



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



Лекција 3

КОСО МОДЕЛ – ОКВИР ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ФУК

3. ОКВИР ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ФУК – КОСО (COSO) МОДЕЛ

Увод

У овој лекцији се обрађују:

- 1) КОСО оквир као основ за концепт финансијског управљања и контроле
- 2) Пет међусобно повезаних компоненти које чине интерну контролу (систем ФУК):
 1. Контролно окружење
 2. Процена ризика
 3. Контролне активности
 4. Информације и комуникација
 5. Праћење
- 3) 17 принципа који омогућавају ефикасну примену интерних контрола

Након савладане лекције:

- ✓ Разумећете елементе КОСО оквира као основе за спровођење финансијског управљања и контроле

Кључне дефиниције

КОСО оквир је свеобухватни оквир за имплементацију система интерне контроле који је дефинисала Комисија спонзорских организација (КОСО) у документу „Интерна контрола - интегрисани оквир“. Обухвата пет међусобно повезаних компоненти које чине интерну контролу и кроз које се она реализује:

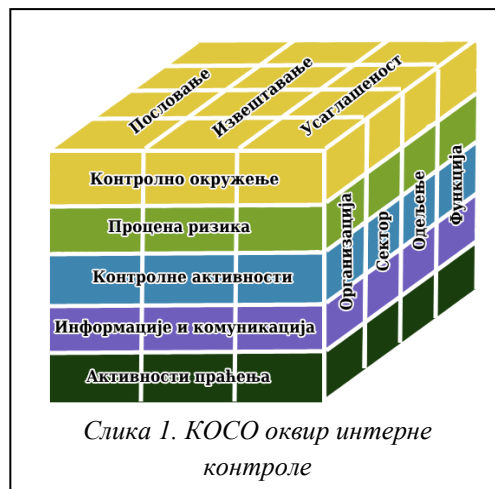
- 1) **Контролно окружење** представља основу за све остале компоненте система ФУК и подразумева филозофију, стил и став руководства, као и стучност, етичке вредности, интегритет и морал свих запослених.
- 2) **Процена ризика** подразумева идентификовање, анализу и процену и праћење ризика релевантних за остваривање унапред јасно постављених циљева на основу чега се потом дефинише начин управљања тим ризицима.
- 3) **Контролне активности** су политике, правила и процедуре које обезбеђују спровођење директива руководства и тиме представљају подршку у предузимању одговарајућих и неопходних радњи за решавање ризика који прете остваривању циљева организације.
- 4) **Информације и комуникације** подразумевају начине комуникације и размене релевантних информација на свим нивоима, међу свим запосленима и са другим организацијама.
- 5) **Праћење** подразумева праћење, сагледавање, оцењивање и непрекидно унапређивање постојећег система ФУК.

КОСО ОКВИР

КОСО оквир представља свеобухватни оквир за имплементацију система интерне контроле и састоји се од пет компоненти: **1) контролно окружење, 2) процена ризика, 3) контролне активности, 4) информације и комуникација и 5) праћење.** Ове компоненте изведене су из начина на који руководство води послове и интегрисане су у управљачке процесе.

Развој система интерне контроле заснованог на елементима КОСО оквира захтева разумевање њиховог значења и међусобне повезаности, као и њиховог синергетског утицаја на степен примене и квалитет успостављеног система. У склопу пет компоненти КОСО оквира дефинисано је укупно и 17 принципа који омогућавају ефикасну примену свих пет компоненти интерне контроле, а тиме и целокупног система. Само ако су свих пет компоненти и свих 17 принципа присутни и уграђени у организациони идентитет и културу може се сматрати да је успостављен одговарајући и ефикасан систем интерних контрола.

КОСО оквир омогућава организацији да ефикасно и ефективно развије одговарајући систем интерне контроле који подразумева прилагођавање променама пословног и оперативног окружења, адекватан одговор на ризике како би се они свели на прихватљив ниво и подршку здраворазумском доношењу одлука и управљању организацијом. Међутим, КОСО оквир не прописује обавезне контролне механизме с обзиром да се сваки систем интерних контрола креира према сопственим потребама и специфичностима организације. КОСО оквир, заправо, оставља могућност руководству организације да креира сопствени систем интерних контрола који је у складу са датим принципима а поштује специфичности сваке организације.



