

СТРАТЕГИЈА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИЦИ 2023 - 2025

Risk

Assessment

Management

Mitigate



ОПШТИНА ЦЕНТАР

Бр. 20/095/5
06.12.2023 год.
СКОПЈЕ



ОПШТИНА ЦЕНТАР

**СТРАТЕГИЈА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИЦИ
2023 - 2025**

Скопје, Ноември 2023 година

Изјава на авторот

Скопје, Ноември 2023 година

Јас, м-р Андреј Димов изјавувам дека ја имам лично развиено и напишано приложената “Стратегија за управување со ризици 2023 - 2025“ на општина Центар и не сум користел извори или средства без да ги објавам во текстот. Сите мисли или цитатати се јасно означени. Концептот и сите напатствија во Стратегијата се развиени за потребите на сопственикот, за да се постигнат целите на процесот на управување со ризиците во општина Центар. Стратегијата е умножена во 2 (два) примерока и не е објавена на друго место.

Автор

м-р Андреј Димов

Содржина

Прв дел

| | |
|-----------------------------------|----------|
| 1. Вовед | 1 |
| 1.2. Опишување на проблемот | 1 |
| 1.3. Фокус на стратегија | 2 |
| 1.4. Цели и задачи | 2 |

Втор дел

| | |
|---|----------|
| 2. Ризици | 3 |
| 2.1. Поим на ризик | 3 |
| 2.2. Видови ризици во јавниот сектор | 4 |
| 2.3. Регулатива за управување со ризици | 6 |

Трет дел

| | |
|--|----------|
| 3. Три линии на одбрана - модел за контрола на ризиците | 7 |
| 3.1. Опис на моделот | 7 |
| 3.2. Усогласеност на моделот во општина Центар | 11 |

Четврт дел

| | |
|--|-----------|
| 4. Управување со ризици во општина Центар за период 2019-2021 | 12 |
| 4.1. Контролна средина | 12 |
| 4.2. Проценка на ризик | 15 |
| 4.3. Контролни активности | 22 |
| 4.4. Информации и комуникација | 23 |
| 4.5. Мониторинг активности | 24 |

Список на користени извори (Библиографија)

Додатоци

Анекс 1: Роковник на активности

Анекс 2: Прилози

ПРВ ДЕЛ

1. Вовед

1.2 Опишување на проблем

Сите форми на економски активности се соочени со ризици. Независно од секторот во кој се одвиваат економските активности ризикот дека некој негативен настан може да се случи е секојдневно присутен. Општина Центар е ентитет која според правниот статус е активна во јавниот сектор кој исто така е силно погоден од влијанието на деловните ризици. Отука, несоодветното управување со ризиците, внатрешни и надворешни, ќе влијае врз нарушување на билансните позиции кои несомнено вклучуваат огромни финансиски загуби. Нестабилното деловно опкружување, како и деловните ризици со кои се соочува општина Центар ја наметна потребата од воведување на стабилен систем на внатрешни контроли и на внатрешна ревизија. Тоа е причина да се постави прашањето: Како да се управува со ризиците?. Ефикасно извршување на целите ќе зависи од способноста општина Центар да го разбере и да управува со ризикот. Управувањето со ризиците преку стабилен систем на внатрешни контроли и внатрешна ревизија е императив за успешно лидерство.

Ризикот е настан кој може да се случи и при тоа негативно да влијае врз остварување на целите на организацијата (COSO, 2013). Тоа значи, дека исклучително е важно организацијата да го процени ризикот. Проценка на настаните, како основа за управување со ризиците, се врши од две перспективи: веројатноста и влијанието, COSO (1992). Истовремено, еден од најголемите ризици е раководството да не ги препознае заканите во опкружувањето. Доколку перцепцијата за ризиците е на ниско ниво, тогаш раководството се соочува со најзначајниот ризик во својата организација, а тоа е “ризикот да не се препознае ризик“ (European Confederation of Institutes of Internal Auditing, ЕСПА, 2014). Според, ЕСПА (2014) раководство треба да преиспита колку и какви одлуки се преземени откако се појавил проблемот и при тоа настанала грешка или измама во работењето.

ЕСПА сугерира раководството да си ги постави следните прашања:

- Дали, Раководната структура е таа што ги идентификува факторите на ризик во организацијата, и
- Ако е така, тогаш колку добро е дефинирана рамката за ризици, категоризирана по степен на важност. Рамка која покрај финансиските подеднакво ги препознава стратешките и оперативните ризици, како основа за идентификување и управување со ризиците.

Успехот во управување со ресурсите на општината ќе зависи од неопходноста да се разбере и имплементира концептот на управување со ризиците. Општина Центар мора да

се соочи со настаните кои влијаат врз остварување на нејзините стратешки цели. Настани кои веројатно ќе се случат и кои можат да имаат негативно влијание (ризик). Рамката за управување со ризите има за цел да ги идентификува, контролира и да го ублажи влијанието на негативните настани кои би причиниле катастрофални загуби во билансните позиции.

Ефикасно управување со ризиците на општина Центар подразбира процес на третман на ризици според следните активности:

1. Идентификување и проценка на ризиците - одговорност на раководството
2. Управување и мониторинг со ризиците - систем на внатрешни контроли
3. Известување за ризиците - внатрешна ревизија

1.3. Фокус на стратегијата

Стратегијата, пред се е насочена кон испитување на третманот на ризиците со фокус на интерес во откривање и ефикасно управување со ризиците во општина Центар. Овој документ, нуди методи за откривање и превенирање на ризиците од деловното опкружување на општината, главно насочени преку имплементирање на три елементи:

1. Детектирање на ризик факторите кои би имале идно влијание врз појава на грешки или измами во управувањето со јавните финансии. Ризик фактори кои според степенот на важност би можеле да доведат до исцрпување на средствата, губење на солветноста и во најлоша форма можна блокада на финансиските средства и ресурси на општината.
2. Мониторинг и управување со факторите на ризик и нивно сведување на прифатливо ниво, бидејќи ризикот не исчезнува тој е секогаш присутен, преку воведување на систем на внатрешни контроли, процедури и интерни правила кои функционираат во согласност со законската регулатива.
3. Внатрешна ревизија, во функција на независен орган, во својство на регулатор на контролите која одредува објективна оценка за функционалноста на системот на интерните контроли.

Во тој контекст, стратегијата е насочена кон утврдување рамка за ефикасно управување со ризиците во јавните финансии на општина Центар фокусирана да понуди одговор на прашањето колку трошиме и дали сме во рамките на планираните средства.

1.4. Цели и задачи

Канализирање на јавните средства во квалитетно избрани проекти е единствено возможно преку строго утврден систем на интерни контроли. Почитување на процедурите и правилата на интерните контроли е прв предуслов за управување со ризиците на

прифатливо ниво и остварување на целите со најниски трошоци. Целосно исполнување на надлежностите општината ќе ги достигне преку правилно детектирани ризици и здрав систем на внатрешни контроли. Максимално искористен потенцијал по минимална цена, заради достигнување на потенцијалот во остварување на целите.

Оттука, основна задача на оваа стратегија е да понуди модел за ефикасно управување со ризиците во општина Центар, модел каде ќе се лоцира одговорноста на чинителите во процесот на управување со ризици во секоја од линиите на одбрана. Дефинирање на позициите на секоја линија на известување ќе ги одреди нивните надлежности во процесот на одржливо управување со ризиците. Непостоење на корелација помеѓу линиите на одбрана ќе се одрази на квалитетот на системот на ФУК (Финансиско управување и контрола) со тенденција за пораст на негативните настани во управувањето со јавните финансии.

За таа цел, стратегијата промовира имплементација на моделот “Три линии на одбрана“ заради создавање на додадена вредност во управувањето со јавните финансии на локално ниво. Моделот “Три линии на одбрана“ во себе ги содржи COSO елементите за управување со ризик, има за цел да ги поттикне факторите на одлучување да го применат општо прифатениот концепт за управување со ризици. Доследната примена на овој концепт, во рамките на постојните закони за финансиско управување и контрола, ќе допринесе за воспоставување на модерен и ефикасен финансиски систем. Систем на финансиско управување и контрола кој ќе ја оправда довербата и ќе го потврди барањето на јавноста за ефикасно управување со јавните средства.

