

## HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QUẢN LÝ NGÂN SÁCH PHƯỜNG, XÃ THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

Chủ nhiệm đề tài: Cử nhân NGUYỄN THANH SANG

Cơ quan chủ trì: Sở Tài chính vật giá

Thời gian thực hiện: 10/2000 - 3/2001

### Mở đầu

Phường, xã là cấp chính quyền cơ sở trong hệ thống chính quyền của nước ta, thực hiện việc quản lý Nhà nước và giữ gìn an ninh trật tự tại cơ sở. Để thực hiện tốt nhiệm vụ của mình, phường, xã cần có ngân sách vững mạnh. Luật ngân sách Nhà nước (NSNN) năm 1996 đã xác định phường, xã là một cấp ngân sách thuộc hệ thống ngân sách Nhà nước từ ngày 01/7/1997.

Việc nghiên cứu tổng quát và toàn diện vấn đề này và đề ra những giải pháp để góp phần khắc phục những tồn tại trong công tác quản lý tài chính, ngân sách phường, xã là rất cần thiết đối với việc thực thi nhiệm vụ của cấp phường, xã và sự phát triển KTXH của thành phố.

### Mục tiêu nghiên cứu

1. Phân định rõ nội dung quản lý thu, chi ngân sách và quản lý các hoạt động tài chính khác để giúp cho phường, xã trong quản lý và sử dụng kinh phí tốt hơn.

2. Xây dựng các định mức chi ngân sách phường, xã để làm cơ sở cho việc lập và phân bổ dự toán ngân sách hàng năm.

3. Xây dựng mô hình bộ máy quản lý tài chính ở phường, xã phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, đảm bảo hoàn thành tốt công tác quản lý tài chính, ngân sách ở cấp phường, xã.

4. Hoàn thiện sổ sách, hạch toán kế toán và báo cáo quyết toán ngân sách phù hợp với trình độ của cán bộ tài chính phường, xã.

### Nội dung nghiên cứu

1. Những vấn đề chung về NSNN và ngân sách phường, xã.

2. Thực trạng công tác quản lý ngân sách phường, xã tại thành phố Đà Nẵng trong những năm 1997-2000.

3. Những định hướng và giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện công tác quản lý ngân sách phường, xã của thành phố Đà Nẵng.

### Phương pháp nghiên cứu

1. Nghiên cứu các văn bản của Nhà nước về công tác ngân sách; tham khảo kinh nghiệm của một số địa phương trong nước.

2. Điều tra, khảo sát tại các phường, xã thông qua phiếu thăm dò ý kiến.

3. Trưng cầu ý kiến chuyên gia.

### Kết quả nghiên cứu

1. Tổng quát những vấn đề chung về NSNN và ngân sách phường, xã

- Khái quát về NSNN:

NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của nhà nước trong dự toán đã được cơ quan có thẩm quyền quyết định và được

thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Hệ thống NSNN bao gồm ngân sách trung ương và ngân sách các cấp chính quyền địa phương (ngân sách địa phương). Quan hệ giữa các cấp ngân sách được thực hiện theo các nguyên tắc sau:

+ Ngân sách Trung ương và ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân định nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể;

+ Thực hiện việc bổ sung từ ngân sách cấp trên cho ngân sách cấp dưới để bảo đảm công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, các địa phương. Số bổ sung này là khoản thu của ngân sách cấp dưới;

+ Trường hợp cơ quan quản lý Nhà nước cấp trên ủy quyền cho cơ quan quản lý Nhà nước cấp dưới thực hiện nhiệm vụ chi thuộc chức năng của mình thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới để thực hiện nhiệm vụ đó;

+ Ngoài việc bổ sung nguồn thu và ủy quyền thực hiện nhiệm vụ chi như đã nói ở trên, không được dùng ngân sách của cấp này để chi cho nhiệm vụ của cấp khác.

- *Một số nội dung cơ bản về ngân sách phường xã:*

+ *Vị trí và vai trò của ngân sách phường, xã trong hệ thống ngân sách Nhà nước (NSNN):* Theo quy định của Luật NSNN thì ngân sách phường, xã là cấp cuối cùng trong hệ thống NSNN.

+ *Nhiệm vụ của ngân sách phường, xã:* Nhiệm vụ chủ yếu của ngân sách phường, xã hiện nay là huy động đầy đủ các khoản thu vào ngân sách theo chế độ Nhà nước qui định nhằm đảm bảo nhu cầu chi của chính quyền cấp cơ sở theo phân cấp.

