



## 13. Godišnji seminar unutarnjih revizora

# **Nove Smjernice za upravljanje rizicima u javnom sektoru**

Livio Gutvald

Ministarstvo financija  
Zagreb, prosinac 2017



REPUBLIKA HRVATSKA  
MINISTARSTVO FINACIJA

Katančićeva 5  
10000 Zagreb, Hrvatska  
Telefon: (01) 4591-333

# Kako upravljamo rizicima?



# Uvod

- Rezultati neupravljanja rizicima mogu se pronaći u:
  - nalazima DUR-a
  - nalazima unutarnje revizije
  - nalazima proračunskog nadzora
  - preporukama Vijeća EU-a
  - Nacionalnom programu reformi
  - sudskim presudama protiv korisnika proračuna
  - financijskom položaju institucije i iznosu javnog duga
  - ...



# Uvod

- ❑ Sa svrhom detaljnije razrade čl. 11 Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06) te jasnijeg dokumentiranja procesa upravljanja rizicima SHJ je donijela Smjernice za upravljanje rizicima kod korisnika proračuna 2009. godine
- ❑ Predviđene su sljedeće aktivnosti na sustavnom upravljanju rizicima
  - ❑ donošenje Strategije za upravljanje rizicima
  - ❑ imenovanje koordinatora za rizike
  - ❑ uspostavljanje registra rizika na razini ustrojstvenih jedinica
  - ❑ praćenje provedbe mjera za umanjeње rizika
  - ❑ izvještavanje čelnika korisnika proračuna o izloženosti institucije rizicima



## Uvod - uočene slabosti u dosadašnjoj praksi upravljanja rizicima

- Proces upravljanja rizicima još nije dovoljno dokumentiran
  - nepostojanje ažurnih baza podataka o rizicima
  - nepovezani podaci u strateškom planu i registru rizika
- Rizici uglavnom usmjereni na inpute
  - nedostatak ljudi
  - nedostatak financijskih sredstava
  - nedostatak opreme
- Upravljanje rizicima odvojeno od upravljanja poslovanjem
  - rizicima su se uglavnom bavili koordinatori za rizike
- Rizici se često parcijalno opisuju bez jasnog obrazloženja vjerojatnosti i učinka
  - nedostaju analize
  - nedostaju unificirani kriteriji (izbjegavanje subjektivnosti procjene )



## Uvod - uočene slabosti u dosadašnjoj praksi upravljanja rizicima

- Nedostaje pregled strateških rizika koji mogu ugroziti dugoročno poslovanje institucije, uzimajući u obzir
  - financijski položaj institucije
  - zadovoljstvo korisnika usluga javnog sektora
  - usklađenost politika s EU i sl.
- Nedostaje vertikalna integracija sustava upravljanja rizicima i izvještavanja (nadležna institucija i korisnici u nadležnosti)
- Izvješćivanje najviše upravljačke razine o najznačajnijim rizicima se svodi na objedinjavanje svih registara rizika po ustrojstvenim jedinicama bez sažetog pregleda izloženosti institucije rizicima
- Zbog gore navedenog izostala je podrška rukovodstva za formalno upravljanje rizicima





## Uvod - uočene slabosti u dosadašnjoj praksi upravljanja rizicima

- Pogrešna percepcija rizika
  - negacija poslovne aktivnosti (*službenik ne izvršava...*)
  - nepostojanje kontrolne mjere (*ne postoje kriteriji...*)
  - negacija cilja poslovnog procesa (*nepravovremeno, nezakonito...*)
  - kretanje trendova (*visoka stopa nenaplaćenih potraživanja...*)
  - negacija organizacijskih pretpostavki (*službenici, procedure, oprema...*)



## Uvod - uočene slabosti u dosadašnjoj praksi upravljanja rizicima

- ❑ Primjer neadekvatne distribucije rizika iz strateškog plana institucije XY
  - ❑ uglavnom pripadaju organizacijskim pretpostavkama
    - “nedostatak financijskih sredstava ...” u 14 od 42 rizika ili 33%
    - “nedostatak ljudskih resursa ...” u 5 od 42 ili 12%
- ❑ rizik koji nije u nadležnosti institucije XY
  - ❑ “ekonomska kriza i sl....” u 6 od 42 ili 14%