Слика 1. КОСО оквир интерне контроле

Детаљан приказ КОСО оквира са упоредним прегледом КОСО компоненти и принципа у оквиру сваке од тих компоненти, као и могућим примерима којима установе основног и средњег образовања могу задовољити критеријуме сваког дат је у **Прилогу 1 – Матрица КОСО компоненти и принципа.** Пример синергије различитих компоненти и принципа у један од КОСО принципа дат је у **Прилогу 2 - Синергија интерних контрола различитих компоненти и принципа.**

КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ

Контролно окружење је суштинска компонента КОСО оквира и повезана је са свим осталим компонентама. Ова компонента је темељ за даље имплементирање осталих компоненти.

Највише се тиче културе организације која утиче на свест запослених о потреби постојања система контрола и представља основу за све друге компоненте. Она дефинише став према интерној контроли и свест о контроли коју утврђују и одржавају руководство и запослени у организацији и даје „тон” примену система ФУК. Представља производ управљања руководства, односно, филозофију, стил и став, подршку, као и стручност, етичке вредности, интегритет и морал запослених у организацији.

Одговарајуће контролно окружење састоји се од скупа стандарда, процеса, структура, делегираних овлашћења и задужења у оквиру надлежности на коме се заснива свеукупни квалитет система интерне контроле у свакој организацији. Успостављање правила за стратешке и свакодневне рутинске активности, објашњења приступа руководиоца („тон на врху“), принципи контролних активности и праћења као стандардне компоненте поступака су само неки од кључних предуслова за стварање функционалног система управљања и интерне контроле који ће подржати остваривање циљева организације.

Контролно окружење утиче на одлуке и активности организације и пружа основу за цео систем интерне контроле. Уколико ова основа није снажна, уколико контролно окружење није позитивно, општи систем интерне контроле неће бити ефикасан у довољној мери.

У оквиру ове компоненте дефинисано је 5 принципа интерних контрола¹:

Контролно окружење	1. Посвећеност интегритету и етичким вредностима
	2. Вршење надзора над интерним контролама од стране управљачке структуре
	3. Успостављање структура и линија извештавања , као и система надлежности и одговорности
	4. Посвећеност привлачењу, развоју и задржавању стручних појединаца
	5. Одговорност запослених за реализацију својих задужења у погледу интерне контроле

¹ Детаљније о свим принципима видети у Приручнику за финансијско управљање и контролу на линку https://www.mfin.gov.rs/upload/media/s2Uug9_6010215bf36a9.pdf

Први принцип у оквиру компоненете **Контролно окружење** се односи на посвећеност интегритету и етичким вредностима. То подразумева да су усвојена и примењују се интерна акта и документи који дефинишу и описују оквир у коме функционише и послује школа, укључујући и Етички кодекс запослених, План за борбу против корупције, Правилник понашања запослених и друге сличне правилнике/упутства или документа којима се дефинише понашање супротно етичким нормама и дисциплинске мере које се предузимају у таквим случајевима. Поред тога, неопходно је да сви запослени буду упознати са садржајем ових докумената што се потврђује њиховом писаном изјавом.

ПРОЦЕНА РИЗИКА

Све организације у јавном сектору суочавају се са низом ризика из екстерних и интерних извора, који се морају редовно процењивати и на основу тога уводити одговарајуће мере за њихово ублажавање. Процена ризика је процес идентификовања и анализе релевантних ризика повезаних са остваривањем циљева, што представља основу за утврђивање начина на који се може управљати тим ризицима.

Процена ризика обухвата процесе идентификације ризика, оцене ризика, анализе ризика и одговора на ризике а касније и њихово праћење. Међутим, предуслов за процену ризика јесте утврђивање циљева, који су повезани на различитим нивоима и интерно су конзистентни. На руководству организације је да обезбеди да су дефинисани сви стратешки и оперативни циљеви на нивоу целе организације. Након дефинисања ових циљева, руководиоци треба да идентификују све ризике повезане са сваком од њих (тј. догађаје који прете остваривању сваког дефинисаног циља), било да су то интерни (нпр. људска грешка, немарност, пад система) или екстерни ризици (нпр. законске измене, природне непогоде).

