

Stanovište Instituta internih revizora (IIA):

# TRI LINIJE ODBRANE ZA EFEKTIVNI PROCES UPRAVLJANJA RIZIKOM I SISTEM INTERNE KONTROLE

Januar 2013. godine

## Sadržaj:

---

Uvod . . . . .	3
Pretpostavka za tri linije: nadzor nad upravljanjem rizikom i postavljanje strategije . . . .	4
Prva linija odbrane: operativno rukovodstvo . . . . .	4
Druga linija odbrane: funkcije upravljanja rizikom i usklađenosti (compliance) . . . . .	5
Treća linija odbrane: interna revizija . . . . .	6
Eksterni revizori, regulatori i druga eksterna tela . . . . .	6
Koordinacija tri linije odbrane . . . . .	7
Izveštaji namenjeni upravi. . . . .	7
Preporučene prakse . . . . .	7

# TRI LINIJE ODBRANE ZA EFEKTIVNI PROCES UPRAVLJANJA RIZIKOM I SISTEM INTERNE KONTROLE

## UVOD

U poslovanju dvadeset prvog veka nije neobično da različiti timovi sastavljeni od internih revizora, specijalista za upravljanje rizikom, specijalista za usaglašenost poslovanja, specijalista za internu kontrolu, kontrolora kvaliteta, istražilaca prevara i drugih profesionalaca, specijalista za rizike i kontrolu, koordiniraju svoje aktivnosti kako bi pomogli svojim organizacijama u upravljanju rizikom. Svaka od navedenih specijalnosti ima sopstveni ugao posmatranja i specifične veštine koje mogu biti dragocene za organizaciju, ali činjenica da su različite nadležnosti u vezi sa pitanjima rizika i kontrole podeljene i dodeljene različitim odeljenjima i sektorima u organizaciji, zahteva da se ove nadležnosti sprovode pažljivo i koordinisano, obezbeđujući da proces upravljanja rizikom i kontrole funkcionišu na željeni način.

Nije dovoljno samo uspostaviti različite funkcije koje će se baviti rizicima i kontrolom – izazov je dodeliti specifične uloge i efikasno ih koordinirati ih na način da se izbegnu i "rupe" u kontrolama, ali i njihovo nepotrebno dupliranje/preklapanje. Nadležnosti moraju biti jasno definisane, tako da svaka funkcija koja ima nadležnost za ova pitanja razume granice sopstvene odgovornosti i ima svest o tome kako se njena pozicija uklapa u ukupnu organizacionu strukturu po pitanju rizika i kontrole.

Ulozi su visoki. Bez povezanog, koordiniranog pristupa, angažovanje ograničenih resursa za tretman rizika i kontrolu neće biti efikasno, a značajni rizici mogu ostati neprepoznati ili neadekvatno tretirani. Najgorim ishodom smatra se situacija u kojoj se komunikacija između različitih grupa u organizaciji zaduženih za rizike i kontrolu svede na neprekidnu raspravu o tome ko je odgovoran za izvršenje nekog konkretnog zadatka.

Problem može da postoji u svakoj organizaciji, čak i kada ona ima formalno uspostavljeni okvir za upravljanje rizikom. Iako kroz okvir za upravljanje rizikom mogu efektivno da se identifikuju tipovi rizika kojima savremeno poslovanje mora da upravlja, samo uspostavljanje okvira za upravljanje rizikom ne daje odgovor na pitanje kako specifični zadaci u vezi sa rizicima i kontrolom treba da se dodeljuju i koordiniraju u organizaciji.

