сходно томе, неповољно утиче на остварење циља пословног процеса.

Стратешки ризик је догађај, активност или пропуст који би могао да се догоди и, сходно томе, неповољно утиче на остварење општих, односно стратешких циљева Министарства.

Идентификовање ризика је процес утврђивања догађаја, активности или пропуста који могу угрозити остварење циљева.

Процена ризика је поступак којим се процењује утицај који ризик може да има на остваривање оперативних/стратешких циљева и одређује вероватноћа наступања ризика уз коришћење семафор матрице.

Категоризација ризика представља ризике груписане на екстерне, кадровске, техничке, организационе и регулаторне ризике.

Регистар ризика је обједињени документ свих идентификованих и процењених ризика (стратешких и оперативних) који могу имати негативан утицај на остваривање циљева.

Праћење ризика представља низ активности којима се врши провера:

- 1) настанка нових или престанка постојања старих ризика;
- 2) спровођења радње за смањење ризика;
- 3) промене (повећавања или смањивања) утицаја ризика на остваривање циљева;
- 4) промене (повећавања или смањивања) вероватноће наступања ризика.

Анализа ризика је скуп радњи којима се подаци о идентификованим и процењеним ризицима прикупљају и обрађују ради израде извештаја о ризицима.

Извештавање о ризицима је поступак израде аката којима се руководство обавештава о релевантним подацима у вези са управљањем ризицима.

Управљање ризицима је процес идентификовања и процене ризика, праћења, анализе и извештавања о ризицима.



Одговори на ризике представљају класификовање радњи потребних за смањење ризика, и то: третирање, трансфер, толерисање и избегавање.

3. Управљање ризиком - улоге, надлежности и одговорности

Имајући у виду сврху Плана, односно да сви запослени у Министарству учествују у развијању и примени управљања ризицима у пословним процесима сагласно свом делокругу, овлашћењима и одговорностима садржаним у акту којим се уређује унутрашње уређење и систематизација радних места у Министарству, као и другим актима на снази, неспорно је да сви имају одређене улоге, надлежности и одговорности у свом поступању.

У складу са тим,

1) министар:

- даје налог основним унутрашњим јединицама Министарства (секторима), Секретаријату и унутрашњим јединицама изван састава сектора и Секретаријата (Одељење и две групе) да идентификују ризике, у складу са циљевима Министарства;
- решењем утврђује регистар стратешких/оперативних ризика Министарства;

2) Унутрашње јединице/руководиоци унутрашњих јединица:

- идентификују ризике на Обрасцу за утврђивање и процену стратешких ризика и на Обрасцу за процену оперативних ризика;
- процењују ризике на Обрасцу за утврђивање и процену стратешких ризика и Обрасцу за процену оперативних ризика;
- одређују радње за смањење ризика на прихватљив ниво на Обрасцу за утврђивање и процену стратешких ризика и Обрасцу за процену оперативних ризика, водећи рачуна да радње буду конкретне, мерљиве и временски одређене;
- спроводе радње за смањење ризика приликом обављања послова из свог делокруга;
- управљају ризицима из унутрашњих јединица у оквиру области за које су надлежни, у односу на циљеве из стратешких докумената, оперативних планова и пословних процеса, утичу на културу управљања ризицима и одређују приоритете међу ризицима.

3) Сектор за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције - Група за планска документа и подршку управљању:

- пружа стручну помоћ унутрашњим јединицама приликом идентификовања и процене ризика;
- обједињава податке садржане у обрасцима за утврђивање и процену стратешких ризика и обрасцима за процену оперативних ризика у Регистар стратешких ризика Министарства и Регистар оперативних ризика Министарства;
- предлаже доношење решења којим се утврђују регистри ризика.



4) Група за интерну ревизију:

- извештава министра о функционисању система интерних контрола; и
- процењује и вреднује управљање ризицима.

