

Số: 72/BC - HĐND

Hà Nội, ngày 29 tháng 11 năm 2016

BÁO CÁO THẨM TRA

Phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020

(Ban Kinh tế và Ngân sách trình HĐND Thành phố khóa XV, kỳ họp thứ 3)

Kính gửi: Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội

Căn cứ quy định của Luật và phân công của Thường trực HĐND Thành phố, Ban Kinh tế - Ngân sách đã tổ chức họp thẩm tra Tờ trình về việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020 và dự thảo nghị quyết do UBND trình HĐND Thành phố tại kỳ họp thứ 3. Ban báo cáo HĐND ý kiến thẩm tra như sau:

A. Về những vấn đề chung

1. Hồ sơ trình gồm Báo cáo tóm tắt, Tờ trình số 138/TTr-UBND và Tờ trình số 139/TTr-UBND ngày 22/11/2016 về việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách thành phố Hà Nội, Đề án về định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020 kèm theo các phụ lục, các báo cáo đánh giá tác động của việc thay đổi chính sách này và các bản tổng hợp ý kiến tham gia của các đơn vị liên quan. Dự thảo Nghị quyết của HĐND Thành phố đã được Sở Tư pháp thẩm định theo quy định.

2. Các tờ trình, đề án được chuẩn bị công phu, các nội dung trình bày rõ ràng, cụ thể. Ban đánh giá cao sự chuẩn bị của UBND và các cơ quan soạn thảo.

3. UBND trình HĐND Thành phố quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách và định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020 là đúng thẩm quyền, cần thiết và phù hợp với các quy định của pháp luật.

B. Về những vấn đề cụ thể

I. Về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020

Đề án được chuẩn bị công phu, bám sát và quán triệt, tuân thủ các quy định của Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) và các quy định pháp luật khác có liên

quan; kế thừa và phát huy được những mặt ưu điểm, tích cực của phương án phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phân chia nguồn thu ngân sách đã áp dụng trong giai đoạn 2011- 2016; bổ sung, sửa đổi một số điểm cho phù hợp với những quy định mới của pháp luật và yêu cầu của thực tiễn; bám sát và phù hợp với các quy định về phân cấp quản lý kinh tế xã hội của Thành phố.

Ban KTNS thống nhất những nhận định của UBND trong đánh giá những kết quả đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách trên địa bàn Thành phố giai đoạn 2011-2016. Những nội dung đánh giá này phù hợp với kết quả giám sát của Thường trực HĐND Thành phố năm 2015.

2. Ban nhất trí cao với mục tiêu xây dựng quy định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa các cấp ngân sách thành phố Hà Nội như UBND Thành phố đã xác định. Ban cho rằng, các nguyên tắc trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi là hợp lý và xác đáng. Ban đề nghị bổ sung thêm vào nguyên tắc thứ tư nội dung: tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý thu, chi ngân sách.

3. Phân cấp nhiệm vụ chi của ngân sách cấp Thành phố, cấp huyện được đề xuất cơ bản phù hợp với quy định phân cấp quản lý hạ tầng, kinh tế - xã hội trên địa bàn, việc phân cấp nhiệm vụ chi cho ngân sách cấp xã là phù hợp với thực tiễn và các quy định của pháp luật liên quan, có tính kế thừa những ưu điểm của giai đoạn 2011-2016. Ban thống nhất với đề xuất phân cấp nhiệm vụ chi như UBND Thành phố trình. Đề nghị UBND Thành phố xem xét bổ sung một số nhiệm vụ chi đặc thù mà một số huyện đang và sẽ tiếp tục thực hiện theo cơ chế đã được thống nhất (một số dự án hạ tầng khung thuộc nhiệm vụ chi của NS cấp Thành phố tại địa bàn các huyện Gia Lâm, Hoài Đức,... có sử dụng nguồn thu từ đầu giá quyền sử dụng đất là nguồn thu mà ngân sách huyện hưởng 100%) hoặc một số nhiệm vụ chi Thành phố do quận, huyện cam kết sử dụng ngân sách quận, huyện đang đầu tư dở dang nhưng do thay đổi tỷ lệ điều tiết nên vốn phân cấp XDCB hoặc nguồn để chi đầu tư hạn chế¹. Cần có giải pháp dành nguồn của Thành phố cho nhóm các công trình này.

4. Ban cơ bản thống nhất với nội dung đề xuất liên quan đến phân cấp nguồn thu, tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu giữa các cấp ngân sách. Các đề xuất này phù hợp với mục tiêu, nguyên tắc đã được xác định và theo tính toán của cơ quan soạn thảo, số quận tự đảm bảo cân đối ngân sách trong giai đoạn mới tăng lên thành 10 quận so với 7 quận của giai đoạn 2011-2016. Đồng thời việc Hà Nội bị giảm tỷ lệ điều tiết ngân sách từ 42% giai đoạn 2011-2016 xuống còn 35% giai đoạn 2017-2020 có tác động lớn đến việc xây dựng phương án tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu giữa ngân sách Thành phố và ngân sách các quận, huyện, thị xã.

