

**MODEL (POSTUPAK)**  
**UPRAVLJANJA RIZICIMA U TOKU IZBORNE KAMPANJE ZA IZBOR**  
**PREDSJEDNIKA CRNE GORE, POSLANIKA U SKUPŠTINI CRNE GORE**  
**I ODBORNIKA U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA CRNE GORE**

*Revidiran 7. decembar 2018. godine*

## **1. UVOD**

**Cilj upravljanja rizicima** je predviđanje nepovoljnih događaja koji bi mogli predstavljati prijetnju **uspješnom sprovođenju Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (ZFPSIK)** – i neophodno je uvesti praksu i postaviti okvir za upravljanja rizikom u procesu praćenja finansiranja izborne kampanje za izbor Predsjednika Crne Gore, poslanika u Skupštini Crne Gore i odbornika u lokalnim samoupravama Crne Gore.

**Rizik u primjeni ZFPSIK** je bilo koji nepovoljni događaj koji bi se mogao dogoditi i negativno uticati na transparentno i zakonito finansiranje izborne kampanje. Rizik predstavlja objektivno mjerljivu kategoriju. Posljedice rizika koje se javljaju u toku izborne kampanje su:

- sve ono što može naškoditi **zakonitosti finansiranja izbornih kampanja i smanjiti povjerenje javnosti u zakonitost finansiranja izborne kampanje** (eventualni rizici vezani za navedenu posledicu su: da li su politički subjekti primali materijalne, finansijske pomoći i nenovčane priloge od drugih država, fizičkih lica i preduzetnika koji nemaju biračko pravo u Crnoj Gori, od anonimnih darodavaca, javnih ustanova...).
- nepravilno i nezakonito postupanje obveznika primjene ZFPSIK (eventualni rizici vezani za navedenu posledicu su: da vrše pritisak na zaposlene, da plaćaju reklame koje favorizuju nekog od kandidata ili učesnika u izbornom procesu, da vrše otpis dugova, da zapošljavaju radnike mimo sistematizacije, da budžetske potrošačke jedinice imaju mjesečnu potrošnju koja je veća od prosječne mjesečne potrošnje u prethodnih šest mjeseci od dana raspisivanja do dana održavanja izbora, odnosno veća od iznosa određenih mjesečnim planom potrošnje koji utvrdi Ministarstvo ili organ lokalne uprave na početku fiskalne godine...).
- nepouzdanost izvještavanje obveznika primjene ZFPSIK (eventualni rizici vezani za navedenu posledicu su: neblagovremeno dostavljanje traženih informacija: analitičke kartice, putni nalozi, informacija o zapošljavanju, socijalnim davanjima, budžetskoj rezervi, izvještavanje političkih subjekata u toku i nakon kampanje...).



**Upravljanje rizicima** je sveobuhvatan proces: (1) utvrđivanje rizika; (2) opis rizika; (3) procjena rizika; (4) postupanje po rizicima (5) praćenje i izvještavanje o rizicima.

(1) **Utvrđivanje rizika** je proces indentifikacije događaja i određivanje rizika.

(2) **Opis rizika** – u slučaju potrebe, prije procjene rizika potrebno je jasno formulisati, odnosno opisati utvrđeni rizik uzimajući u obzir glavni uzrok rizika, te potencijalne posledice rizika

(3) **Procjena rizika** je postupak kojim se na metodološki način obavlja procjena te određuje vjerovatnoća i posljedica nepovoljnog događaja u pogledu ostvarenja cilja.

- ***Vjerovatnoća*** je kvantitativna mjera za mogućnost nastanka događaja. Obično se iskazuje kao niska, srednja ili visoka vjerovatnoća
- ***Posljedica*** jeste kvantitativna mjera nastanka događaja. Obično se iskazuje kao velika, srednja ili mala posljedica.

(4) **Postupanje po riziku** podrazumijeva aktivnosti preduzete u svrhu smanjenja vjerovatnoće, negativne posljedice povezane sa rizikom ili oboje. Tretiranjem rizika smatra se uspostavljanje odgovarajućih kontrolnih aktivnosti od strane ASK.