Na sreću, pojavljuju se nove prakse koje mogu biti od pomoći organizacijama da na sistematičnoj osnovi dodeljuju i koordiniraju ključne zadatke u procesu upravljanja rizikom. Model "tri linije odbrane" obezbeđuje jednostavni i efektivni način za poboljšanje komunikacije po pitanjima rizika i kontrole upravo time što pojašnjava ključne uloge i zadatke (pojedinih grupa u organizaciji). Ovaj model obezbeđuje novi pogled na poslovanje, podržavajući neprekidnu uspešnost inicijative za upravljanje rizikom, a odgovara svakoj organizaciji bez obzira na njenu veličinu i složenost poslovanja. Čak i u organizacijama gde ne postoji formalno uspostavljeni okvir za upravljanje rizikom, uvođenje modela "tri linije odbrane" može učiniti jasnijim pitanja rizika i kontrole i pomoći poboljšanju efektivnosti sistema upravljanja rizikom.

## PRETPOSTAVKA ZA TRI LINIJE: NADZOR NAD UPRAVLJANJEM RIZIKOM I POSTAVLJANJE STRATEGIJE

U modelu "tri linije odbrane", interne kontrole koje uspostavlja operativno rukovodstvo smatraju se prvom linijom odbrane u upravljanju rizikom, različite funkcije uspostavljene u cilju upravljanja rizikom i funkcije za nadzor usklađenosti smatraju se drugom linijom odbrane, dok nezavisno uveravanje predstavlja treću liniju. Svaka od ove tri linije ima posebnu ulogu u najširem okviru korporativnog upravljanja.

### MODEL TRI LINIJE ODBRANE



Iako ni uprava ni više rukovodstvo nisu uvršteni u tri navedene linije, nema ni govora da sistem upravljanja rizikom može biti celovit ukoliko se prethodno ne razmotri i ne definiše uloga najvišeg organa upravljanja (odbor direktora u jednodomnom ili nadzorni odbor u dvodomnom sistemu) i najvišeg rukovodstva. Šta više, uprava i više rukovodstvo su primarna strana koja ima interesa i kojoj služe "linije", i kao takva ova strana je u najboljoj poziciji da obezbedi da se modelom "tri linije odbrane" zaista obuhvate procesi upravljanja rizikom i kontrole u organizaciji.

Više rukovodstvo i uprava kolektivno imaju nadležnost i odgovornost za postavljanje ciljeva organizacije, definisanje strategija za njihovo ostvarivanje, kao i za uspostavljanje strukture i procesa kroz koje će se na najbolji način upravljati rizikom u ostvarivanju organizacionih ciljeva. Model "tri linije odbrane" najbolje je implementirati uz aktivnu podršku i liderstvo najvišeg organa uprave i višeg rukovodstva.

### PRVA LINIJA ODBRANE: OPERATIVNO RUKOVODSTVO

Model "tri linije odbrane" razlikuje tri grupe (ili linije) uključene u efektivno upravljanje rizikom:

- » **"Vlasnike rizika" koji operativno sprovode upravljanje rizikom;**
- » **Funkcije koje vrše nadzor rizika;**
- » **Funkcije koje obezbeđuju nezavisno uveravanje.**

Kao prva linija odbrane, operativno rukovodstvo je "vlasnik" rizika i direktno upravlja njime. Uz to, operativno rukovodstvo je odgovorno za preduzimanje korektivnih mera za otklanjanje nedostataka u funkcionisanju procesa i kontrola.

Operativno rukovodstvo je odgovorno za uspostavljanje efektivnog sistema internih kontrola i funkcionisanje uspostavljenih postupaka za kontrolu rizika na dnevnoj osnovi. Operativno rukovodstvo identifikuje, procenjuje, upravlja i ublažava rizik, razvijajući i primenjujući interne politike i procedure, obezbeđujući konzistentnost aktivnosti iz svoje nadležnosti sa postavljenim zadacima i ciljevima. Kroz stepenastu strukturu odgovornosti, srednji nivo rukovodstva osmišljava i implementira detaljne procedure za kontrolu i nadzor nad postupcima koje izvršavaju zaposleni.

Naravno da operativno rukovodstvo predstavlja prvu liniju odbrane budući da su kontrole osmišljene i primenjene kroz sisteme i procese za koje je nadležno i odgovorno operativno rukovodstvo. Stoga se odgovarajuće kontrole uspostavljaju sa svrhom da nadziru usklađenosti i obezbeđuju uvid u slabosti kontrola, neadekvatnost procesa i nastanak neočekivanih događaja.

