

CÔNG TÁC LẬP DỰ TOÁN TẠI ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH SỰ NGHIỆP: THỰC NGHIỆM TẠI VĂN PHÒNG SỞ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN TỈNH QUẢNG BÌNH

● LÊ THỊ MỸ PHƯƠNG

TÓM TẮT:

Công tác lập dự toán là bước đầu tiên của công tác quản lý tài chính tại các đơn vị hành chính sự nghiệp, là cơ sở để phê duyệt, cấp ngân sách và quyết toán chế độ chính sách của đơn vị. Vì vậy, việc nghiên cứu thực nghiệm để tìm ra những vướng mắc, khó khăn sẽ là cơ sở để nâng cao hiệu quả của công tác quản lý tài chính tại các đơn vị hành chính sự nghiệp. Bài viết đề cập đến công tác lập dự toán tại đơn vị hành chính sự nghiệp - thực nghiệm Văn phòng Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Bình.

Từ khóa: lập dự toán, đơn vị hành chính - sự nghiệp, đơn vị dự toán.

1. Đặt vấn đề

Dự toán là công cụ quản trị quan trọng, dự toán được sử dụng để kiểm soát và đánh giá hiệu quả hoạt động không chỉ ở các doanh nghiệp mà ở cả các đơn vị hành chính sự nghiệp của Nhà nước. Trong quy trình quản lý tài chính của các đơn vị hành chính sự nghiệp, lập dự toán là khâu mở đầu, bắt buộc thực hiện trong quá trình quản lý tài chính, nó có ý nghĩa vô cùng quan trọng vì thông qua lập dự toán để các đơn vị hành chính sự nghiệp (HCSN) đánh giá khả năng và nhu cầu về tài chính, chủ động trong kế hoạch thu chi của đơn vị, là “kim chỉ nam” cho quá trình thực hiện dự toán. Tuy nhiên, trong thực tế, các đơn vị hành

chính sự nghiệp, đặc biệt là các đơn vị hành chính trong công tác lập dự toán vẫn còn nhiều tồn tại bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu theo dự toán được duyệt, bản dự toán còn bỏ sung, điều chỉnh dự toán nhiều lần, các phương pháp lập dự toán và kiểm soát còn chưa chặt chẽ...

Vì vậy, tăng cường công tác lập dự toán là một nhiệm vụ cấp thiết nhằm nâng cao hiệu quả nguồn ngân sách và tài sản của Nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương. Xuất phát từ ý nghĩa, vai trò và thực tế, bài viết chọn đề tài “Công tác lập dự toán tại đơn vị hành chính sự nghiệp, thực nghiệm tại Văn phòng Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Bình”.

2. Tổng quan về đơn vị hành chính sự nghiệp và lập dự toán trong đơn vị hành chính sự nghiệp

2.1. Đơn vị hành chính sự nghiệp

Đơn vị hành chính - sự nghiệp¹ là đơn vị do Nhà nước quyết định thành lập nhằm thực hiện một nhiệm vụ chuyên môn nhất định hay quản lý nhà nước về một hoạt động nào đó, hoạt động bằng nguồn kinh phí nhà nước cấp, cấp trên cấp hoặc bằng các nguồn khác nhằm thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Đảng và Nhà nước giao trong từng giai đoạn nhất định.

Cơ quan hành chính nhà nước là các cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh quốc phòng..., bao gồm 3 hệ thống tổ chức từ trung ương đến địa phương: cơ quan lập pháp (Quốc hội và HĐND), cơ quan hành pháp (Văn phòng chính phủ, UBND các cấp, Bộ, Sở, Ban ngành thuộc TW và ĐP) và cơ quan tư pháp (Tòa án nhân dân các cấp).

Đơn vị sự nghiệp nhà nước là các đơn vị hoạt động cung cấp các dịch vụ sự nghiệp đáp ứng nhu cầu của xã hội (giáo dục, y tế, văn hóa thông tin, thể dục thể thao, nông - lâm - ngư nghiệp,...). Các đơn vị sự nghiệp nhà nước hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, mà mang tính chất phục vụ cộng đồng là chính hay còn gọi là các đơn vị hoạt động không vì lợi.

2.2. Lập dự toán ngân sách nhà nước

2.2.1. Khái niệm lập dự toán

Lập dự toán của các cơ quan hành chính nhà nước là quá trình phân tích, đánh giá, tổng hợp, lập dự toán nhằm xác lập các chỉ tiêu thu chi của cơ quan, đơn vị dự kiến có thể đạt được trong năm kế hoạch.