## Nove Smjernice za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora

- Proširuje se opseg primjene i na trgovačka društva i druge pravne osobe obveznike podnošenja Izjave o fiskalnoj odgovornosti
- Uvodi se podjela na strateške i operativne rizike
- Upravljanje strateškim i operativnim rizicima i koordinacija prikupljanja podataka za rizike stavlja se u nadležnost najviše razine rukovodstva
  - koordinator za strateške rizike
  - koordinator za operativne rizike
- Uspostava jedinstvenog registra rizika na razini institucije
- Traži se objektivnija procjena rizika temeljena na analizama uzroka i posljedica rizika, faktora rizičnosti i pokazatelja rizika, što zahtijeva i detaljnije prikupljanje analiziranje informacija



## Strateški i operativni rizici

- Strateški rizici** su neželjeni događaji koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje dugoročnih i srednjoročnih ciljeva
- Operativni rizici** su neželjeni događaji koji mogu nepovoljno utjecati na provedbu funkcija, aktivnosti i procesa
- Obzirom da je broj strateških rizika relativno malen, unutarnja revizija će se u svojim angažmanima pretežno baviti operativnim rizicima



# Strateški i operativni rizici

STRATEŠKI RIZICI

**Nacionalne/Sektorske strategije usvojene od Hrvatskog sabora i Vlade RH**  
**Dugoročni/srednjoročni planovi razvoja**  
**Strateški planovi ministarstava**  
**Županijske razvojne strategije, strategije razvoja gradova**  
**Nacionalni program reformi**  
**Program konvergencije RH**  
**Izveštaji vanjskih institucija o napretku RH**  
(izveštaji Europske komisije, Svjetske banke, preporuke Vijeća EU o Nacionalnom programu reformi, mišljenje na program konvergencije i sl.)  
**EU direktive i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva**  
**Izvešća vanjske revizije**  
(Državnog ureda za reviziju, ARPA-e, komercijalne revizije)  
**Izvešća unutarnje revizije**  
**Operativni planovi institucije**  
(financijski plan, godišnji plan rada, plan nabave, plan investicijskih održavanja)  
**Izvešća o realizaciji operativnih planskih dokumenata**  
(financijski izvještaji, izvještaj o radu, analize pritužbi i sudskih postupaka)  
**Izvešća o nepravilnostima**

OPERATIVNI RIZICI



## Strateški i operativni rizici

- ❑ Pokazatelji za razmatranje strateških rizika institucija u javnom sektoru
  - ❑ velik broj neriješenih predmeta
  - ❑ nezadovoljni korisnici javnih usluga
  - ❑ visoka stopa nenaplaćenih potraživanja
  - ❑ visoka stopa neplaćenih obveza
  - ❑ značajni gubici imovine
  - ❑ izgubljeni značajni sudski sporovi



# Faktori rizika

- Smjernice predviđaju korištenje faktora rizika i pokazatelja poslovanja
- Primjer faktora rizika u javnoj upravi
  - proceduralno pravna uređenost (sukob interesa, nerazdvajanje dužnosti, nedostatak procedura, manjkav pravni okvir, sporazumi...)
  - nedostatni resursi (nedovoljan broj službenika, nedovoljno financijskih sredstava...)
  - složenost sustava/programa (broj aktivnosti, sudionika, ustrojstvenih jedinica...)
  - stanje sustava financijskog upravljanja i kontrola
    - nalazi vanjske/unutarnje revizije (ostvareni rizik)
    - slabosti u Izjavi o fiskalnoj odgovornosti (ostvareni rizik)
    - prijevare/nepравilnosti (ostvareni rizik)
    - drugi ostvareni rizici tj. manjkav sustav kontrola (ostvareni rizik)