## DRUGA LINIJA ODBRANE: FUNKCIJE UPRAVLJANJA RIZIKOM I USKLAĐENOSTI (COMPLIANCE)

Teorijski, možda bi samo jedna linija odbrane bila dovoljna da obezbedi efektivno upravljanje rizikom. U realnosti, međutim, jedna linija u funkciji odbrane najčešće nije adekvatno rešenje. Rukovodstvo uspostavlja različite funkcije za upravljanje rizikom i funkcije za usklađenost poslovanja, u cilju nadzora nad funkcionisanjem kontrola iz prve linije odbrane. Te specifične funkcije se razlikuju u zavisnosti od specifičnosti samih organizacija i delatnosti kojoj ove organizacije pripadaju, ali tipične funkcije "druge linije" najčešće uključuju:

- funkciju upravljanja rizikom (komisiju za upravljanje rizikom) koja olakšava i nadzire implementaciju i efektivnost prakse upravljanja rizikom koju sprovodi operativno rukovodstvo i koja pomaže "vlasnicima" rizika da definišu ciljanu izloženost i da na adekvatan način obezbeđuju informacije o riziku različitim nivoima i instancama u organizaciji;
- funkciju usklađenosti koja vrši nadzor nad specifičnim rizicima neusklađenosti sa zakonom i pozitivnim propisima. U tom kapacitetu, svaka funkcija usklađenosti koja se bavi specifičnim pitanjem usklađenosti podnosi izveštaj direktno višem rukovodstvu, ili organu uprave kako je to predviđeno u nekim delatnostima. U manjim ili manje složenim organizacijama, za nadzor nad svim pitanjima usklađenosti kao što su: bezbednost i zdravlje na radu, lanac nabavki, očuvanje životne sredine ili nadzor upravljanja kvalitetom uspostavlja se jedna jedinstvena organizaciona celina.
- kontroling, kao funkciju za nadzor finansijskih rizika i pitanja finansijskog izveštavanja.

Rukovodstvo uspostavlja ove funkcije kako bi obezbedilo uveravanje da je prva linija odbrane adekvatno osmišljena, implementirana i da funkcioniše na očekivani način. Svaka od ovih funkcija ima određeni stepen nezavisnosti u odnosu na prvu liniju odbrane, ali je svaka po svojoj prirodi funkcija koja pripada rukovodstvu. Kao funkcija rukovodstva, svaka od napred navedenih funkcija ima priliku da direktno utiče na razvoj sistema internih kontrola i upravljanja rizikom. Stoga je druga linija odbrane u funkciji ostvarivanja vitalnih ciljeva organizacije, iako upravi ne obezbeđuje apsolutno nezavisne ocene po pitanjima upravljanja rizikom i internih kontrola.

Nadležnosti funkcija koje pripadaju drugoj liniji odbrane razlikuju se po svojoj prirodi, ali mogu uključivati:

- » podršku politikama rukovodstva, definisanje nadležnosti i odgovornosti i uspostavljanje ciljeva;
- » obezbeđivanje okvira za upravljanje rizikom;
- » identifikovanje poznatih, kao i pitanja rizika koji se tek mogu pojaviti;
- » identifikovanje pomeranja koja ukazuju na promenu organizacione sklonosti ka riziku;
- » pomoć operativnom rukovodstvu u razvijanju procesa i kontrola za upravljanje rizikom;
- » obezbeđivanje uputstava i treninga u vezi sa procesom upravljanja rizikom;
- » podrška i nadzor efektivnosti procesa upravljanja rizikom koga uspostavlja operativno rukovodstvo;
- » upozoravanje operativnog rukovodstva na pitanja rizika koja se tek pojavljuju, kao i na promene regulative i na scenarija budućih rizika sa tim u vezi;
- » nadzor nad adekvatnošću i efektivnošću internih kontrola, tačnošću i kompletnošću izveštaja, usklađenošću sa zakonima i pozitivnim propisima, kao i nad blagovremenim preduzimanjem akcija za ispravljanje nepravilnosti.

