

浅谈内部审计处罚权的非必要性

宁波电业局 庄作科

国家审计署2003年颁布的《关于内部审计工作的规定》明确规定了内部审计机构应履行的审计职责和应享受的权限,单位主要负责人或者权力机构在管理权限范围内,授予内部审计机构必要的处理、处罚权。但笔者认为,内部审计机构为确保审计职责的履行而享受的权利,最多只是一种追究责任的建议权,不是像国家审计那样有法律明确规定的审计处罚权。如果没有单位主要负责人或者权力机构授权,内部审计是不享有审计处罚权的。可以看出,内部审计不享受审计处罚权,更有利于内部审计机构独立开展审计工作,避免因行使审计处罚权所带来的审计风险。

1.从内部审计性质看。内部审计是企业内部控制的重要组成部分,内部审计的经济监督是为企业管理当局服务的,即内部审计的监督是寓于服务之中的。至于企业是否遵纪守法,应由国家的相关部门来监督。过去有人认为内部审计是国家审计的补充,是国家审计在企业中的职能延伸,这是片面的、不正确的,是与企业开展内部审计的初衷相违背的,而且也不利于内部审计在企业中发展。

随着现代企业制度的建立,企业特别是国有企业逐渐成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场行为主体和企业法人实体,企业最大经营目标就是改善经营管理、提高经济效益,实现利润最大化。企业开展内部审计不是为了处罚被审计对象,而是通过评价和鉴证,为企业管理当局服务,实现企业的目标,因此,内部审计不需要审计处罚权。

2.从内部审计机构的性质看。不管是在董事会、审计委员会或总经理的领导下,还是在单位分管领导的领导下,内部审计机构在企业内部都相对独立于业务操作、管理和决策部门,独立性、客观性和超脱性是内部审计机构的基本特征。内部审计机构的任务是对业务操作、管理和决策部门进行再监督,并将审查和评价的结果反馈给有关部门,由后者进行改进、完善,或进行相应责任的追究。对被审计对象的处罚权属于管理权范畴,内部审计机构享有处罚权就会违反独立性原则。独立性是内部审计的灵魂,没有了独立性,就谈不上对被审计事项的超脱,也就不会有客观公正的鉴证和评价,内部审计机构就不可能为企业管理当局的管理决策服务。

3.从内部审计的发展趋势看。随着法制环境的不断完善,企业外部监督机制的健全,企业管理的现代化及信息技术的不断发展,企业内部审计的职责也发生了变化,内部审计由过去的查错纠弊向为内部管理服务转变,审计领域从财务领

域扩展到生产、经营和管理领域。从2001年国际内部审计师协会对内部审计的最新定义就可看出:内部审计是一种独立、客观的保证工作与咨询活动,目的是为机构增加价值并提高机构的运作效率;内部审计采取系统、规划的方法来对风险管理、控制及治理程序进行评价,提高机构运作效率,从而实现机构目标。因此,从目前内部审计的定位、职能来看,内部审计不需要审计处罚权。

4.从行使审计处罚权的审计风险看。①在企业内部,有相应的规章制度,对当事人的处罚应由制订和监督该规章制度执行的主管部门、机构来实施。如果由内部审计机构直接对当事人进行处罚,则内部审计机构实际上代为行使了管理职责,这就违反了内部审计准则规定的独立性原则。②如果由内部审计机构直接行使处罚权,这就是要被审计对象服从审计决定,那么内部审计机构处罚的适当性由哪个部门来监督呢?③内部审计机构与审计对象长期同处一个企业,双方有着共同的经济利益关系,若内部审计享有处罚权,不但会增加审计的对立面,给审计配合带来难度,而且会给内部审计人员带来道德风险。④对重大违规违纪问题如果如实处罚,则会影响企业的形象和某些领导的政绩,如迫于压力避重就轻或不如实处罚,反而会降低内部审计在企业中的权威性,加大审计风险,并给以后的审计处罚带来不利影响。⑤行使处罚权,会给内部审计人员提出更高的要求。目前,内部审计机构的审计队伍力量还很薄弱,要做出客观、公正的审计处罚对其是一个严峻考验。⑥国家有关政策、法规不够成熟或滞后,处罚依据不一致,使处罚难以定性。在经济体制改革的过程中,各种新现象、新问题不断出现,企业的许多经济活动都没有明确的法律规范,有些经营行为虽符合行业规章制度的规定并取得了地方有关部门的批准,但违反了国家相关法律政策的规定。作为企业内部审计机构,采取哪些法律法规、政策、规章制度作为审计处罚依据,应如何进行定性处理、做出准确的审计处理处罚,这都面临着很大困难。

综上所述,内部审计不享有或不行使处罚权,符合审计谨慎性原则,有利于内部审计在企业内部的开展并降低审计风险。同时,内部审计可以通过后续审计,行使审计建议权,督促审计对象对审计意见和建议进行整改落实,同样可以达到强化审计的目的。□