Након идентификовања ризика врши се процена ризика у смислу њиховог утицаја (ефекат који би неповољан догађај имао уколико би се остварио) и вероватноће дешавања (вероватноћа да се деси неповољан догађај уколико нема контролних активности које ће спречити или умањити ризик). Након што се идентификују и процене ризици, руководство мора донети одлуку о томе које радње треба предузети као одговор на ризике, што ће зависити од утицаја и вероватноће остваривања ризика, али и од спремности организације да прихвати ризик („апетит“ за ризиком или толеранција ризика). Руководство треба да за сваки идентификовани ризик одлучи да ли да га прихвати и решава, тј. да ли да ризик сведе на прихватљив ниво, или да га избегне.

У оквиру ове компоненте дефинисана су 4 принципа интерних контрола:

Процена ризика	6. Дефинисање јасних циљева који омогућавају идентификацију и процену релевантних ризика
	7. Анализа ризика као основ за одлучивање о начину управљања ризицима
	8. Процена ризика
	9. Идентификовање и анализа промена и праћење које могу значајније утицати на систем интерних контрола

Један од принципа у оквиру компоненте **Процена ризика** се односи на вршење процене ризика од преваре. Сам правни оквир Републике Србије који уређује рад и пословање свих организација у јавном сектору, посебно у областима везаним за коришћење јавних средстава, садржи превентивне мере за онемогућавање преварних радњи. То подразумева да сваки КЈС има усвојен и послује у складу са Правилником о рачуноводственим политикама и буџетском рачуноводству. Поред тога, неопходно је и да има јасно дефинисане процедуре за финансијске трансакције, као и политика/процедуре заштите имовине.

КОНТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ

Контролне активности обухватају мере, политике и процедуре које организације предузимају ради смањења ризика који угрожавају остваривање циљева организације. Сврха контролних активности је да се осигура законитост и правилност у пословању, економично, ефикасно и ефективно располагање приходима, расходима, имовином и обавезама.

Контролне активности се предузимају на свим нивоима организације, током различитих фаза пословних процеса и унутар технолошког окружења. Не могу се разматрати изоловано, већ као саставни део целокупног система интерних контрола и у међусобном су односу са осталим компонентама КОСО оквира - што су остале компоненте развијеније и контролне активности ће бити бројније и разноврсније. Укључују низ различитих активности као што су одобравања, овлашћења, оверавања, усклађивања, подела дужности, итд. Контролне активности морају бити трошковно оправдане, односно трошкови контрола не смеју бити већи од остварене користи.

Примена контролних активности се заснива на поузданој анализи ризика и пропорционална је процењеном ризику. Да би контролне активности биле ефикасне, морају се доследно

примењивати од стране свих запослених. Контролне активности се детаљно дефинишу писаним процедурама које обухватају конкретне поступке и мере које се реализују у оквиру њих, начин на који се примењују, у којим фазама процеса, као и ко је овлашћен и одговоран за њихово спровођење.

У оквиру ове компоненте дефинисана су 3 принципа интерних контрола:

Контролне активности	10. Одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво
	11. Одабир и развој општих контролних активности информационих технологија у пословним информационим системима
	12. Спровођење контролних активности кроз политике које дефинишу очекивања, и кроз процедуре у којима се те политике реализују

Један од принципа у оквиру компоненте **Контролне активности** се односи на вршење одабира и развој контролних активности. Уколико установа има јасно дефинисане и примењене интерне процедуре и правила за кључне процесе у области финансија, набавки, рачуноводства, финансијског планирања и извештавања, исплате зарада и других кључних оперативних процеса, сматра се да су контролне активности успостављене у мери која ризике везане за ове пословне процесе умањује на прихватљив ниво. Битно је да су ове процедуре и правила у писаном облику (као нпр. *Правилник о буџетском рачуноводству и рачуноводственим политикама, Правилник о јавним набавкама*, писана упутства за пренос надлежности и одговорности (одобрење, овлашћење, верификација, двоструки потпис, итд.), писане процедуре или упутства за управљање документима, архивирање и чување докумената, управљање људским ресурсима, итд.) и да су сви руководиоци и сви запослени упознати са њима и да их примењују.

