

KLASA: 470-01/15-01/00002  
URBROJ: 2181/01-01-15-02  
Split, 18. veljače 2015. godine

Na temelju članka 11. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine“ broj 141/06) i članka 52. Statuta Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ broj 17/09, 11/10, 18/13, 39/13 i 46/13 - pročišćeni tekst), Gradonačelnik Grada Splita dana 18. veljače 2015. godine, donosi

**ZAKLJUČAK**  
**o donošenju Strategije upravljanja rizicima Grada Splita**

1. Donosi se Strategija upravljanja rizicima Grada Splita.
2. Strategija upravljanja rizicima Grada Splita sastavni je dio ovog Zaključka.
3. Ovaj Zaključak objavit će se u „Službenom glasniku Grada Splita“.

**GRADONAČELNIK**

**Ivo Baldasar**

**DOSTAVITI:**

1. Upravnom odjelu za financije, pročelnici Ljiljani Vučetić, ovdje
2. Upravnom odjelu za financije, Nikoli Letiloviću, ovdje
3. Uredništvu „Službenog glasnika Grada Splita“, ovdje
4. Pismohrani, ovdje

# STRATEGIJA UPRAVLJANJA RIZICIMA GRADA SPLITA

## Sadržaj

### I. UVOD

### II. SVRHA I CILJEVI STRATEGIJE UPRAVLJANJA RIZICIMA

### III. POLITIKA UPRAVLJANJA RIZICIMA

Donošenje Strateških i operativnih ciljeva

Utvrđivanje rizika

Procjena rizika

Postupanje po rizicima

Praćenje i izvješćivanje o rizicima

### IV. KOMUNIKACIJA I UČENJE O UPRAVLJANJU RIZICIMA

### V. KLJUČNI POKAZATELJI USPJEŠNOSTI

## I. UVOD

Upravljanje rizicima je neizostavan element dobrog upravljanja i ostvarivanja zacrtanih ciljeva. Obveza poduzimanja aktivnosti u cilju provedbe procesa upravljanja rizicima propisana je Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine“ broj 141/06; dalje u tekstu: Zakon). Prema odredbama Zakona, upravljanje rizicima podrazumijeva cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika te poduzimanja potrebnih radnji u svrhu smanjenja rizika.

U cilju provedbe navedenih aktivnosti, u skladu s metodologijom za provedbu procesa upravljanja rizicima u javnom sektoru Republike Hrvatske, donosi se Strategija upravljanja rizicima Grada Splita (dalje u tekstu: Strategija).

Strategija daje pregled politike upravljanja rizicima i načina na koji se njima upravlja.

Rizici s kojima se suočava Grad su brojni, a mogu se odnositi na:

- nepravilno i nezakonito poslovanje, ali i neekonomično, neučinkovito ili nedjelotvorno obavljanje poslova i upravljanje javnim sredstvima;
- opasnost po život i zdravlje stanovnika Grada
- opasnost otuđenja i gubitka imovine Grada;
- nepovoljne učinke na pružanje kvalitetne javne usluge;
- sve ono što može naštetiti ugledu Grada i smanjiti povjerenje javnosti u Gradsku upravu.

Reforme u sustavu proračuna obuhvaćaju sve faze rada, od strateškog planiranja do realizacije planova. To podrazumijeva utvrđivanje i usklađivanje misije, vizije, strateških (općih) i operativnih (posebnih ciljeva), definiranje načina rada i razvoj poslovnih procesa i programskog planiranja, realizaciju i praćenje realizacije aktivnosti i ostvarivanja ciljeva programa pomoću utvrđenih pokazatelja uspješnosti.

Prepoznavanje prijetnji i slabosti koje mogu dovesti do nastanka rizika kao i definiranje mjera koje treba poduzimati sa ciljem sprečavanja njegovog nastanka ili umanjenja njegove posljedice obaveza su ne samo rukovodstva već i svih zaposlenih u gradskoj upravi, proračunskim korisnicima i javnim poduzećima u vlasništvu Grada.

Upravljanje rizicima postaje nužnost i potreba u procesu planiranja i donošenja odluka, ali i jedan od alata za poboljšanje učinkovitosti i djelotvornosti poslovanja na svim razinama.

## II. SVRHA I CILJEVI STRATEGIJE UPRAVLJANJA RIZICIMA

Rizik je povezan sa mogućnošću nastanka događaja (vanjskih i unutarnjih) koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva, na realizaciju programa rada, na imovinu ili na pružanja kvalitetne usluge građanima.