(5) **Praćenje i izvještavanje o rizicima** vrši se na transparentan način. izvještava se, i na taj način provjerava se da li u praksi funkcionišu predložene konkretne mjere za sprečavanje i ublažavanje rizika u primjeni ZFPSIK.

## **2. PROCES UPRAVLJANJA RIZICIMA**

Rizike u primjeni ZFPSIK je potrebno utvrditi:

- identifikovanjem nepravilnosti ili slabosti u finansiranju izbornih kampanja;
- razmatranjem sugestija i preporuka u kojima se objašnjavaju razlozi odstupanja i kršenja ZFPSIK;

U skladu sa gore navedenim, ASK je identifikovala rizike na osnovu sljedećih izvora:

- broj zapošljavanja u toku izbornih kampanja u prethodnom periodu;
- broj podnijetih prigovora u toku izbornih kampanja u prethodnom periodu;
- broj pokrenutih prekršajnih postupaka od strane ASK zbog nepoštovanja ZFPSIK u toku izbornih kampanja u prethodnom periodu;
- analiza izvještaja i drugih akata ASK, sugestija Savjeta ASK i javnosti, odnosno NVO sektora.

Procjena rizika uključuje aktivnosti koje će ASK sprovesti, odnosno opseg obveznika sprovođenja Zakona koji su predmet kontrole i nadzora od strane ASK. Rizici se rangiraju u skladu sa presjekom posljedice i



vjerovatnoće rizika prema „temperaturnoj mapi“, koja je sastavni dio ovog dokumenta

Odgovarajuće mjere i radnje koje ASK sprovodi u cilju smanjenja mogućnosti pojave rizika su proizvod izvršene identifikacije, procjene i rangiranja rizika.

Konkretne mjere za upravljanje rizicima koje se sprovode u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktom su:

- stalna komunikacija sa obveznicima sprovođenja Zakona;
- PR aktivnosti i sprovođenje mjera iz komunikacione strategije ASK;
- mjere nadzora ASK koji se vrši kontinuiranim praćenjem i analizom izvještaja, informacija i podataka o poslovanju i aktivnostima subjekata nadzora tokom izborne kampanje;
- mjere kontrole dostavljene dokumentacije i izvještaja dostavljenih ASK po službenoj dužnosti ili na njen zahtjev;
- mjera kontrole na terenu odnosno kontrole tačnosti i potpunosti dokumentacije kroz direktan uvid u evidencije i kompjutersku bazu podataka obveznika.

Plan kontrole na terenu je sastavni dio Plana kontrole i nadzora u toku izbornih kampanja.

## **2.1 Procjena posljedice rizika**

Procjena posljedice ne uzima u obzir vjerovatnost, nego samo odgovara na pitanje "Šta će se dogoditi ako se određeni događaj ostvari/ne ostvari?". Posljedica se boduje ocjenama od jedan do deset, gdje: ocjena 1-3 predstavlja procjenu da će taj događaj imati malu posljedicu; ocjena 4-7 upućuje na srednju posljedicu i ocjena 8-10 znači da će događaj imati veliku posljedicu na izborni proces.

**Tabelarni pregled rizika** sadrži popis identifikovanih rizika za koje su uspostavljene kontrole kao i alternativne kontrole koje dovode do ostvarenja cilja.

## **2.2 Procjena ukupne izloženosti riziku**

Postupak za utvrđivanje rizika i procjena rizika trebaju dati rezultat koji je vezan za pojavu rizika.

Intenzitet rizika dobija se množenjem vjerovatnoće i posljedice, upotrebom matrice rizika „vjerovatnoća (1-10) x posljedica (1-10)“ koja je prikazana na slici ispod.