Uspostavljanje organizacione jedinice za internu reviziju sastavljene od profesionalaca u ovoj oblasti, predstavlja zahtev dobre prakse korporativnog upravljanja. To nije važno pitanje samo za velike i srednje velike organizacije, već treba da bude podjednako važno pitanje za manje organizacije, budući da i one posluju u složenom okruženju, doduše kroz manje formalnu i manje robusnu organizacionu strukturu koja takođe mora da obezbedi efektivnost procesa korporativnog upravljanja i upravljanja rizikom.

## TRÉĆA LINIJA ODBRANE: INTERNA REVIZIJA

Interna revizija obezbeđuje upravi i višem rukovodstvu značajno uveravanje zasnovano na visokom nivou nezavisnosti i objektivnosti koje ova funkcija ima u organizaciji. Ovaj visoki stepen nezavisnosti nije moguć u funkcijama druge linije odbrane. Interna revizija obezbeđuje uveravanje u efektivnost procesa upravljanja, upravljanja rizikom i internih kontrola, uključujući i način na koji prva i druga linija odbrane ostvaruju ciljeve upravljanja rizikom i funkcionisanja internih kontrola. Obim uveravanja koje interna revizija pruža višem rukovodstvu i upravi, najčešće podrazumeva:

- široki dijapazon predmeta revizije, uključujući efikasnost poslovanja, zaštitu sredstava, pouzdanost i celovitost procesa izveštavanja, kao i usklađenost sa zakonima, drugim pozitivnim propisima, politikama, procedurama i ugovorima.
- sve elemente okvira za upravljanje rizikom i internih kontrola: interno kontrolno okruženje, sve elemente okvira za upravljanje rizikom (kao što su identifikacija rizika, procena rizika i odgovor na rizik), informisanje i komunikaciju kao i monitoring.
- organizaciju u celosti, kao i njene segmente, zavisne entitete, radne jedinice i funkcije - uključujući poslovne procese kao što su prodaja, proizvodnja, marketing, bezbednost, servis za potrošače, projekte - kao i funkcije za podršku (kao što su računovodstvo, ljudski resursi, nabavka, plate, budžetiranje, upravljanje sredstvima, vođenje zaliha i informacione tehnologije.

Uspostavljanje organizacione jedinice za internu reviziju sastavljene od profesionalaca u ovoj oblasti, predstavlja zahtev dobre prakse korporativnog upravljanja. To nije važno pitanje samo za velike i srednje velike organizacije, već treba da bude podjednako važno pitanje za manje organizacije, budući da i one posluju u složenom okruženju, doduše kroz manje formalnu i manje robusnu organizacionu strukturu koja takođe mora da obezbedi efektivnost procesa korporativnog upravljanja i upravljanja rizikom.

Interna revizija doprinosi efektivnom upravljanju organizacijom, pod uslovom da su ispunjene pretpostavke kojima se obezbeđuju njena nezavisnost i profesionalnost. Najbolja praksa podrazumeva uspostavljanje i očuvanje nezavisnosti interne revizije, kao i njenu, po kriterijumu profesionalnosti i kompetentnosti, adekvatnu kadrovsku popunjenost, što uključuje:

- » **delovanje u skladu sa priznatim međunarodnim standardima za obavljanje profesionalne prakse interne revizije;**
- » **izveštavanje prema onom organizacionom nivou koji je dovoljno visok da internoj reviziji može da garantuje nezavisnost u obavljanju poslova;**
- » **obezbeđenje adekvatne i žive linije izveštavanja i komunikacije interne revizije prema relevantnim organima uprave.**