ВТОР ДЕЛ

2. Ризици

2.1 Поим на ризик

Ризикот е присутен во сите пори на организацискиот облик на општина Центар. Секоја активност на нејзините вработени е проследена со ризик. Сите организациски делови секојдневно се соочени со ризик, независно од видот и дејноста што ја извршуваат. Ризикот е присутен во најразлични облици. Тој постојано еволуира и се појавува во различни форми. Преминува од една во друга форма зависно од внатрешното и надворешното деловно опкружување. Независно од секторската поставеност на

општината, во сите аспекти од нејзиното дејствување постои неидентификуван ризик (Андреј, 2016).

Неговата тајна е што, тој се манифестира во безброј форми. Ризикот е мистериозен, тој честопати е непредвидлив со променлива форма. Настаните во кои тој се појавува се третираат од аспект на веројатноста и влијанието. COSO го дефинира ризикот како *“веројатност да се случи настан кој има негативен ефект врз постигнувањето на целите”* (COSO ERM, 2004). Моќта на ризикот е да влијае врз остварување на целите, а негативните настани ја забавуваат економската активност на општината. Секој негативен настан се шири низ системот на организациската поставеност. Индолентниот однос кон него во надеж дека нема да се повтори, продуцира серија негативни настани кои преминуваат од една во друга форма со тенденција да ја зарази организациската структура на општина Центар. Оттука, пред се треба да се дефинира влијанието на ризикот и да се процени во која форма веројатно тој ќе се манифестира. Her Majesty’s Treasury (HM Treasury, 2004) потенцира дека секоја неизвесност врз исходот независно од позитивните можности или негативните закани на активностите е поврзана со ризик. Ова укажување соодветствува со терминологијата на International Organization for Standardization (ISO) која го дефинира ризикот како *“влијание врз неизвесност на целите”* (ISO/Guide 73:2009). Според, ISO (2009) ризикот е комбинација од можни настани и негови последици. Влијанието на ризикот е отстапување од очекуваните позитивни или негативни последици. Неизвесноста е состојба која е поврзана со разбирање или знаење за некој настан. Дури и делумен недостаток на информација, поттикнува последица и веројатност настанот да се случи (ISO/Guide 73:2009).

Појдовна основа при оформување на работна дефиниција за ризик на European Commission / European Research Area (EC) е дека во литературата нецелосно јасно е дефиниран терминот ризик (EC, 2010, стр.24). Разбирањето за ризик според EC е дека тој е мерлива несигурност (веројатност) за нешто да се случи. Ризикот ја детерминира реализацијата на проектите, на начин што ја намалува нивната корисност или ги зголемува трошоците и нивното времетраење. Понатаму, EC (2010) цени дека активностите се успешни кога ризикот се мери во однос на постигнатите придобивки *“како поврат”* на поставените цели. Во тој случај, ризиците може да се категоризираат зависно од нивната природа (што е несигурност), веројатноста во која форма ќе се појават и потенцијаните последици кои ќе ги предизвикаат. Како последица, управувањето со ризик треба да се справи со ублажување на неговите својства (EC, 2010).

2.2 Видови ризици во јавниот сектор

Општина Центар припаѓа во делот на јавно основаните организации кои со својата специфичност и секторска поставеност се длабоко погодени од внатрешното и

надворешното влијание на ризиците. Се чини дека тие не се поразлични од корпоративните организации и подеднакво се нападнати од слични или исти видови ризици. Дотолку повеќе, поради промената на перцепцијата за животен стил, технолошкиот напредок и барањата за повисок животен стандард (Андреј, 2016).

Drennan, McConnell и Stark (2014) ги одвојуваат ризиците во јавните организации на две основни категории: стратегиски и оперативни:

Стратегиските ризици по природа се долгорочни и се втемелени во фундаментите на јавните организации. Според тоа, јавните организации може да се соочат со следните видови стратегиски ризици:

- *Политички* - поради неуспехот на централната или локалната власт да ги испорача обврските спрема заедницата или нивните очекувања;
- *Економски* - се однесуваат на способноста јавните организации да ги исполнат финансиските обврски. Вклучуваат внатрешни буџетски притисоци или последици од предложени инвестициски одлуки;
- *Социјални* - ефекти произлезени од промените во демографските, станбените и социо-економски трендови, поради способноста да се достигнат целите на јавните организации;
- *Технолошки* - поврзани со капацитетот јавните организации да се справат со технолошките промени или нивната способност да ја користат технологијата за решавање на барањата на заедницата. Он-лајн услуги, ИТ напредок, итн;
- *Законодавно-правни* - поврзани со тековни или потенцијални промени во националните, европските или законите кај други земји;
- *Животна средина* - се однесуваат на последиците произлезени од односот кон енергетската ефикасност, загадувањето, рециклирање на отпадот, итн;
- *Конкурентни* - влијаат на конкурентноста на услугите помеѓу јавните организации или нивната способност да испорачаат најдобра услуга за наплатената вредност; и
- *Граѓани* - поврзани со неуспехот да се исполнат тековните и менливите потреби и очекувања на граѓаните.

Оперативни ризици. На оперативно ниво ризиците се секојдневно присутни. Предизвикот лежи во одговорноста да се управува со секој вработен поединечно, на дневна основа. Сепак, секој ризик би требало да има “сопственик“, со делегирано овластување да се донесе одлука за преземање на соодветен одговор кон него. Но, по природа ризиците се непредвидливи, со променлив карактер, затоа не може да се смета дека тие се единствена одговорност само на едно лице. Во тој случај, треба да се промовира фактот дека ризиците “припаѓаат“ на сите вработени во јавниот сектор. Тоа значи дека јавните организации имаат потреба од рамка за управување со ризиците, каде зависно од видот на ризикот ќе се делегираат поединечни овластувања. Оперативните ризици имаат многу форми и може да се опишат како:

- *Стручни* - поврзани со природата на секоја професија;
- *Финансиски* - поврзани со планирање и финансиска контрола, генерирање на приходи и адекватно осигурување или друго финансиско покривање кога се јавува загуба;
- *Правни* - поврзани со можни прекршувања на законската регулатива;
- *Физички* - поврзани со безбедност на вработени или посетители, опрема и згради, како и превенирање на опасности од елементарни непогоди;
- *Договорни* - поврзани со склучени договори за инвестициски активности и потенцијален неуспех на изведувачите за реализација на услугата или почитување на договорната цена; и
- *Технолошки* - се однесуваат на релевантно потпирање на ИТ системите и останатата опрема;

McPhee (2005) смета дека јавните организации треба да воведат пристап базиран на стратески ризик и интерна контрола. При тоа, да се процени нивната ефикасност врз целиот субјект, а не само на контролите поврзани со финансиското известување. Тој смета дека ризиците треба да се третираат како дел од стратеските одлуки, така што:

- планираните деловни активности, не ја изложат организацијата на неприфатливо ниво на ризик;
- употребата на ресурсите да е во согласност со организациските приоритети;
- стратегиите за управување со ризици во јавните организации се проследени со активности на управување со вработените на сите организациски нивоа.

2.3 Регуллатива за управување со ризици

Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (ЗЈВФК) го уредува прашањето за поддршка и создавање на модерен систем на јавна внатрешна контрола. ЗЈВФК (2015) ги содржи трите основни елементи на PIFK и тие се обврска на сите јавни организации во Република Северна Македонија. Финансиското управување и контрола (ФУК) ги содржи принципите на COSO Рамката за внатрешна контрола. ЗЈВФК (2015) го уредува системот на внатрешна контрола согласно меѓународно прифатените стандарди за внатрешна контрола, со примена на меѓусебно поврзани компоненти, како: контролна средина, управување со ризиците, информација и комуникација, контроли и мониторинг. Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор објавени од Министерството за финансии во 2010, детално ги појаснуваат компонентите на финансиското управување и контрола во јавниот сектор.

Нашето внимание, во процесот на управување со ризиците ќе го насочиме кон ФУК и внатрешната ревизија, што е фокус на системот за управување со ризици. Стратегијата за управување со ризици на општина Центар ја набљудува внатрешната контрола преку

системот на ФУК во кој целосно се прсликани компонентите од COSO Интегрираната рамка за внатрешна контрола.

Истоимената законска регулатива е основа за подготовка на Стратегија за управување со ризици на општина Центар за 2023 - 2025 година, базирана врз компонентите на COSO Интегрираната рамка за внатрешна контрола.