Lập dự toán ngân sách và kế hoạch dự báo đóng vai trò quan trọng trong tất cả các đơn vị, cơ quan nhà nước. Lập dự toán ngân sách "chuẩn" giúp cho các tổ chức phát triển đúng hướng và tránh trường hợp chi tiêu quá mức. Kế hoạch dự báo sẽ giúp đơn vị sử dụng ngân sách có thể lường trước các kịch bản sẽ diễn ra trong một thời gian. Đây được xem giống như vẽ một tấm bản đồ nhỏ về tương lai. Nhờ đó, ban lãnh đạo hay thủ trưởng tổ chức sẽ đưa ra kế hoạch thực hiện phù hợp để

đạt được mục tiêu. Lập dự toán ngân sách trên cơ sở thành quả hoạt động là việc làm cần thiết nên có dự tính áp dụng vào thực hiện thường xuyên để đảm bảo sự phát triển vững mạnh.

2.2.2. Phương pháp lập dự toán

Hiện nay, hầu như các đơn vị dự toán đang áp dụng hai phương pháp dự toán truyền thống đó là: Phương pháp theo trình tự từ dưới lên và Phương pháp theo trình tự từ trên xuống².

- Phương pháp lập dự toán NSNN theo trình tự từ dưới lên: Đây là phương pháp lập dự toán xuất phát từ cơ sở, từ các đơn vị sử dụng NSNN, căn cứ vào điều kiện cụ thể của từng đơn vị sẽ gửi dự toán của đơn vị mình lên cơ quan quản lý cấp trên hình thành nên dự toán của ngân sách huyện, quận, thị xã. Huyện, quận, thị xã tiếp tục tổng hợp dự toán của mình và cấp dưới để hình thành ngân sách huyện, quận, thị xã và gửi lên cấp tỉnh. Cứ như vậy, tỉnh lại gửi lên trung ương. Trung ương sẽ tập hợp dự toán NSDP và các bộ ngành trực thuộc trung ương để hình thành dự toán NSNN.

- Phương pháp lập dự toán NSNN theo trình tự từ trên xuống: Phương pháp xuất phát điểm được bắt đầu từ trung ương. Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan khác căn cứ vào các chỉ tiêu phát triển kinh tế của từng giai đoạn sẽ xây dựng lên một bản dự toán về các khoản thu - chi của NSNN. Sau đó, Bộ Tài chính sẽ phân bổ dự toán đó cho các bộ ngành trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các bộ ngành ở trung ương, các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ dựa vào dự toán được Bộ Tài chính phân bổ lại tiếp tục phân bổ cho các đơn vị cấp dưới. Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sẽ thực hiện phân bổ dự toán cho huyện, quận. Sau đó, huyện, quận lại phân bổ tới xã, phường và tới các đơn vị cuối cùng.

3. Thực trạng công tác lập dự toán tại Văn phòng Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Bình

3.1. Giới thiệu về Văn phòng Sở

Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Quảng Bình được thành lập theo Quyết định số 513/QĐ-UB ngày 01/6/1996 của UBND tỉnh Quảng Bình trên cơ sở sáp nhập 3 sở: Sở Nông nghiệp, Sở Lâm nghiệp và Sở Thủy lợi. Khi thành lập Sở gồm 7

phòng ban, 7 đơn vị HCSN và 18 doanh nghiệp Nhà nước trực thuộc.

Văn phòng Sở là phòng chuyên môn thuộc Sở có chức năng tham mưu giúp Giám đốc Sở thực hiện công tác quản lý: hành chính, văn thư, lưu trữ,

cụ thể, khi chi tiêu phải thực hiện công tác kế toán và quyết toán theo quy định.

Quy trình xin dự toán cấp trên của Văn phòng Sở và Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Quảng Bình được thể hiện như Sơ đồ 1.

Sơ đồ 1: Quy trình xin dự toán

Văn phòng Sở	Sở NN và PTNT tỉnh Quảng Bình	Sở Tài chính	Bộ Tài chính	Chính phủ
Lập dự toán	Tổng hợp báo cáo của đơn vị Xét duyệt	Tổng hợp toàn bộ dự toán Xét duyệt	Xét duyệt	Quyết định giao dự toán
Rút dự toán	Phân bổ dự toán cho đơn vị	Phân bổ dự toán cho các ngành	Phân bổ dự toán cho các tỉnh	
Lập báo cáo quyết toán	Tổng hợp QT	Duyệt QT		

quản trị, tài sản, theo dõi tổng hợp, công nghệ thông tin, ngoại vụ, pháp chế, công tác cải cách hành chính.