Để HĐND có thêm thông tin thảo luận, đề nghị UBND Thành phố báo cáo làm rõ thêm một số nội dung sau:

¹ Ví dụ: Hoàn Kiếm, Long Biên...

(1) Đánh giá cụ thể hơn tác động của việc giảm tỷ lệ điều tiết ngân sách của Thành phố từ 42% xuống 35% đến nguồn thu của ngân sách cấp Thành phố và ngân sách cấp huyện.

(2) Đối với khoản thu từ quyền cấp quyền khai thác khoáng sản phần ngân sách địa phương được hưởng theo quy định: Theo quy định tại Luật Khoáng sản thì địa phương nơi có khoáng sản được khai thác được Nhà nước điều tiết khoản thu từ hoạt động khai thác khoáng sản để hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước. Do vậy nên cân nhắc xem xét đây là khoản thu phân chia giữa ngân sách Thành phố và ngân sách cấp huyện.

(3) Đối với phí bảo vệ môi trường (đối với nước thải, khí thải, khai thác khoáng sản): Đề nghị cân nhắc xem xét đây là khoản thu phân chia giữa ngân sách cấp thành phố và ngân sách cấp huyện, xã vì địa phương chịu ảnh hưởng ô nhiễm môi trường từ tác động của các loại trên cần có kinh phí để xử lý tại chỗ những vấn đề phát sinh.

(4) Về tỷ lệ điều tiết, một số địa phương khi áp dụng tiêu chí, định mức phân bổ NSNN theo quy định mới trong thời kỳ ổn định ngân sách 2017-2020 có tỷ lệ điều tiết giảm nhanh với số tuyệt đối lớn, đề nghị UBND Thành phố lý giải rõ hơn đối với một số quận bị giảm tỷ lệ điều tiết như: quận Hoàn Kiếm (từ 17% xuống 11%), quận Nam Từ Liêm (từ 16% xuống 10%), quận Long Biên (từ 42% xuống 21%), quận Tây Hồ (từ 42% xuống 32%), trong khi quận Bắc Từ Liêm và quận Hà Đông vẫn chưa đảm bảo tự cân đối ngân sách. Đồng thời, luận giải kỹ hơn về căn cứ phân nhóm các quận huyện khi xác định tỷ lệ phần trăm phân chia khoản thu từ đất và áp dụng cho từng nhóm quận huyện để minh bạch hơn và tạo sự thống nhất, đồng thuận của các đại biểu HĐND Thành phố.

5. Ban thống nhất với các nội dung UBND xin ý kiến HĐND. Đối với nội dung trong thời kỳ ổn định ngân sách 2017-2020, nếu các đối tượng nộp thuế chuyển trụ sở sang địa bàn khác gây ảnh hưởng lớn đến số thu thì giao UBND Thành phố thống nhất với Thường trực HĐND (nếu cần giải quyết ngay giữa 2 kỳ họp) hoặc báo cáo HĐND Thành phố xem xét, quyết định đối với việc tính chỉ tiêu thu cho địa bàn quận huyện trước kia đối tượng nộp thuế đặt trụ sở để không gây biến động lớn đến nguồn lực ngân sách các quận, huyện, thị xã đã được ổn định từ năm 2017. Nếu đề xuất này được HĐND Thành phố thông qua, Ban đề nghị bổ sung vào nội dung của Nghị quyết để làm căn cứ thực hiện.

II. Về định mức phân bổ chi ngân sách thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020

1. Định mức phân bổ chi đầu tư cho các quận, huyện, thị xã được xây dựng dựa trên các tiêu chí và mức điểm mà Trung ương tính toán để phân bổ cho các tỉnh, thành phố (theo quyết định số 40/2015/QĐ-TTg ngày 14/9/2015 của Thủ tướng Chính phủ), đồng thời có tính toán đến việc sử dụng hệ số điều chỉnh tăng giảm để đảm bảo mức phân bổ của năm 2017 cho từng đơn vị không quá chênh lệch so với giai đoạn ổn định ngân sách 2011-2016. Ban cơ bản thống nhất với định mức phân bổ này. Tuy nhiên, để đảm bảo chuẩn xác, công khai, minh bạch,

Ban đề nghị UBND bổ sung các nội dung liên quan đến nguyên tắc điều chỉnh chênh lệch² trong cách tính điểm và phân bổ vốn đầu tư phân cấp cho ngân sách cấp huyện. Đồng thời, đề nghị luận giải kỹ hơn về căn cứ tính toán đối với 2 đơn vị có định mức chi đầu tư năm 2017 giảm so với năm 2016 là quận Hoàn Kiếm và thị xã Sơn Tây.