## Prilog 1: Iskazivanje procjene učinka rizika po područjima

Područje na koje će rizik utjecati	RAZINA UČINKA RIZIKA		
	Manjeg značaja	Umjeren	Značajan
Ostvarivanje strateškog cilja	Kašnjenje ili prepreka koja utječe na ostvarenje cilja	Ozbiljno kašnjenje u ostvarenju ciljeva	Nemogućnost ostvarivanja ciljeva
Financijske štete/gubici	Financijski učinak je manji od xx kn	Financijski učinak je veći od xx kn, a manji od xx kn	Financijski učinak je veći od xx kn
Pravni postupci	Žalbe na postupanje/rješenja	Pokretanje sudskih sporova	Izgubljeni sudski spor
Reputacija	Nepoželjna objava u medijima	Kontinuirana pozornost u medijima	Negativna kampanja masovnih medija (značajan gubitak povjerenja javnosti)
Ljudski faktor	Lakše ozljede zaposlenika/korisnika usluga	Teže ozljede zaposlenika / korisnika	Smrt zaposlenika / korisnika
Kontinuitet poslovanja	Ograničen/minimalan prekid u poslovanju	Značajan prekid poslovanja određenog broja ustrojstvenih jedinica	Prekid normalnog poslovanja cijele institucije
Šteta za okoliš	Zanemariv utjecaj na okoliš (zrak, voda, zemlja)	Privremeno zagađenje okoliša (zrak, voda, zemlja)	Trajno zagađenje okoliša (zrak, voda, zemlja)
Mišljenja/ocjene vanjskih strana (npr. vanjske revizije)	Bezuvjetno mišljenje vanjske revizije, ali s manjim slabostima	Uvjetno mišljenje vanjske revizije	Negativno/nepovoljno mišljenje vanjske revizije





## Prilog 2: Strateški rizik Ministarstva financija – kamatni rizik javnog duga

### **Opis rizika:**

*Povećanje tržišnih kamatnih stopa može uzrokovati rast troškova financiranja, što za posljedicu može imati povećanje tereta otplate duga*

### **Faktori rizika:**

- Kreditni rejting države*
- Kretanja na tržištima kapitala*



## Prilog 2: Strateški rizik Ministarstva financija – kamatni rizik javnog duga

### **□ Procjena rizika:** *(velik učinak i srednja vjerojatnost)*

*Učinak ovog rizika u slučaju da dođe do povećanja prosječne kamatne stope na dug za jedan postotni bod u razdoblju 2017. – 2019., može biti takav da bi javni dug krajem 2019. bio za 2,3 postotna boda iznad planiranog (77,6% BDP-a, umjesto 75,3% BDP-a).*

*Vjerojatnost aktiviranja ovog rizika ublažena je postojećom strukturom kamatnih stopa u kojoj na razini duga državnog proračuna više od 86% dugoročnih obaveza čine instrumenti s fiksnom kamatnom stopom.*

### **□ Mjere:**

*Refinanciranje dospijuća postojećih obaveza uz nižu nominalnu kamatnu stopu u odnosu na ugovorenu stopu obaveza u dospijecu (kratkoročna mjera). Dosljedna provedba održive fiskalne politike i posljedično unaprijeđenje kreditnog rejtinga države te time i smanjenje postojeće visoke premije rizika.*



## Prilog 3: Strateški rizik Ministarstva financija – valutni rizik javnog duga

### **Opis rizika:**

*Deprecijacija tečaja domaće valute može uzrokovati rast troškova financiranja, što za posljedicu može imati povećanje tereta otplate duga*

### **Faktori rizika:**

- *Gospodarska aktivnost*
- *Bilanca plaćanja / devizne rezerve*



## Prilog 3: Strateški rizik Ministarstva financija – valutni rizik javnog duga

### **Procjena rizika:** *(velik učinak i srednja vjerojatnost)*

*Deprecijacija domaće valute rezultirala bi većom razinom javnog duga kao i otežanim servisiranjem istog. Iz provedenog testa osjetljivosti proizlazi da deprecijacija kune prema euru od 15% podiže razinu javnog duga na 90,5% BDP-a u 2017. godini.*

