

Quản lý tài chính công cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp: Thực trạng và giải pháp từ nghiên cứu tại tỉnh Quảng Ngãi

Public Financial Management at the Commune Level in a Two-Tier Local Government System: Current Situation and Policy Solutions from a Case Study in Quang Ngai Province

Đặng Quốc Hương^{a*}
Dang Quoc Huong^{a*}

^aTrường Đại học Tài chính - Kế toán
^aUniversity of Finance and Accountancy

(Ngày nhận bài: 11/11/2025, ngày phản biện xong: 17/04/2026, ngày chấp nhận đăng: 22/04/2026)

Tóm tắt

Bài viết phân tích thực trạng và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công cấp xã, đặc biệt là quản lý ngân sách nhà nước khi vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp theo Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15. Việc loại bỏ cấp trung gian (cấp huyện) đòi hỏi phải tái cơ cấu lại bộ máy dựa trên chức năng, nhiệm vụ mới, dẫn đến những thay đổi lớn trong tổ chức quản lý tài chính. Bài viết làm rõ tính hiệu quả của chính quyền địa phương hai cấp, đồng thời sử dụng dữ liệu thực tế tại tỉnh Quảng Ngãi để chỉ ra những “khoảng trống” về năng lực chuyên môn, rào cản pháp lý và lúng túng trong việc triển khai nghiệp vụ. Từ đó, đề xuất các nhóm giải pháp đồng bộ về thể chế, nhân sự, công nghệ và cơ chế giám sát nhằm đảm bảo hoạt động quản lý tài chính công thông suốt, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

Từ khóa: tài chính, ngân sách cấp xã, chính quyền địa phương hai cấp

Abstract

This article analyzes the current situation of public financial management at the commune level in the context of a two-tier local government system and proposes solutions to improve its effectiveness. The elimination of the intermediate (district) level requires restructuring the administrative apparatus in line with new functions and responsibilities, leading to significant changes in financial management. Based on empirical data from Quang Ngai Province, the study identifies gaps in professional capacity, legal barriers, and implementation challenges. It then proposes a set of integrated solutions in terms of institutional arrangements, personnel, technology, and monitoring mechanisms to enhance the effectiveness of public financial management at the commune level.

Keywords: finance, commune level budget, two -tier local government

*Tác giả liên hệ: Đặng Quốc Hương
Email: dangquochuong@tckt.edu.vn

1. Bối cảnh nghiên cứu

Thực hiện Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa 15 về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025, từ ngày 01/7/2025, mô hình chính quyền địa phương hai cấp (gồm cấp tỉnh và cấp xã) đã chính thức vận hành tại tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trên cả nước, thay thế cho mô hình chính quyền địa phương ba cấp trước đó (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã). Trước thời điểm sáp nhập, bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam duy trì một mạng lưới với 696 đơn vị hành chính cấp huyện và khoảng 11.000 đơn vị hành chính cấp xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên, sự thay đổi mang tính bước ngoặt này đã chấm dứt hoạt động các đơn vị hành chính cấp huyện. Sau khi chính quyền địa phương chuyển sang vận hành theo mô hình hai cấp, cấp huyện bị giải thể, toàn quốc chỉ còn quy gọn lại 3.321 đơn vị hành chính cấp xã/phường trực thuộc trực tiếp tỉnh/thành phố.

Việc thu gọn tổ chức bộ máy, cắt giảm hoàn toàn cấp hành chính trung gian là bước đi quan trọng nhằm cụ thể hóa chủ trương của Đảng, Nhà nước về xây dựng bộ máy chính quyền theo hướng tinh gọn, hiệu năng, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương chuyên nghiệp, hiện đại. Sự tinh giản đột phá này đã đặt ra yêu cầu phải tái cơ cấu lại bộ máy chính quyền cấp xã dựa trên chức năng, nhiệm vụ mới. Từ đó, dẫn đến việc tổ chức lại công tác quản lý tài chính công, đặc biệt là quản lý ngân sách nhà nước cấp xã nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc phân cấp, phân quyền trong quản lý tài chính - ngân sách, đồng thời thúc đẩy sự phát triển kinh tế xã hội ở địa phương.

Trong mô hình này, cấp xã là đơn vị hành chính cấp cơ sở, giữ vai trò quan trọng trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công và đảm bảo an sinh xã hội cho

người dân. Đáng chú ý, các đơn vị cấp xã/phường hiện nay phải tiếp nhận và gánh vác toàn bộ khối lượng nhiệm vụ, thẩm quyền và quy mô quản lý tài chính trước đây thuộc về các đơn vị cấp huyện. Sự chuyển giao này đặt ra một vấn đề cốt lõi: các đơn vị hành chính cấp xã/phường mới không chỉ kế thừa các chức năng của cấp xã cũ, mà còn phải gánh vác thêm nhiều nhiệm vụ được chuyển giao trực tiếp từ cấp huyện.

Bên cạnh những kết quả đạt được, sau thời gian đầu vận hành, triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại tỉnh Quảng Ngãi nói riêng và trên cả nước nói chung đã bộc lộ một số khó khăn, vướng mắc cần được tháo gỡ. Công tác quản lý tài chính công cấp xã vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, như: năng lực cán bộ tài chính chưa đồng đều; việc phân bổ dự toán còn chậm; một số xã chưa bố trí được kế toán trưởng hoặc người phụ trách kế toán, dẫn đến vướng mắc trong việc mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước và chi trả lương cho người lao động; đồng thời gặp khó khăn trong chuyển đổi số liệu. Sự gia tăng đột biến về quy mô ngân sách và khối lượng nhiệm vụ tại các đơn vị hành chính cấp xã/phường mới đang tạo ra áp lực rất lớn lên hệ thống tài chính cấp cơ sở.