Слика 1: COSO - Интегрираната рамка за внатрешна контрола



Извор: COSO Internal Control - Integrated Framework (2013, стр.6)

ТРЕТ ДЕЛ

3. Три линии на одбрана - модел за контрола на ризиците

3.1. Опис на моделот

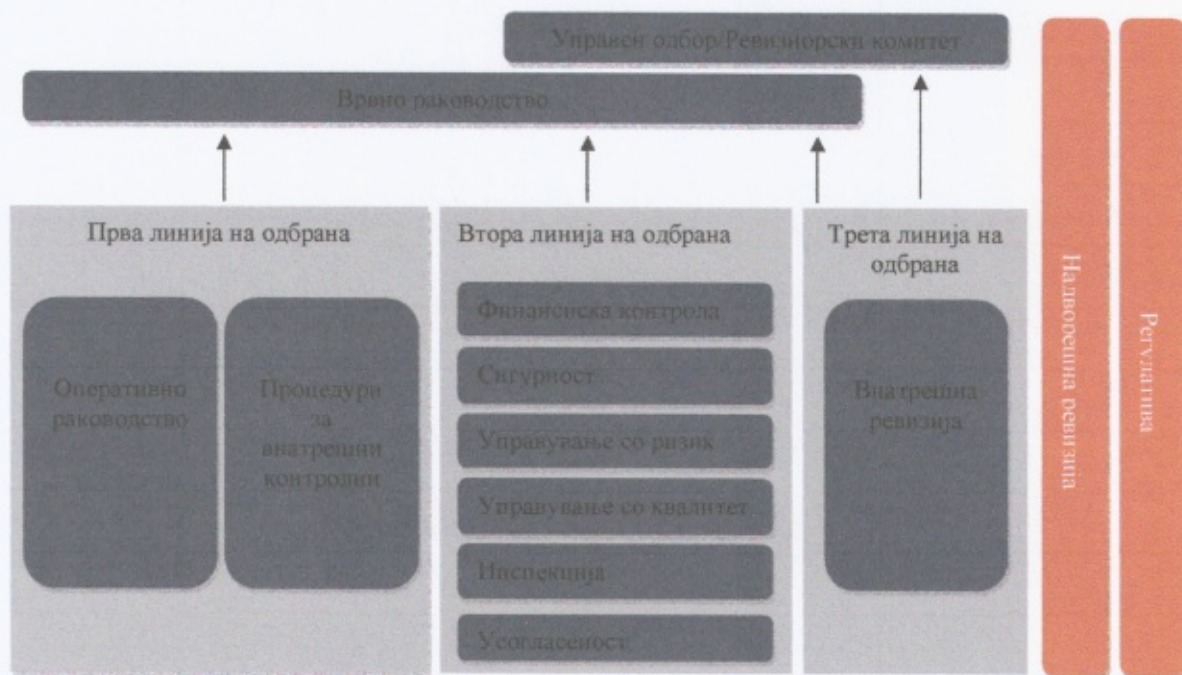
The Federation of European Risk Management Associations (FERMA) и The European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA) 2011 го промовираат моделот “Три линии на одбрана“ (Моделот). FERMA и ECIIA (2011) го промовираат моделот како најдобар одговор на барањата на 8-та Европска Директива. Делот 26 од Директивата наложува: Ревизорскиот комитет, меѓу другото има обврска да ја следи ефективноста на внатрешните контроли на организацијата, внатрешната ревизија, каде е применливо и системот на управување со ризиците (преземено од FERMA и ECIIA, 2011).

The Institute of Internal Auditors (IIA, 2013) укажува дека моделот обезбедува рамка со која што раководството може да ја разбере улогата на процесот на управување со ризиците и процесот на внатрешната ревизија во рамките на системот на внатрешните контроли.

Моделот “Три линии на одбрана“ претставува концепт кој се состои од три нивоа на внатрешни контроли во организацијата:

- Контрола на прво ниво - оперативно раководство
- Контрола на второ ниво - управување со ризици и усогласеност
- Контрола на трето ниво - внатрешна ревизија

Слика 2: Модел “Три линии на одбрана“



Извор: Преведено и адаптирано од, IIA The three lines of defense in effective risk management and control, 2013

Прва линија на одбрана

Оперативното раководство претставено од раководителите на сектори на општина Центар е сопственик на ризиците и има одговорност и отчетност за оценување, контрола и ублажување на ризиците. Сопствениците на ризик се одговорни за прибирање на информации за можните ризици од сите линии на известување Ernst & Young (EY, 2013). Управувањето со ризици претставува клучен елемент во нивните секојдневни обврски.

Оперативните раководители според ЕУ (2013) мора да се способни да извлечат максимална полза од идентификуваните ризици. Тие го дефинираат процесот на внатрешни контроли, одредуваат процедури и правила за ублажување на ризиците и отстранување на сите неефикасности и празнини. ПА (2013) се согласува дека оперативното раководство е одговорно, на дневна основа, да обезбеди ефикасно функционирање на системот на внатрешни контроли. Тоа подразбира, развивање внатрешни политики и процедури кои ќе обезбедат идентификување, проценка и управување со ризиците на организацијата.

Раководителите на сектори бараат отчетност од административните службеници вклучени во втората линија на одбрана, но се најповикани и одговараат пред највисокото раководство/Градоначалник и Секретар на општина за намалување на ризиците и заштита на средствата.

Табела 1: Активности за имплементација

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|------------------------|---|----------------|
| Градоначалник/Секретар | Колегиум - задолжителна дискусија за процесот на управување со ризици и утврдување на можни нови ризици | Секој колегиум |
| | Во рамки на Секторот за финансиски работи назначување на административни службеници со звање: - Советник координатор за управување со ризици - Соработник за управување со ризици | 01.08.2024 |
| | Во рамки на Секторот за финансиски работи да се обезбеди засебна канцеларија за управување со ризици | 01.08.2024 |
| Сектори/Одделенија | Изработка на нови или корекција и дополнување на постојни процедури и правилници согласно важечките законски прописи и тековните организациски активности | 01.03.2025 |

Втора линија на одбрана

Теоретски, (ПА, 2013) можеби е доволна и само една линија за ефикасно управување со ризиците. Меѓутоа, праксата потврдила дека една линија на управување со ризиците е недоволна. Затоа раководството утврдува активности кои се поврзани со неколку компоненти на внатрешните контроли во согласност со делокругот на работењето. Компонентите на внатрешните контроли зависат од спецификите на организацијата и дејноста која ја врши, но во принцип функциите на втората линија најчесто вклучуваат:

- Функција за управување со ризикот забележува ПА (2013) ја олеснува примената на ефективните практики на управување со ризиците од страна на оперативното раководство. Помага на “сопствениците на ризик“ да ја согледаат ризичноста на работните процеси и на соодветен начин да обезбедат информација за ризиците на различни нивоа на организацијата;
- Функција на усогласеност според ПА (2013) врши надзор над специфичните ризици и нивно усогласување со законската регулатива и внатрешните прописи. Највисокото раководство е уверено во функционалноста на системот за управување со ризиците кога внатрешните контроли се усогласени со организациските правила и процедури и постојната законска регулатива;
- Мониторинг (ПА, 2013) како функција за надзор на финансискиот ризик и финансиското известување. Ризиците треба да се мапираат во секоја линија на моделот врз основа на толеранцијата и стратегијата за следење на ризиците, а во дослук со највисокото раководство;

Раководството ги воспоставува овие функции за да обезбеди адекватна примена на првата линија на одбрана, при што ќе се увери дека системот на внатрешни контроли функционира на очекуваното ниво.

Трета линија на одбрана

Внатрешната ревизија, организирана според ПА (2013) како независна служба која работи врз основа на пристап базиран на ризици која на управниот одбор и највисокото раководство обезбедува објективно уверување за функционалноста на системот на внатрешни контроли во организацијата. Високиот степен на независност е невозможен во првата и втората линија на одбрана. Затоа, внатрешната ревизија во организациската шема, е поставена како посебна издвоена единица. Внатрешната ревизија обезбедува независно и објективно уверување за ефективноста на рамката за управување со ризиците на организацијата и при тоа изразува релевантно мислење за начинот на функционирање на првата и втората линија. При тоа, се оценуваат елементите на системот на внатрешните контроли и се дава оценка за управувањето со ризиците на организацијата.