+ *Những nhân tố ảnh hưởng thu chi ngân sách phường, xã:* Hoạt động thu chi ngân sách có mối quan hệ với nhiều lĩnh vực, có ảnh hưởng đến mọi mặt của đời

sống xã hội, do đó hoạt động thu chi ngân sách nói chung và ngân sách phường, xã nói riêng chịu tác động trực tiếp bởi nhiều nhân tố khác nhau.

+ Mối quan hệ giữa ngân sách phường, xã với các cấp ngân sách cấp trên: Hệ thống NSNN là chính thể thống nhất gồm 4 cấp ngân sách từ Trung ương đến cơ sở (phường, xã) nên có mối quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau trong một qui trình quản lý chung.

## **2. Công tác quản lý ngân sách phường, xã thành phố Đà Nẵng từ năm 1997 đến năm 2000**

### **2.1. Về phân cấp ngân sách**

Do việc thực hiện quản lý ngân sách phường, xã theo qui định của Luật NSNN còn quá mới mẻ. Vì vậy, năm 1997 (năm bắt đầu Luật NSNN có hiệu lực), thành phố chưa phân cấp ngân sách cho phường, xã mà đưa phường, xã là một đơn vị dự toán của quận, huyện. Năm 1998, sau khi tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ về quản lý ngân sách theo luật và mở lớp đào tạo Trung cấp kế toán cho cán bộ kế toán phường, xã; thành phố tiến hành phân cấp quản lý ngân sách cho phường, xã một cách tương đối đầy đủ nguồn thu và nhiệm vụ chi theo qui định của Luật NSNN.

Để phường, xã có đủ nguồn đảm bảo nhiệm vụ chi, ngoài những khoản để lại cho ngân sách phường, xã theo qui định, thành phố còn bổ sung thêm cho ngân sách phường, xã bằng hình thức trợ cấp cân đối hoặc có mục tiêu.

### **2.2. Công tác lập, chấp hành dự toán ngân sách**

Hàng năm căn cứ vào sự chỉ đạo của Bộ Tài chính và UBND thành phố, Sở Tài chính - Vật giá có văn bản hướng dẫn cụ thể quận, huyện, phường, xã triển khai công tác lập dự toán ngân sách theo yêu

cầu của Luật NSNN. Nhìn chung công tác xây dựng dự toán hàng năm của phường, xã có nhiều tiến bộ, sát với tình hình thực tế hơn, căn cứ tính toán có cơ sở, vì vậy chất lượng lập dự toán ngân sách ngày càng cao và có nền nếp, đảm bảo quá trình phân bổ và điều hành ngân sách được thuận lợi.

*2.3. Công tác hạch toán kế toán ngân sách phường, xã:*

Ngày 4 tháng 7 năm 1998, Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành Quyết định số 827/1998/QĐ-BTC "Về việc ban hành chế độ kế toán NS xã" và Quyết định số 39/2001/QĐ-Bộ Tài Chính ngày 02/5/2001 về sửa đổi, bổ sung chế độ kế toán ngân sách xã đã tạo thành một hệ thống kế toán tương đối hoàn chỉnh áp dụng cho NS phường, xã. Qua công tác điều tra tại 47 phường, xã của thành phố, tình hình chấp hành quy định của Nhà nước về công tác hạch toán kế toán cụ thể như sau:

- *Về thực hiện sổ kế toán:* Hầu hết các phường, xã đều chấp hành mở sổ sách kế toán để theo dõi và quản lý tài chính, ngân sách trên địa bàn, tuy nhiên các phường, xã chưa sử dụng đầy đủ các loại sổ theo qui định mà chỉ sử dụng một số loại sổ sách có tính thiết thực như sổ theo dõi thu chi ngân sách, sổ quỹ tiền mặt, sổ tiền gửi. Một số loại sổ sách quan trọng như nhật ký sổ cái, sổ theo dõi các khoản thu của dân, sổ theo dõi các quỹ... thực hiện chưa tốt.

- *Về thực hiện báo cáo kế toán và báo cáo quyết toán NS:* các phường, xã chỉ thực hiện đầy đủ báo cáo quyết toán năm, các loại báo cáo thu chi ngân sách hàng tháng, quý, báo cáo các khoản dân đóng góp và thuyết minh quyết toán ngân sách các phường, xã thực hiện không đầy đủ, làm hạn chế khả năng cung cấp thông tin cho lãnh đạo các cấp, phục vụ không kịp thời cho công tác quản lý.

- *Về thực hiện tài khoản kế toán:* Nhìn chung các phường, xã chấp hành chế độ kế toán theo qui định, nhưng do còn quá mới, trình độ kế toán chưa đáp ứng được nên việc hạch toán gặp nhiều khó khăn.