ИНФОРМИСАЊЕ И КОМУНИКАЦИЈА

Информације и комуникације су једна од компоненти система финансијског управљања и контроле коју није могуће разматрати одвојено већ у контексту њене повезаности са осталим компонентама. Наиме, да би било могуће управљати приходима, расходима, имовином, обавезама, или пратити реализацију постављених циљева, остварених резултата, анализирати одступања, доносити одлуке, закључке и сл. потребни су адекватни, благовремени, потпуни и тачни подаци чијим се повезивањем стварају информације за

потребе одлучивања. Важност информација и комуникацијских канала којима се информације преносе, директно је видљива у процесу доношења одлука. Квалитет информације у смислу њене благовременисти, адекватности, тачности и доступности директно условљава и квалитет одлуке.

Комуникација утиче на све аспекте пословања организације и пружа подршку целокупном систему интерне контроле. Повратне информације руководству помажу у оцени функционисања различитих компоненти система интерне контроле. Стога квалитетни системи ФУК захтевају управљачко – информационе системе које чине добре базе података, системи евиденција, систем извештавања, јасно дефинисане линије извештавања, итд.

Поред информација, важна је и комуникација којом се те информације преносе (ко преноси информације, коме преноси и на који начин). Комуникација унутар организације је важна јер подразумева јасно постављање задатака, праћење реализације, давање упутстава и смерница, комуникацију између руководиоца и запослених, комуникацију између повезаних одељења, служби, управа, као и комуникацију између различитих институција.

У оквиру ове компоненте дефинисана су 3 принципа интерних контрола:

Информације и комуникације	13. Употреба релевантних и квалитетних информација у сврху интерне контроле
	14. Интерна размена информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу
	15. Комуникација са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање интерне контроле

Један од принципа у оквиру компоненте **Информисање и комуникација** се односи на употребу квалитетних и релевантних информација за доношење одлука и унапређење интерних контрола. Школе имају различите скупове комуникацијских алата за интерне и екстерне јавности. Међу њима треба посебно издвојити алате и механизме интерне комуникације којима се осигурава успостављање и примена интерних контрола а које запослени усвајају и примењују као саставни део свакодневног рада. Тако се у већини школа све више инсистира на формализацији интерне комуникације, тј. постојању писаног трага о тој комуникацији, па је све чешћа употреба интранета или неке друге апликације и програма за праћење и управљање документима који већ садржи уграђене контролне механизме. Такође, ту су установљени и одговарајући обрасци за све кључне извештаје који се креирају или генеришу у разне сврхе, оперативни планови, итд.

ПРАЋЕЊЕ

Систем финансијског управљања и контроле захтева континуирано праћење у сврху процењивања његовог функционисања, благовременог ажурирања у случају промене услова и начина пословања, али и утврђивања мера за његов континуирани развој. Праћење и процена система ФУК се спроводи путем активности **сталног праћења, самопроцене и интерне ревизије**.

Стално праћење укључује редовне активности управљања и надгледања и друге активности које запослени предузимају у обављању дужности, као и спровођење мера за решавање уочених слабости и потешкоћа на нивоу појединих активности, поступака и процеса. Сваки запослени у организацији има одређену одговорност у смислу праћења које би требало да буду дефинисане у оквиру описа радног места.

Самопроцена, за разлику од сталног праћења, углавном се спроводи на годишњем нивоу и представља свеобухватнији приступ процени система ФУК у целини, односно његовим кључним подручјима. Сврха самопроцене је да утврдити постоји ли адекватан систем ФУК са правилима и процедурама које ће осигурати да се пословање одвија правилно, етично, економично, ефикасно и ефективно.

Интерна ревизија је функцији је објективне и независне процене система ФУК. Интерна ревизија путем својих извештаја пружа руководиоцу додатне, независне информације о томе како функционишу системи интерних контрола у ревидираним подручјима, како руководиоци на које су пренесена овлашћења и одговорности остварују циљеве и резултате и како управљају буџетским средствима за која су надлежни, те које се препоруке дају у циљу побољшања пословања.