Trong bối cảnh yêu cầu ngày càng cao về công khai, minh bạch, hiệu quả và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài chính công, việc nghiên cứu, đánh giá và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý tài chính công, đặc biệt ở cấp xã, là cần thiết nhằm góp phần hoàn thiện cơ chế vận hành của chính quyền địa phương hai cấp và bảo đảm hoạt động quản lý tài chính công thông suốt, đáp ứng yêu cầu phục vụ người dân. Bài viết phân tích những hạn chế, bất cập trong thực tiễn triển khai quản lý tài chính công cấp xã trong bối cảnh vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp, từ đó đề xuất một số giải pháp hoàn thiện phù hợp với yêu cầu cải cách hành chính hiện nay.

2. Cơ sở lý luận, phương pháp và phạm vi nghiên cứu

2.1. Cơ sở lý luận về quản lý tài chính công cấp xã

2.1.1. Các lý thuyết nền tảng

Nghiên cứu về quản lý tài sản công, đặc biệt trong bối cảnh thay đổi mô hình hành chính, chủ yếu dựa trên nền tảng của Lý thuyết phân cấp tài khóa (Fiscal Decentralization Theory). Theo Oates (1972) và Musgrave (1959), phân cấp tài khóa liên quan đến việc chuyển giao trách nhiệm thu - chi ngân sách từ chính quyền trung ương (hoặc cấp trên) xuống chính quyền địa phương. Lý thuyết này chỉ ra rằng, chính quyền địa phương cấp cơ sở là nơi gần dân nhất, do đó họ nắm bắt tốt hơn nhu cầu và ưu tiên của người dân, từ đó cung cấp hàng hóa và dịch vụ công hiệu quả hơn so với chính quyền trung ương. Tuy nhiên, lý thuyết này cũng cảnh báo về "khoảng trống năng lực", khi chính quyền cơ sở được giao thêm nhiều quyền hạn nhưng chưa được trang bị đầy đủ về nhân lực, kỹ năng quản lý và công cụ giám sát. Đây chính là khung lý thuyết lõi để lý giải những áp lực và lúng túng của cấp xã tại Việt Nam khi tiếp nhận toàn bộ nhiệm vụ của cấp huyện trong mô hình chính quyền hai cấp [6], [7].

2.1.2. Quản lý tài chính công trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Dưới góc độ pháp lý tại Việt Nam, theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2025: “Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một khoảng thời gian nhất định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước”. Ngân sách xã là cấp ngân sách cơ sở trong hệ thống ngân sách nhà nước, thuộc ngân sách địa phương, đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo nguồn lực tài chính cho chính quyền cấp xã thực hiện các chức năng quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công và thúc đẩy phát triển cộng đồng.

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, chính quyền địa phương cấp xã (xã, phường, đặc khu) thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn trực tiếp đến người dân, tổ chức, doanh nghiệp trên đại bàn. Theo đó, các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương cấp huyện hiện nay được chuyển toàn bộ về cho chính quyền địa phương cấp xã thực hiện. Sự chuyển dịch này đòi hỏi cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã phải nâng cao năng lực tham mưu quản lý nhà nước về: tài chính - ngân sách nhà nước; kế hoạch và đầu tư; thống kê; hỗ trợ doanh nghiệp, tổ chức kinh tế tập thể theo đúng tinh thần của Thông tư số 57/2025/TT-BTC.

Quản lý tài chính công cấp xã, trong đó trọng tâm là quản lý ngân sách nhà nước, là quá trình tổ chức, điều hành và kiểm soát các hoạt động thu - chi theo quy định của pháp luật, nhằm bảo đảm sử dụng nguồn lực hiệu quả, minh bạch và đúng mục tiêu. Việc quản lý này trong bối cảnh vận hành theo mô hình chính quyền hai cấp không chỉ là sự thay đổi về quy mô, mà còn là sự chuyển đổi về chất trong cơ chế chịu trách nhiệm và năng lực giải trình của chính quyền cơ sở.

2.2. Phương pháp nghiên cứu quản lý tài chính công cấp xã

- Phương pháp thu thập dữ liệu: Nghiên cứu tiến hành thu thập các dữ liệu thứ cấp từ các văn bản quy phạm pháp luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị định của Chính phủ và hệ thống các công văn, thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, Kho bạc nhà nước (KBNN) liên quan đến việc tổ chức lại đơn vị hành chính và vận hành chính quyền địa phương hai cấp. Đồng thời, dữ liệu còn được trích xuất từ các báo cáo thống kê, công điện thực tế của kho bạc để có minh chứng bằng số liệu cụ thể về tình hình tài chính công cấp xã.

- Phương pháp phân tích và tổng hợp dữ liệu: Sau khi thu thập tài liệu, tác giả tiến hành phân tích nội dung các văn bản pháp lý để làm rõ cơ

sở pháp lý, nguyên tắc quản lý ngân sách, sự thay đổi về cơ chế tài chính xã khi chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Các thông tin được tổng hợp có hệ thống để có những đánh giá, kết luận và kiến nghị phù hợp với thực tiễn công tác quản lý tài chính công theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay.