3.1.1. Công tác lập dự toán tại Văn phòng Sở

Hàng năm, căn cứ công văn hướng dẫn lập dự toán ngân sách nhà nước của Sở Tài chính tỉnh Quảng Bình về việc hướng dẫn lập dự toán thu chi ngân sách nhà nước, ví dụ, muốn lập dự toán cho năm 2021, Sở Tài chính hướng dẫn công văn “Hướng dẫn xây dựng dự toán NSNN năm 2021, kế hoạch tài chính 2021 - 2023”.

Văn phòng Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Bình sẽ xây dựng triển khai công tác lập dự toán. Văn phòng Sở sẽ có công văn yêu cầu các phòng ban chuyên môn, đơn vị sự nghiệp trực thuộc xây dựng dự toán căn cứ vào tình hình chức năng, nhiệm vụ cụ thể của từng đối tượng để lập dự toán theo đúng quy định, tiêu chuẩn định mức. Đối với nội bộ Văn phòng Sở cũng tiến hành lập dự toán để trình lên Sở Nông nghiệp.

Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Quảng Bình chính là đơn vị dự toán cấp 3, là đơn vị trực tiếp sử dụng ngân sách (đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước).

Trong đó, Văn phòng Sở là đơn vị cấp dưới của Sở để nhận kinh phí để thực hiện phần công việc

3.1.2. Lập dự toán đối với Văn phòng Sở

Đối với Văn phòng Sở, thường vào cuối quý 3 và đầu quý 4 (tháng 10) sẽ tiến hành lập dự toán. Quy trình được tiến hành như sau:

Bước 1. Nhận công văn hướng dẫn từ cấp trên

Văn phòng Sở sẽ nhận công văn từ cấp trên về hướng dẫn các thông tư, quy định mới nhất để áp dụng, công văn sẽ hướng dẫn lập dự toán kinh phí.

Bước 2: Lập dự toán: Bao gồm lập dự toán thu và dự toán chi

Bước 3: Trình lên sở Tài chính: Sở Tài chính sẽ rà soát, duyệt những nội dung được và không được.

Bước 4: Văn phòng Sở sẽ nhận lại và hoàn thiện lại trên căn cứ của Sở đã duyệt, trình lại.

