

Na temelju članka 7. Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15) i članka 60. stavka 1. točke 9. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16 i 2/18), gradonačelnik Grada Zagreba, 31. srpnja 2018., donosi

## **STRATEGIJU upravljanja rizicima Grada Zagreba**

### **I. UVOD**

Obveza upravljanja rizicima propisana je Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15; dalje u tekstu: Zakon). Prema odredbama Zakona, upravljanje rizicima podrazumijeva cjelovit proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika u odnosu na postavljene ciljeve te poduzimanja potrebnih mjera radi smanjenja rizika. U cilju provedbe navedenih aktivnosti, u skladu s metodologijom za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, donosi se Strategija upravljanja rizicima Grada Zagreba (dalje u tekstu: Strategija).

Upravljanje rizicima nije samo zakonska obveza, već ono pridonosi usmjeravanju raspoloživih resursa prema ključnim područjima poslovanja i s njima povezanim ciljevima, pruža učinkovit mehanizam kojim se postiže usredotočenost vodstva svih hijerarhijskih razina na prioritete te jača povjerenje u upravljački sustav.

Reforme u sustavu proračuna donijele su strateško planiranje, odnosno utvrđivanje općih i posebnih ciljeva, razvoj programskog planiranja te praćenje realizacije ciljeva programa uz pomoć utvrđenih pokazatelja uspješnosti. Stoga je upravljanje rizicima postalo nužnost i potreba u procesu planiranja i donošenja odluka, ali i jedan od alata za poboljšanje učinkovitosti poslovanja na svim razinama. Provedba ovog procesa omogućuje sagledavanje nepovoljnih okolnosti ili događaja nastanak kojih može nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva, odnosno poduzimanje mjera i aktivnosti u svrhu njihova ublažavanja na prihvatljivu razinu.

Svrha ove strategije je poboljšati sposobnost ostvarivanja ciljeva Grada Zagreba (dalje u tekstu: Grada) upravljanjem prijetnjama i prilikama te stvaranjem okruženja koje pridonosi većoj kvaliteti, djelotvornosti i rezultatima u svim aktivnostima i na svim razinama.

Ciljevi ove strategije su:

- poboljšati učinkovitost upravljanja rizicima Grada;
- osigurati okvir za utvrđivanje, procjenu, postupanje, praćenje i izvješćivanje o rizicima s kojim su upoznati i koji razumiju službenici na svim razinama Grada;
- utvrditi odgovornosti za upravljanje rizicima;
- osigurati da upravljanje rizicima obuhvaća sva područja rizika;
- osigurati da se upravljanje rizicima provodi u skladu sa Zakonom i metodologijom za upravljanje rizicima Ministarstva financija.

Strategija će se ažurirati po potrebi, ovisno o razvoju procesa upravljanja rizicima i promjenama metodologije upravljanja rizicima u poslovanju institucija javnog sektora.

### **II. TEMELJNI STAVOVI O UPRAVLJANJU RIZICIMA**

Grad se zalaže da upravljanje rizicima postane sastavni dio organizacijske kulture i procesa planiranja i donošenja odluka. Pri tome se upravljanje rizicima koristi kao alat za sprječavanje nastanka ili ublažavanje posljedica nepovoljnih događaja koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva, dovesti do poteškoća u obavljanju poslova iz djelokruga Grada, nanijeti štetu okolišu, imovini, službenicima, građanima i drugim zainteresiranim stranama. Osigurava se izobrazba upravljačke strukture i drugih uključenih službenika za provedbu učinkovitog

upravljanja rizicima. Kontinuirano se poboljšava praksa upravljanja rizicima u skladu s iskustvima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske, zemalja članica Europske unije i drugih zemalja.

### III. STRATEŠKI I OPERATIVNI RIZICI

Ciljevi sadržani u strateškim, operativnim ili financijskim planskim dokumentima Grada polazna su osnova za utvrđivanje rizika. Kako bi upravljanje rizicima postalo sastavni dio procesa planiranja, pri izradi svih planskih dokumenata kojima se utvrđuju strateški i operativni ciljevi razmatraju se rizici koji mogu utjecati na njihovo ostvarenje.