2.3. Phạm vi nghiên cứu

- Phạm vi về không gian: Nghiên cứu được tiến hành trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi. Đối tượng khảo sát và phân tích thực trạng trực tiếp là các đơn vị hành chính cấp xã mới thuộc tỉnh Quảng Ngãi sau khi sáp nhập và chấm dứt hoạt động của các đơn vị hành chính cấp huyện theo Nghị định số 76/2025/UBTVQH15.

- Phạm vi về thời gian: Dữ liệu nghiên cứu được thu thập và phân tích chủ yếu trong giai đoạn năm 2025 và quý I năm 2026. Trong đó, bài viết tập trung đánh giá thực trạng công tác tiếp nhận, xử lý các nghiệp vụ tài chính - ngân sách tại cấp xã ngay trong giai đoạn đầu vận hành chính quyền hai cấp (từ ngày 01/7/2025 đến nay). Các giải pháp đề xuất mang tính định hướng áp dụng cho giai đoạn 2026 - 2030.

- Phạm vi về nội dung: Nghiên cứu không phân tích toàn bộ các hoạt động của chính quyền địa phương cấp xã mà chỉ giới hạn tập trung vào công tác quản lý tài chính công, đặc biệt là quản lý ngân sách nhà nước cấp xã. Cụ thể, bài viết đi sâu vào các khía cạnh nghiệp vụ đang vướng mắc như: quy trình lập và phân bổ dự toán, tổ chức bộ máy kế toán, mở và sử dụng tài khoản tại KBNN, chuyển đổi số liệu ngân sách và công tác quản lý chi đầu tư xây dựng cơ bản (XD CB) từ nguồn ngân sách cấp xã trong bối cảnh không còn cấp chính quyền trung gian.

3. Thực tiễn quản lý ngân sách nhà nước cấp xã theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại tỉnh Quảng Ngãi

3.1. Tính hiệu quả và vai trò của cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Việc chuyển đổi từ mô hình chính quyền ba cấp truyền thống (tỉnh - huyện - xã) sang mô hình hai cấp (tỉnh - xã) không đơn thuần là sự cắt bỏ cơ học một nấc trung gian, mà là một cuộc tái cấu trúc toàn diện về phân cấp, phân quyền. Sự dịch chuyển này làm thay đổi căn bản chức năng, nhiệm vụ của cấp xã và tác động trực tiếp đến quy mô, phương thức quản lý tài chính cấp cơ sở.

Theo đó, cấp xã trở thành cơ quan thực thi quyền lực nhà nước tại cơ sở, đảm nhận các nhóm nhiệm vụ cốt lõi như: quản lý hành chính và dân sự toàn diện (xử lý các thủ tục phức tạp về đất đai, hộ tịch, tư pháp,...); quản lý và cung ứng dịch vụ công trực tiếp (duy tu hạ tầng giao thông, y tế, giáo dục tuyến cơ sở, vệ sinh môi trường); mở rộng không gian quản lý kinh tế - xã hội thông qua việc trực tiếp tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, an sinh xã hội trên một quy mô dân số và diện tích lớn hơn.

Hệ thống chức năng, nhiệm vụ mới đã làm thay đổi toàn diện “hệ sinh thái” ngân sách nhà nước cấp xã tại cơ sở, đòi hỏi chính quyền phải thiết lập lại trạng thái cân đối tổng thể trên các phương diện:

- Về thu - chi ngân sách: Khi đảm nhận thêm nhiệm vụ từ cấp huyện, nhiệm vụ chi của cấp xã tăng đột biến, đặc biệt là chi đầu tư phát triển hạ tầng và chi thường xuyên cho dịch vụ công. Điều này đòi hỏi cấp tỉnh phải điều chỉnh tỷ lệ điều tiết các khoản thu, trao cho cấp xã quyền tự chủ tài chính lớn hơn để bù đắp.

- Về quản lý tài sản công: Cấp xã phải tiếp nhận khối lượng lớn tài sản công từ các cơ quan cấp huyện giải thể hoặc bàn giao lại. Yêu cầu đặt ra là phải có năng lực định giá, hạch toán và khai thác tài sản hiệu quả nhằm tránh lãng phí.

- Về bộ máy con người: Việc gia tăng khối lượng công việc buộc phải định biên lại đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã. Kéo theo đó, quỹ lương và các khoản phụ cấp chi từ ngân sách xã sẽ tăng lên, đòi hỏi ngân sách phải đảm bảo tính bền vững để duy trì hoạt động của bộ máy.

Sau giai đoạn đầu vận hành, mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại tỉnh Quảng Ngãi đã đạt được nhiều kết quả tích cực như: bộ máy hành chính vận hành thông suốt, ổn định, tinh gọn, nâng cao hiệu quả phục vụ nhân dân; đẩy mạnh số hóa thủ tục, giảm 30% thời gian xử lý thủ tục hành chính; sát dân hơn và kịp thời tháo gỡ vướng mắc tại cơ sở. Qua đó tiết kiệm đáng kể chi phí hành chính, đồng thời tăng cường hiệu lực quản lý khi tinh trực tiếp phân bổ, giám sát, giảm thiểu sự chông chéo.