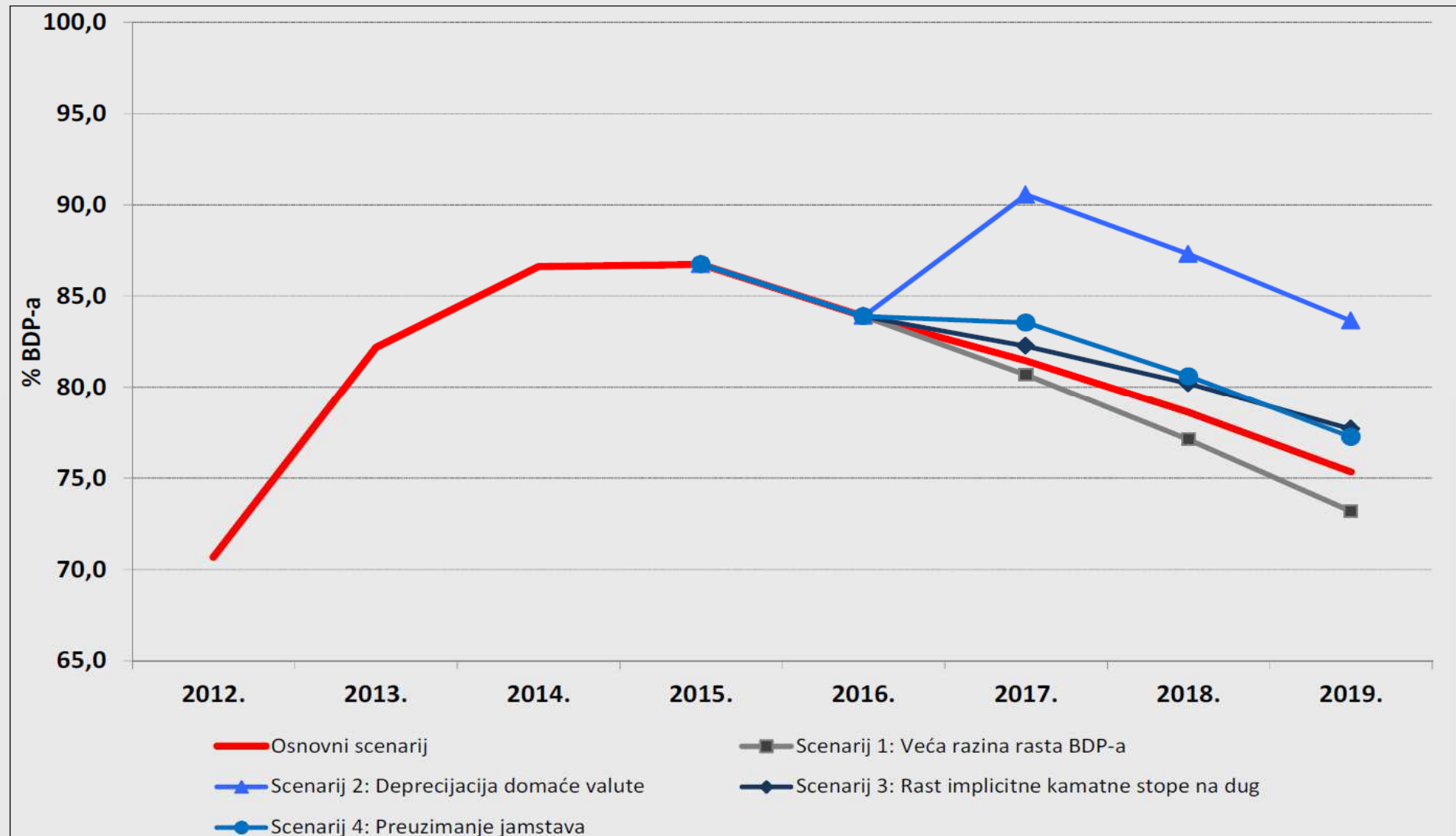
### **Mjere:**

*Iako je u strukturi ukupnog javnog duga većinska tuzemna komponenta, njen prevladavajući dio (oko 75%) denominiran je ili indeksiran u eurima. Predviđa se daljnji rast udjela kunske komponente u ukupnom dugu kroz primarne emisije na domaćem tržištu, kao i kroz mogućnosti zamjene dijela postojećih valutnih instrumenata u kunske.*



## Prilog 3: Javni dug – scenario analiza

*Grafikon 14: Kretanje udjela javnog duga u BDP-u prema određenim scenarijima*







## Prilog 3: Operativni rizici javne nabave iz perspektive unutarnje revizije

- Rizik 1: Potrebe za nabavom su pogrešno utvrđene
- Rizik 2: Prekinut ili poništen postupak javne nabave
- Rizik 3: Sklopljen je štetan ugovor za instituciju
- (Rizik 4: Nabavljena dobra i usluge ne udovoljavaju zahtjevima korisnika)