Strateški rizici su neželjeni događaji koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje utvrđenih strateških ciljeva i prioriteta Grada ili pojedinih javnih funkcija na razini države. Oni su usmjereni na korisnike usluga i druge zainteresirane strane, a upravljanje ovim rizicima u nadležnosti je gradonačelnika i najvišeg rukovodstva. Područja u kojima se strateški rizici mogu javiti su:

- politički ciljevi (rizici koji su povezani s nemogućnošću realizacije postavljenih političkih ciljeva i programa);
- financije (rizici koji mogu nepovoljno utjecati na dugoročnu financijsku održivost i stabilnost);
- socijalna zaštita (rizici koji mogu nepovoljno utjecati na mogućnost institucije da odgovori na demografske i socioekonomske trendove te promjene u očekivanjima interesnih skupina);
- tehnologija (rizici koji su povezani s načinima na koje se institucija nosi s tehnološkim promjenama, odnosno koliko je sposobna na njih odgovoriti te koliko je sposobna koristiti se tehnološkim promjenama u pružanju usluga korisnicima i građanima);
- zakonodavstvo (rizici povezani s promjenama regulative koja u velikoj mjeri utječe na promjene u poslovanju, može utjecati na porast troškova poslovanja, promjene u izvorima financiranja i slično);
- konkurentnost (rizici koji su povezani s konkurentnošću u pružanju usluga ili odnos cijene i kvalitete kad se usluge građanima mogu pružati putem javnih i privatnih institucija);
- korisnici/građani (rizici koji su povezani sa mogućnošću ispunjenja sadašnjih i budućih potreba, zahtjeva i očekivanja korisnika usluga u smislu kvalitete i brzine pružanja usluge);
- okoliš i klimatske promjene (rizici koji su povezani sa promjenama u okolišu, klimatskim promjenama i učinkom koji imaju na kvalitetu života građana i gospodarstvo).

Operativni rizici nepovoljno utječu na ciljeve sadržane u godišnjim planovima i programima rada, na provedbu poslovnih procesa, aktivnosti, programa i projekata radi njihova ostvarenja u zadanim rokovima, na kvalitetu usluga ili propuste u primjeni zakona i procedura. Upravljanje ovim rizicima odgovornost je pročelnika gradskih upravnih tijela i rukovoditelja drugih ustrojstvenih jedinica zaduženih za ostvarenje operativnih ciljeva te rukovoditelja proračunskih korisnika, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Grada (dalje u tekstu: institucije iz nadležnosti). Područja operativnih rizika uključuju:

- profesionalizam i kompetencije zaposlenika (rizici koji mogu biti povezani s neprofesionalnim ponašanjem zaposlenika, davanjem pogrešnih ili djelomičnih informacija/uputa, kašnjenjem u obradi zahtjeva građana);
- financije (rizici povezani s propustima u financijskom poslovanju, planiranju i izvršenju proračuna, postupcima javne nabave i ugovaranju);

- regulativu (rizici povezani s nepoštivanjem ili djelomičnim poštivanjem propisa i procedura što može dovesti do nepovoljnih mišljenja vanjske i unutarnje revizije, inspekcijskih nalaza, mogućih tužbi, sudskih postupaka);
- zaštitu ljudi, imovine i drugih resursa (rizici povezani sa sigurnošću zaposlenika ili korisnika usluga, zaštitom imovine od otuđenja, neovlaštenog korištenja, požara, neracionalnog postupanja);
- dobavljače i vanjske partnere (rizici povezani sa sposobnošću dobavljača da isporuče usluge/robe/radove na vrijeme i u skladu s ugovorenom cijenom, količinom, kvalitetom);
- tehnologiju (rizici povezani s informatičkim sustavima, opremom, strojevima);
- nepravilnosti i prijevare.