Третата линија на одбрана (ПА, 2013) вклучува подобрување на ефикасноста на деловното работење, заштита на средствата, доверливост и интегритет на процесот на финансиското известување, како и усогласеност со законските прописи, внатрешни акти

на организацијата и останатите политики и процедури. Внатрешната ревизија во континуитет ја проверува ефикасноста на системот на внатрешни контроли. Со цел навремено спречување на грешки и евентуални измами. Таа има обврска да ги обелодени сите неправилности и да го извести највисокото раководство. Затоа, нагласуваат FERMA и ЕСПА (2011) клучен момент во организациската поставеност е дека првата и втората линија на моделот се правилно оценети од внатрешниот ревизор.

3.2. Усогласеност на моделот во општина Центар

ECODA и ЕСПА (2012) сугерираат дека “Три линии на одбрана“ е концепт кој е широко прифатен од финансискиот сектор и тој, исто така, може целосно да се примени кај широк спектар на сектори. Понатаму, ПА (2013) дополнува дека Управувањето со ризици е обично најсилно кога постојат три различни и јасно изразени линии на одбрана. Anderson и Eubanks (2015) од ПА во истражување спонзорирано од COSO го мечираат моделот “Три линии на одбрана“ со COSO Интегрираната рамка за внатрешни контроли. Поточно, (Anderson и Eubanks, 2015) се ангажирани да ја истражат взаемната поврзаност и усогласеност, така што го испитуваат односот меѓу целите на внатрешните контроли, Интегрираната рамка и моделот. Anderson и Eubanks (2015) преку примери објаснуваат како 17-те принципи на 5-те компоненти од Интегрираната рамка се распределени во трите линии на моделот. Заклучуваат дека моделот “Три линии на одбрана“ е целосно усогласен и може да се користи во комбинација со принципите на COSO Интегрираната рамка за внатрешна контрола. Anderson и Eubanks (2015) додаваат дека моделот обезбедува ефективен пристап во разграничување на улогите и должностите на инволвираните лица во системот на внатрешни контроли. Според нив, секоја линија на моделот има посебна улога, која ако е ефективно доделена, значително ја намалува можноста за нефункционирање на внатрешните контроли.

Раководството на општина Центар во целост ја поддржува констатацијата на усогласеност и применливост на моделот “Три линии на одбрана“. Раководството цени дека моделот ќе овозможи ефикасно справување со ризиците на деловното, внатрешно и надворешно, опружување на општината. Тоа е причина во целост да се примени овој концепт на управување со ризици, дотолку повеќе што истиот кореспондира со принципите на COSO Интегрираната рамка за внатрешна контрола кои се инкорпорирани во системот на Финансиско управување и контрола од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Доследна примена на принципите и правилата на COSO Интегрираната рамка за внатрешна контрола ќе придонесе за ефективно справување не само со финансиските туку и со многубројните нефинансиски ризици кои ја демнеат општина Центар.

ЧЕТВРТ ДЕЛ

4. Управување со ризици во општина Центар за период 2024-2025

Дискусиите за ефективноста на моделот “Три линии на одбрана“ укажуваат на фактот дека овој концепт за управување со ризиците за краток период по неговото интензивно промовирање е препознаен од организациите ширум светот. Зависно од дејноста која ја извршуваат, се повеќе организации го препознаваат и применуваат моделот како ефикасна алатка за управување со ризиците (Андреј, 2016).

Едноставниот и лесно воочлив концепт на моделот е причина плус за негово целосно прифаќање и канализирање низ организацискиот систем на општина Центар. Законската обврска за воведување на ефикасен систем за управување со ризици во кој се инкорпорирани принципите на ФУК е доволен мотив раководство на општина Центар да ја одобри примената на моделот “Три линии на одбрана“. Од тие причини, раководството цени дека моделот ќе претставува релевантна алатка за справување со ризиците на општината во корелација со принципите на COSO Интегрираната рамка за внатрешна контрола.

4.1. Контролна средина

Во досегашното искуство, познати светски финансиски институции силно ја нагласуваат потребата организациите да воведат лице за управување со ризици. Постоене на овластено лице за управување со ризици кое врши надзор над системот за управување со ризици е од суштествено значење за организацијата. Кога станува збор за надзор над управувањето со ризици, регулаторните очекувања и професионалната пракса укажуваат дека лицето за управување со ризици треба да има водечка улога во откривање и надзор над ризиците. Во таа насока, општина Центар, во определениот стратески период (2024-2025), ќе оформи систем за управување со ризици согласно концептот на COSO Интегрираната рамка за внатрешна контрола почнувајќи од првиот принцип контролна средина.

Слика 3: Организациска поставеност на општина Центар



Извор: Преземено од, www.opstinacentar.gov.mk/Профил на општината/
За општината/Правилник и систематизација

COSO (2013) ја дефинира внатрешната контрола како “процес“ воспоставен и управуван од одборот на директори и раководната структура на организацијата. Процесот на внатрешна контрола вклучува оперативни активности, усогласени со политиките и процедурите на организацијата. Внатрешната контрола е дел од системот за управување со ризици. Внатрешната контрола (COSO, 2013) е дизајнирана, засегнатите страни да добијат “разумно уверување“ дека на ефективен и ефикасен начин ќе се постигнат целите на организацијата. Оттука, контролната средина според COSO (2013) претставува основа на сите останати елементи од внатрешната контрола. Нејзина основна карактеристика е нејзиното влијание врз целокупниот систем на внатрешна контрола. Во зависност од структурата на организацијата обезбедува дисциплина која влијае на контролната свест на вработените.

Особини на внатрешното опкружување:

1. Организацијата според COSO (2013) демонстрира посветеност на интегритетот и етичките вредности. Раководителите и вработените се “свесни“ за значењето на активностите кои ги извршуваат, тие (INTOSAI, 2004) мора да покажат професионален и личен интегритет и етички вредности во согласност со кодексот на однесување;
2. Раководството воспоставува организациска структура. COSO (2013) ја гледа како мрежа на доделени овластувања, одговорности и линии на известување во остварување на целите, кои според МФРМ (2015) треба да бидат јасни, кохерентни и дефинирани во писмена форма;
3. Раководството (COSO, 2013) е посветено да привлече, обучи и задржи компетентни лица заради остварување на целите на организацијата;
4. Во рамките на контролната средина, вработените според COSO (2013) се повикани на одговорност за нивното однесување во рамките на системот на внатрешна контрола. INTOSAI (2004) го потенцира значењето на вработените во процесот на внатрешна контрола. Компетентен и доверлив персонал е предуслов за ефективна контрола. Оттука, организациите (INTOSAI, 2004) да развијат методи и техники, кој се клучен дел од контролната средина, според кои ќе вработува, обучува, евалуира и наградува персонал.

Табела 2: Активности за имплементација

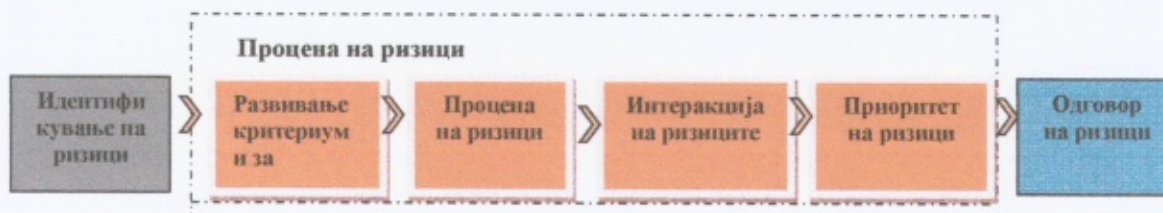
| Надлежен орган | Активност | Рок |
|------------------------------|---|------------|
| Градоначалник/Секретар | Овластување од највисок ранг со широк спектар на одговорности за советникот за управување со ризици | 01.09.2024 |
| | Овластувања и подовластувања, во секој сектор одделно, на јасно дефинирани надлежности и линии на известување на инволвираните службеници во процесот на управување со ризици | 15.01.2024 |
| Сектор за финансиски прашања | Кодекс на однесување во системот на управување со ризици со нагласена потреба административните службеници да покажат личен и професионален интегритет и етички вредност во извршување на задачите кои им се доверени | 01.01.2025 |

4.2. Проценка на ризик

Проценка на очекувањата според COSO (2013) се предуслов да се одреди како ќе се управува со ризиците. Проценката на ризик претставува идентификација и анализа на ризици од внатрешни и надворешни извори, формирајќи основа како да се управува со ризиците на организацијата. Предуслов за проценка на ризик е раководството да има воспоставено цели на работните процеси кои се конзистентни и поврзани на различни нивоа. NM Treasury (2004) смета дека ризикот се проценува врз основа на комбинации од веројатни настани кои можат да се случат, а кои би имале влијание врз исходот. Идентификување и проценка на инхерентниот ризик и соодветен одговор кон него е основа на управување со ризикот. Инхерентен ризик е секоја изложеност произлезена од одреден настан пред да се преземат активности за негово сузбивање. INTOSAI (2004) е на мислење дека идентификување на клучните ризици нема за цел само да се откријат најважните области зафатени со ризици, туку и да се распредели одговорноста за управување со тие ризици.

