

审计机关加强对内部审计的指导和监督的路径探索

刘艳娜

(山东省威海市审计局, 山东 威海 264200)

摘要:加强对内部审计工作的指导和监督,既是法律赋予审计机关的重要职责,也是党中央对审计工作的部署和要求。本文分析了当前内部审计工作面临的挑战以及审计机关在内部审计指导工作中面临的困境,探索提出加强制度建设、优化内审工作机制、完善指导监督举措、加快信息化建设的具体实施路径。

关键词:内部审计;指导监督;挑战;路径探索;协调发展

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2023.09.023

中央审计委员会第一次会议上提出“要加强对内部审计工作的指导和监督,调动内部审计和社会审计的力量,增强审计监督合力”。内部审计是国家治理体系的基础环节和重要组成部分,具有全面性、专业性、连续性等优势。国家审计与内部审计协同发展,同向发力,对优化审计资源配置,构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系,不断增强审计监督合力,推动我国经济高质量发展发挥着重要作用。

1 当前内部审计工作面临的挑战

(1)内部审计管理机制不完善。部分单位内部审计制度不完善,在审计管理机制、职权范围、审计程序、结果运用等方面的约束规范存在瑕疵和缺失。内部审计机构(尤其是非独立的内部审计机构)未在本单位党组织、董事会(或者主要负责人)的直接领导下开展内部审计工作,未建立内部审计计划、审计报告、违法问题移送等重要事项向党委会报告机制。国有企业总审计师制度推进缓慢,许多大中型国有企业未设立总审计师。(2)内部审计力量在不同地区和行业间的发展不平衡。部分基层部门单位存在内审人员配置力量不足问题,区县内部审计发展滞后于市级内部审计发展,行政事业单位内部审计发展滞后于国有企业内部审计发展。部分行政事业单位没有独立设置审计机构,财务部门在职能上部分履行了内审的监督职能或设置财审部门,多委托第三方开展财务收支审计。内部审计存在独立性欠缺的问题,从事内审工作的专职人员占比较低,高素质、复合型的审计人才较为缺乏。(3)内部审计监督与发展服务要求不均衡。内审工作仍局限于传统监督主导的职能定位,审计项目多以财政财务收支、经济责任审计和基本建设审计为主,重大政策措施落实、预算执行、内部控制及绩效情况等审计内容关注较少,审计质量不高,发现问题容易浮于表面,未能深入分析问题背后的根本性因素,审计的广度与深度有待进一步拓展。内部审计战略咨询建议职能未能充分发挥,不能完全实现“发现一个问题,解决一类现象”的目标,导致审计成果转化不充分,审计价值难以体现。(4)内部审计工作在质量控制管理上还

不够规范。一些基层单位对内部审计工作过程和结果的全面质量管理不够重视。内审计划管理方面,存在未制定内部审计计划、以年初计划代替审计通知书、内部审计计划缺乏刚性约束等问题。项目管理方面,出现未编制内部审计实施方案和工作底稿,审计方案简单、重点不突出、针对性不强,报告未征求被审计单位意见等情况。审计质量管理方面,审计内容停留在简单的财务检查层面,审计取证要素不全面、定性不准确、法律法规不适用,业务复核流于形式。内审资料备案方面,未严格落实内部审计计划、审计报告、审计整改及移送处理情况向审计机关备案制度。(5)传统审计手段与经济发展新常态不相适应的问题。内部审计信息化建设水平较低,信息化投入不足,影响了审计效率效果。内部审计软件往往只具备基础的数据访问功能,无法进行深层次的财务分析,未与单位业务数据系统相连,大大减弱了内控力度。同时,掌握和利用大数据是内部审计人员当前面临的首要问题,也是未来内部审计技术应用的主要趋势。在大数据思维指导下,对行业数据进行分析与挖掘,探索数据之间关联性的审计技术手段尚未普遍使用,审计全覆盖目标难以实现。