Upravljanje rizicima važan je dio strateškog i operativnog planiranja. Svrha strategije upravljanja rizicima je povećati izglednost realizacije strateških i operativnih ciljeva te stvaranje radnog okruženja koje doprinosi povećanju kvalitete rada. Razmatranje slabosti i

prijetnji koje mogu biti uzrok nastupanja rizika treba postati sastavni dio redovnih radnih zadataka na svim razinama rada i rukovođenja.

Ciljevi i sa njima povezane aktivnosti, sadržani u strateškim, operativnim ili financijskim planskim dokumentima polazna su osnova za utvrđivanje rizika na razini gradskih upravnih tijela i njihovih unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Ciljevi predstavljaju očekivane rezultate svake pojedine ustrojstvene jedinice ili organizacije u cjelini. Oni su proizvod procesa planiranja i neophodni su za usklađivanje i koordiniranje aktivnosti u organizaciji.

Postavljanje ciljeva i njihovo programsko razlaganje pomaže u planiranju budućih aktivnosti, utvrđivanju prioriteta, racionalnoj raspodjeli raspoloživih resursa, povećanju učinkovitosti i djelotvornosti (praćenju napretka u odnosu na realizaciju i ostvarivanje ciljeva).

Osim rizika vezanih uz poslovanje Grada, strategijom se žele dobiti informacije o najznačajnijim rizicima proračunskih korisnika, poduzeća u vlasništvu Grada i drugih organizacija s kojima se zajednički provode programi i projekti u svrhu ostvarenja postavljenih ciljeva.

Kako bi upravljanje rizicima postalo sastavni dio procesa planiranja, prilikom izrade svih planskih dokumenata kojima se utvrđuju strateški i operativni ciljevi, razmatraju se rizici koji mogu utjecati na njihovu provedbu.

Ova strategija ima za cilj:

- osigurati radno okruženje koje će aktivno podržavati uspostavu procesa upravljanja rizicima;
- poboljšati učinkovitost upravljanja rizicima u svim područjima iz djelokruga rad Gradske uprave;
- omogućiti da se steknu i poboljšaju vještine upravljanja rizicima;
- uspostaviti učinkovite kanale komunikacije o rizicima i aktivnostima koje se u tu svrhu poduzimaju;
- osigurati da je upravljanje rizicima u skladu sa Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna (Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija).

### **III. POLITIKA GRADA PREMA RIZICIMA**

Grad se zalaže za učinkovito upravljanje rizicima koji prijete kvalitetnom obavljanju njegovih funkcija. Realizacija programa rada i zacrtanih ciljeva Grada, dužnosnici i zaposlenici, vanjski suradnici i partneri, raspoloživa financijska sredstva i sposobnost za pružanje kvalitetnih usluga i rezultata stalno su pod utjecajem rizika.

Grad će voditi registar rizika kojima treba upravljati, tako da se prijetnje izbjegnu ali prilike ne propuste. Svi su pozvani da daju svoj doprinos ostvarivanju Strategije upravljanja rizicima i unapređenju rada.

Stvaranje suvremenog okruženja unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru vodi računa o rizicima kojima je organizacija izložena, a narav im je prvenstveno preventivna ne bi li greške i probleme prijevare i korupcije rješavale i prije nego što se uopće stignu i pojaviti. Stvaranjem pozitivne klime unutar organizacije i poticanjem kulture upravljanja rizicima treba osigurati prelazak sa ustaljenog, na inspekcijskom nadzoru utemeljenog kontrolnog okruženja, gdje se naglasak ponajprije stavlja na otkrivanje grešaka unutar skupine temeljnih transakcija (najčešće naknadno), na suvremeni sustav unutarnje kontrole, gdje je upravljački naglasak na sprječavanju možebitnih budućih grešaka, prijevera i korupcije, kao i na učinkovitosti, djelotvornosti i ekonomičnosti tj. vrijednosti ostvarenoj za uložena sredstva.

