

HOÀN THIỆN CÔNG TÁC KẾ TOÁN NGÂN SÁCH XÃ PHƯỜNG: THỰC TRẠNG TẠI MỘT SỐ ĐỊA PHƯƠNG

● PHẠM VŨ ÁNH DƯƠNG

TÓM TẮT:

Ngân sách cấp xã, phường là một cấp nhân sách, cấp ngân sách nhỏ nhất trong hệ thống ngân sách nói chung. Việc tổ chức công tác kế toán tốt sẽ có hiệu quả góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội, an ninh chính trị các xã phường. Có thể khẳng định rằng, trong thời gian hoạt động kế toán ngân sách cấp xã, phường đã có nhiều tiến bộ đáp ứng được nhu cầu quản lý ngân sách và tham mưu cho lãnh đạo ra quy chế đúng đắn hơn. Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm cũng đã bộc lộ những khuyết điểm cần hạn chế, khắc phục, thay đổi.

Từ khóa: Kế toán, ngân sách xã phường, thu chi ngân sách, kho bạc nhà nước.

1. Đặt vấn đề

Xã, phường là đơn vị hành chính cấp cơ sở của Việt Nam, chính quyền cơ sở trong hệ thống tổ chức chính quyền bốn cấp ở nước ta. Tài chính xã, phường là nguồn lực cho hoạt động chính trị, kinh tế và văn hóa. Ngân sách xã, phường vừa là một cấp ngân sách, vừa là đơn vị sử dụng ngân sách quản lý điều hành tài chính và ngân sách hiệu quả và ngày càng vững mạnh là nhiệm vụ quan trọng của các cấp chính quyền địa phương. Hiện nay các địa phương trong đó đơn cử như tỉnh Quảng Ninh đã quan tâm ngày càng nhiều đến vấn đề quản lý ngân sách và tài chính xã. Tuy nhiên, hiện nay công tác ngân sách xã trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc và không ít những vấn đề tồn tại. Cụ thể:

- Việc tập trung các nguồn thu nộp trực tiếp vào Kho bạc Nhà nước (KBNN) còn gặp khó khăn. Do đó, có tình trạng xã đã quyết định lấy nguồn thu

chưa nộp vào KBNN để thanh toán trước các công trình xây dựng cơ bản (XD CB).

- Tổ chức chi thường xuyên thường vượt quá tổng số thu ngân sách của xã nhiều ngoài quy định, ngoài dự toán, như: chi cho bếp ăn tập thể, chi trợ cấp cho cán bộ xã... Chi quản lý hành chính chưa chặt chẽ, còn lãng phí, an sinh xã hội. Các khoản chi đảm bảo xã hội chưa được ưu tiên, còn chậm trễ.

- Vận dụng hệ thống chứng từ kế toán chưa phù hợp, chưa nghiêm túc thực hiện đúng quy định. Công tác tập hợp phân loại và lưu trữ bảo quản chứng từ chưa được quan tâm đúng mức, còn thất lạc, lộn xộn thuộm.

- Vận dụng hệ thống tài khoản kế toán còn chưa được thực hiện đúng quy định, chưa mở đầy đủ các tài khoản của chế độ kế toán ngân sách xã, phường, thị trấn.

Vận dụng hệ thống sổ kế toán và hình thức kế

toán chưa phù hợp, chưa áp dụng tin học hóa trong công tác kế toán, việc sửa chữa sai sót và điều chỉnh số liệu trên chứng từ, sổ kế toán chưa đúng quy định, còn tùy tiện.

- Thực hiện lập và trình bày báo cáo tài chính, báo cáo quyết toán còn chưa đầy đủ, kịp thời và chính xác. Hầu hết, các xã, thị trấn không lập thuyết minh báo cáo tài chính. Điều này, đã ảnh hưởng rất lớn đến việc phân tích tình hình thực hiện thu chi ngân sách để làm cơ sở cho việc lập dự toán ngân sách hàng năm.