#### IV. PROCES UPRAVLJANJA RIZICIMA

Proces upravljanja rizicima koji provodi Grad obuhvaća četiri osnovne faze:

- utvrđivanje rizika;
- procjenu rizika;
- postupanje po rizicima;
- praćenje i izvješćivanje o rizicima.

**Utvrđivanje rizika** podrazumijeva identifikaciju događaja i određivanje ključnih rizika koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje strateških i operativnih ciljeva. Polazna osnova za utvrđivanje strateških ciljeva su strateški dokumenti Grada, analize postojećeg stanja za potrebe njihove izrade, informacije iz izvještaja o realizaciji strateških ciljeva, izvještaja državne revizije i drugih vanjskih revizija ili izvještaja koji upućuju na promjene/trendove u područjima od interesa za Grad, izmjene i dopune nacionalnoga i europskog zakonodavstva koji uređuju poslovanje Grada, odluke o kapitalnim investicijskim projektima, ulaganjima kroz javno-privatno partnerstvo i druge odluke od strateškog značenja. Operativni planski dokumenti primjerice, godišnji plan rada, financijski plan ili proračun, programi koji se donose uz proračun, plan nabave i slično osnova su za utvrđivanje operativnih rizika. Korisni izvori informacija za utvrđivanje ovih rizika uključuju izvještaje o realizaciji operativnih planskih dokumenata, izvještaje unutarnje i vanjske revizije, inspekcija ili proračunskog nadzora, izvještaje o obavljenim provjerama namjenskog korištenja dodijeljenih proračunskih sredstava na licu mjesta kod korisnika, informacije iz medija o teškoćama u poslovanju Grada ili drugih povezanih institucija, pripremljene projektne prijedloge, planove reorganizacije poslovanja i slično. Utvrđeni rizici trebaju sadržavati informaciju o uzrocima i posljedicama rizika, vrsti i području rizika.

Gradska upravna tijela, za ciljeve iz svoje nadležnosti, evidentiraju rizike u registru rizika. Imenovani koordinatori za rizike gradskih upravnih tijela vode i ažuriraju registre rizika. Pročelnici gradskih upravnih tijela i voditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica pružaju informacije potrebne za redovito vođenje i ažuriranje registara rizika. Osim rizika povezanih s poslovanjem Grada, osigurava se dobivanje informacija o najznačajnijim rizicima institucija iz nadležnosti s kojima se zajednički provode programi i projekti u svrhu ostvarenja postavljenih ciljeva. Za navedene programe i projekte utvrđuju se najznačajniji rizici, način razmjene informacija o utvrđenim rizicima i poduzetim mjerama za njihovo ublažavanje.

**Procjena rizika** podrazumijeva kvalitativnu analizu utvrđenih rizika s obzirom na njihovo značenje za ostvarenje postavljenih ciljeva i služi za utvrđivanje prioriternih rizika i mjera za njihovo ublažavanje. Rizici se procjenjuju ili mjere na temelju faktora rizičnosti te učinka i vjerojatnosti nastanka rizika. Pod faktorima rizičnosti podrazumijevaju se događaji, okolnosti ili trendovi koji mogu povećati vjerojatnost nastanka i učinka rizika, a odnose se na:

- financijsku značajnost (javna nabava, ugovori i investicijsko-razvojni projekti velike financijske vrijednosti, prihodi i rashodi s velikim udjelom u proračunu, promjene na stavkama financijskih izvještaja velike financijske vrijednosti, potencijalne obveze iz danih jamstava, zaduženja ili sudskih sporova, potencijalne obveze za neiskorištena kreditna sredstva, porast neplaćenih obveza ili nenaplaćenih potraživanja);
- složenost aktivnosti (višegodišnji programi i projekti, programi i projekti s većim brojem uključenih gradskih ureda i/ili institucija ili velikim brojem i pojačanim interesom vanjskih strana);
- značenje za ostvarivanje strateških ciljeva (programi, projekti i aktivnosti koji su u izravnoj vezi s realizacijom strateških ciljeva ili s kratkim rokovima za provedbu);
- osjetljivost po ugled (područja poslovanja s velikim brojem i interesom krajnjih korisnika, medija, civilnog društva i javnosti ili koja mogu biti predmet negativnog medijskog izvještavanja);
- razvijenost sustava unutarnjih kontrola (područja poslovanja s nedovoljno razvijenim sustavima unutarnjih kontrola, novi programi, projekti, aktivnosti, sustavi i procesi ili dodjela sredstava iz nacionalnih i/ili EU izvora vanjskim institucijama s nedovoljno razvijenim sustavima kontrola);
- opseg i intenzitet promjena u instituciji (područja poslovanja koja su predmet izmjena zakonske regulative, koja su izložena promjenama informacijskih sustava ili imaju znatnu fluktuaciju zaposlenika, reorganizaciju funkcija ili promjene rukovodstva);
- izloženost nepravilnostima i prijevarama (područja javne nabave, ugovori velike vrijednosti, gotovinske uplate/isplate, javno-privatna partnerstva i koncesije ili dodjele sredstava putem transfera, donacija i/ili subvencija);
- vrijeme od posljednje revizije / neovisnog pregleda (aktivnosti, programi, projekti koji nisu bili predmet revizije ili neovisne procjene te institucije iz nadležnosti koje nije revidirala vanjska revizija duže razdoblje);
- zahtjeve u smislu usklađenosti s propisima (broj i složenost propisa koji uređuju područje poslovanja ili novčane kazne u slučaju neusklađenosti).

Procjena učinka obuhvaća procjenu značajnosti posljedice ako se rizik ostvari. Pri procjeni vjerojatnosti procjenjuje se koliko je vjerojatno da se neki rizik, u pravilu štetan događaj, ostvari. Učinak i vjerojatnost rizika ocjenjuju se bodovima od 1 do 3 te je rizik značajniji što su vjerojatnost nastanka nepovoljnog događaja i njegov utjecaj na ostvarenje cilja veći. Procjenu financijskog učinka nastanka rizika nije moguće iskazati kod svih rizika, međutim bitna je kod naglašavanja izloženosti riziku i štete koju rizik može prouzročiti instituciji. Moguće ju je iskazati kod smanjenja prihoda ili broja korisnika usluga, povećanja troškova zaduživanja ili nenaplaćenih dospjelih potraživanja, prekršajnih novčanih kazni zbog nepostupanja sukladno zakonskim propisima, naknade štete zbog izgubljenih sudskih sporova, aktiviranja jamstva ili zadužnice, porasta troškova poslovanja zbog izmjena nacionalnih ili EU propisa i slično.

Ukupna izloženost riziku dobiva se množenjem bodova za učinak s bodovima za vjerojatnost. Može biti niska (ocjena 1 ili 2), srednja (ocjena 3 ili 4) i visoka (ocjena 6 ili 9). Povezano s utvrđivanjem granice prihvatljivosti rizika, ako je riječ o riziku niske razine, ne poduzimaju se dodatne mjere, rizike srednje razine nadzire i njima se upravlja provođenjem dodatnih mjera, dok rizici visoke razine zahtijevaju trenutnu provedbu mjera za njihovo ublažavanje.

Procjena rizika je osnova za utvrđivanje načina upravljanja rizicima ili **postupanja po rizicima**. Ovisno o značajnosti i ukupnoj izloženosti riziku, poduzimaju se mjere izbjegavanja, prenošenja, prihvaćanja te smanjivanja ili ublažavanja rizika. Navedene mjere trebaju biti prikladne, troškovno učinkovite, sveobuhvatne te u neposrednoj vezi sa

značajnošću rizika. Pročelnici gradskih upravnih tijela, u suradnji s voditeljima unutarnjih ustrojstvenih jedinica, odlučuju o postupanju po rizicima koji mogu ugroziti ostvarenja ciljeva iz njihove nadležnosti. O mjerama postupanja po rizicima značajnim za cjelokupno poslovanje Grada odlučuje gradonačelnik, u suradnji s najvišom razinom rukovodstva u Gradu i institucija iz nadležnosti. Mjere koje se poduzimaju ili se planiraju poduzeti u svrhu postupanja po rizicima evidentiraju se u registre rizika koji sadrže rokove i odgovorne osobe za njihovu provedbu.