2. *Định mức phân bổ chi thường xuyên* được xây dựng trên cơ sở kế thừa những kết quả của hệ thống định mức giai đoạn trước, đã cập nhật những quy định mới của Trung ương và tính đến một số đặc thù của Hà Nội, đảm bảo tuân thủ các quy định của Trung ương và được các sở, ngành, quận, huyện của thành phố cơ bản đồng thuận. Đa số thành viên Ban KTNS thống nhất, có ý kiến đề nghị cân nhắc một số định mức cụ thể, Ban đề nghị UBND Thành phố giải trình thêm để HĐND có thêm thông tin thảo luận, quyết nghị:

(1) *Định mức đối với các bệnh viện đặc thù còn thấp so với nhu cầu, nhiệm vụ.*

- Đối với Bệnh viện 09, đây là Bệnh viện chăm sóc, nuôi dưỡng, điều trị người bệnh HIV/AIDS giai đoạn cuối, bệnh nhân thường là những đối tượng rất phức tạp, có tâm lý không ổn định nên công chức, viên chức, người lao động làm việc tại đây là trong môi trường cực kỳ nguy hiểm, độc hại. Bệnh viện 09 không có nguồn thu nhưng định mức chi cho hoạt động bộ máy theo biên chế chỉ được hưởng theo định mức phân bổ chi khác của đơn vị dự toán cấp 2 (172 biên chế theo Quyết định số 6640/QĐ-UBND ngày 22/12/2009) nên kinh phí hoạt động thấp, khoảng hơn 8,7 tỷ đồng. Bên cạnh đó, định mức phân bổ theo tiêu chí giường bệnh (bao gồm các chi phí trực tiếp phục vụ việc khám, điều trị, chăm sóc và nuôi dưỡng người bệnh) mới chỉ được 45.000.000đ/giường bệnh/năm, số giường bệnh là 100 giường, như vậy 1 năm Bệnh viện được phân bổ 4,5 tỷ đồng. Với tính chất, khối lượng công việc và số lượng người bệnh, số tiền dự kiến được phân bổ hàng năm chỉ khoảng hơn 13 tỷ đồng, rất khó khăn để thu hút bác sỹ đến làm việc. Đề nghị xem xét cân nhắc nâng định mức phân bổ theo tiêu chí giường bệnh lên tương đương bệnh viện hạng 1.

- Đối với Bệnh viện phục hồi chức năng, cũng tương tự như Bệnh viện 09, Bệnh viện phục hồi chức năng được thành phố giao nhiệm vụ chăm sóc và nuôi dưỡng miễn phí trẻ em khuyết tật, bị nhiễm chất độc màu da cam, dioxin. Định mức phân bổ theo tiêu chí giường bệnh bao gồm các chi phí trực tiếp phục vụ việc khám, điều trị, chăm sóc và nuôi dưỡng người bệnh cũng chỉ được 45.000.000 đồng/giường/năm, tương đương bệnh viện hạng 2, với 200 giường bệnh, mỗi năm Bệnh viện được phân bổ khoảng 9 tỷ đồng. Tính cả số thu khoảng 2-2,5 tỷ đồng, mỗi năm Bệnh viện được khoảng 11-11,5 tỷ đồng, trong khi đó, nhiệm vụ chi của Bệnh viện khoảng 20-25 tỷ đồng/năm. Đề nghị xem xét nâng định mức phân bổ theo tiêu chí giường bệnh lên tương đương bệnh viện hạng 1.

(2) *Định mức chi cho nội dung thể thao quần chúng trong sự nghiệp thể dục thể thao còn cao.* Đối với lĩnh vực thể thao, đặc biệt thể thao quần chúng nên thực hiện lộ trình xã hội hóa để giảm bớt gánh nặng cho ngân sách. Đề nghị cân nhắc giảm định mức cho nội dung này.

² Được nêu tại nguyên tắc số 5, số 6 xây dựng các tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư (mục I phần B của tờ trình số 139/TTr-UBND ngày 22/11/2016)

C. Về dự thảo Nghị quyết

Dự thảo nghị quyết đã được Sở Tư pháp thẩm tra tại báo cáo số 2313/STP-VBPQ ngày 21/11/2016 theo quy định. Nội dung dự thảo Nghị quyết phản ánh đầy đủ nội dung các tờ trình, đề án; phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước và tình hình, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của Hà Nội; đảm bảo tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất với hệ thống pháp luật liên quan. Ban Kinh tế - Ngân sách đề nghị thông qua Nghị quyết sau khi điều chỉnh, bổ sung các nội dung như Ban đã nêu ở trên *(nếu được HĐND thống nhất)*, ý kiến giải trình của UBND và kết quả thảo luận của đại biểu HĐND Thành phố.

Ban Kinh tế - Ngân sách kính trình HĐND Thành phố./.

Nơi nhận:

- Thường trực Thành ủy;
- Thường trực HĐND TP;
- Đ/c Chủ tịch UBND TP;
(để báo cáo)
- UBND Thành phố;
- Đại biểu HĐND TP;
- VP HĐND Thành phố;
- VP UBND Thành phố;
- Lưu: VT.

**TM. BAN KINH TẾ - NGÂN SÁCH
TRƯỞNG BAN**



Phạm Thị Thanh Mai