- *Về chứng từ kế toán:* Vẫn còn nhiều phường xã thực hiện theo nếp cũ, chưa sử dụng đúng mẫu các loại chứng từ kế toán được ban hành theo QĐ 827/1998/QĐ-BTC như hợp đồng giao thầu, hợp đồng giao khoán, biên bản thanh lý hợp đồng...

*2.4 Định mức chi ngân sách phường, xã:*

Thông tư số 01/1999/TT-BTC ngày 04 tháng 01 năm 1999 qui định định mức chi ngân sách phường, xã gồm 2 phần: Phần chi cơ bản bình quân từ 100 đến 130 triệu đồng tùy theo qui mô, đặc điểm của từng phường, xã; Phần chi cho hoạt động qui định bằng hệ số từ 0,5 đến 1,5 lần so với mức chi cơ bản, hệ số này do cấp thành phố quyết định.

Đối với thành phố Đà Nẵng, ngoài những qui định của Trung ương về chế độ, chính sách cho cán bộ phường, xã còn ban hành thêm một số chế độ khác như nâng 50% mức sinh hoạt phí so với Nghị định 09/CP của Chính phủ, qui định mức trợ cấp cho cán bộ Tổ dân phố, thôn và khối phố.... Vì vậy việc phân bổ dự toán chi ngân sách cho phường, xã hàng năm của thành phố có cao hơn so với định mức tổng hợp của Bộ Tài chính qui định.

*2.5. Tình hình thu chi của ngân sách cấp phường, xã của thành phố Đà Nẵng những năm 1997- 2000*

- *Về thu ngân sách:* Tổng thu ngân sách của phường, xã là 106.116 triệu đồng (bình quân mỗi năm thu 26.529 triệu đồng). Trong đó thu từ các loại thuế, phí và lệ phí chiếm 27,1%, thu khác ngân sách chiếm 33,2%, thu bổ sung từ ngân sách cấp trên chiếm 39,6% trên tổng thu. Mức thu bình quân một phường, xã (không

kể số bổ sung từ ngân sách cấp trên) khoảng 340 triệu đồng/năm.

- Về chi ngân sách: Tổng chi ngân sách phường, xã là 97.762 triệu đồng, trong đó chi thường xuyên chiếm 84,6%, chi đầu tư XDCB chiếm 15,2% trên tổng chi, tốc độ tăng chi bình quân mỗi năm khoảng 22,3%..

2.6. Bộ máy cán bộ Ban Tài chính phường, xã: Về cơ bản, bộ máy Ban Tài chính phường, xã thành phố triển khai thực hiện theo đúng qui định gồm có 03 thành viên: Trưởng ban do ủy viên UBND phường, xã phụ trách tài chính kiêm nhiệm, một kế toán chuyên trách, một thủ quỹ chuyên trách hoặc kiêm nhiệm. Số lượng cán bộ làm công tác tài chính phường, xã có trình độ chuyên môn từ trung cấp trở lên chiếm 54,17%, trong đó Đại học chiếm 11,1% và trung cấp chiếm 43,06%. Số lượng cán bộ có trình độ đại học là 16/47 phường, xã, bình quân 3 phường, xã có 1 đại học.

Về chính sách đãi ngộ: Ngoài việc chấp hành đầy đủ chế độ chính sách theo qui định của Trung ương, thành phố có sự quan tâm thích đáng đối với cán bộ phường, xã. Thực hiện tăng 50% sinh hoạt phí so với mức qui định của Trung ương, mở được 02 lớp Trung cấp kế toán ngân sách với gần 100 học viên tham dự, trong đó 01 lớp đã ra trường và công tác tại các phường, xã và phát huy được năng lực chuyên môn. Bên cạnh đó hàng năm đều tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ để kịp thời cập nhật, bổ sung kiến thức mới cho gần 200 lượt cán bộ làm công tác tài chính ở phường, xã và thanh toán các chi phí cần thiết trong công tác đào tạo.