<b>POS LJEDICA</b>	<b>ozbiljna</b>	10									
		9									
		8									
	<b>umjerena</b>	7									
		6									
		5									
		4									
	<b>mala</b>	3									
		2									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Intenzitet rizika =		<b>niska</b>			<b>srednja</b>			<b>visoka</b>			
= posljedica x vjerovatnoća		<b>VJEROVATNOĆA</b>									

- /V Rizik visokog intenziteta – Izborni proces je ozbiljno ugrožen ili je vrlo vjerovatno da će biti narušen.
- /S Rizik srednjeg intenziteta – Narušavanje izbornog procesa je moguće, ali se mjerama kontrole upravlja tim rizikom.
- /N Rizik niskog intenziteta – Mala je vjerovatnoća da će doći do narušavanja izbornog procesa, zbog postojećih mjera kontrole

### Ocjena rizika<sup>1</sup>:

Ocjene su od 1 do 100, tako da ocjene od 1-15 predstavljaju »najmanju vjerovatnoću« sa »veoma malom« posljedicom (**rizik niskog intenziteta**), ocjene od 16-48 predstavljaju »srednju vjerovatnoću« pojave sa »umjerenom« posljedicom (**rizik srednjeg intenziteta**), dok ocjene od 49-100 znače »skoro izvjesno« narušavanje izbornog procesa sa »veoma velikom« posljedicom (**rizik visokog intenziteta**).

### 2.3 Postupanje po rizicima

Odgovori na rizike su:

**Prihvatanje rizika** - Jedan od odgovora na rizike može biti prihvatanje rizika bez preduzimanja dodatnih radnji. Čak i ako se rizik ne može

<sup>1</sup> Bitno je napomenuti da rizik sa vjerovatnoćom 2 posljedicom 6 nije isto kao i rizik sa posljedicom 2 a vjerovatnoćom 6 i ako je ocjena rizika u oba slučaja 12. Ukoliko je vjerovatnoća pojavljivanja rizika 2 (mala je vjerovatnoća) sa posljedicom 6 (velika posljedica) intenzitet rizika je 12 i svrstava se u „rizik niskog intenziteta“ ali nosi veliku posljedicu u slučaju nastanka rizika, dok je u slučaju vjerovatnoća pojavljivanja rizika 6 (srednja vjerovatnoća) sa posljedicom 2 (mala posljedic) intenzitet rizika takođe 12 ali neće biti velika posljedica ukoliko se ovaj rizik desi, odnosno neće se ugroziti ostvarenje cilja.



prihvatiti, može se dogoditi da mogućnost za preduzimanje određenih mjera u vezi sa nekim rizicima mogu biti ograničene. Reakcija u takvim slučajevima može biti prihvatanjem postojećeg nivoa rizika. U slučaju da je rizik prihvaćen (u cjelosti ili djelimično) u tabeli rizika treba objasniti zašto je prihvaćen i do koje mjere.

**Smanjivanje/ublažavanje rizika** Postupci smanjivanja/ublažavanja rizika najuobičajniji su odgovor na rizik, što znači da se preduzimaju radnje i donose odluke kako bi se smanjila vjerovatnost nastanka ili učinak/posljedica rizika ili oboje. Radnje koje ASK preduzima s ciljem smanjivanja, odnosno ublažavanja rizika, zapravo su **kontrolne aktivnosti**.

*Kontrolne aktivnosti* zasnovane su na pravilima i načelima, postupcima i drugim mjerama koje se uspostavljaju radi ostvarenja osnovnog cilja primjene ZFPSIK i smanjivanja rizika na prihvatljiv nivo. Svrha kontrole jeste spriječiti mogućnost nastanka rizika, odnosno ublažiti rizik.

U ovom kontekstu razlikujemo:

**Preventivne kontrole** koje su uspostavljene na način da ograničavaju mogućnost nastanka nepoželjnog događaja.

**Korektivne kontrole** oblikovane su tako da ispravljaju nepoželjne događaje (koji su se dogodili)

Nakon što su utvrđeni rizici po kojima je potrebno postupati potreban je najprikladniji načini postupanja, za smanjivanje, odnosno ublažavanje rizika kako bi se osiguralo djelotvorno postupanje u vezi sa rizicima/alternativne mjere.