Суштина праћења је да се оно спроводи као одговор на конкретне ризике са циљем да се идентификују и исправе грешке. Истовремено, испитују се и узроци грешке, а затим се одговорност за корекцију процеса преноси на одговарајуће извршиоце. Кроз активност праћења утврђује се да ли интерне контроле у свакој од пет компонентни функционишу како је планирано.

У оквиру ове компоненте дефинисана су 2 принципа интерних контрола:

Праћење	16. Спровођење сталне и/или посебне оцене , како би се утврдило да ли су компоненте интерне контроле успостављене и да ли функционишу
	17. Вршење оцене и благовремено извештавање одговорних лица о слабостима у систему интерних контрола

Спровођење самопроцене у склопу процеса годишњег извештавања ЦЈХ о адекватности система ФУК омогућава примену принципа који се односи на спровођење сталне и/или посебне оцене како би се утврдило да ли су компоненте интерне контроле успостављене и да ли функционишу. Самопроцену треба схватити пре свега као алат за идентификовање недостатака, креирање корективних мера и унапређење постојећег система, а не као пуку обавезу извештавања Министарства финансија. Спроводи се попуњавањем упитника, али је пре тога неопходно спровести консултације са руководиоцима свих организационих делова, а потом и свеобухватну процену интерних контрола и других елемената система ФУК у свим организационим деловима како би се утврдило тренутно стање и адекватност система ФУК, а потом и дефинисале евентуалне корективне мере.

РЕЗИМЕ

КОСО оквир омогућава организацији да ефикасно и ефективно развије одговарајући систем интерне контроле који подразумева прилагођавање променама пословног и оперативног окружења, адекватан одговор на ризике како би се они свели на прихватљив ниво и подршку здраворазумском доношењу одлука и управљању организацијом.

Компоненте КОСО оквира су:

1. **Контролно окружење** – посвећеност интегритету и етичким вредностима; одговорно вршење надзора; успостављање структуре, овлашћења и одговорности; посвећеност компетенцијама.
2. **Процена ризика** – јасно дефинисани циљеви; идентификација и процена ризика; идентификација и анализа промена које утичу на систем интерних контрола.
3. **Контролне активности** – развој и примена контролних активности.
4. **Информације и комуникације** – коришћење релевантних информација; развијена интерна и екстерна комуникација.
5. **Праћење** – праћење, сагледавање, оцењивање и непрекидно унапређивање постојећег система.

ПРИЛОГ 1 – МАТРИЦА КОСО ОКВИРА СА ПРИМЕРИМА

КОСО КОМПОНЕНТЕ	ПРИНЦИПИ	ПРИМЕРИ
Контролно окружење	1. Посвећеност интегритету и етичким вредностима	<ul style="list-style-type: none"> • Етички кодекс запослених, Анти-корупцијски план, Кодекс понашања запослених или други правилници, упутства или документа којима се дефинише не-етичко понашање и дисциплинске мере које се предузимају у таквим случајевима • Успостављене процедуре за одступања од правила
	2. Вршење надзора над интерним контролама од стране управљачке структуре	<ul style="list-style-type: none"> • Успостављене процедуре извештавања Школског одбора и других надлежних органа
	3. Успостављање структура и линија извештавања , као и система надлежности и одговорности	<ul style="list-style-type: none"> • Организациона структура која је оптимална за вршење послова и омогућава испуњавање циљева • Систематизација радних места са детаљним описом послова, надлежности и одговорности сваког радног места • Успостављене писане процедуре извештавања • Редовни колегијуми/састанци руководиоца у циљу размене информација са записницима доступним свим запосленима • Успостављена процедура за извештавање екстерних јавности
	4. Посвећеност привлачењу, развоју и задржавању стручних појединаца	<ul style="list-style-type: none"> • Запошљавање нових радника путем јавног конкурса и на основу релевантних критеријума и квалификација