II. Thực trạng

Là một bộ phận trong hệ thống ngân sách nhà nước nên ngân sách xã cũng mang những đặc trưng chung của ngân sách đó là: về bản chất ngân sách xã là hệ thống các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với các chủ thể khác, phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ của chính quyền nhà nước xã nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của chính quyền nhà nước cấp cơ sở. Tuy nhiên, điểm khác biệt giữa ngân sách xã với các cấp ngân sách khác trong hệ thống ngân sách nhà nước, đó là: ngân sách xã vừa là một cấp ngân sách lại vừa như một đơn vị dự toán ngân sách.

Quản lý ngân sách xã bao gồm ba khâu nối tiếp nhau, đó là: lập dự toán ngân sách (bao gồm chuẩn bị và quyết định dự toán ngân sách); chấp hành ngân sách và quyết toán ngân sách.

1. Quản lý thu ngân sách

Lập dự toán thu ngân sách xã:

- Xác định các nguồn thu ngân sách xã năm kế hoạch.

- Nguồn thu của xã được xác định căn cứ vào việc phân cấp nguồn thu trong từng thời kỳ. Nguồn thu ngân sách xã bao gồm:

- + Các khoản thu ngân sách xã được hưởng 100%
- + Các khoản thu ngân sách xã được hưởng theo tỷ lệ % phân chia.

+ Thu bổ sung từ ngân sách cấp trên. Nguồn thu của ngân sách xã ở năm kế hoạch (năm X+1) có thể thay đổi so với năm báo cáo (năm X) trong trường hợp phân cấp ngân sách tại địa phương do Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định có thay đổi hoặc có các nguồn thu mới hay nguồn thu hiện

hành được các cấp có thẩm quyền bãi bỏ trong năm kế hoạch. Ngoài ra, xã có thể thảo luận và quyết định thêm các nguồn thu đóng góp tự nguyện của nhân dân trong xã, các hoạt động tài chính khác của xã, các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

- Xác định dự toán thu ngân sách xã năm kế hoạch.

Thu ngân sách xã chịu tác động của hai nhân tố là đối tượng thu và mức thu. Căn cứ xác định số đối tượng thu hay mức thu tính cho một đối tượng thu năm (X+1) dựa vào các văn bản sửa đổi, bổ sung hay ban hành mới thay thế cho các văn bản đang có hiệu lực thi hành năm báo cáo quy định về các khoản thu (thuế, phí, lệ phí, các khoản đóng góp...). Kế toán xã cũng cần phối hợp với các bộ phận thống kê xã, cơ quan thuế, cán bộ ủy nhiệm thu (nếu có) và Hội đồng tư vấn thuế xã tính toán các khoản thu ngân sách xã.

Tỷ lệ % ngân sách xã được hưởng từ từng khoản thu ngân sách phân chia theo tỷ lệ % được xác định căn cứ vào quyết định về phân cấp nguồn thu cho ngân sách xã của Hội đồng nhân dân tỉnh.

Kế toán xã căn cứ vào các quy định về đối tượng chi, mức chi, các nguồn bảo đảm cho việc thực hiện các văn bản chính sách chế độ mới đó để xác định.

2. Quản lý chi ngân sách

Lập dự toán chi đầu tư: Có 3 loại danh mục công trình, dự án đầu tư.

Loại 1: Các công trình hoặc dự án hoàn thành năm X nhưng chưa thanh toán hết vốn đầu tư; Loại 2: Các công trình hoặc dự án chuyển tiếp từ năm X sang năm X+1 tiếp tục thi công; Loại 3: Xác định danh mục các công trình, dự án khởi công mới năm X+1 đã có quyết định đầu tư của các cấp có thẩm quyền (hoặc chắc chắn sẽ có) trong năm X.

Đối với loại 1 và 2: Căn cứ vào kế hoạch và ước khối lượng thực hiện các công trình đến ngày 31/12 năm báo cáo X để xác định.

Đối với loại 3: Căn cứ vào quyết định đầu tư đã được Hội đồng nhân dân xã/huyện ban hành (hoặc chắc chắn ban hành) trong năm X+1.