Curtis и Carey (2012) Deloitte & Touche LLP, бараат елементи кои треба да ги содржи процесот на проценка на ризиците, кој пак процес треба да биде практичен, одржлив и лесен за разбирање. Проценката на ризици укажуваат Curtis и Carey (2012) првично започнува со идентификување на настаните (ризиците) што води кон одговор на ризиците.

Слика 4: Интегрираната рамка за внатрешна контрола



Извор: Преведено од, Curtis и Carey, Deloitte & Touche LLP (2012, стр.2)

Идентификување на ризици. Процесот на проценување на ризиците појаснуваат Curtis и Carey (2012) започнува со идентификување на ризиците каде се оформува сеопфатна листа (често наречена Универзум на ризици) на можни ризици кои би имале идно влијание (најчесто негативно) врз организацијата. Универзумот на ризици содржи ризици класифицирани по категорија на ризици (финансиски, оперативни, стратегиски и усогласеност) и под-категиорија на ризици (пазарни, кредитен, ликвидносен, итн.) кои ги одредува организацијата зависно од дејноста која ја извршува. Во оваа фаза, Curtis и Carey (2012) додаваат дека широк спектар на ризици го сочинуваат Универзумот на ризици. Согласно перцепцијата за ризици раководството треба да состави листа на

приоритетни ризици, кои ги потврдува во натамошните фази во процесот на проценување на ризиците.

МФРМ (2010) во стандардот 11 потенцира дека прва фаза во создавањето и одржувањето на ефикасен систем внатрешни контроли е идентификување на “значајните“ ризици.

Под значајни ризици МФРМ (2010) подразбира дека се појавуваат како резултат на:

- несоодветен однос на раководството од јавниот сектор спрема опкружувањето во кое субјектот функционира; и
- премногу централизирани системи на управување.

Табела 3: Активности за имплементација

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|--|--|------------|
| Советник - Координатор за управување со ризици | Етапно прибирање информации за ризици од Секторите во општина Центар | 31.12.2024 |
| | Универзум на ризици класифицирани по категорија на ризици зависно од дејноста на Секторот каде се откриени | 01.06.2025 |

Развивање на критериуми за проценка. Традиционално, ризиците се анализираат преку веројатноста и влијанието. Сепак, непожелни настани често се случуваат, а многу веројатни настани воопшто и нема да се случат. За да се одговори на прашањето, колку брзо ризикот може да се појави и колку брзо организацијата може да одговори или да се опорави Curtis и Carey (2012) советуваат најнапред да се измери ранливоста и брзината. Проучувајќи колку организацијата е ранлива на некој настан се развива сликата на потребни активности. Проучувајќи колку брзо настанот може да се случи, ќе се разбере потребата за брзо снаоѓање и приспособување. Оттука според Curtis и Carey (2012) потребна е форма на мерење на ризиците. Но, во отсуство на стандард за споредба на ризиците, едноставно е невозможно да се комбинираат и споредат ризиците во организацијата. Најчесто (HM Treasury, 2004) организациите развиваат матрица за мерење на ризиците во однос на веројатноста за појава на ризик и на влијанието доколку се реализира ризикот. Категоризација на ризиците на “3x3“ матрица која вклучува мерење на висок/среден/низок ризик според HM Treasury (2004) е доволно за да се измери влијанието на секој ризик поединечно.

МФРМ (2014) за буџетските корисници од јавниот сектор наложува типологија на ризици која се користи и ја препорачува Европската Комисија и Националниот фонд при Министерството за финансии на РМ. Според оваа типологија, ризиците се поделени во две главни групи: надворешно и внатрешно опкружување.

Преглед 1: Потенцијални ризици во јавниот сектор

| Типологија (видови) на ризици | | |
|-------------------------------|--|---|
| Главни групи на ризици | | Области кои треба да се земат во предвид при утврдување на потенцијалните ризици |
| Надворешни | 1. Ризици кои се однесуваат на надворешното окружување/надвор од буџетскиот корисник | <ul style="list-style-type: none"> - ризици од макро окружувањето (геополитички, економски, природни катастрофи и слично) - политички одлуки и приоритети надвор од буџетскиот корисник (Собрание, Влада, Европска комисија и слично) - надворешни партнери (граѓани, други буџетски корисници, надворешни даватели на услуги, консултанти и слично) |
| Внатрешни | 2. Ризици кои се однесуваат на планирањето, процесите и системите | <ul style="list-style-type: none"> - стратегија, планирање и политики, вклучувајќи внатрешни политички одлуки - оперативни процеси (дизајн и опис на процесите) - финансиски процеси и доделување на средства - ИТ и останати системски поддршки |
| | 3. Ризици кои се однесуваат на вработените и организацијата | <ul style="list-style-type: none"> - вработени, компетентност - етика и однесување во организацијата (tone of the top, измама, конфликт на интереси и слично) - внатрешна организација (управување, улоги и одговорности, делегирање итн) - безбедност на вработените, објектите и опремата |
| | 4. Ризици од аспект на законитост и правилност | <ul style="list-style-type: none"> - јасност, соодветност и единственост на постојните закони, прописи и правила - останати можни исходи кои се однесуваат на законитост и правилност |
| | 5. Ризици кои се однесуваат на комуникациите и информациите | <ul style="list-style-type: none"> - методи и канали на комуникација - квалитет и навременост на информациите |

Извор: МФРМ, Насоки за спроведување на процесот за управување со ризици (2014, стр.18)

Интеракција на ризиците. Моделот за управување со ризиците треба да овозможи сеопфатен поглед на ризиците. За да се разбере портфолиото на ризици, Curtis и Carey (2012) се на мислење дека треба да се воочат индивидуалните елементи на ризиците и нивната интеракција. Целта е да се открие взаемното дејство на два или повеќе ризици, дали постои меѓусебна поврзаност и доколку постои, каква е врската меѓу нив. Тоа најдобро се открива со мапа на интеракција на ризиците и матрици за корелација на ризиците.

Табела 4: Пример за илустративна мапа на интеракција на ризиците

| Ризик | Неследење на реализација на договор | Зголемена цена >15% | Недостаток на процедура за следење на вградени количини | Отсуство на лице за контрола на единечни цени >1 месеца | Зафаќање на дополнителни непредвидени средства во буџет | Непредвиден член за sukcesивна набавка на количини | Тужба за загубена заработка |
|---|-------------------------------------|---------------------|---|---|---|--|-----------------------------|
| Неследење на реализација договор | X | X | X | X | X | | |
| Зголемена цена >15% | X | | X | X | X | X | |
| Недостаток на процедура за следење на вградени количини | X | X | | X | X | X | X |
| Отсуство на лице за контрола на единечни цени >1 месеца | X | X | X | | | | |
| Зафаќање на дополнителни непредвидени средства во буџет | X | X | X | | | X | |
| Непредвиден член за sukcesивна набавка на количини | | X | X | | X | | X |
| Тужба за загубена заработка | | | X | | | X | |

Табела 5: Активности за имплементација

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|--|---|------------|
| Советник - Координатор за управување со ризици | Интеракција на најзначајни ризици пред превземање на активност за управување со ризиците во посебни формулари | 01.09.2024 |

Приоритет на ризици. Откако ризиците се проценети и нивните интеракции документирани, следен чекор според Curtis и Carey (2012) е да се воочи профилот на ризици со кој се соочува организацијата. Профилот на ризици всушност го претставува севкупното портфолио на ризици, каде хиерархиски се групираат ризиците по приоритет на значајност. Најчеста алатка да се одреди приоритет на ризиците, укажуваат Curtis и Carey (2012) е преку назначување на нивото на ризик на графикон (матрица) на идентификувани ризици.