Такође, чланом 82. Закона прописано је да, између осталог, интерна ревизија:

- на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације (став 6.);

- пружа саветодавне услуге које се састоје од савета, смерница, обуке, помоћи или других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања ризицима датом организацијом, управљања ризицима и контроле(став 7).

4. Процес управљања ризицима

Управљање ризицима је процес који обухвата идентификовање, процену и праћење, анализу и извештавање о ризицима.

4.1 Идентификовање ризика

Најчешћи начини, односно технике које се користе за идентификовање ризика су:

- размена мишљења која ће омогућити да се сагледају одређени ризици који могу да утичу на остварење циљева Министарства;
- претходно искуство (прегледом попуњеног регистра ризика).

Приликом идентификовања ризика потребно је водити рачуна да узрок и последица ризика који би могли да утичу на остварење циљева Министарства буду јасно дефинисани.

Да би се успешно извршило идентификовање ризика и да би се обезбедио обухват свих области ризика, користе се категорије ризика у складу са Методологијом.

Стратешке ризике идентификују унутрашње јединице у саставу Министарства на Обрасцу за утврђивање и процену стратешких ризика (тзв. Образац 5).

Оперативне ризике идентификују унутрашње јединице у саставу Министарства на Обрасцу за процену оперативних ризика (тзв. Образац 4).

4.2 Процена ризика

Унутрашње јединице Министарства процењују стратешке ризике на Обрасцу за утврђивање и процену стратешких ризика, као и оперативне ризике на Обрасцу за процену оперативних ризика, користећи семафор матрицу у складу са Методологијом.

Ризици који су оцењени као ниски у семафор матрици се сматрају прихватљивим и означени су зеленом бојом - зелени ризици.



Жути ризици представљају ризике средњег нивоа, а црвени ризици су високо рангирани ризици који захтевају пажњу и брзу реакцију.

Табела 1: Семафор матрица

УТИЦАЈ	велики	3	6	9
	умерен	2	4	6
	мали	1	2	3
		ниска	средња	висока
		ВЕРОВАТНОЋА		

4.3 Праћење идентификованих ризика

Имајући у виду да процес управљања ризицима има за циљ да се изложеност ризицима сведе на прихватљив ниво предузимају се одговарајуће радње за смањење ризика које представљају одговор на идентификовани ризик и на тај начин се врши процес праћења ризика.

Одговори на ризик се, према Методологији, могу класификовати на:

- третирање,
- трансфер,
- толерисање, и
- избегавање ризика.

4.4 Анализа ризика

Анализа ризика представља скуп радњи којима се подаци о идентификованим и процењеним ризицима прикупљају и обрађују ради израде извештаја о ризицима сходно члану 19. Директиве.

За анализу ризика се, поред регистра ризика, може користити и Упитник за самооцењивање финансијског управљања и контроле у Министарству (у даљем тексту: Упитник).

5. Регистар ризика

Регистар ризика је обједињени документ свих идентификованих и процењених ризика (стратешких и оперативних) који могу имати негативан утицај на остваривање циљева Министарства.

У складу са тим, Министарство усваја два регистра ризика и то:

- Регистар стратешких ризика и
- Регистар оперативних ризика.



5.1. Регистар стратешких ризика

Унутрашње јединице Министарства идентификују и процењују стратешке ризике на Обрасцу за утврђивање и процену стратешких ризика (тзв. Образац 5), по налогу министра или лица које он овласти сходно Закону, у односу на циљеве одређене у планским документима, као и у односу на све друге циљеве од стратешког значаја за Министарство. Образац за утврђивање и процену стратешких ризика, садржи и друге елементе прописане Директивом (нпр., радње потребне за смањење ризика, лица одговорна за спровођење радњи, категорије ризика).

Унутрашње јединице Министарства попуњене Обрасце за утврђивање и процену стратешких ризика достављају Сектору за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције - Групи за планска документа и подршку управљању ради провере, односно провере усклађености са Методологијом, те давања сугестија за корекције и обједињавања коначних верзија у Регистар стратешких ризика.