Model upravljanja rizicima će se ažurirati shodno uočenim/indentifikovanim rizicima u toku izborne kampanje.

#### **2.4 Izvještavanje o rizicima**

U izvještaju se daje pregled značajnih rizika, njihov uticaj na primjenu ZFPSIK, i kratka informacija o preduzetim aktivnostima za sprečavanje, odnosno ublažavanje rizika, te o rizicima na koje se nije moglo djelovati na planirani način. Ovako pripremljen izvještaj razmatra se na Radnoj grupi i dostavlja direktoru na odobravanje. U slučaju potrebe direktor određuje potrebne mjere za postupanje u visokorizičnim područjima primjene ZFPSIK, i upućuje ih na realizaciju predsjedniku Radne grupe.

Izvještaj o upravljanju rizicima dostavlja se Savjetu ASK periodično na upoznavanje u toku izbornog procesa.



rizik	rizik (radnja)	broj obveznika	vjerov.	posl.	procj.	mjere	alternativne mjere
zloupotreba javnih sredstava u i. k.	nekompletna analitička kartica	2	2	4	8	stalna komunikacija sa obveznicima; PR aktivnosti; kontinuiran nadzor nad obavezom objavljivanja kod svih obveznika	Pribavljanje dokumentacije za iskazane troškove koji mogu upućivati na nenamjensko trošenje, kao i analiza određenih stavki iz budžeta gdje je došlo do prekoračenja. Prilikom kontrole analitičkih kartica OS Agencije će vršiti suštinsku kontrolu: 1. Socijalnih davanja jednokratnih pomoći i pomoći zaposlenima (kontrolom dokumentacije i usklađenosti sa procedurom); 2. Potrošnju budžetske rezerve i 3. Potrošnju sekretarijata i drugih budžetskih potrošačkih jedinica čija je osnovna djelatnost izgradnja ili popravka infrastrukturnih objekata.
	objavljena izvan propisanih rokova	2	5	5	25		
	ne obuhvata propisan rok	2	4	3	12		
	nije objavljena na sajtu	2	3	7	21		
	prekoračenje limita mjesečne potrošnje	2	4	6	24		
zloupotreba službenih automobila u i. k.	nekompletni putni nalozi	2	4	6	24	stalna komunikacija sa obveznicima; PR aktivnosti; kontinuiran nadzor nad obavezom objavljivanja kod svih obveznika	Kontrola upotrebe vozila tokom dvije konvencije. Kod kontrole korišćenja službenih automobila vršiće se suštinska kontrola korišćenja službenih automobila. Kontrola pomenutih vozila će se vršiti na bazi javnih informacija dostupnih u medijima, a koja se odnosi na eventualne zloupotrebe od strane najviših funkcionera.
	objavljena izvan propisanih rokova	2	4	5	20		
	ne obuhvata propisan rok	2	3	3	9		
	nije objavljena na sajtu	2	3	7	21		
	nije dostavljen ASK	2	2	2	4		
	korišćenje vozila u druge svrhe	7	2	5	10		
zloupotreba zapošljavanja u i. k.	dostavljena nekompletna prateća dokumentacija	7	4	7	28	stalna komunikacija sa obveznicima; PR aktivnosti; provjera potpunosti dokumentacije;	Analiza zapošljavanja u odnosu sa onim u istom periodu prethodne godine; Provjera kod Poreske uprave za organe vlasti; OS Agencije će posebno pratiti i detaljno kontrolisati zapošljavanje u obrazovnim institucijama.
	nije obaviještena na ASK	7	5	6	30		
	nije obaviještena u roku	7	6	3	18		
	dokumentacija i zapošljavanje nije u skladu sa zakonom	7	2	8	16		