Матрицата на идентификувани ризици ги пресметува приоритетните ризици со множење на двата индикатора (влијание и веројатност) и соодветно класифицирање на ризиците по степен на значајност, од низок до висок. МФРМ (2015) сугерира ризиците да се проценуваат како сооднос помеѓу влијанието на финансиските вложувања и веројатноста за појава на ризикот во активностите или процесите на организацијата.

Графикон 1: Матрица на ризици

| | | | | |
|-----------------|-----------------|--------------------|---------------|---------------|
| Влијание | <i>Сериозно</i> | | | |
| | <i>Умерено</i> | | | |
| | <i>Мало</i> | | | |
| | | <i>Ниска</i> | <i>Средна</i> | <i>Висока</i> |
| | | Веројатност | | |

ок
 ен
 к

Извор: МФРМ, Насоки за управување со ризиците (2015, стр.13)

Влијание на ризик. Проценување на влијанието на инherentниот ризик претставува процена на последиците доколку негативниот настан (ризикот) се случи. Во таа насока, координаторот за управување со ризици треба да го определи интензитетот на можното влијание на ризик што ќе се вреднува со следните оценки: Сериозно-3, Умерено-2, Мало-1.

Слика 5: Проценување на влијанието на инхерентниот ризик

| Влијание | Оцена | Опис на ризик | Толкување |
|----------|-------|---------------------------------------|--|
| Сериозно | 3 | Преценети приходи | Нарушени активности и работни процеси во голема мера, постои опасност од значителен губиток на средства |
| Умерено | 2 | Едно лице контролира повеќе документи | Активностите се значително нарушени со можност за дополнително ангажирање на средства заради непречено остварување на поставените цели |
| Мало | 1 | Отсуство на вработен | Работниот процес и планираните активности во мала мера или воопшто не се нарушени и нема потреба од дополнителни средства |

Веројатност на ризик. Проценка на веројатноста на инхерентниот ризик се однесува на проценка на можноста одреден ризик да се појави во работниот процес. Координаторот треба да ги користи описните насоки од слика 6 и да ја вреднува веројатноста ризикот да се случи со следните оценки: Висока-3, Средна-2, Ниска-1.

Слика 6: Проценување на веројатноста на инхерентниот ризик

| Влијание | Оцена | Толкување |
|----------|-------|--|
| Висока | 3 | Се очекува настанот да се појави во повеќе околности. Веројатноста дека ризикот ќе се случи се темели на јасни и чести докази или сознанија за веќе настаната состојба |
| Средна | 2 | Настанот може понекогаш да се случи. Веројатноста дека ризикот ќе се случи се темели на докази и сознанија за иста настаната состојба |
| Ниска | 1 | Појавата на ризик е малку веројатна. Веројатноста дека ризикот ќе се случи практички е невозможна или во ретки околности постојат сознанија за настанатата состојба |

Сите идентификувани ризици се документираат и се оформува мапа на ризици. Ризиците (Curtis и Carey, 2012) потоа на мапа се рангираат според нивото на ризик, од највисок до најнизок. Доколку анализата на ризици е подлабока Curtis и Carey (2012) сугерираат рангирањето да вклучи и други фактори, како ранливост, брзина на настанување или природа на влијание на ризиците. Овој чекор забележува Newsome (2011) ќе бара поголем напор во обезбедување на ефикасен комбиниран пристап што ќе го покрене потенцијалот на организацијата да даде соодветен одговор на идентификуваните ризици. МФРМ (2015) предупредува дека резултатите кои произлегуваат од мапирање на ризиците не се конечни. Мапирањето е повторлив процес затоа што служи за утврдување, контрола и управување на ризиците. Раководството на организацијата треба да е свесно дека мерки за ублажување на дејството на ризиците не се трајно решение и затоа е потребно мерење на ефикасноста на контролите и самоевалуација.

Процесот на мапирање на ризиците вклучува:

- Утврдување на ризиците, преку матрица да се пресметаат значителните ризици;
- Разбирање на пресметаните вредности и контролните процеси;
- Оценување кое вклучува проценување на зачестеноста на настаните и потенцијална предизвикана штета;
- Приоритет на утврдени ризици. Рангирање на ризиците според сериозноста и контролните резултати;
- Управување со ризиците. Се воспоставуваат мерки за контрола и ублажување на ризиците од највисоко рангираните ризици па надолу, во согласност со стратегијата и целите на организацијата; и
- Повторно разгледување на целиот процес со цел да се обезбеди соодветно управување на клучните ризици.

Табела 6: Активности за имплементација

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|--|--|------------|
| Советник - Координатор за управување со ризици | Регистер на ризици подредени по степен на значајност, од висок кон низок | 01.06.2025 |
| Сектор за финансиски прашања/Одделение за информатичко-технички работи | Софтвер за управување со ризици | 01.10.2025 |

Одговор на ризици. Во функција на ефективно управување со ризите организацијата е должна да воведо ефективна систем на внатрешни контроли. Системот на внатрешни контроли вклучува контролни и мониторинг активности, комуникација и активности за известување на ефектите од воведените контроли.

4.3. Контролни активности

COSO (2013) ги дефинира контролните активности како дејствија преку кои се обезбедува уверување дека раководството презема ефективни мерки за постигнување на целите на организацијата. Вообичаено, контролните активности се канализираат низ организацијата преку пишани насоки, политики и процедури со цел намалување на дејството на ризиците. За таа цел, COSO (2013) потенцира дека контролните активности се одвиваат во различни фази на работните процеси и на сите нивоа во организацијата. Тие по природа се превентивни или детективни кои може да опфатат голем број физички или автоматски активности, како овластувања, одобрувања, усогласувања и проверки на ефикасноста од работењето. МФРМ (2015) известува дека ЗЈВФК ги вклучува барањата на COSO за потребни контролни активности. Оттука МФРМ (2015) укажува дека јавните организации во РМ мора да ги применат мерките за внатрешна контрола.

Мерките за внатрешна контрола опфаќаат:

- *Превентивни активности.* Се воведуваат мерки за спречување на слабости и грешки. На пример, поделба на должности, делегирање на овластување, пристап до контрола, проверка на аритметичка точност пред плаќање итн.
- *Детективни активности.* Функционираат во насока на корегирање на пропустите, слабостите и грешките. ЕС известува De Koning (2007) ги промовира ex-ante контролите, инспекцијата и следењето како мерки за откривање на слабости. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA, 2007) ја дефинира ex-ante финансиската контрола како сет на контролни активности кои се неопходни за да се дозволи донесување на финансиски одлуки кои се однесуваат на издвојување на средства, преземање обврски, тендерски постапки, договори и поврзани исплати. Ex-ante финансиска контрола се спроведува за проверка на точноста и усогласеноста на целокупната документација со политиките и процедурите на организацијата.
- *Корективни мерки.* Се применуваат заради откривање на пропуштени грешки поврзани со контролните активности. Повикувајќи се на De Koning (2007) според ЕС најадекватна корективна мерка е ex-post финансиската контрола. CIPFA (2007) ex-post финансиската контрола ја дефинира како проверка на функционалноста на административниот и сметководствениот систем. Дали навремено и правилно обезбедуваат информација за искористеноста на јавните фондови. Всушност, ex-post финансиска контрола се воспоставува заради проверка

на усогласеноста на активностите со законите, подзаконските и внатрешните акти, одлуки и договори по нивното извршување.

Табела 7: Активности за имплементација

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|---|---|------------|
| Сектор за финансиски прашања/Советник - Координатор за управување со ризици во координација со останатите Сектори | Изработка на нови или корекција и дополнување на постојни процедури и правилници | 01.10.2024 |
| Сектор за финансиски прашања/Советник - Координатор за управување со ризици | Воведување на ex-ante финансиска контрола со насоки/интерни формулари за контролни и мониторинг активности | 01.03.2024 |
| Сектор за финансиски прашања/Советник - Координатор за управување со ризици | Воведување на ex-post финансиска контрола со насоки за проверка на функционалноста на административните и сметководствените активности по спроведена ex-ante контрола | 01.09.2024 |

4.4. Информации и комуникација

Раководството на општина Центар ќе настојува да воспостави мерки на комуникација за добивање навремена информација, заради ефикасно управување со системот на внатрешни контроли. Квалитетни информации од внатрешни и надворешни извори се потребни заради функционирање на останатите компоненти од системот на внатрешни контроли. Од друга страна, COSO (2013) укажува на потребата од постојана коректна внатрешна и надворешна комуникација. Информациите имаат правилен тек преку внатрешна коректна комуникација. Информациите се шират низ организацијата од највисокото раководство па надолу и обратно. Со нив се пренесува порака до сите вработени дека контролните активности мора да се сфатат сериозно. Надворешната комуникација обезбедува релевантни надворешни информации за организацијата кои овозможуваат влезна комуникација и одговор на очекувањата од опкружувањето.