		<ul style="list-style-type: none"> • Увек ажурирана Систематизација радних места са описом посла (укључујући и одговорности и надлежности) • Успостављен систем процене учинка запослених • Успостављен систем обука запослених
	5. Одговорност запослених за реализацију својих задужења у погледу интерне контроле	<ul style="list-style-type: none"> • Систематизација радних места са описом посла (укључујући и одговорности и надлежности) • Успостављен систем процене учинка запослених који обухвата и подстицаје, награде и казне сходно учинку
Процена ризика	6. Дефинисање јасних циљева који омогућавају идентификацију и процену релевантних ризика	<ul style="list-style-type: none"> • Стратешки и оперативни циљеви дефинисани кључним документима (развојни план установе, годишњи планови рада, итд.) • Кључни ризици по стратешке и оперативне циљеве дефинисани у релевантним документима (стратегије, планови, годишњи извешаји, итд.)
	7. Анализа ризика као основ за одлучивање о начину управљања ризицима	<ul style="list-style-type: none"> • Регистар ризика или списак кључних процењених ризика по стратешке и оперативне циљеве дефинисан и редовно ажуриран • Документован одговор руководства на ризике • Стратегија управљања ризицима
	8. Процена ризика од могућности преваре	<ul style="list-style-type: none"> • Усвојен Правилник о рачуноводственим политикама и буџетском рачуноводству • Јасно дефинисане процедуре за финансијске трансакције • Јасно дефинисана политика/процедуре заштите имовине

	<p>9. Идентификовање и анализа промена и праћење које могу значајније утицати на систем интерне контроле</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ажуриран Регистар ризика • Извештај о ризицима, спроведеним и планираним мерама за ублажавање ризика (који је основа за увођење додатних мера, укидање постојећих или дефинисање нових мера за ублажавање ризика)
<p>Контролне активности</p>	<p>10. Одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Јасно дефинисане и примењене интерне процедуре и правила за кључне процесе у области финансија, набавки, исплате зарада, рачуноводства, финансијског планирања и извештавања, итд. • Усвојен Правилник о буџетском рачуноводству и рачуноводственим политикама • Правилник о набавкама • Писана упутства за пренос надлежности и одговорности (одобрење, овлашћење, верификација, двоструки потпис, итд.) • Писане процедуре или упутства за управљање документима, архивирање и чување докумената, управљање људским ресурсима, итд.
	<p>11. Одабир и развој општих контролних активности информационе технологије у пословним информационим системима</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Јасно дефинисане дозволе за приступ информационом систему у складу са описом посла и надлежностима сваког запосленог • Редовно прављење копија података и њихово чување на одговарајући начин • Коришћење најновијих програма у циљу заштите података
	<p>12. Спровођење контролних активности кроз политике које дефинишу очекивања,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Усвојени правилници, процедуре и/или упутства за кључне финансијске и административне пословне процесе

	и кроз процедуре у којима се те политике реализују	<ul style="list-style-type: none"> • Успостављен одговарајући принцип раздвајања дужности за кључне финансијске процесе
Информације и комуникације	13. Употреба релевантних и квалитетних информација у сврху интерне контроле	<ul style="list-style-type: none"> • Установљени одговарајући обрасци за све кључне извештаје • Коришћење признатих и званичних података за извештавање
	14. Интерна размена информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу	<ul style="list-style-type: none"> • Успостављена процедура за управљање документима • Интерна комуникација преко службеног имејла • Успостављене писане процедуре интерне комуникације
	15. Комуникација са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање интерне контроле	<ul style="list-style-type: none"> • Успостављене писане процедуре екстерне комуникације • Успостављена процедура за жалбе и притужбе ученика и родитеља • Успостављена процедура за поступање по Закону о слободном приступу информацијама
Праћење	16. Спровођење сталне и/или посебне оцене , како би се утврдило да ли су компоненте интерне контроле успостављене и да ли функционишу	<ul style="list-style-type: none"> • Спровођење самопроцене у склопу процеса годишњег извештавања ЦЈХ о адекватности система ФУК • Успостављена функција интерне ревизије која врши периодичне и непланиране ревизије • Екстерна ревизија
	17. Вршење оцене и благовремено извештавање одговорних лица о слабостима у систему интерних контрола	<ul style="list-style-type: none"> • Извештаји интерне ревизије • Извештаји екстерне ревизије • Извештаји ДРИ • Политике и процедуре за заштиту узбуњивача

ПРИЛОГ 2 - СИНЕРГИЈА ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА РАЗЛИЧИТИХ КОМПОНЕНТИ И ПРИНЦИПА