Ključni rizici na koje Grad prioritetno djeluje su sljedeći:

- rizici koji su izravna prijetnja ostvarenju strateških i operativnih ciljeva i uspješnom završetku projekata, programa ili aktivnosti;
- rizici koji mogu uzrokovati znatnu štetu interesnim skupinama Grada (građanima, dobavljačima, Vladi Republike Hrvatske, Europskoj komisiji i dr.);
- rizici posljedica kojih je povreda zakona i drugih propisa;
- rizici nastanak kojih će dovesti do znatnih financijskih gubitaka;
- rizici koji dovode u pitanje sigurnost zaposlenika;
- rizici koji mogu ozbiljno utjecati na ugled Grada i smanjiti povjerenje javnosti.

Budući da se okruženje u kojem Grad posluje neprestano mijenja, pročelnici gradskih upravnih tijela i voditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica provode redovite aktivnosti **praćenja i izvješćivanja o rizicima**. Njima se procjenjuje učinkovitost upravljanja rizicima i potreba uvođenja dodatnih aktivnosti ublažavanja rizika. Sukladno tome, godišnje se ažuriraju registri rizika glede novih rizika, rizika za koje se provode dodatne aktivnosti ublažavanja, rizika koji su prihvaćeni te rizika na koje se nije moglo djelovati na planirani način. Ovisno o promjenama u okruženju revidiraju se postojeće procjene rizika. Izvješćivanje o rizicima je sastavni dio redovitih sastanaka rukovodstva na kojima se raspravlja o provedenim aktivnostima ublažavanja rizika i statusu izloženosti rizicima. Isto tako, jedanput godišnje, u travnju za prethodnu godinu, priprema se izvješće o provedenim aktivnostima ublažavanja rizika koje sadrži podatke o statusu provedbe aktivnosti (izvršeno, djelomično izvršeno, neizvršeno), obrazloženje za neizvršene ili djelomično izvršene aktivnosti s novim očekivanim rokom izvršenja, odnosno sažeti opis poduzetih aktivnosti.

## **V. REGISTAR RIZIKA**

Na razini Grada uspostavlja se jedinstveni registar rizika koji sadrži utvrđene strateške rizike, operativne rizike koji su povezani sa strateškim rizicima ili za koje se procijeni da ih je, s obzirom na učinke, potrebno pratiti na razini Grada. Isto tako, gradska upravna tijela i institucije iz nadležnosti uspostavljaju vlastite registre rizika. Registar rizika ažurira se jedanput godišnje, u travnju nakon izrade financijskih izvještaja za prethodnu godinu.

Minimalni elementi registra rizika su: naziv i opis rizika (uzrok i posljedica), vrsta rizika (strateški ili operativni), područje rizika, razina ukupne izloženosti (i financijski učinak rizika gdje je moguće), aktivnosti za ublažavanje rizika, odgovorne osobe i rok za izvršenje aktivnosti.

## **VI. ULOGE I ODGOVORNOSTI U PROCESU UPRAVLJANJA RIZICIMA**

Prema metodologiji upravljanja rizicima u poslovanju institucija javnog sektora, upravljanje rizicima jedna je od ključnih odgovornosti upravljačke strukture. Sukladno tome, gradonačelnik je odgovoran za određivanje i ostvarivanje ciljeva, upravljanje rizicima i uvođenje odgovarajućih i učinkovitih mehanizama za njihovo smanjivanje na prihvatljivu razinu. Radi ispunjavanja obveza koje proizlaze iz upravljačke odgovornosti, gradonačelnik osigurava uvjete potrebne za nesmetanu provedbu svih aktivnosti upravljanja rizicima te

najvišu razinu predanosti i potpore upravljanju rizicima. Također, rukovoditelji na različitim razinama upravljanja, sukladno dodijeljenim ovlastima i odgovornostima, odgovorni su za ispunjavanje ciljeva u sklopu svojih nadležnosti, a time i za upravljanje rizicima.