2 基层审计机关内部审计指导监督工作面临的困境

(1)内部审计指导监督机构设置不健全,人员配备不强。部分基层审计机关对内部审计指导工作重视程度不够,未设立独立的内部审计指导机构,认为内审指导工作主要是综合性事务性工作,配备人员数量少且审计业务能力较弱,深入调查能力、业务创新能力、组织协调能力有限,不能有效对内审单位进行指导监督。笔者在工作中发现,单位的财务审计部门实际上更倾向于就财务管理、账务处理、单据审核、审计技术方法创新、问题定性等方面的问题咨询内审指导机构,期望通过充分的交流沟通得到权威的答复,只有审计经验丰富的工作人员才能胜任该项工作,解决不同行业不同问题,有效指导各单位内部审计工作高质量发展。(2)内审指导方法缺少创新,未做到全覆盖。指导内部审计的方式方法不够丰富,还存在实用性差、低效性的问题,内部审计难以直观感受到实际效果。一是

日常指导监督的针对性不强,很难针对不同性质单位内审工作的多样性与差异性,有的放矢地进行指导和监督。二是部分审计机关内审指导工作仅由内审指导部门组织开展,审计项目未对被审计单位内部审计制度建立健全、内部审计项目开展情况以及质量效果等情况进行评价,内审指导监督范围与力度受限。三是信息化建设推进缓慢。目前市级审计机关内审信息化平台建设仍处于探索试行阶段,区县级内审信息化进展缓慢。(3)审计机关与内部审计机构缺乏高效的协同机制。部分审计机关与内部审计机构的协同作业、资源共享机制尚不完善,重复审计和审计缺位的现象存在,有效利用单位内部审计成果推动审计全覆盖的目标任重而道远。部分审计机关年初制定审计计划时,没有将内部审计纳入协同作业机制,没有将内部审计结果作为审计机关编制年度审计项目计划的参考依据。在实施审计项目时,尚未建立起与有关领域内部审计联动的方式方法,有效利用内部审计专业特长的效果还不够好,对内部审计机构日常的、需求性的、针对性的指导、培训依然较少。

3 加强和改进内部审计工作的建议

3.1 以制度完善为抓手,规范内审工作运行

在认真落实上级审计机关对内部审计工作要求的的基础上,审计机关应结合当地实际出台内部审计相关制度文件,从内审机构“怎样建”“干什么”“怎样干”三个层面为内审机构规范高效履职尽责提供指引和遵循。

一是推动深化内部审计管理机制改革。加强党对内部审计工作的领导,推动单位建立健全党组织、董事会(或主要负责人)直接领导内部审计工作的机制,建立重大事项向党委(党组)报告机制。完善内部审计制度机制,推动大、中型国有企业建立总审计师制度,指导单位健全内部审计专职机构或明确承担内部审计职责的内设机构,配足内部审计人员,保持内部审计的独立性和客观性。二是指导提升内部审计效能。指导监督各部门各单位树立正确导向,从侧重于内部审计“有没有”转向“好不好”“优不优”发展,在贯彻执行党和国家重大方针政策、国资监管工作要求、完成国企改革重点任务、领导人员履行经济责任等方面开展全面审计监督,促进权利规范运行,促进反腐倡廉。同时,督促建立和完善以审计工作程序、业务流程和标准、考核以及责任追究为主体的质量控制制度体系,切实提高内部审计成果的质量和层次。三是推动建立内部审计发现问题整改长效机制。推动单位建立简单问题立审立改、复杂问题限期改正、长线问题挂牌督办、历史难题挂账销号整改机制。抓具体问题整改的同时,要从制度机制层面提出建议,把揭示问题、规范管理、促进改革一体推进,更好发挥“治已病、防未病”的作用。推动单位内部审计与内部纪检监察、巡视巡察、组织人事、财务管理等其他监督力量的协作配合,推进监督信息共享、监督结果共用、重要事项共同实施、问题整改问责共同落实,打造“大内审监督网络”。

四是加快推进内部审计信息化建设。着力促进内审机构牢固树立科技强审理念,积极开发应用适合本单位实际的审计信息系统。构建设业审融合的大数据审计平台,进一步与经营管理、生产建设等业务部门的信息系统互联互通,强化对重点环节和重点领域的风险防控。提升内审人员运用大数据核查问题、评价判断、综合分析能力,加强对财务数据、业务数据、管理数据的分析,努力实现精准、高效审计。