Stavovi Grada prema rizicima mogu se sažeti u nekoliko točaka:

- Sve aktivnosti i projekti koje provodi Grad moraju biti u skladu s misijom, vizijom i ciljevima Grada, a ne u suprotnosti s njima;
- Sve aktivnosti koje provodi Grad u svakom trenutku će biti u skladu sa zahtjevima zakonodavnog okvira;

- Svi programi, projekti i aktivnosti koje provodi Grad i s njima povezani rashodi i izdaci moraju biti usklađeni sa ciljevima, obrazloženi i obuhvaćeni Proračunom Grada.
- Standardizacija načina rada, uvođenje procesnog pristupa, edukacija i jačanje kompetencija zaposlenih, bolja primjena ICT tehnologije i pojednostavljenje procedura doprinosi transparentnom radu i umanjuje prilike za nastanak štetnih rizika
- sve aktivnosti koje provodi Grad, a koje nose rizike sa značajnim štetnim posljedicama ili druge štete za ugled Grada će se izbjeći;

#### **IV. PROCES UPRAVLJANJA RIZICIMA**

Ciklus upravljanja rizicima koji uspostavlja Grad, sastoji se od pet koraka:

##### **Donošenje Strateških i operativnih ciljeva**

Cilj je rezultat koji Grad želi ostvariti, odnosno željeno buduće stanje čije se ostvarenje očekuje u određenom razdoblju. Glavni ciljevi iskazani su izjavom o Misiji, Viziji, Strateškim (općim) ciljevima. Pri donošenju strateških ciljeva polazi se od potreba Grada ali i ovlasti koje proizlaze iz samoupravnog djelokruga Grada. Valja imati u vidu potrebnu usklađenost ovih ciljeva sa planovima i strateškim ciljevima višeg reda (Regionalna samouprava, Vlada i Ministarstva Republike Hrvatske, Europska Unija).

Svi proračunski korisnici i javna poduzeća u vlasništvu grada referenciraju se na ove ciljeve. Sukladno svrsi postojanja usklađuju s njima svoju viziju i strateške ciljeve te vrše njihovo razlaganje na operativne (posebne) ciljeve i aktivnosti potrebne za njihovu kvalitetnu realizaciju. Već prilikom postavljanja operativnih ciljeva treba voditi računa o njihovoj realnosti i potrebnim resursima, ali i o prilikama i prijetnjama koje mogu utjecati na njihovu realizaciju.

Rukovoditelji na različitim razinama upravljanja, sukladno dodijeljenim ovlastima i odgovornostima, odgovorni su za razlaganje i ispunjavanje ciljeva i programa u okviru svojih nadležnosti, a time i za upravljanje rizicima u poslovnim procesima i projektima kojima rukovode.

##### **Utvrđivanje rizika**

Prijedlog za utvrđivanje rizika može dati bilo koji sudionik u procesima realizacije ciljeva i radnih aktivnosti Grada. Utvrditi rizik znači da je isti identificiran nazivom i ciljem na koji se odnosi, da je opisan u odnosu na aktivnosti na koje se odnosi, te da su date neke naznake mogućeg uzroka (određene prijetnje i slabosti) i potencijalne posljedice njegove pojave.

Osnova za utvrđivanje rizika su procesi i aktivnosti u repozitoriju poslovnih procesa svih sudionika realizacije, te njihove veze sa vanjskim okruženjem.

Prilikom utvrđivanja rizika valja voditi računa o grupama rizika povezanim sa:

- Vanjskim okruženjem (socioekonomske prilike, geopolitičke prilike, prirodne katastrofe, političke odluke i prioritete izvan korisnika proračuna, vanjski partneri i zainteresirana javnost)
- Internim okruženjem (planiranje, procesi, oprema, ICT sustavi i ostali sustavi podrške poslovanju, educiranost i kompetentnost zaposlenih, otpori promjenama, kanali komunikacije kao i kvaliteta i pravovremenost informacija, interne političke odluke, etika i zakonitost postupanja)
- Nepravilnostima, prevarama i korupcijom

Utvrđivanje rizika uključuje identifikaciju potencijalnih rizika za uspješno ostvarivanje strateških i operativnih ciljeva. Rizici se utvrđuju u Obrascu za utvrđivanje i procjenu rizika i evidentiraju se u registru rizika koji se ustrojio na razini Grada i/ili svakog pojedinog sudionika.

Imenovani koordinator/i za rizike gradskih upravnih tijela vode i ažuriraju registre rizika. Pročelnici gradskih upravnih tijela i voditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica upravljaju rizicima i osiguravaju informacije potrebne za redovito vođenje i ažuriranje registara rizika.