Koordinator za strateške rizike u suradnji s gradonačelnikom i najvišom razinom rukovodstva prikuplja podatke o strateškim rizicima, osigurava provedbu procjene strateških rizika radi utvrđivanja prioriteta, njihovo evidentiranje u registar rizika, praćenje koje provodi najviša razina rukovodstva te ažuriranje registra rizika, ovisno o prikupljenim podacima o stanju rizika i učinkovitosti aktivnosti za ublažavanje rizika na prihvatljivu razinu. Koordinator za operativne rizike u suradnji s pročelnicima gradskih upravnih tijela prikuplja podatke o operativnim rizicima, osigurava provedbu procjene operativnih rizika i utvrđivanje prioriteta, evidentiranje operativnih rizika u registar rizika i njegovo ažuriranje na temelju prikupljenih podataka o stanju rizika. Gradonačelnik imenuje koordinatora za strateške i operativne rizike Grada.

Pročelnici gradskih upravnih tijela, u suradnji s voditeljima unutarnjih ustrojstvenih jedinica, osiguravaju provedbu sustavnog upravljanja rizicima na razini gradskoga upravnog tijela na način da se:

- utvrde rizici povezani s ciljevima iz strateških, operativnih i financijskih planova te poslovnih procesa iz svoje nadležnosti;
- procijeni vjerojatnost nastanka rizika i njihovi učinci;
- utvrde načini postupanja po rizicima koji su neprihvatljivi;
- dokumentiraju podaci o rizicima u registre rizika;
- osigura praćenje i izvješćivanje o rizicima.

Sukladno navedenom, pročelnici gradskih upravnih tijela donose odluke o ustrojavanju registra rizika i imenovanju koordinatora za rizike na razini gradskih upravnih tijela. Navedene osobe su zadužene za prikupljanje podataka o utvrđenim rizicima i njihovo evidentiranje u registre rizika.

Odjel za sustav unutarnjih kontrola Gradskog ureda za financije pruža pomoć pri provedbi procesa upravljanja rizicima u gradskim upravnim tijelima, brine o provedbi procesa sukladno uputama i smjernicama Ministarstva financija, prilagođava metodologiju potrebama i posebnostima Grada, prati provedbu i sudjeluje u izradi registra rizika i godišnjeg izvješća o upravljanju rizicima te daje prijedloge za unapređenje sukladno dobroj praksi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske, zemalja članica Europske unije i drugih zemalja.

Uloga unutarnje revizije u upravljanju rizicima je neovisna i objektivna procjena njegove primjerenosti i učinkovitosti. Davanjem preporuka za poboljšanje poslovanja, unutarnja revizija podupire upravljačku strukturu u procesu upravljanja rizicima, ali upravljačka je struktura odgovorna za upravljanje rizicima.

## **VII. KLJUČNI POKAZATELJI USPJEŠNOSTI**

Djelotvornost procesa upravljanja rizicima prati se na razini gradskih upravnih tijela i Grada u cjelini uz pomoć ključnih pokazatelja uspješnosti koji se odnose na izradu i godišnje ažuriranje registara rizika te postotak provedbe aktivnosti za ublažavanje rizika. Također, učinak uspješne provedbe procesa upravljanja rizicima u konačnici treba biti smanjen broj preporuka unutarnje i vanjske revizije.

## **VIII. DODACI UZ STRATEGIJU UPRAVLJANJA RIZICIMA**

- Registar rizika;
- Izvješće o provedenim aktivnostima ublažavanja rizika.

**IX.** Donošenjem ove strategije prestaje važiti Strategija upravljanja rizicima Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 7/12).

**X.** Ova će strategija biti objavljena u Službenom glasniku Grada Zagreba.

KLASA: 470-05/18-01/54  
URBROJ: 251-03-02-18-2  
Zagreb, 31. srpnja 2018.

Gradonačelnik  
Grada Zagreba  
**Milan Bandić, dipl. politolog, v. r.**