Lập dự toán chi thường xuyên:

Tổng dự toán chi thường xuyên ngân sách xã

năm X+1 được xác định bằng cách tổng hợp dự toán chi thường xuyên năm X+1 của từng nội dung chi.

Các đơn vị căn cứ vào chính sách chế độ, tiêu chuẩn định mức chi, biên chế và nhiệm vụ hoạt động của mình quản lý để tính toán dự trù các khoản chi tiêu. Ủy ban nhân dân xã làm việc cụ thể từng đơn vị, xem xét, thẩm định lại nội dung tính toán từng nội dung chi. Trên cơ sở dự toán chi tiết của các đơn vị đã được kiểm tra kỹ lưỡng, Ủy ban nhân dân xã tổng hợp dự toán chi theo Mục lục ngân sách nhà nước (Chương, Loại, Khoản, Mục) và phân bổ theo từng lĩnh vực trình Hội đồng nhân dân xã quyết định.

Khi lập dự toán chi cần lưu ý phân biệt khoản chi cam kết và chi đề xuất mới.

Chi cam kết: Là các khoản chi để thực hiện đầy đủ các chính sách, chế độ, quyết định... của cấp có thẩm quyền có hiệu lực thực hiện trong năm X+1.

Chi cam kết được dùng để làm gì?

- Giúp phân biệt với chi đề xuất mới.

- Đây là những thông tin rất quan trọng để xã thảo luận khi xem xét ưu tiên trước hết cần gắn với những chính sách/hoạt động đã cam kết, tránh đầu tư dàn trải.

- Xác định trách nhiệm giải trình của người ra quyết định chính sách/hoạt động, tránh tình trạng ra quyết định không dựa trên cơ sở nguồn lực tài chính vững chắc.

Kế toán xã cần xem xét kỹ lưỡng nhu cầu sử dụng kinh phí của các đơn vị, và trình chủ tịch xã ký thủ tục chi ngân sách theo quy định. Việc chấp hành các khoản chi thường xuyên của ngân sách phải căn cứ vào tiến độ thực hiện chuyên môn, thực hiện chế độ, căn cứ vào dự toán chi cả năm.

Việc quyết định chi phải theo đúng chế độ, tiêu chuẩn và mức chi trong phạm vi dự toán được phê duyệt và người ra quyết định chi phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình trước pháp luật.

Chi ngân sách nhà nước chỉ được thực hiện khi có đủ các điều kiện sau đây:

- Đã có trong dự toán ngân sách nhà nước được giao.

- Đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cấp có thẩm quyền quy định.

- Đã được Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã hoặc người được ủy quyền quyết định chi.

- Trường hợp sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước để đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm trang thiết bị, phương tiện làm việc... cần phải thực hiện đấu thầu hoặc thẩm định giá theo quy định của pháp luật.

Dùng ngân sách địa phương chi sai mục đích, sai quy định, một số công trình chưa xuất hóa đơn GTGT, dư thừa kinh phí nhưng chưa được trả lại... Đó là những sai phạm trong thu chi ngân sách tại TP. Thanh Hóa trong 2 năm 2014 - 2015 vừa được thanh tra tỉnh Thanh Hóa kết luận.

Mới đây, thanh tra tỉnh Thanh Hóa đã có kết luận thanh tra thu chi ngân sách TP. Thanh Hóa trong năm 2014 - 2015. Tại kết luận thể hiện nhiều sai phạm trong thu chi ngân sách tại địa phương này.

Đối với ngân sách của TP. Thanh Hóa việc phân bổ giao dự toán đầu năm, năm 2014 để lại số tiền 5,5 tỷ và năm 2015 có 6 tỷ nhiệm vụ chi sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp giao thông nhưng không giao cụ thể cho các đơn vị sử dụng là sai quy định. Cụ thể năm 2015 sai quy định với số tiền hơn 26,5 tỷ sử dụng vào chi thường xuyên.