3.2. Một số khó khăn, vướng mắc trong quản lý ngân sách nhà nước cấp xã khi vận hành chính quyền địa phương hai cấp

3.2.1. Về việc cấp mã số đơn vị quan hệ ngân sách

Ngày 06/5/2025, Bộ Tài chính đã có công văn số 5984/BTC-CNTT gửi UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các sở tài chính hướng dẫn công tác cấp mã số đơn vị có quan hệ với ngân sách, đáp ứng yêu cầu sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trong đó:

- Đối với các đơn vị hành chính cấp xã hình thành sau sắp xếp, nhằm bảo đảm hoạt động liên tục, thông suốt và kịp thời phục vụ người dân và doanh nghiệp, sở tài chính các tỉnh có trách nhiệm lập danh sách các đơn vị cần cấp mã quan hệ ngân sách và thực hiện cấp mã mới cho các đơn vị này, hoàn thành trước ngày 30/6/2025

- Đối với các xã mới thành lập, sở tài chính chủ động thực hiện cấp mã số mới cho đơn vị có quan hệ với ngân sách và thông báo mã số đơn vị quan hệ ngân sách cho cấp xã sử dụng kể từ ngày 01/7/2025, đảm bảo các xã mới được thực hiện các giao dịch với ngân sách ngay từ ngày 01/7/2025.

Sở Tài chính Quảng Ngãi đã thể hiện tinh thần chủ động cao trong việc cung cấp dịch vụ công, không đợi các đơn vị làm thủ tục mà đã

chủ động cấp mã số đơn vị quan hệ ngân sách cho các xã/phường sau sáp nhập. Tuy nhiên, vẫn còn một số ít địa phương (như Trà Bồng, Ba Tơ, Sơn Hà) chưa thực sự chủ động cập nhật danh sách các xã mới nên chậm trễ trong việc cấp mã số đơn vị quan hệ ngân sách cho các xã/phường sau sáp nhập.

3.2.2. Về đăng ký mở và sử dụng tài khoản tại KBNN của các đơn vị cấp xã

Công văn số 11357/BTC-KBNN ngày 25/7/2025 của Bộ Tài chính hướng dẫn các nội dung liên quan đến việc đăng ký và sử dụng tài khoản của các đơn vị cấp xã tại KBNN khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Theo đó, khi đăng ký sử dụng tài khoản tại KBNN, các đơn vị cấp xã phải đăng ký chữ ký thứ nhất và chữ ký thứ hai trên giấy đăng ký sử dụng tài khoản và mẫu dấu, mẫu chữ ký; đồng thời lập giấy đề nghị thay đổi mẫu dấu, mẫu chữ ký theo quy định tại Nghị định số 11/2020/NĐ-CP ngày 20/01/2020 của Chính phủ về thủ tục hành chính trong lĩnh vực KBNN. Liên quan đến việc đăng ký chữ ký thứ hai trong giao dịch thanh toán với kho bạc, Bộ Tài chính đã hướng dẫn cụ thể tại Công văn số 11711/BTC-QLKT ngày 31/7/2025 về tổ chức bộ máy kế toán và đăng ký chữ ký kế toán trưởng của đơn vị tại KBNN [5].

Điều này đã tạo hành lang pháp lý giúp phần lớn các đơn vị cấp xã (mới) mở tài khoản tại KBNN, kịp thời chi trả lương, phụ cấp và chi thường xuyên cho cán bộ, công chức, viên chức. Bên cạnh đó, một số địa phương đã chủ động phân cấp, ủy quyền rõ ràng trong quản lý ngân sách, đồng thời bố trí bổ sung nhân lực kế toán để đáp ứng nhu cầu vận hành bộ máy mới. Các cơ quan chức năng (Sở Tài chính, KBNN) cùng UBND cấp xã đã nỗ lực tháo gỡ khó khăn, đảm bảo hoạt động của chính quyền xã sau sắp xếp được thông suốt. Tuy nhiên, trong giai đoạn đầu sau khi triển khai thực hiện chính quyền địa phương hai cấp, một số địa phương (như Trà

Bồng, Ba Tơ, các xã miền núi thuộc phía tây Quảng Ngãi) còn lúng túng trong quá trình thực hiện. Theo Công điện số 12/CĐ-KBNN ngày 10/9/2025, số liệu thống kê tính đến ngày 09/9/2025, tổng số lượng các đơn vị thuộc cấp xã dự kiến giao dịch với KBNN là 96 đơn vị, trong đó có 02 đơn vị chưa mở tài khoản tại KBNN (chiếm 2,08% tổng số các đơn vị), có 03 đơn vị chưa chi lương (chiếm 3,12% tổng số các đơn vị). Nguyên nhân chủ yếu là do đơn vị chưa thực hiện bổ nhiệm chủ tài khoản, kế toán trưởng/phụ trách kế toán; chưa gửi hồ sơ đến KBNN nơi giao dịch.

3.2.3. Về tiến độ thực hiện bàn giao hồ sơ, tài liệu và xử lý quyết toán kinh phí

Khó khăn lớn tiếp theo là sự lúng túng trong quá trình bàn giao ngân sách, tài chính từ cấp huyện (đã giải thể) xuống cấp xã. Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15, mô hình chính quyền địa phương hai cấp có hiệu lực từ ngày 16/6/2025; theo đó, hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân cấp huyện cùng các cơ quan thuộc cấp huyện kết thúc hoạt động từ ngày 01/7/2025. Mặt khác, khoản 7 Điều 54 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định chậm nhất là ngày 30/6/2025, thường trực hội đồng nhân dân, các cơ quan thuộc hội đồng nhân dân, UBND cấp huyện phải hoàn thành việc bàn giao công việc, hồ sơ, tài liệu, tài chính, ngân sách,... bảo đảm hoạt động bình thường, liên tục, thông suốt của các cơ quan, không để gián đoạn công việc, không để chông chéo, trùng lặp hoặc bỏ sót nhiệm vụ. Tuy nhiên, nếu thực hiện bàn giao hồ sơ, tài liệu (như bàn giao hồ sơ đất đai, hồ sơ giải phóng mặt bằng dở dang, hồ sơ quản lý dự án đầu tư,...) trước ngày 30/6/2025 sẽ không phù hợp với quy định tại khoản 3 Điều 51 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Việc này gây khó khăn và lúng túng cho các đơn vị trong quá trình thực hiện bàn giao hồ sơ, tài liệu