## Procjena rizika

Procjena rizika se vrši na temelju ulaznih informacija :

- procjeni učinka rizika;
- procjeni vjerojatnosti pojave rizika;

Kod procjene učinka rizika i vjerojatnosti njegovog nastupanja, potrebno je voditi se iskustvenim i stvarnim podacima o nastupanju pojedinih uzroka rizika u proteklim razdobljima. Pri tome osim internih iskustava i podataka treba uzeti u obzir i informacije o rizicima koji su se već događali drugima iz užeg i šireg okruženja.

Matrica rizika koja je prikazana na sljedećoj slici koristit će se u Gradu za mjerenje rizika.

UČINAK	Velik	Žuta	Žuta	Crvena	Crvena	Crvena
	Umjeren	Zelena	Zelena	Žuta	Crvena	Crvena
	Malen	Zelena	Zelena	Zelena	Žuta	Žuta
		Niska	Srednja	Visoka		
		VJEROJATNOST				

**Slika 1 Matrica rizika**

Učinak rizika ocjenjuje se bodovanjem od 1 do 5.

Na osnovu skale iz matrice rizika razlikujemo malen, umjeren i velik mogući učinak nastupanja rizika.

Vjerojatnost nastanka rizika ocjenjuje se bodovima od 1 do 5 te se moguće procjene kreću u rasponu od niske, srednje do velike vjerojatnosti nastupanja rizika.

Ukupna izloženost riziku dobiva se množenjem bodova za učinak s bodovima za vjerojatnost (tako se rizik s najvećim učinkom i najvećom vjerojatnošću, koje bodujemo ocjenom 5, može procijeniti s najviše 25 bodova).

Ukupna izloženost riziku može biti niska, srednja i visoka što je u matrici rizika prikazano različitim bojama:

- Zelena – niska ukupna izloženost
- Žuta – srednja ukupna izloženost
- Crvena – visoka ukupna izloženost

Ove boje ujedno znače granicu prihvatljivosti rizika. Kod rizika čija se procjena ukupne izloženosti kreće unutar zelenih polja nije potrebno poduzeti nikakvo dodatno daljnje djelovanje. Rizike koji se nalaze u žutim poljima potrebno je nadzirati i poduzimati mjere unapređenja kako bi se ukupna izloženost dovela na razinu - niska. Rizike koji se nalaze u crvenim poljima treba posebno nadzirati i poduzimati mjere za izbjegavanje njihovog nastanka i/ili mjere kojima bi se minimizirao učinak eventualnog nastanka.

Unapređivanje načina rada i otklanjanje slabosti treba uvijek doprinositi padu ukupne izloženosti.

Još u fazi planiranja posebnu pozornost treba posvetiti rizicima visoke ukupne izloženosti ako učinak:

- predstavlja izravnu prijetnju uspješnom ostvarivanju ciljeva odnosno završetku programa, projekta i odvijanju poslovnih procesa i aktivnosti;

- može dovesti do značajnih financijskih gubitaka i ako će uzrokovati znatnu štetu drugim zainteresiranim stranama (građanima, dobavljačima, drugim korisnicima proračuna, itd.);
- ako je posljedica rizika povreda zakona i propisa;
- ako se dovodi u pitanje sigurnost imovine, građana i zaposlenika;

### **Postupanje po rizicima**

Na osnovu procjene rizika planiraju se potrebne mjere i aktivnosti kao odgovor odnosno reakcija na izloženost riziku. Reakcija i odgovor na izloženost riziku trebaju biti primjereni potencijalnom učinku. Za svaki rizik treba odabrati odgovarajući odgovor.

Izdvajamo tri grupe mogućih odgovora na rizike:

- Prihvatanje rizika - mogućnosti odgovora na rizik su ograničene i/ili su troškovi odgovora na rizik nerazmjerni u odnosu na moguće koristi.
- Izbjegavanje rizika – primjereni odgovor kroz unapređenje kvalitete rada i poslovnih procesa (podrazumijeva edukaciju i razvoj kompetencija zaposlenih, primjenu napredne tehnologije i opreme, promjene načina rada i ponašanja, korištenje iskustava i primjera dobre prakse, uključivanje zainteresirane javnosti, suradnju na ostvarivanju ciljeva sa svim organizacijama u okruženju i razvoj uzajamno korisnih partnerskih odnosa)
- Prenošenje rizika – primjereni odgovor kroz prijenos rizika na treću stranu (osiguravateljski rizici, ugovorni i ovlašteni partneri).