Dùng nguồn dự phòng ngân sách giao bổ sung cho HĐND TP, văn phòng HĐND và UBND TP và văn phòng Thành ủy TP để chi thường xuyên với tổng số tiền là trên 11 tỷ đồng. Trong đó, năm 2014 số tiền hơn 5 tỷ, năm 2015 số tiền hơn 6,3 tỷ chi sai mục đích sử dụng.

Một số khoản kinh phí chương trình mục tiêu quốc gia ngân sách tỉnh giao bổ sung từ năm 2011 còn lại đã hết nhiệm vụ chi nhưng không nộp trả lại ngân sách tỉnh.

Bên cạnh sai phạm của thành phố, hàng loạt phường, xã thuộc TP. Thanh Hóa cũng sử dụng nguồn ngân sách địa phương sai quy định như: phường Đông Sơn sử dụng trên 41 triệu đồng nguồn dự phòng ngân sách để chi thường xuyên, dùng nguồn chi đầu tư xây dựng cơ bản hơn 134 triệu đồng; sử dụng nguồn cải cách tiền lương hơn 229 triệu để chi đầu tư xây dựng đều sai quy định.

Phường Trường Thi sử dụng vào nguồn cải cách tiền lương 347 triệu đồng, nguồn kinh phí bảo đảm

xã hội năm 2015 gần 45 triệu đồng để chi thường xuyên; phường Ngọc Trạo hạch toán từ chuyển nguồn kinh phí dự phòng năm 2015: 68,5 triệu, sử dụng nguồn cải cách tiền lương hơn 33,7 triệu đồng; phường Quảng Thắng hạch toán từ chuyển nguồn cải cách tiền lương năm 2015 hơn 182 triệu đồng; phường Đồng Hương, chuyển nguồn cải cách tiền lương năm 2015 hơn 23 triệu đồng thành kết dư ngân sách năm 2015 là sai quy định.

Xã Đồng Lĩnh sử dụng trên 53 triệu đồng từ nguồn dự phòng ngân sách để chi thường xuyên sai mục đích, sử dụng nguồn cải cách tiền lương gần 81 triệu đồng sai quy định, xã Quảng Tâm sử dụng nguồn cải cách tiền lương hơn 183,7 triệu đồng sai quy định.

Ngoài ra, các công trình trạm y tế phường Quảng Thắng do UBND phường làm chủ đầu tư, Công ty TNHH Xây dựng Tiến Thịnh thu công, xuất hóa đơn GTGT thiếu giá trị khối lượng nghiệm thu quyết toán trên 783 triệu, tương ứng số thuế GTGT trên 78 triệu đồng; công trình nâng cấp đường giao thông 192 do UBND xã Quảng Tâm làm chủ đầu tư, Công ty TNHH xây dựng Thắng Bình thi công xuất hóa đơn GTGT gần 70 triệu đồng sai quy định.

Một số công trình xây dựng của phường Trường Thi chưa xuất hóa đơn GTGT tổng giá trị trên 2,5 tỷ đồng, các công trình chưa quyết toán.

Tại phường Điện Biên, ngân sách thành phố cấp bổ sung có mục tiêu công trình rãnh thoát nước và lát đá vỉa hè đường Tô Vĩnh Diện còn dư gần 150 triệu đồng nhưng phường chưa trả lại thành phố.

Đối với Công ty môi trường: Chưa kê khai thuế tài nguyên nước tưới cây xanh, công viên theo quy định với tổng số thuế gần 25 triệu, trong đó, năm 2014 là gần 11,5 triệu; năm 2015 hơn 13 triệu.

Thu phí vệ sinh năm 2015 được UBND TP hợp đồng giao khoán thu ngân sách tại khu chung cư Đồng Phát, phường Đồng Vệ số tiền hơn 223,5 triệu đồng nhưng lại hạch toán doanh thu, không kê khai nộp ngân sách...