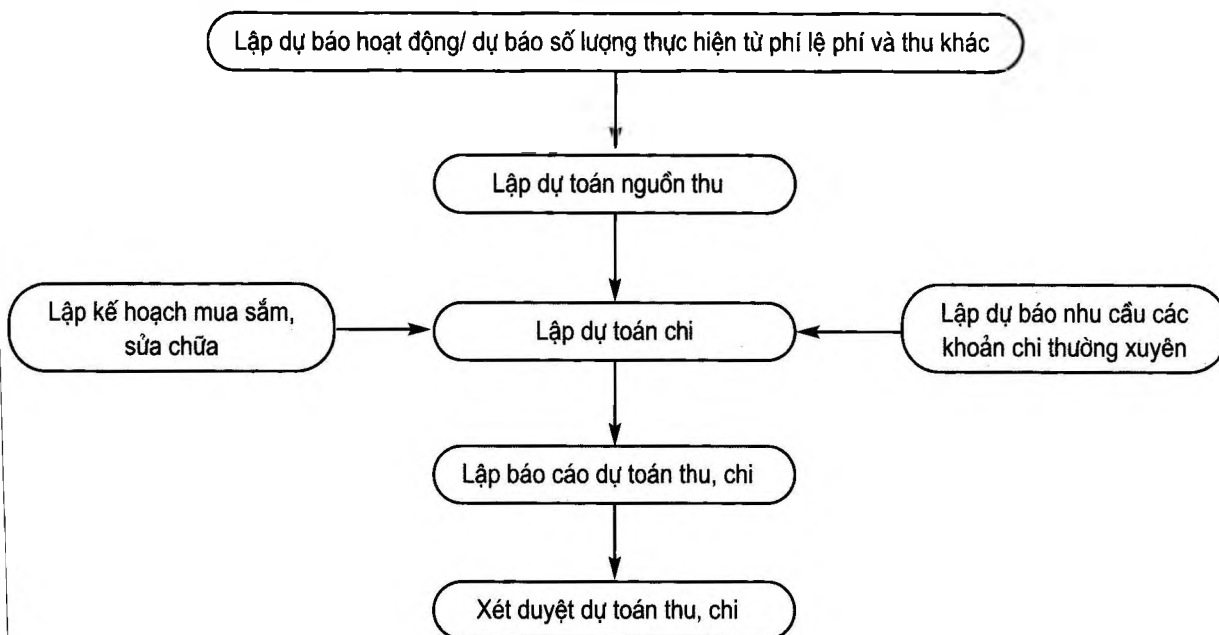
3.1.3. Nội dung lập dự toán

Công tác lập dự toán lập hàng năm chủ yếu là phục vụ cho công tác tài chính, đối tượng cung cấp là cơ quan quản lý cấp trên để xin duyệt cấp ngân sách chưa phục vụ cho mục đích kiểm soát và đánh giá hoạt động tại Sở.

Kỳ lập dự toán hoạt động của Sở được lập vào thời điểm quý 3 hàng năm của năm trước. (Sơ đồ 2)

Căn cứ vào định mức kinh phí NSNN bảo đảm cho hoạt động thường xuyên để thực hiện chức

Sơ đồ 2: Nội dung lập dự toán tại VP Sở NN&PTNT



năng, nhiệm vụ do UBND tỉnh Quảng Bình, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giao của năm trước liền kề và nhiệm vụ tăng giảm của năm kế hoạch, VP Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng dự toán ngân sách năm 2019 và kế hoạch tài chính ngân sách nhà nước 3 năm 2019 - 2021.

4. Đánh giá công tác lập dự toán tại Văn phòng Sở

Hiện nay, công tác lập dự toán thu chi tại Văn phòng Sở vẫn chưa thực hiện cụ thể. Công tác lập dự toán hàng năm chủ yếu là phục vụ cho công tác tài chính, đối tượng cung cấp là cơ quan quản lý cấp trên để xin duyệt ngân sách chứ chưa phục vụ cho mục đích kiểm soát và đánh giá hoạt động tại Văn phòng Sở.

Phương pháp lập dự toán VP Sở đang áp dụng là phương pháp từ trên xuống, hạn chế của phương pháp này là mất đi tính tự chủ của VP Sở, mang nặng tính bao cấp bởi dự toán NSNN là việc chi tiêu xuất phát từ nhu cầu của cơ sở nhưng lại được cấp trên giao xuống mang tính chất mệnh lệnh, bó buộc, hạn chế vai trò chủ đạo và tính hiệu quả của VP Sở.

Quy trình dự toán cơ bản thực hiện trên 2 bước là: Lập dự toán và xét duyệt dự toán. Theo quy

trình chuẩn thì phải có ba bước: Thu thập thông tin - Lập dự toán - Phê duyệt dự toán. Bên cạnh đó, nội dung cụ thể trong từng bước và trách nhiệm cho bộ phận nào thì chưa thể hiện cụ thể. Trong từng giai đoạn, bộ phận phòng nào có chức năng và thực hiện công việc liên quan, cung cấp số liệu cũng chưa được chi tiết.

Về nội dung dự toán, tại VP Sở, dự toán được lập là dự toán tài chính nên đối tượng được cung cấp số liệu dự toán là đơn vị cấp trên quản lý, không phải là phục vụ trực tiếp cho công tác quản trị tại đơn vị. Nội dung, số liệu lập dự toán chi tiết từng khoản mục cụ thể nên việc kiểm soát và điều hành sẽ còn khó khăn. Với đặc thù hoạt động của VP Sở là đơn vị hành chính, phục vụ lợi ích của nhân dân và được Nhà nước hỗ trợ kinh phí hoạt động, nên Ban lãnh đạo chưa quan tâm nhiều về mặt quản trị tài chính, cũng như chưa chú ý đến hiệu quả của các bộ phận. Vì vậy, dự toán thu, chi hoạt động phục vụ cho công tác quản trị chưa được thiết lập.