Bộ Tài chính đã ban hành Công văn số 4205/BTC-NSNN ngày 02/4/2025 hướng dẫn

nguyên tắc xử lý tài chính, ngân sách nhà nước khi tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp, trong đó quy định: “Nguồn thu, nhiệm vụ chi của ngân sách cấp huyện trước sắp xếp chuyển về ngân sách cấp tỉnh để thực hiện; trường hợp cấp xã sau sắp xếp có khả năng thực hiện những nhiệm vụ của ngân sách cấp huyện trước sắp xếp, căn cứ tình hình thực tế, Hội đồng nhân dân các tỉnh quyết định cho phù hợp” [1].

Trong khi đó, Quyết định số 759/QĐ-TTg ngày 14/4/2025 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án sắp xếp, tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp quy định: “Các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương cấp huyện hiện nay được chuyển toàn bộ cho chính quyền địa phương cấp xã thực hiện”.

Các quy định nêu trên dẫn đến lúng túng cho các đơn vị cấp xã tại Quảng Ngãi trong việc tiếp nhận các khoản kinh phí đã thực hiện đối với các nhiệm vụ của cấp huyện đã hoàn thành trước thời điểm thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

3.2.4. Về chuyển đổi số liệu ngân sách cấp xã

Ngày 27/6/2025 Bộ Tài chính đã ban hành Công văn số 9443/BTC-QLKT về việc hướng dẫn công tác kế toán khi tổ chức sắp xếp theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp, theo đó tất cả các nghiệp vụ kinh tế, tài chính phát sinh của UBND cấp xã cũ trong kỳ kế toán cuối cùng, bao gồm cả các nghiệp vụ liên quan đến xử lý tài sản, tài chính trước khi bàn giao phải được hạch toán đầy đủ, chính xác trên sổ kế toán của UBND cấp xã cũ hoặc tại thời điểm khóa sổ kế toán kỳ cuối cùng năm 2025 theo quy định tại Thông tư số 70/2019/TT-BTC. Trên cơ sở số liệu đã khóa sổ kế toán, UBND cấp xã cũ lập báo cáo quyết toán và báo cáo tài chính theo quy định [2].

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, tiến độ chuyển đổi số liệu còn chậm. Có hai xã số liệu chưa khớp đúng (xã Thiện Tín, xã Đình Cương);

hai xã số liệu đối chiếu đã khớp, tuy nhiên chưa có quyết định chính thức gửi kho bạc (xã Minh Long, xã Sơn Mai); hai xã đang tiến hành chuyển đổi dữ liệu (xã Nghĩa Hành, xã Phước Giang) và chỉ chuyển đổi chi thường xuyên, chưa chuyển chi đầu tư dẫn đến không đủ tồn quỹ khi chạy chuyển đổi. Bên cạnh đó, một số xã trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi chưa gửi văn bản đến KBNN để điều chỉnh số liệu từ các xã, phường cũ sang xã, phường mới sau sáp nhập, dẫn đến KBNN chưa có cơ sở để tổng hợp và lập báo cáo thu, chi ngân sách nhà nước cho các xã, phường mới thành lập. Điều này gây khó khăn trong công tác tổng hợp số liệu về thu, chi ngân sách cấp xã (mới) và quản lý, điều hành ngân sách cho các cấp chính quyền địa phương.

3.2.5. Về bộ máy nhân sự kế toán cấp xã

Việc chuyển giao toàn bộ thẩm quyền và quy mô quản lý tài chính từ cấp huyện xuống cấp xã đòi hỏi các đơn vị hành chính cơ sở phải ngay lập tức kiện toàn bộ máy nhân sự kế toán để đảm bảo khả năng vận hành và kiểm soát tài chính - ngân sách xã. Theo hướng dẫn tại Công văn số 9522/BTC-QLKT ngày 28/6/2025 của Bộ Tài chính, các đơn vị kế toán cấp xã phải khẩn trương bố trí kế toán trưởng hoặc phụ trách kế toán theo đúng tiêu chuẩn quy định tại Luật Kế toán năm 2015 [3]. Tuy nhiên, đối chiếu với thực tiễn triển khai tại tỉnh Quảng Ngãi, yêu cầu này đang vấp phải những rào cản lớn, bộc lộ rõ nét "khoảng trống năng lực" trong quản trị tài chính địa phương. Theo quy định, để được bổ nhiệm kế toán trưởng, nhân sự phải có chuyên môn nghiệp vụ về kế toán từ trình độ đại học trở lên và có chứng chỉ bồi dưỡng kế toán trưởng. Trong khi đó, sau khi sáp nhập và giải thể cấp huyện, quy mô và độ phức tạp trong nghiệp vụ kế toán tại cấp xã tăng lên gấp nhiều lần (bao gồm cả kế toán ngân sách, kế toán dự án đầu tư XDCCB, kế toán các chương trình mục tiêu quốc gia). Việc tìm kiếm nguồn nhân lực tại chỗ đáp ứng đủ cả "lượng và chất" là một thách thức vô cùng lớn đối với hệ thống chính quyền cấp xã.