Kết luận thanh tra cũng nêu rõ để xảy ra sai phạm trên, trách nhiệm thuộc về Chủ tịch UBND TP Thanh Hóa; Phòng Tài chính - kế hoạch TP;

Chủ tịch UBND xã, phường; Kế toán ngân sách; Giám đốc, kế toán trưởng các công ty để xảy ra sai phạm... Thanh tra tỉnh Thanh Hóa cũng yêu cầu thu hồi tiền nộp về ngân sách TP đối với một số đơn vị phường, xã, công ty để xảy ra sai phạm trên theo quy định.

III. Giải pháp

Từ những khó khăn, vướng mắc, tồn tại trong quản lý ngân sách và tài chính xã, phường trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa – là một ví dụ điển hình cho các địa phương xin đưa ra một số giải pháp hoàn thiện quản lý ngân sách và tài chính xã trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa như sau:

Mọi khoản thu ngân sách xã trên địa bàn tỉnh Thanh Hóa đều là thu ngân sách nhà nước, do đó phải phản ánh đầy đủ vào ngân sách thông qua KBNN. Tuy nhiên, trong điều kiện đối với các xã ở xa KBNN việc tập trung tất cả các nguồn thu nộp trực tiếp vào KBNN sẽ gặp khó khăn, cho nên trường hợp này nên có quy định cho phép xã để lại nguồn thu khác chi ngân sách xã, sau đó dùng biện pháp ghi thu, chi khi thanh quyết toán.

Thực tế cho thấy, việc thanh quyết toán, giải ngân các công trình XDDB trên địa bàn các xã thị trấn còn chậm, không kịp thời, việc thanh toán cho công nhân thi công các công trình, một số lãnh đạo địa phương đã có quyết định tạm lấy nguồn thu chưa nộp vào KBNN để giải ngân trực tiếp góp phần đẩy nhanh tiến độ thi công để công trình sớm hoàn thành, tránh thất thoát, lãng phí. Sau đó, kế toán xã, thị trấn phải lập biểu ghi thu, ghi chi khoản tiền trên hoặc chờ cấp trên quyết toán sau đó trả lại. Đứng trên lĩnh vực xã hội, thì đây là ý kiến rất tốt nhưng lại trái hoàn toàn quy định về quản lý ngân sách và kế toán ngân sách. Trong quá trình tiếp xúc thực tiễn với các xã, thị trấn thì sai sót đã được phát hiện. Yêu cầu các cấp lãnh đạo xã, thị trấn và kế toán xã, thị trấn không thực hiện việc trái quy định này.

Hiện nay, phần lớn các xã, phường, thị trấn đều sử dụng hình thức kế toán chứng từ ghi sổ. Hình thức ghi sổ này tuy đơn giản, dễ ghi chép, thuận tiện cho công tác kế toán thủ công ở vùng sâu, vùng xa chưa có điều kiện thực hiện kế toán máy. Nhưng hình thức sổ này cũng có nhược điểm như tách rời việc

ghi sổ theo trình tự thời gian và ghi sổ theo nội dung kinh tế, ghi chép còn trùng lặp, khối lượng ghi chép nhiều. Do đó, cần tạo điều kiện cho các xã, phường, thị trấn áp dụng tin học hóa công tác kế toán.

Nguyên tắc chung trong quản lý chi thường xuyên ngân sách xã là:

Tổng số chi không được vượt quá tổng số thu ngân sách xã: Trong trường hợp nguồn thu ngân sách xã, thị trấn chưa tập trung kịp thời cho nhu cầu chi tiêu thường xuyên, thì được vay ngân sách cấp trên để chi và phải đảm bảo hoàn trả đầy đủ trong năm ngân sách. Nghiêm cấm các xã vay mượn các đối tượng khác, chiếm dụng tiền thuế để chi ngân sách xã.

Đối với việc vận dụng hệ thống tài khoản, các xã, phường, thị trấn cần thực hiện mở đầy đủ các tài khoản theo quy định của chế độ kế toán ngân sách xã, phường, thị trấn. Phương hướng chủ yếu của việc xây dựng hệ thống tài khoản kế toán là xác định rõ tài khoản cấp 1 cần sử dụng và căn cứ vào yêu cầu cụ thể của đơn vị để xác định rõ các tài khoản cấp 2, 3... cho phù hợp.