## EKSTERNI REVIZORI, REGULATORI I DRUGA EKSTERNA TELA

Eksterni revizori, regulatori i druga eksterna tela izvan okvira organizacione strukture mogu imati značajnu ulogu u sveukupnom organizacionom procesu upravljanja i internoj kontroli. Ovo posebno važi za visoko regulisane delatnosti kakve su finansijske usluge ili osiguranje. Regulatori mogu da uspostavljaju zahteve koji imaju za cilj jačanje internih kontrola ovih organizacija, a takođe mogu da uzmu i drugu ulogu vršeći nezavisnu procenu svih ili nekih od linija zaštite - prve, druge ili treće - po pitanju usklađenosti sa postavljenim regulatornim zahtevima. Kada su efektivno koordinisani, eksterni revizori, regulatori i druge grupe koje deluju izvan organizacije, mogu se smatrati dodatnom linijom odbrane koja obezbeđuje uveravanje svim zainteresovanim grupama, uključujući pri tom i upravu i više rukovodstvo.

Kada se imaju u vidu specifični delokrug i ciljevi koje imaju eksterna tela, jasno je da su i informacije u vezi sa rizikom manje obimne nego one koje su generisane u okviru "tri linije odbrane" uspostavljene unutar organizacije.

## KOORDINACIJA TRI LINIJE ODBRANE

Usled velike različitosti između organizacija i njihovih specifičnosti, ne postoji jedan "pravi" put kojim se koordiniraju "tri linije odbrane". Kada se dodeljuju nadležnosti i koordiniraju funkcije vezane za upravljanje rizikom, od koristi je poznavanje suštinske uloge koju ima svaka od grupa u procesu upravljanja rizikom.

Prva linija odbrane	Druga linija odbrane	Treća linija odbrane
Vlasnici rizika	Upravljanje rizikom i usklađenost	Uveravanje u vezi sa rizikom
<ul style="list-style-type: none"><li>Operativno rukovodstvo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Ograničena nezavisnost</li><li>Izveštaji namenjeni rukovodstvu</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Interna revizija</li><li>Veća nezavisnost</li><li>Izveštaji namenjeni upravi</li></ul>

## IZVEŠTAJI NAMENJENI UPRAVI

Sve tri linije odbrane treba u nekoj formi da budu zastupljene u svakoj organizaciji, bez obzira na njenu veličinu i složenost. Proces upravljanja rizikom je najsnažniji kada su uspostavljene tri odvojene i jasno razgraničene linije odbrane. Međutim, u određenim situacijama i fazama razvoja, posebno kod manjih organizacija, određene linije se mogu kombinovati. Na primer, česta je situacija u kojoj internoj reviziji može biti poverena uloga uspostavljanja i/ili vođenja procesa upravljanja rizikom ili obavljanja aktivnosti koje se odnose na usklađenost. U ovom slučaju neophodno je da interna revizija jasno predoči upravi moguće posledice/uticaj ove situacije. Ukoliko je dvojna nadležnost privremeno dodeljena jednom licu ili jednom organizacionom delu, prikladno je razmotriti izgled za razdvajanje nadležnosti ovih funkcija u narednom periodu, a kako bi se uspostavile tri odvojene linije odbrane.

Bez obzira na to kako je koncept "tri linije odbrane" implementiran, više rukovodstvo i uprava treba jasno da saopšte zahtev da informacije treba da se razmenjuju, a aktivnosti koordiniraju između svih grupa nadležnih za upravljanje rizikom i kontrole u okviru iste organizacije. Prema Standardima za profesionalnu praksu interne revizije, glavni interni revizori su zaduženi "za koordinaciju aktivnosti sa drugim internim i eksternim grupama - pružiocima uveravanja i savetodavnih usluga, u cilju obezbeđenja adekvatne pokrivenosti i uštede resursa."