Bên cạnh đó, theo Nghị định 150/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ, các đơn vị hành chính cấp xã được tổ chức gồm nhiều phòng chuyên môn, mỗi phòng chuyên môn thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định; được tổ chức bộ máy kế toán riêng. Do đó, nhu cầu nhân sự trong lĩnh vực kế toán của cấp xã tăng; nhiều nơi chưa đảm bảo về số người làm việc, chưa đảm bảo các vị trí việc làm chuyên môn, nghiệp vụ lĩnh vực cần thiết; chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ở một số nơi còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Hậu quả trực tiếp là các đơn vị này không thể hoàn thiện hồ sơ đăng ký "chữ ký thứ hai" tại KBNN. Điều này dẫn đến hệ lụy nghiêm trọng là dòng tiền ngân sách bị đóng băng cục bộ, hàng loạt xã tại vùng núi Quảng Ngãi đã không thể giải ngân chi thường xuyên, thậm chí chậm chi trả lương cho cán bộ, công chức và người lao động trong những tháng đầu vận hành mô hình mới.

Sự gia tăng về quy mô, khối lượng công việc,... không chỉ làm giảm hiệu năng làm việc mà còn làm tăng nguy cơ sai sót, vi phạm các nguyên tắc tài chính do cán bộ xã chưa có kinh nghiệm xử lý các nghiệp vụ tài chính vốn dĩ trước đây thuộc thẩm quyền cấp huyện.

3.2.6. Về chi đầu tư xây dựng cơ bản ngân sách cấp xã

Quản lý vốn đầu tư XDCCB là một trong những trụ cột quan trọng của tài chính ngân sách cơ sở. Tuy nhiên, trong bối cảnh vận hành chính quyền địa phương hai cấp, công tác này đang vấp phải những rào cản lớn xuất phát từ sự thiếu đồng bộ của hệ thống thể chế pháp luật và sự lúng túng trong thực tiễn triển khai.

Theo quy định tại khoản 7, Điều 4 và Điều 38 của Luật Đầu tư công số 58/2024/QH15, cơ quan hoặc tổ chức được giao trực tiếp quản lý dự án sẽ đảm nhiệm vai trò chủ đầu tư; ưu tiên giao cho các Ban quản lý dự án (BQLDA) đầu tư xây dựng chuyên ngành hoặc khu vực. Trong trường

hợp không có BQLDA hoặc tổ chức này không đáp ứng đủ điều kiện, nhiệm vụ chủ đầu tư sẽ được chuyển giao cho các cơ quan, tổ chức có đủ năng lực và kinh nghiệm quản lý.

Dựa trên nguyên tắc này, đối với các dự án do UBND cấp xã quyết định đầu tư, thẩm quyền định danh chủ đầu tư thuộc về người ra quyết định đầu tư. Tuy nhiên, một "khoảng trống pháp lý" hiện hữu là pháp luật hiện hành chưa ban hành các tiêu chí cụ thể để tham chiếu và đánh giá về "điều kiện kinh nghiệm và năng lực quản lý" của chủ đầu tư.

Bên cạnh đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 cho phép UBND cấp xã có thẩm quyền ban hành quyết định thành lập, tổ chức lại và quy định bộ máy đối với các đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc. Mặc dù vậy, Điều 6 của Nghị định số 140/2025/NĐ-CP lại giới hạn nghiêm ngặt thẩm quyền thành lập BQLDA chuyên ngành và khu vực, chỉ giao cho người đứng đầu cơ quan trung ương và UBND cấp tỉnh thực hiện. Sự bất cập giữa các văn bản hướng dẫn này dẫn đến hệ quả pháp lý là UBND cấp xã không được phép thành lập các BQLDA để chuyên trách thực hiện dự án như mô hình của UBND cấp huyện trong hệ thống chính quyền ba cấp trước đây.

Những rào cản pháp lý nêu trên đã đẩy công tác quản lý vốn đầu tư XDCB tại cấp xã vào tình trạng lúng túng, đặc biệt khó khăn trong khâu xác định tư cách pháp nhân của chủ đầu tư cũng như lựa chọn hình thức quản lý dự án phù hợp. Hậu quả tất yếu là cơ chế thực hiện các dự án đầu tư công do UBND cấp xã quyết định đang bộc lộ sự thiếu đồng bộ rõ rệt. Cụ thể, tại một số xã, UBND xã trực tiếp đứng ra làm chủ đầu tư; trong đó, chủ tịch UBND xã thực hiện mở tài khoản tại KBNN với tư cách là người ký chữ ký thứ nhất, đồng thời phân công lãnh đạo phòng kinh tế hoặc một công chức đảm nhiệm vai trò kế toán dự án để ký chữ ký thứ hai. Ở chiều ngược lại, nhiều xã khác lại quyết định ủy quyền

tư cách chủ đầu tư cho các đơn vị tham mưu (như văn phòng HĐND - UBND, phòng kinh tế...). Trong trường hợp này, tài khoản giao dịch tại KBNN do cấp trưởng của các phòng/ban này đứng tên chữ ký thứ nhất và một chuyên viên kế toán thuộc phòng đứng tên chữ ký thứ hai. Sự thiếu nhất quán trong mô hình vận hành này không chỉ làm giảm tính chuẩn hóa của hệ thống tài chính công mà còn trực tiếp gây ra những lúng túng, ách tắc trong quy trình thực thi ngân sách tại cấp cơ sở.