Cilj postupanja po rizicima je smanjivanje /ublažavanje posljedica rizika kroz smanjenje vjerojatnosti njegovog nastanka ili smanjenje negativnog učinka njegovim nastankom. U nepredviđenim okolnostima svako postupanje koje doprinosi ostvarenju ovog cilja je poželjno.

Podaci o planiranju postupanja po rizicima i odgovori na rizike bit će sadržani u Obrascu za utvrđivanje i procjenu rizika te u registru rizika u kojem je definiran rok za izvršenje preventivno planskih radnji i odgovorna osoba za provođenje.

Isti treba biti usklađen sa mjerama koje se provode na unapređenju poslovnih procesa kroz razvoj i uspostavu sustava financijskog upravljanja i kontrola kao i sa planovima otklanjanja slabosti i nepravilnosti povezanim sa davanjem izvjava o fiskalnoj odgovornosti.

### **Praćenje i izvješćivanje o rizicima**

Upravljanje rizicima i upravljanje poslovnim procesima i njihovo unapređivanje je kontinuirani proces. Budući da se okruženje u kojem Grad posluje neprestano mijenja, pročelnici gradskih upravnih tijela, rukovoditelji proračunskih korisnika i javnih poduzeća provode redovite aktivnosti praćenja i izvješćivanja o rizicima.

Zbog navedenog, rizike treba redovno pregledavati i razmatrati kako bi odgovori na rizike ostali učinkoviti. O nastancima rizika visokog učinka potrebno je odmah izvijestiti neposrednog rukovoditelja koji je dužan poduzeti mjere za smanjivanje/ublažavanje posljedica. Izvješćivanje o rizicima provodit će se po potrebi, a najmanje jednom godišnje kroz izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola.

## **V. KOMUNIKACIJA I UČENJE O UPRAVLJANJU RIZICIMA**

Komunikacijom o pitanjima povezanim sa upravljanjem rizicima unutar Grada, osigurat će se informacije potrebne za rad i prijenos znanja i iskustva.

Unutarnja i vanjska komunikacija o pitanjima rizika važna je obzirom da je:

- potrebno osigurati da svatko razumije osnovne pojmove i svoju ulogu u upravljanju slabostima i rizicima;
- potrebno osigurati da sve razine upravljanja traže i primaju odgovarajuće informacije o upravljanju rizicima;
- potrebno osigurati razmjenu iskustava i radionice na kojima će se razmatrati tuđa iskustva i međusobna povezanost različitih rizika i njihovih uzroka;

Komunikacija i učenje treba doprinijeti promjeni svijesti i izgradnji organizacijske kulture upravljanja rizicima. Pri tome je važno promovirati pozitivan pristup u istraživanju slabosti, prijetnji i prilika kako bi što bolje zadovoljili očekivanja i zahtjeve građana za modernijom i djelotvornijom upravom.

## **VI. KLJUČNI POKAZATELJI USPJEŠNOSTI**

Djelotvornost procesa upravljanja rizicima prati se na razini gradskih upravnih tijela i Grada u cjelini pomoću ključnih pokazatelja uspješnosti. Za svako područje djelovanja na osnovu programa rada definiraju se pokazatelji uspješnosti u odnosu na ekonomičnost (racionalnost u korištenju resursa), učinkovitost (obavljanje poslova u rokovima i na vrijeme) te u odnosu na djelotvornost (ostvarivanje ciljeva Grada i očekivanja građana).

U užem smislu pokazatelji uspješnosti rada sa rizicima odnose se na proces upravljanja rizicima, a odnose se na izradu, godišnje ažuriranje i razmatranje registara rizika gradskih upravnih tijela, proračunskih korisnika, javnih gradskih poduzeća. Isto tako ključni pokazatelji uspješnosti odnose se na praćenje prijava rizika i učestalost njihovog nastanka i uspješnost provedbe dodatnih mjera za ublažavanje posljedica i prevenciju rizika.

U pokazatelje uspješnosti možemo ubrojiti i sve druge mjere i poduzete aktivnosti, a povezane su sa uklanjanjem slabosti i prevencijom rizika (broj edukacija i tematskih radionica, broj polaznika, broj prijedloga, preporuka i inicijativa za unapređenje kao i broj provedenih prijedloga, preporuka i inicijativa).

Sve zajedno treba doprinijeti kvalitetnijoj usluzi i boljem ostvarivanju programa rada.