## PREPORUČENE PRAKSE

- Procesi upravljanja rizikom i kontrole treba da budu strukturirani u skladu sa modelom "tri linije odbrane";
- Svaka od linija odbrane treba da bude podržana odgovarajućim politikama, a njena nadležnost jasno definisana;
- Mora se uspostaviti odgovarajuća koordinacija između posebnih linija odbrane, a u cilju obezbeđenja ukupne efikasnosti i efektivnosti;
- Funkcije u vezi sa rizikom i kontrolom, a koje su uspostavljene u okviru različitih linija odbrane, treba na odgovarajući način da dele znanja i informacije, kako bi obezbedile povećanje ukupne efikasnosti kroz ostvarivanje sopstvenih nadležnosti;
- Posebne linije odbrane ne treba kombinovati ili koordinisati na način koji može dovesti u pitanje njihovu efektivnost;
- Kada se u praksi kombinuju različite linije odbrane, upravi mora biti predočena struktura ove kombinacije i njene moguće posledice. U slučaju kada u organizaciji nije uspostavljena interna revizija, od višeg rukovodstva i/ili uprave očekuje se da objasni i obelodani stejkholderima da je razmotrena adekvatnost uveravanja koje se u tim okolnostima može obezbediti u vezi sa ocenom efektivnosti procesa korporativnog upravljanja, upravljanja rizikom i funkcionisanja sistema interne kontrole.

Sve tri linije odbrane treba u nekoj formi da budu zastupljene u svakoj organizaciji, bez obzira na njenu veličinu i složenost. Proces upravljanja rizikom je najsnažniji kada su uspostavljene tri odvojene i jasno razgraničene linije odbrane.

## O Institutu internih revizora

Osnovan 1941. godine, The Institute of Internal Auditors (IIA) je međunarodna profesionalna organizacija sa sedištem u Altamonte Springsu, Florida, SAD. IIA je priznati lider u profesiji interne revizije, njen glavni zagovornik i vodeći edukator.

### Stanovišta

Stanovišta predstavljaju deo Međunarodnog okvira za profesionalnu praksu (IPPF), konceptualnog okvira koji sadrži smernice i vodiče koje objavljuje IIA. Verodostojno, globalno telo koje donosi smernice, IIA obezbeđuje profesionalcima u internoj reviziji merodavne smernice priređene kroz IPPF koji se sastoji iz obavezujućih smernica (definicija interne revizije, etički kodeks i standardi) i iz strogo preporučenih smernica (stanovišta ((u prevodu UIRS, edicija 2011 – osnovne postavke)), praktični saveti i praktični vodiči). Stanovišta predstavljaju deo strogo preporučenih smernica, usklađenost sa njima nije obavezna, ali su strogo preporučena i doneta kroz formalni proces pregledanja i odobravanja.

Stanovišta su namenjena širokom dijapazonu zainteresovanih strana, uključujući i one koje ne pripadaju profesiji interne revizije, kao pomoć u razumevanju značajnih pitanja upravljanja, rizika i kontrole, kao i pitanja specifičnosti i sa tim u vezi nadležnosti i odgovornosti interne revizije.

Za druge materijale obuhvaćene merodavnim smernicama, posetite web stranicu [www.globaliia.org/standards-guidance](http://www.globaliia.org/standards-guidance).

## Odricanje odgovornosti

IIA objavljuje ovaj materijal u informativne i edukativne svrhe. Ova smernica nema za cilj da pruži konačne odgovore primenljive na specifične individualne situacije, i kao takva ona služi samo kao smernica. IIA preporučuje da se uvek traži savet nezavisnog eksperta kada se ova smernica primenjuje na specifičnu situaciju. IIA ne prihvata odgovornost za posledice primene ove smernice kao jedinog izvora.

### Zaštita autorskih prava

Zaštićeno autorsko pravo©2013  
The Institute of Internal Auditors.

Udruženje internih revizora Srbije objavljuje ovu smernicu marta 2013. godine po odobrenju IIA.



Udruženje internih revizora Srbije  
11111 Beograd  
Kičevska 15  
Web site: [www.uirs.rs](http://www.uirs.rs)  
e-mail: [office@uirs.rs](mailto:office@uirs.rs)

Za izdavača:  
Mirjana Bogičević, CIA, CRMA, Predsednik