4. Một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý ngân sách nhà nước cấp xã theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp tại tỉnh Quảng Ngãi

Việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp là một bước ngoặt lịch sử, đòi hỏi hệ thống tài chính cơ sở phải có sự thích ứng mạnh mẽ. Từ những phân tích về thực trạng "khoảng trống năng lực" và các rào cản thể chế tại tỉnh Quảng Ngãi, bài viết đề xuất bốn nhóm giải pháp trọng tâm.

4.1. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách

Thực trạng lúng túng trong việc xác định tư cách chủ đầu tư và rào cản pháp lý khi UBND cấp xã không được thành lập BQLDA đang là điểm nghẽn lớn nhất. Để khắc phục tình trạng này, cần có các giải pháp đồng bộ từ Trung ương đến địa phương.

Ở cấp trung ương, kiến nghị Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần sớm rà soát, ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về tiêu chí đánh giá "điều kiện kinh nghiệm và năng lực quản lý" đối với chủ đầu tư cấp xã. Đồng thời, cần nghiên cứu cơ chế đặc thù cho phép thành lập "Ban Quản lý dự án khu vực/liên xã" hoặc cho phép UBND cấp xã ủy thác quản lý dự án cho các BQLDA chuyên ngành cấp tỉnh nhằm giải quyết tình trạng thiếu hụt bộ máy chuyên trách ở cơ sở.

Ở cấp tỉnh, UBND tỉnh Quảng Ngãi cần khẩn trương ban hành "Sổ tay hướng dẫn nghiệp vụ quản lý dự án XDCB cấp xã", trong đó chuẩn hóa và thống nhất quy trình định danh chủ đầu tư, chấm dứt tình trạng thiếu nhất quán hiện nay. Bên cạnh đó, cần quy định trách nhiệm, quyền hạn của cấp xã trong việc quản lý thu - chi ngân sách.

4.2. Tăng cường nguồn lực và năng lực cho cán bộ tài chính cấp xã

Bài toán thiếu hụt nhân sự đáp ứng tiêu chuẩn kế toán trưởng đang khiến dòng tiền ngân sách tại nhiều xã miền núi (như Trà Bồng, Ba Tơ, vùng tây Quảng Ngãi) bị đóng băng cục bộ.

Trước mắt, Sở Tài chính và UBND tỉnh cần khẩn trương thực hiện cơ chế "biệt phái" cán bộ, công chức kế toán từ cấp tỉnh hoặc từ nguồn dôi dư của các phòng tài chính - kế hoạch cấp huyện (đã giải thể) xuống tăng cường trực tiếp cho các xã đang thiếu hụt nghiêm trọng. Đồng thời, có thể nghiên cứu thí điểm mô hình "Cụm kế toán liên xã", cho phép một kế toán trưởng đủ điều kiện phụ trách chung cho 2-3 xã liền kề để kịp thời đăng ký chữ ký thứ hai tại KBNN.

Đồng thời, cần tổ chức các lớp bồi dưỡng, tập huấn, đào tạo chuyên sâu cho cán bộ xã về kế toán ngân sách, đầu tư công, quản lý tài chính. Cần có chính sách bố trí đủ nhân sự có chuyên môn kế toán - tài chính tại cơ sở. Đặc biệt, cần tăng cường kỹ năng quản trị công nghệ số cho cán bộ để xử lý trơn tru các giao dịch trực tuyến trên dịch vụ công của kho bạc nhà nước.

Về lâu dài, cần bố trí nguồn kinh phí để đào tạo, bồi dưỡng chúng tôi kế toán trưởng và cập nhật nghiệp vụ kế toán ngân sách, kế toán dự án cho cán bộ cơ sở. Tỉnh Quảng Ngãi cũng cần nghiên cứu ban hành chính sách phụ cấp đặc thù để thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao về công tác lâu dài tại hệ thống chính quyền cấp xã.

4.3. Giải pháp về nghiệp vụ

Sự chậm trễ trong cấp mã số đơn vị quan hệ ngân sách, quá trình chuyển đổi số liệu và lúng

túng trong bàn giao tài chính đang gây gián đoạn hoạt động điều hành ngân sách tại cơ sở. Trước tình hình đó, Sở Tài chính và Kho bạc Nhà nước Quảng Ngãi cần sớm thành lập tổ công tác liên ngành phản ứng nhanh, trực tiếp xuống hỗ trợ cơ sở, đặc biệt tại các xã có số liệu chưa khớp hoặc mới chỉ thực hiện chuyển đổi chi thường xuyên, nhằm hướng dẫn xử lý theo phương châm "cầm tay chỉ việc", hoàn tất việc khóa sổ và đối chiếu, khớp báo cáo tài chính. Đồng thời, Ủy ban nhân dân tỉnh cần ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết, làm rõ trách nhiệm quyết toán đối với các nhiệm vụ chi và các hồ sơ dự án dở dang được chuyển giao từ cấp huyện, qua đó hạn chế tình trạng đùn đẩy trách nhiệm hoặc lúng túng trong quá trình tiếp nhận khối lượng công việc lớn theo quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