HM Treasury (2004) нагласува дека комуникацијата е причина да се идентификуваат нови ризици или промените во постојните ризици. Тоа ќе зависи од способноста раководството да воспостави добра мрежа на комуникација со релевантни извори на информации. HM Treasury (2004) смета дека добрата комуникација е важна за да го увери раководството дека вработените дејствуваат согласно внатрешните правила и процедури. Добрата комуникација ги дефинира одговорностите во рамките на стратегијата за ризик. Доколку организацијата не успее да вгради соодветна комуникација во системот на внатрешни контроли, залудни се обидите за ефикасно управување со ризиците.

Табела 8: Активности за имплементација

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|--|--|---------|
| Градоначалник/Секретар | Колегиум/поединечни состаноци - Редовено известување за превеземени активности и информација за откривање на потенцијални нови ризици | Тековно |
| Советник - Координатор за управување со ризици | | |
| Сектори/одделенија (раководители) | | |

4.5. Мониторинг активности

Мониторинг е процес кој уверува дека системот на внатрешни продолжува ефективно да функционира. Мониторинг активности се спроведуваат заради потврдување на функционалноста на компонентите на внатрешната контрола. COSO (2004) уверува дека следење на целокупниот систем на внатрешни контроли има две придобивки. Прво, треба да оцени дали раководството интервенира во контролите кога одреден ризик ќе се промени и второ, да увери дали контролите се дизајнирани за да се ублажат ризиците на прифатливо ниво. Во таа насока, Atkinson и Webb (2005) изразуваат сличен став со препорака организациите да воведат процеси и да преземат активности соодветни на избраното ниво на ризик. Процесите на мониторинг да го утврдат фактичкото ниво на ризик за да се преземе соодветен одговор кога реалното ниво на ризик ќе го надмине планираното ниво на ризик. Според тоа, Atkinson и Webb (2005) забележуваат дека раководството е одговорно да избере адекватен систем за контрола на ризици и да осигури дека е соодветно дизајниран, имплементиран и мониториран.

МФРМ Стандардите (2010) укажуваат на потребата од проверка и оценување на внатрешните контроли. При тоа, силно ја истакнуваат одговорноста на раководството да обезбеди континуирано следење, проверка и оценување на ефикасноста на контролите што има за ефект, непречено остварување на целите на организацијата. МФРМ Стандардите (2010) наложуваат раководството да пропише процедури за следење на процесот на внатрешни контроли. Во процедурите да се наведе начинот на следење кои може да биде преку директна контрола, преку техники на набљудување и интервјуа, преку само-оценување и посебно, преку препораките од внатрешната ревизија. COSO (2008) заклучува дека внатрешната ревизија има важна улога и активно помага за подобрување на ефикасноста на мерките за следење на внатрешните контроли. Внатрешната ревизија обезбедува интегритет на финансиското известување и мониторинг на системот за управување со ризиците.

Табела 9: Активности за имплементација

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|---|---|------------|
| Градоначалник/Секретар Сектор за финансиски прашања/Советник - Координатор за управување со ризици | Нови или ревидирање на постојни Процедури за следење на процесот на внатрешни контроли | 01.03.2025 |

Список на користени извори (Библиографија)

Андреј, Д. (2016) *Примена на моделот „Три линии на одбрана,, во управување со ризиците на јавните финансии во единиците на локалната самоуправа во Република Македонија*, Магистерска теза, Универзитет Американ Колеџ, Скопје

Anderson, J.D. and Eubanks. G. (2015) *Leveraging COSO Across the Three Lines of Defense*, IIA and COSO.

Atkinson, A. and Webb, A., (2005). A Director's Guide to Risk and its Management, [in:] *Articles of Merit Award Program for Distinguished Contribution to Management Accounting*. International Federation of Accountants, New York, pp.26-32.

CIPFA (2007), *Основи на внатрешната ревизија*, Ljubljana, The Center of Excellence in Finance.

COSO, S. (1992) *Internal Control-Integrated Framework*. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

COSO (2004) *Enterprise risk management: integrated framework*, Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission.

COSO (2008) *Guidance on Monitoring Internal Control Systems*, COSO

COSO (2013) *Internal control-Integrated framework*. American Institute of Certified Public Accountants, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Curtis, P., Carey, M. (2012) *Risk Assessment in Practice*, Deloitte & Touche LLP and COSO.

De Koning, R. (2007) *PifC, Public Internal Financial Control*, a European Commission Initiative to Build New Structures of Public Internal Control in Applicant and Third-Party Countries, Sint Katharina Lombeek, Belgium

Drennan, L. T., McConnell, A. and Stark, A. (2014) *Risk and crisis management in the public sector*. 2nd ed. Routledge.

ECIIA (2014) *Improving cooperation between internal and external audit*, Brussels, ECIIA.

ECIIA and FERMA (2011) *Guidance on EU 8th company law directive, art 41, part 2*, Brussels.

ECIIA and ECODA (2012) *Making the most of the internal audit function: Recommendations for directors and board committees*, Brussels.

EY (2013) *Maximizing value from your lines of defense*, A pragmatic approach to establishing and optimizing your LOD model, Ernst & Young

IIA (2013) *IIA position paper: the three lines of defense in effective risk management and control*, Altamonte Springs, The Institute of Internal Auditors.

INTOSAI (2004) *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, Vienna, INTOSAI

ISO (2009) ISO/Guide 73:2009. Risk management - Vocabulary, [Online]
Достапни од: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en>

McPhee, I. (2005) Risk and risk management in the public sector. *Canberra: Australian National Audit Office*.

МФРМ (2014) *Насоки за спроведување на процесот на управување со ризици*, Скопје, Министерство за финансии.

МФРМ (2015) *Насоки за управување со ризиците*, Скопје, Министерство за финансии.

Newsome, R., (2011) *Governance of risk*, PwC.

Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 147/10)

Tsipouri, L., Edler, J., Rolfstam, M. and Uyarra, E. (2010) Risk management in the procurement of innovation. Concepts and empirical evidence in the European Union. *EC Expert Group on Public Procurement and Risk Management*. EC/ European Research Area.

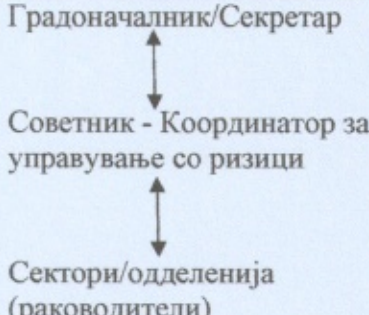
Treasury, H.M. (2004) *The Orange Book: Management of Risk-Principles and Concepts*, London, The Licensing Division HMSO.