5. Một số đề xuất nâng cao hiệu quả trong công tác lập dự toán tại đơn vị hành chính sự nghiệp

- Về mô hình lập dự toán: Thực hiện mô hình “hai xuống một lên” để khắc phục hạn chế của mô hình hiện tại. Theo đó, hàng năm, cấp trên

thông báo dự kiến các chỉ tiêu về thu chi ngân sách, số để lại đơn vị và số nộp về cấp trên. Dựa vào đó, các đơn vị cấp dưới sẽ lập và cân đối phù hợp với nhu cầu và trình độ toán cho cấp trên. Cuối cùng, cấp trên điều chỉnh, phê duyệt và triển khai thực hiện.

- Về quy trình lập dự toán: Điều chỉnh quy trình thực hiện hiện tại trên cơ sở áp dụng mô hình lập dự toán mới theo 3 bước.

- Về nội dung lập dự toán: Cần thực hiện đúng quy trình và phản ánh đúng đầy đủ các nguồn tài chính và kế hoạch chi tiêu của VP Sở. Khi lập dự toán cần tính đúng, tính đủ các chỉ tiêu kế hoạch như biên chế quỹ lương, số liệu quy đổi, tình hình trang bị về cơ sở vật chất, khả năng huy động vốn từ bên ngoài... nhằm phản ánh đúng công tác lập dự toán so với thực tế.

- Về biểu mẫu lập dự toán: Cho phép sửa đổi biểu mẫu dự toán theo hướng thể hiện sự linh hoạt và đảm bảo các hoạt động dài hạn và đặc thù của đơn vị.

- Hoàn thiện tổ chức bộ máy để nâng cao hiệu

quả lập dự toán: Trong công tác lập dự toán nên phân công, phân cấp, giao quyền thường xuyên, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ. Quy định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu trong điều hành và lập dự toán. Đồng thời, xây dựng tiêu chuẩn cán bộ đối với đội ngũ cán bộ kế toán tài chính, đào tạo và bồi dưỡng trình độ nghiệp vụ và kỹ năng công cụ cần thiết để nâng cao hiệu quả trong công tác lập dự toán.

6. Kết luận

Nghiên cứu cho thấy, công tác lập dự toán là vô cùng quan trọng đối với hoạt động tài chính của các đơn vị hành chính sự nghiệp. Do vậy, nghiên cứu đã phản ánh thực trạng lập dự toán tại Văn phòng Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Quảng Bình và đề xuất các giải pháp, hàm ý chính sách để cải thiện hoạt động này. Kết quả góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động tài chính của các đơn vị hành chính sự nghiệp của VP Sở, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động giữ vững sự phát triển ổn định về mặt kinh tế, chính trị, văn hóa đời sống xã hội ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Giáo trình Tài chính ĐVHCSN, Bộ Tài chính.

²Giáo trình Kế toán ĐVHCSN, Đại học Lao động và Xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Tài chính, *Giáo trình Tài chính đơn vị hành chính sự nghiệp*, Nhà xuất bản Tài chính
2. Học viện Hành chính quốc gia (2006), *Giáo trình Quản lý nhà nước về tài chính*, Khoa Quản lý tài chính công, Nhà xuất bản Giáo dục.
3. Huỳnh Xuân Hiệp (2016), *Nâng cao hiệu quả Quản lý Ngân sách Nhà nước tỉnh Sóc Trăng giai đoạn 2012 - 2020*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Ngân hàng TP.Hồ Chí Minh.
4. Trần Xuân Hải (2010), *Tăng cường công tác quản lý tài chính công ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay*, Đề tài NCKH cấp Bộ, Học viện Tài chính.

Ngày nhận bài: 9/3/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 9/4/2021

Ngày chấp nhận đăng bài: 22/4/2021

Thông tin tác giả:

TS. LÊ THỊ MỸ PHƯƠNG

Khoa Kế toán - Tài chính

Trường Cao đẳng Thương mại

**MAKING COST ESTIMATES IN PUBLIC
AND NON-BUSINESS UNITS:
CASE STUDY OF THE OFFICE UNIT OF THE DEPARTMENT
OF AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT
- QUANG BINH PROVINCE**

● **Ph.D LE THI MY PHUONG**

Faculty of Accounting - Finance

College of Commerce

ABSTRACT:

Making cost estimates is the first step in the financial management process which is applied in public and non-business units. Cost estimates are the basis for budget approval, allocation and settlement of units. Therefore, its is necessary to find out difficulties and shortcomings in making cost estimates in order to improve the financial management efficiency at public and non-business units. This paper presents the work of cost estimates in the Office Unit of the Department of Agriculture and Rural Development - Quang Binh Province.

Keywords: making cost estimates, public non-business units, cost estimation units.