Hiệu quả quản lý tài chính và ngân sách cấp xã không chỉ phụ thuộc vào năng lực nội tại của chính quyền cấp xã mà còn chịu ảnh hưởng đáng kể từ mức độ phối hợp giữa các cơ quan liên quan, đặc biệt là giữa cơ quan tài chính và KBNN - hai đơn vị trực tiếp tham gia quy trình lập, phân bổ, kiểm soát và quyết toán ngân sách. Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương hai cấp cho thấy sự phối hợp giữa các cơ quan cấp trên và cấp dưới, giữa cơ quan tài chính, cơ quan quản lý thu, KBNN và UBND cấp xã chưa thực sự đồng bộ, vẫn tồn tại tình trạng chậm trễ trong xử lý hồ sơ, thiếu liên thông thông tin, ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân ngân sách. Do đó, cần thiết lập quy chế phối hợp liên ngành nhằm tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan trong quản lý tài chính, ngân sách; đồng thời xây dựng hệ thống thông tin liên thông giữa cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước để chia sẻ dữ liệu về ngân sách, kế toán và quyết toán theo thời gian thực. Bên cạnh đó, cần tổ chức giao ban định kỳ giữa các cơ quan liên quan để rà soát tiến độ triển khai, kịp thời tháo gỡ vướng mắc và thống nhất phương án xử lý, đồng thời khuyến khích hình thành các tổ công tác liên

ngành cấp tỉnh nhằm hỗ trợ cấp xã trong giai đoạn chuyển đổi mô hình chính quyền.

4.4. Tăng cường ứng dụng khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số

Để quản lý khối lượng công việc quá lớn, chuyển đổi số là công cụ trợ lực bắt buộc nhằm nâng cao hiệu quả và tính minh bạch.

Cần đồng bộ và nâng cấp hệ thống phần mềm kế toán ngân sách cấp xã, bảo đảm khả năng liên thông và chia sẻ dữ liệu trực tiếp theo thời gian thực với KBNN và cơ quan tài chính. Đồng thời, cho phép các xã chủ động ký hợp đồng thuê dịch vụ công nghệ thông tin với các tổ chức chuyên nghiệp để hỗ trợ bảo trì và xử lý sự cố phần mềm. Bên cạnh đó, tiếp tục đẩy mạnh phong trào “Bình dân học vụ số” nhằm nâng cao kỹ năng ứng dụng công nghệ cho toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức tài chính ở cơ sở.

Ngoài ra, cần triển khai hệ thống quản lý ngân sách điện tử kết nối trực tiếp từ cấp xã lên cấp tỉnh, khuyến khích sử dụng các phần mềm quản lý chi tiêu công và kế toán để bảo đảm tính minh bạch trong báo cáo tài chính, tiến tới tích hợp toàn bộ dữ liệu ngân sách cấp xã vào hệ thống tài chính quốc gia.

4.5. Tăng cường cơ chế giám sát và phân cấp nhiệm vụ

Tỉnh cần trực tiếp thực hiện thanh tra, kiểm toán ngân sách xã/phường theo định kỳ. Thực hiện công khai ngân sách cơ sở trên các cổng thông tin điện tử để nhân dân cùng giám sát và xây dựng kênh phản hồi, khiếu nại của người dân liên quan đến chi tiêu công.

Về phân cấp, chỉ nên giao cấp xã quản lý các khoản chi thường xuyên, đầu tư nhỏ và dịch vụ công cơ bản. Những dự án quy mô lớn, mang tính liên vùng cần do cấp tỉnh trực tiếp quản lý để tránh làm quá tải hệ thống cơ sở, đi kèm với

đó là các cơ chế hỗ trợ tài chính riêng biệt cho những xã còn nhiều khó khăn.

5. Kết luận

Việc chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp là chủ trương đột phá, nhưng cũng đặt hệ thống tài chính cấp xã tại Quảng Ngãi trước những áp lực chưa từng có. Qua nghiên cứu thực tiễn, bài viết đã nhận diện rõ các điểm còn khó khăn, vướng mắc trong giai đoạn đầu thực hiện theo mô hình chính quyền mới. Để tháo gỡ, bài viết đã đề xuất hệ thống giải pháp đồng bộ tập trung vào việc cởi trói thể chế đầu tư công, linh hoạt điều động nhân sự, hỗ trợ nghiệp vụ trực tiếp và đẩy mạnh chuyển đổi số. Các giải pháp này không chỉ giúp khơi thông dòng chảy ngân sách trong giai đoạn giao thời, mà còn tạo nền tảng vững chắc để xây dựng hệ thống tài chính cơ sở minh bạch, hiệu quả và bền vững.

Tài liệu tham khảo

- [1] Bộ Tài chính. (2025). *Công văn số 4205/BTC-NSNN ngày 02/4/2025 của Bộ Tài chính hướng dẫn nguyên tắc xử lý tài chính, ngân sách nhà nước khi tổ chức lại đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp*
- [2] Bộ Tài chính. (2025). *Công văn số 9443/BTC-QLKT ngày 27/6/2025 về việc hướng dẫn công tác kế toán khi thực hiện sắp xếp theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp.*
- [3] Bộ Tài chính. (2025). *Công văn số 9522/BTC-QLKT ngày 28/6/2025 về việc bố trí kế toán trưởng, phụ trách kế toán tại đơn vị kế toán cấp xã khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp*
- [4] Bộ Tài chính. (2025). *Công văn số 11113/BTC-NSNN ngày 21/7/2025 hướng dẫn một số nội dung về tài chính - ngân sách nhà nước áp dụng tại xã.*
- [5] Bộ Tài chính. (2025). *Công văn số 11357/BTC-KBNN ngày 25/7/2025 của Bộ Tài chính hướng dẫn nội dung liên quan đến việc đăng ký và sử dụng tài khoản của các đơn vị cấp xã tại kho bạc nhà nước khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp.*
- [6] Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: MC Graw Hill
- [7] Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Joanovich