3.2 优化内审指导机制,推动国家审计与内部审计协同发展

一是建立健全内部审计统计调查和审计资料备案机制。贯彻落实审计署《内部审计统计调查制度》,全面、准确、完整掌握内部审计相关数据。严格落实内部审计资料备案机制,从计划制定、现场实施直至整改完成,实行全过程督导。对未按要求报送内部审计计划、审计报告及整改情况的单位予以通报,并列入下一年度重点指导监督对象。加强对统计调查及备案资料的管理与分析研究,将其作为开展内部审计指导监督、编制年度审计项目计划和实施审计的参考。二是推动建立国家审计与内部审计成果共享机制。在领导干部经济责任审计综合评价、部门领导班子民主生活会及党风廉政建设责任制检查考核、推进审计全覆盖等方面加大与内部审计成果统筹集成。审计机关重点审计单位本级、重要二级单位,对其他所属单位和分支机构,应促进其充分发挥内部审计作用,实现国家审计和内部审计优势互补,对内部审计发现且已经纠正的问题不再在审计报告中反映。审计机关每年汇总内部审计发现问题整改台账,向各单位制发“整改反馈清单”,进一步加强对整改意见执行的跟踪检查力度,对拒不整改或整改不力的单位予以通报。三是建立健全与行业主管部门的协作机制。审计机关要加强与国资监管、教育、卫生健康等行业主管部门的工作联系和沟通协作,组织开展行业主管部门指导监督本行业、本系统内部审计工作情况专项调研,共同研究解决在内部审计指导监督过程中存在的问题和困难,推动主管部门切实履行内部审计指导监督职责,放大审计成效。对单位在内部审计工作中存在的问题,审计机关应及时向行业主管部门反馈,提出意见建议,将审计监督和行业监管真正贯通起来,构建由国家审计引领、行业主管部门内审牵头、单位内审实施的“三位一体”审计监督网络。推动具备条件的主管部门出台行业性内部审计指导意见、工作指引等。四是建立常态化学习教育机制。积极创造各类条件,采取以“会”代训、更新理念,以“审”代训、实战学习,典型引领、促进赶超,全面提高各内审单位工作质量和水平,筑牢风险“防火墙”,进一步增强审计监督合力。每年分类组织内审人员通过“以审代训”参与国家审计项目,发挥内审前沿优势和“兵团作战”效应,现场给予内审人员政策法规、审计思路、大数据运用等方面的业务指导。组织开展优秀内部审计项目评审,采取展示、讲评等方式予以宣传推广,发挥典型引领和示范作用。建立健全内部审计

人才选拔工作机制,选拔出内部审计专家和骨干,实现对审计人才的动态掌控。

3.3 创新指导监督举措,促进内审机构依法履职

3.3.1 加强对内部审计业务的指导

一是完善分类指导机制。在广泛调研全面掌握各单位内部审计工作的基础上,创新实施ABC分类式指导方法。将资金体量大、下属单位多、具有独立内审机构的单位作为A类,指导其以绩效审计、内控审计为抓手,在完善组织治理、防范风险方面发挥更重要的作用。将下属单位多、没有独立机构、有兼职内部审计人员的单位作为B类,指导其以深化财务收支审计和经济责任审计为推手,在真实性、合法性、效益性的基础上,提高审计质量。将既无独立机构又无专兼职人员的单位作为C类,指导其熟悉和掌握审计流程、方法,有计划地开展工作。二是健全典型引领机制。推行内部审计工作联系点制度,强化典型示范引领。结合当地工作实际,选择主要领导重视、设置独立内审机构和配齐内审人员的重点部门和企业作为内审工作联系点,定期组织相关单位召开座谈研讨会,通过联系点单位介绍内审工作经验、开展现场交流的方式,实现放大典型带动效应,以点带面,推动内审工作整体上档升级。三是制发问题清单与内审工作操作规程。向审计对象发放履职清单、风险防控清单、审计发现共性问题清单、整改标准清单,促进各审计对象规范管理,提升内部审计质量。进一步强化对内部审计业务质量指导监督工作,对内审单位开展各类审计工作的程序进行规范统一,出台《经济责任审计操作规程》等标准化、规范化的内审工作操作规程,提高内审指导工作的科学化、规范化水平。