zloupotreba socijalnih davanja u i. k.	Opštine ne prikupljaju na lokalnom nivou	2	2	3	6	stalna komunikacija sa obveznicima; kontinuiran nadzor nad obavezom objavljivanja kod svih obveznika;	Vršiće se kontrola socijalnih davanja na način što će se vršiti uvid u kompletnost prateće dokumentacije kao i usklađenost datih socijalnih davanja sa procedurama i politikom subjekta kontrole, kao i poštovanje obaveze izvještavanja opštine. Kontrola će se sprovesti kod svih obveznika.
	obveznici ne izvještavaju u datim rokovima	2	3	5	15		
	nekompletna dokumentacija prati socijalna davanja	2	2	8	16		
	izvještaj ne obuhvata propisan rok	2	2	4	8		
	izvještaji nijesu objavljeni na sajtu	2	2	7	14		
zloupotreba sredstava budžetske rezerve u i. k.	obveznici ne izvještavaju u datim rokovima	2	3	9	27	stalna komunikacija sa obveznicima; kontinuiran nadzor nad obavezom objavljivanja kod obveznika;	Vršiće se kontrola potrošnje budžetske rezerve na način što će se vršiti uvid u kompletnost prateće dokumentacije kao i usklađenost sa Zakonom i statutima lokalnih uprava. Kontrola će se sprovesti u svim lokalnim upravama u kojima se održavaju izbori, a posebno će biti izvršena kontrola u opštinama Podgorica, Bijelo Polje i Bar.
	nekompletna dokumentacija prati davanja	2	4	5	20		
	izvještaj ne obuhvata propisan rok	2	2	8	16		
	izvještaji nijesu objavljeni na sajtu	2	2	9	18		
zloupotreba putem otpisa duga u i. k.	otpis dugova	1	1	9	9	stalna komunikacija sa obveznicima zakona	Vršiće se kontrola otpisa duga u kampanji
nezakonito i netransparentno finansiranje i. k.	izborni račun nije otvoren	politički subjekti	5	10	50	stalna komunikacija sa obveznicima zakona, PR aktivnosti; redovan nadzor nad ispunjenjem propisanih obaveza; davanje mišljenja i uputstava obveznicima zakona; redovno praćenje aktivnosti pol. subjekata; vođenje evidencije aktivnosti pol. subjekata;	OS Agencije će sprovesti detaljnu kontrolu dokumentacije svih otvorenih izbornih računa, odnosno kontrolu aktivnosti političkih subjekata u izbornoj kampanji; kontrolu dostavljenih izvještaja i prateće dokumentacije svih političkih subjekata; kontrolu poštovanja limita troškova kampanje svih političkih subjekata, učesnika u izbornoj kampanji; kontrola poštovanja obaveze prikupljanja sredstava na izborni račun i plaćanja sa izbornog računa svih političkih subjekata; kontrola svih lica koja su dala prihode kroz baze Uprave prihoda i Ministarstva pravde; kontrola oglašavanja na socijalnim mrežama.
	izborni račun otvoren nakon propisanog roka		6	8	48		
	nije određeno odgovorno lice		2	8	16		
	nije obaviještena ASK o otvaranju žiro računa i o odgovornom licu		5	8	40		
	nijesu dostavljeni izvještaji, nijesu dostavljeni u propisanim rokovima ili na propisan način		7	9	63		
	nije dostavljena prateća dokumentacija uz izvještaje		3	4	12		
	troškovi kampanje u većim iznosima od propisanih limita		2	9	18		
	nijesu dostavljeni tačni i potpuni izvještaji		5	9	45		
	sredstva se ne prikupljaju na izborni račun		4	10	40		
	neobavještavanje ASK o zatvaranju žiro računa		5	8	40		
troškovi kampanje plaćani sa redovnog računa	2	10	20				
	poštovanje zabrana						



Revidiran 7. decembra 2018. godine, u skladu sa raspisanim Izborima u Opštini Tuzi  
29. novembra 2018. godine.

**Obradio:**

Dušan Drakić

**DIREKTOR**

Sreten Radonjić