Закон за јавна внатрешна финансиска контрола (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/09, 188/13 и 192/15)

<http://www.opstinacentar.gov.mk/Општина/Општи-акти>

Анекс 1: Роковник на активности

| Надлежен орган | Активност | Рок |
|---|---|----------------|
| Градоначалник/Секретар | Колегиум - задолжителна дискусија за процесот на управување со ризици и утврдување на можни нови ризици | Секој колегиум |
| Градоначалник/Секретар | Овластувања и подовластувања, во секој сектор одделно, на јасно дефинирани надлежности и линии на известување на инволвираните службеници во процесот на управување со ризици | 15.1.2024 |
| Сектор за финансиски прашања/Советник - Координатор за управување со ризици | Воведување на ex-ante финансиска контрола со насоки/интерни формулари за контролни и мониторинг активности | 01.3.2024 |
| Градоначалник/Секретар | Во рамки на Секторот за финансиски работи назначување на административни службеници со звање: - Советник координатор за управување со ризици - Соработник за управување со ризици | 01.8.2024 |
| Градоначалник/Секретар | Во рамки на Секторот за финансиски работи да се обезбеди засебна канцеларија за управување со ризици | 01.8.2024 |
| Градоначалник/Секретар | Овластување од највисок ранг со широк спектар на одговорности за советникот за управување со ризици | 01.9.2024 |
| Советник - Координатор за управување со ризици | Интеракција на најзначајни ризици пред превземање на активност за управување со ризиците во посебни формулари | 01.9.2024 |
| Сектор за финансиски прашања/Советник - Координатор за управување со ризици | Воведување на ex-post финансиска контрола со насоки за проверка на функционалноста на административните и сметководствените активности по спроведена ex-ante контрола | 01.9.2024 |

| | | |
|--|---|------------|
| Советник - Координатор за управување со ризици | Етапно прибирање информации за ризици од Секторите во општина Центар | 31.12.2024 |
| Сектор за финансиски прашања | Кодекс на однесување во системот на управување со ризици со нагласена потреба административните службеници да покажат личен и професионален интегритет и етички вредност во извршување на задачите кои им се доверени | 01.01.2025 |
| Сектор за финансиски прашања/Советник - Координатор за управување со ризици во координација со останатите Сектори | Изработка на нови или корекција и дополнување на постојни процедури и правилници согласно важечките законски прописи и тековните организациски активности | 01.3.2025 |
| Советник - Координатор за управување со ризици | Регистер на ризици подредени по степен на значајност, од висок кон низок | 01.6.2025 |
| Сектор за финансиски прашања/Одделение за информатичко-технички работи | Софтвер за управување со ризици | 01.10.2025 |
| Градоначалник/Секретар  Советник - Координатор за управување со ризици Сектори/одделенија (раководители) | Колегиум/поединечни состаноци - Редовено известување за превеземени активности и информација за откривање на потенцијални нови ризици | Тековно |

Анекс 2: Прилози

Прилог 1 (табела 3)

Пример за универзум на ризици

Универзум на ризици

| Сектор за финансиски прашања | Сектор за урбанизам | Сектор за јавни набавки |
|---|--|--------------------------------------|
| Пробиен рок на плаќање | Нема програми за инвестиции | Склучен договор без вредност |
| Не е назначено лице за контрола на финансиска | Општи Програми за инвестиции без конкретни | Склучен договор без количини |
| Боледување на вработен (контролор) | Отсуство на вработен | Анекс кон договор |
| Преценети приходи | Правосилност на решение пред истек на рокот за | Изоставена позиција во спецификација |
| Едно лице кнтролира повеќе видови документи | Одобрение за градба без потврда за платен | |
| Споредбена контрола на фактурирани и понудени | | |
| Платена ситуација пред извршена финансиска | | |

Прилог 2 (графикон 1)

Пример за проценка на вкупна изложеност на ризик

| | | | | |
|-------------|--------------|-----------|------------------------|-----------|
| Влијание | Сериозно (3) | 3 | 6 Анекс кон договор | 9 |
| | Умерено (2) | 2 | 4 | 6 |
| | Мало (1) | 1 | 2 | 3 |
| | | Ниска (1) | Средна (2) | Висока(3) |
| Веројатност | | | | |

Пр.Ризик - Анекс кон договор: Влијание сериозно (оцена - 3)
 Веројатност средна (оцена - 2)
 Вкупна изложеност $3 \times 2 = 6$

Толкување

Влијание - Сериозно: Нарушени активности и работни процеси во голема мера, постои опасност од значителен губиток на средства. Честа појава на Анекс кон договор ќе зафати дополнителни непредвиден средства од буџетот што продуцира деплација на инвестиционата програма и загрозување на останатите предвидени проекти.

Веројатност - Средна: Настанот може понекогаш да се случи. Веројатноста дека ризикот ќе се случи се темели на докази и сознанија за иста настаната состојба. Дозволен лимит до три (3) анекси од инвестициона програма.

Одговор кон ризик: Доколку е во рамките на дозволения лимит (три анекси) максимум 10% дозволено зголемување на вкупна вредност на договор. Доколку настанот го пречекори дозволения лимит супервизија на проектна документација со препорака за промена на проектантско биро и двојна проверка на предмер пресметка.

Прилог 3 (табела 6)

Пример за регистер на ризици

РЕГИСТЕР НА РИЗИЦИ НА ОПШТИНА ЦЕНТАР

Надлежен орган: Сектор за финансиски прашања

| Ризик (краток опис) | Потенцијални последици | Опис на постојните контролни механизми | Оценка на инхерентен ризик | | | Одговор на ризик (планирани активности) | Рок на извршување | Одговорно лице |
|---------------------|------------------------|--|----------------------------|-------------|--------|---|-------------------|----------------|
| | | | Влијание | Веројатност | Вкупно | | | |
| | | | | | 0 | | | |
| | | | | | 0 | | | |
| | | | | | 0 | | | |
| | | | | | 0 | | | |
| | | | | | 0 | | | |

Прилог 4 (табела 7)

Пример за ех-анте финансиска контрола

| Контрола на фактурирани цени | | | | | | | | |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|---------------------|-----------------|-------------------|
| Изведувач: Градежна фирма АД Скопје | | | | | | | | |
| Ситуација бр. 50/256 | | | | | | | | |
| Дата 10.05.2018 | | | | | | | | |
| Ред.бр. | Број на пресметка од Рамковен договор | Цена по пресметка од Рамковен договор | Број на пресметка од договор | Количина по пресметка | Цена по пресметка од договор | Количина по фактура | Цена по фактура | Износ на фактура |
| 1 | 1 | 30,00 | 1 | 298 | 30,00 | 298,00 | 30,00 | 8.940,00 |
| 2 | 17 | 130,00 | 2 | 596 | 130,00 | 596,00 | 130,00 | 77.480,00 |
| 3 | 18 | 130,00 | 4 | 298 | 130,00 | 298,00 | 130,00 | 38.740,00 |
| 4 | 6.1 | 180,00 | 6 | 288 | 180,00 | 288,00 | 180,00 | 51.840,00 |
| 5 | 7.1 | 400,00 | 7 | 124 | 400,00 | 124,00 | 400,00 | 49.600,00 |
| 6 | 8 | 30,00 | 8 | 298 | 30,00 | 298,00 | 30,00 | 8.940,00 |
| 7 | 10 | 700,00 | 9 | 179 | 700,00 | 179,00 | 700,00 | 125.300,00 |
| 8 | 22 | 800,00 | 10 | 104 | 800,00 | 104,00 | 800,00 | 83.200,00 |
| | | | | | | | | 444.040,00 |
| | | | | | | | 18% | 79.927,20 |
| | | | | | | | Вкупно | 523.967,20 |
| Забелешка: Единечните цени се во согласност со предмер пресметката од договор бр.08-1111/3 од 06.02.2018 година и согласно техничката спецификација од Рамковната спогодба бр.08-1122/9 од 05.01.2018 година. | | | | | | | | |
| Потврдува Име и Презиме | | | | Контролира Име и Презиме | | | | |

Пример за ex-ante контрола на вградени количини

| Контрола на вградени количини | | | | | |
|--------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|---------------------|
| Изведувач: | | Крадежна фирма доо - Скопје | | | |
| Ситуација бр. | | 07/14 Прва времена | | | |
| Градежен дневник бр.1-5 | | Дата: 18.08-22.08.2018 | | | |
| Градежна книга | | бр.1 | | | |
| Ред. бр. | Број на пресметка од договор | Количина по предмер пресметка | Контролни количини по градежна книга | Количини по ситуација | Разлика во количини |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 (3-5) |
| 1 | 1 | 20,00 | 20,00 | 20,00 | 0,00 |
| 2 | 7 | 14,00 | 14,00 | 14,00 | 0,00 |
| 3 | 13 | 79,00 | 79,00 | 79,00 | 0,00 |
| 4 | 12 | 20,00 | 20,00 | 20,00 | 0,00 |
| 5 | 14 | 26,00 | 26,00 | 26,00 | 0,00 |
| 6 | 15 | 26,00 | 26,00 | 26,00 | 0,00 |
| 7 | 16 | 39,00 | 39,00 | 39,00 | 0,00 |
| 8 | 17 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | 0,00 |
| 9 | 18 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 0,00 |
| 10 | 21 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 0,00 |
| 11 | 27 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 0,00 |
| 12 | 29 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 0,00 |

Забелешка: Вградените количини се во согласност со предмер пресметката од договор бр.08-1111/2 од 15.07.2018 година

Контролира
Име и Презиме