Do chứng từ kế toán là căn cứ quan trọng phản ánh nghiệp vụ kinh tế phát sinh và dùng để ghi sổ kế toán. Vì vậy, cần tổ chức kiểm tra chứng từ kế toán NS xã, phường, thị trấn một cách thường xuyên, kịp thời, uốn nắn các sai phạm.

Ngân sách xã thể hiện mọi mặt của hoạt động kinh tế, tài chính thông qua các chỉ tiêu mà kế

toán phản ánh. Do đó, hệ thống báo cáo tài chính và quyết toán ngân sách phải được lập chính xác và dựa trên hoạt động thực tế của đơn vị và phải tuân theo các nguyên tắc, chế độ kế toán. Hiện nay, hầu hết các xã, phường, thị trấn không lập bảng thuyết minh báo cáo tài chính, điều này ảnh hưởng rất lớn đến việc phân tích tình hình thực hiện để làm cơ sở cho việc lập dự toán năm sau.

Thuyết minh báo cáo tài chính là một bộ phận hợp thành hệ thống báo cáo tài chính và báo cáo quyết toán của xã để giải thích và bổ sung thông tin tình hình ngân sách và tình hình tài chính khác của xã trong năm báo cáo mà các báo cáo tài chính khác không thể trình bày rõ ràng và chi tiết được. Báo cáo này được dùng để thuyết trình trước Hội đồng nhân dân xã, thị trấn có thể được giải thích bằng lời hoặc bằng số liệu.

Ngân sách xã là cấp ngân sách cơ sở gắn với xã, phường, thị trấn - cấp chính quyền cơ sở trong hệ thống tổ chức chính quyền bốn cấp ở nước ta. Trong thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước hiện nay, Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm đến vấn đề CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn mà trong đó chính quyền cấp xã và ngân sách xã đóng vai trò hết sức quan trọng. Vì vậy, việc hoàn thiện quản lý ngân sách và tài chính cấp xã sẽ có hiệu quả góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội, an ninh chính trị các xã, phường, thị trấn ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. *Chế độ kế toán ngân sách và tài chính xã - Nhà xuất bản Lao Động, năm 2011, tr. 4-7.*
2. *Chế độ chính sách về quản lý tài chính, thu chi ngân sách, quản lý mua sắm tài sản và hệ thống mục lục ngân sách mới trong cơ quan nhà nước, đơn vị - Nhà xuất bản Lao động, năm 2008.*
3. *Hệ thống mục lục ngân sách nhà nước - Nhà xuất bản Lao động, năm 2011.*
4. *Những quy định pháp luật về tài chính, ngân sách xã, phường, thị trấn - Nhà xuất bản Lao động, năm 2008.*
5. *Quyết định 94/2005/QĐ-BTC về việc ban hành "Chế độ kế toán ngân sách và tài chính xã", tr. 10-14.*
5. *Thông tư 146/2011/TT-BTC Bổ sung chế độ kế toán ngân sách và tài chính xã.*

Ngày nhận bài: 20/1/2017

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 6/2/2017

Ngày chấp nhận đăng bài: 16/2/2017

Thông tin tác giả:

PHẠM VŨ ÁNH DƯƠNG

Khoa Kế toán - Trường Đại học Kinh tế Kỹ thuật Công nghiệp

IMPROVING THE IMPLEMENTATION OF ACCOUNTING IN COMMUNE-LEVEL BUDGET SYSTEMS: SITUATIONS IN SOME LOCALITIES

● PHAM VU ANH DUONG

Faculty of Accounting, University of Economic Technical Industries

ABSTRACT:

The commune-level budget is the lowest budget level of the State budget system in Vietnam. Implementing accounting effectively in communes would contribute to socio-economic development and political security of communes. In recent years, the implementation of accounting in commune-level budget systems has achieved significant results to meet the needs of budget management and assist managers in making more appropriate regulations. However, there are some problems which should be tackled.

Keywords: Accounting, commune budget, revenues and expenditures of the State budget, the State Treasury of Vietnam.