### 3. Những định hướng và giải pháp chủ yếu nhằm hoàn thiện công tác quản lý ngân sách phường, xã của thành phố Đà Nẵng

#### 3.1. Những định hướng và giải pháp hoàn

thiện ngân sách phường, xã

a. Tiếp tục phân cấp mạnh mẽ hơn nữa nguồn thu và nhiệm vụ chi ngân sách cho phường, xã.

b. Nâng cao chất lượng quản lý điều hành ngân sách (lập dự toán ngân sách; chấp hành dự toán; quyết toán ngân sách)

c. Hoàn thiện hệ thống chứng từ kế toán tài khoản, sổ sách kế toán, phương pháp hạch toán, biểu mẫu báo cáo.

d. Xây dựng nội dung kiểm soát chi ngân sách phường, xã qua hệ thống Kho bạc Nhà nước.

e. Hoàn thiện mục lục ngân sách phường, xã.

f. Xây dựng định mức chi ngân sách để làm cơ sở cho việc lập và phân bổ dự toán ngân sách hàng năm. Trong phạm vi và khả năng cho phép, trước mắt có thể xây dựng định mức chi ngân sách phường, xã ở một số lĩnh vực sau: Chi quản lý hành chính; hoạt động VH TT, TDTT, truyền thanh, đảm bảo xã hội; sự nghiệp giáo dục, y tế; công tác dân quân tự vệ, đảm bảo an toàn xã hội.

h. củng cố lại tổ chức bộ máy Ban Tài chính phường, xã; xác định lại chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Ban Tài chính theo mô hình mới và các thành viên.

i. Tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật phục vụ thực hiện nhiệm vụ công tác chuyên môn.

k. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đối với tình hình quản lý ngân sách phường, xã.

### Kết luận và kiến nghị

Qua kết quả điều tra, khảo sát tình hình thực hiện công tác quản lý ngân sách phường, xã của thành phố Đà Nẵng từ năm 1997 đến năm 2000, đồng thời kết hợp với các văn bản của Nhà nước về vấn đề này, đề tài đã đưa ra 9 giải pháp nhằm hoàn

thiện từng bước công tác quản lý ngân sách phường, xã của thành phố Đà Nẵng.

**Một số kiến nghị đề xuất:**

1. Đối với HĐND phường, xã: Nâng cao vai trò giám sát tình hình chấp hành chính sách, chế độ tài chính từ khâu lập, chấp hành và quyết toán ngân sách ở phường, xã.

2. Đối với UBND phường, xã: Có sự quan tâm sâu sát đến lĩnh vực tài chính-ngân sách, chỉ đạo Ban Tài chính phường, xã trong quản lý, hướng dẫn và thường xuyên kiểm tra tình hình thu chi ngân sách; đề xuất với cấp trên hoặc HĐND phường, xã các biện pháp điều hành ngân sách để tăng thu và tiết kiệm chi ngân sách.

3. Đối với UBND quận, huyện: Chỉ đạo Phòng Tài chính-Kế hoạch tăng cường công tác hướng dẫn trực tiếp, kiểm tra công tác quản lý điều hành ngân sách đối với cán bộ làm công tác tài chính ở phường, xã cũng như sự phối hợp với ngành Thuế, KBNN kịp thời xử lý những vướng mắc..

4. Đối với UBND thành phố:

- Có chính sách thu hút cán bộ trẻ có trình độ đại học về công tác ổn định lâu dài ở phường, xã, nhất là cán bộ chuyên môn về tài chính, ngân sách.

- Công chức hóa chức danh kế toán trưởng là biên chế Nhà nước nhằm tăng cường hơn nữa trách nhiệm trong quản lý điều hành ngân sách.

- Ban hành qui định về định mức chi ngân sách làm cơ sở pháp lý trong việc lập và phân bổ dự toán ngân sách hàng năm trên cơ sở đề nghị của cơ quan chuyên ngành.

5. Đối với Bộ Tài chính:

- Nghiên cứu tách riêng kế toán ngân sách và kế toán đơn vị dự toán.

- Ban hành hướng dẫn cụ thể về tổ chức bộ máy, định biên của Ban Tài chính phường, xã cho phù hợp với quy mô thu, chi ngân sách của từng loại phường, xã; trong đó có quy định nhiệm vụ, quyền hạn của từng chức danh cán bộ trong Ban Tài chính phường, xã.

- Xem xét, nghiên cứu mức phụ cấp cho cán bộ phường, xã nói chung và cán bộ quản lý Tài chính ngân sách phường, xã nói riêng phù hợp với công việc được giao. Quan tâm hơn nữa đến cán bộ cơ sở sẽ là nguồn động lực để cán bộ cơ sở nâng cao trách nhiệm, hoàn thành tốt chức năng nhiệm vụ.

- Nghiên cứu sửa đổi thời gian giao dự toán ngân sách các cấp sao cho chậm nhất đến cuối tháng 1 của năm kế hoạch thì dự toán ngân sách phường, xã được HĐND phường, xã thông qua.

- Sớm nghiên cứu ban hành chế độ chi tiêu hành chính cấp phường, xã hoặc ủy quyền cho địa phương ban hành để làm cơ sở cho công tác thanh tra, kiểm tra và kiểm soát chi ngân sách.