Регистар стратешких ризика представља документ којим су обједињени сви идентификовани и процењени стратешки ризици Министарства и садржи елементе прописане Директивом.

Регистар стратешких ризика се ажурира сваке године у складу са тренутним стањем, као и по потреби, а нарочито након измене Средњорочног плана Министарства који, између осталог, садржи циљеве из докумената јавних политика у надлежности Министарства, односно циљеве који су преузети из наведених докумената у Средњорочни план Министарства.

Регистар стратешких ризика утврђује министар решењем.

5.2. Регистар оперативних ризика

Министар или лице које он овласти сходно Закону налаже руководиоцима унутрашњих јединица Министарства да изврше процену оперативних ризика на Обрасцу за процену оперативних ризика (тзв. Образац 4). Образац за процену оперативних ризика садржи и друге елементе прописане Директивом (нпр. радње потребне за смањење ризика, лица одговорна за спровођење радњи, категорије ризика).

Унутрашње јединице Министарства попуњене Обрасце за процену оперативних ризика достављају Сектору за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције - Групи за планска документа и подршку управљању ради провере усклађености са Методологијом, те давања сугестија за корекције и обједињавања коначних верзија у Регистар оперативних ризика.

Регистар оперативних ризика представља документ којим су обједињени сви идентификовани и процењени оперативни ризици Министарства и садржи елементе прописане Директивом.



Регистар оперативних ризика мења се по потреби, а најмање једном годишње.

Регистар оперативних ризика утврђује министар решењем.

6. Извештавање о ризицима

6.1. Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле

Одредбом члана 81. став 5. Закона прописана је обавеза руководиоца корисника јавних средстава до 31. марта текуће године за претходну годину да на прописани начин извештава министра о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле.

Чланом 19. Правилника прописана је обавеза руководиоца корисника јавних средстава да извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину на обрасцима које припрема Централна јединица за хармонизацију, односно Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: Годишњи извештај).

Министар или лице које он овласти, сходно Закону, налаже руководиоцима унутрашњих јединица Министарства да одговоре на питања из Годишњег извештаја сагласно делокругу и своје одговоре доставе Сектору за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције - Групи за планска документа и подршку управљању, ради обједињавања, у року тачно одређеном у налогу.

Попуњен и потписан Годишњи извештај доставља се Министарству финансија - ЦЈХ, сагласно Закону и Правилнику, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.

6.2. Годишњи извештај

Сектор за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције - Група за планска документа и подршку управљању израђује Годишњи извештај који се састоји из основних питања из области финансијског управљања и контроле.

Годишњи извештај попуњавају све унутрашње јединице Министарства, као и јединице изван састава Сектора и Секретаријата и достављају Сектору за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције - Групи за планска документа и подршку управљању ради провере тачности одговора на питања да би на основу тога израдила извештај, као и предлоге за унапређење финансијског управљања и контроле у Министарству које, ради даљег поступања, доставља руководиоцу органа.



7. Преглед и одобравање

План се доноси за период од 2025. до 2027. године.

Спровођење Плана прати Сектор за пословни развој, управљање пројектима и европске интеграције - Група за планска документа и подршку управљању, као унутрашња јединица надлежна за развој финансијског управљања и контроле у Министарству.

План се, према члану 7. став 2. Правилника, ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније имену (по потреби, а нарочито уколико наступе промене у Министарству, значајне промене у унутрашњем уређењу, односно обављању послова из делокруга Министарства, као и у другим оправданим случајевима).

Овај план ступа на снагу наредног дана од дана доношења.

МИНИСТАРСТВО
УНУТРАШЊЕ И СПОЉНЕ ТРЕГОВИНЕ

Број: 00384149 2025 14830 006 002 020 264
Датум: 13. март 2025. године

По Одлуци председника Владе да врши овлашћења
министра унутрашње и спољне трговине

Број: 119-00-118/2024-01

од 25. новембра 2024. године

МИНИСТАР ПРИВРЕДЕ

Адријана Месаровић