3.3.2 加强对内部审计工作的监督检查

一是深入开展内部审计工作专项检查。每年分领域分行业对国有企业及重点行政事业单位进行专项检查,围绕内部审计制度建设与执行、内审机构建设与人员配备,聚焦内部审计项目的计划、实施、报告、整改等环节,查找制约内部审计工作深入开展的瓶颈,出具专项检查意见和汇总报告,引导内审机构瞄准经营管理和内部控制的薄弱环节,打造“防、堵、查”三位一体工作机制,推动提升内部审计工作质量。二是强化结合审计项目开展内审指导和监督。审计机关要将内部审计指导和监督工作与国家审计业务工作同部署、同落实、同检查,将被审计单位内部审计制度建立健全情况、工作开展情况、质量效果以及备案资料的真实性、准确性和完整性等内容,纳入审计监督评价范围,倒逼被审计单位重视和加强内部审计工作。内审指导机构要定期汇总经济责任审计项目中指出的内审工作方面的问题,纳入评价考核范围。

3.3.3 加强对内部审计自律组织的政策和业务指导

充分发挥内部审计自律组织的桥梁、纽带作用,在内部审计理论研究、教育培训、经验交流等方面,加强与自律组织地沟通与合作。联合内审协会邀请知名专家、教授开

展多样化内部审计培训,组织典型经验交流等活动,不断提升和完善审计干部队伍的知识体系和能力结构,打造一支“有真枪、敢冲锋”的高素质专业化内部审计人才队伍。

3.4 切实加快信息化建设,助力审计成果增效

将内部审计指导监督信息化建设作为提升内部审计工作效能的重要途径,按照恪守权责边界、资料即时交互、完善动态监督、强化分析预警的原则,研发专业内审工作平台,逐步实现内审工作从事后调度向事前、事中和事后实时监督服务的转变。

3.4.1 内审指导监督板块

一是建立内审资料备案模块,实现内审资料线上备案。二是建立数据分析模块,按要求生成问题台账和整改台账,通过可视化图形分析展示内审工作取得的成绩、存在的问题。三是建立评价考核模块,从内审机构建立及人员配备、审计质量控制、结果运用、理论研究、项目评比、教育培训等方面客观评价各单位内审工作开展情况,作为年末评先选优的参考。

3.4.2 内审资源共享板块

设置指导监督对象库和内审人才库,记录各单位基本信息、内审机构设置及人员配备情况以及内审骨干人员相关信息。设置通知管理模块,内审机关根据单位内审工作开展情况下发内部审计工作计划、审计整改等任务催办通知及内部审计工作通报。

3.4.3 内审学习交流板块

在内审工作平台首页设置政策法规、内审制度、内审文萃、内审协会等模块,供内审人员学习交流。更新发布内部审计相关政策法规、各单位制定的内审制度、内审理论研究成果、典型案例展示等。在内审协会模块及时公开协会的简介、章程、组织活动等信息。

4 结束语

审计机关想要加强对内部审计的指导和监督,需要健全完善内审工作指导体系、制度体系,聚焦内审工作规范化、信息化、专业化,注重发挥内审监督前哨功能,推动内部审计与国家审计优势互补,同时这也是增强审计监督合力的现实需要。

参考文献

- [1]郑婉怡.我国企业内部审计的发展现状与未来趋势[J].福建质量管理,2013(03).
- [2]张春玲.国际背景下我国内部审计的现状与趋势——兼论如何完善我国内部审计[J].全国流通经济,2017(03).
- [3]朱江.新时代内部审计更好发挥作用的制度考量[N].中国审计报,2020(10).
- [4]王海滨.对审计机关指导和监督内部审计的思考[N].中国审计报,2021(03).

作者简介:刘艳娜(1982-),女,汉族,山东威海人,本科,审计师,研究方向:审计。