

Số: 73/BC-HĐND

Hà Nội, ngày 29 tháng 11 năm 2016

BÁO CÁO THẨM TRA

Kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm; Danh mục dự án, công trình trọng điểm và Danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển của Thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020

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

Kính gửi: Hội đồng nhân dân thành phố Hà Nội

Thực hiện quy định của Luật và phân công của Thường trực HĐND Thành phố, Ban Kinh tế - Ngân sách đã tổ chức thẩm tra tờ trình, báo cáo và dự thảo Nghị quyết về Kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm; Danh mục dự án, công trình trọng điểm và Danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển của thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020 do UBND trình HĐND Thành phố tại kỳ họp thứ 3¹. Ban Kinh tế - Ngân sách báo cáo HĐND Thành phố tổng hợp kết quả thẩm tra 3 nội dung trên như sau:

I. Về Báo cáo Kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm 2016-2020 của thành phố Hà Nội

1. Báo cáo Kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm 2016-2020 đã được UBND xây dựng nhiều vòng, UBND đã báo cáo HĐND Thành phố khóa XIV cho ý kiến vào tháng 12/2015. Trên cơ sở nghị quyết của Quốc hội khóa XIV tại kỳ họp thứ 2 về kế hoạch đầu tư công cấp quốc gia giai đoạn 2016-2020, UBND hoàn thiện và báo cáo gồm các nội dung chính liên quan đến đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển giai đoạn 2011-2015, xác định tổng nhu cầu vốn đầu tư công và khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư công của cấp Thành phố, mục tiêu, định hướng, nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công và phương án phân bổ, dự kiến kết quả đạt được và các giải pháp thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 của cấp Thành phố với phần lời văn và 8 biểu phụ lục. Nội dung UBND trình thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND Thành phố theo quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) và các văn bản pháp luật liên quan.

2. Ban Kinh tế - Ngân sách cơ bản thống nhất với đánh giá của UBND Thành phố về kết quả đạt được trong thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển giai đoạn 2011-2015. Theo đó, tổng số vốn chi cho đầu tư phát triển do cấp Thành

¹ Báo cáo số 208/BC-UBND ngày 22/11/2016 về xây dựng danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển của thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020 Quỹ Đầu tư phát triển Thành phố thực hiện đầu tư trực tiếp và cho vay; số 209/BC-UBND ngày 23/11/2016 về danh mục dự án, công trình trọng điểm của thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020; số 214/BC-UBND ngày 28/11/2016 về kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm 2016-2020 của cấp thành phố Hà Nội.

phổ trực tiếp quản lý là **104.980 tỷ đồng** đã thực hiện hoàn thành được **778 dự án** hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng kinh tế và xã hội, dự án phục vụ nhiệm vụ an ninh quốc phòng địa phương, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo an ninh, quốc phòng của Thủ đô. Ban đề nghị UBND Thành phố bổ sung đánh giá về những tồn tại, hạn chế, bất cập trong lập và thực hiện kế hoạch đầu tư phát triển giai đoạn 2011-2015 cũng như xác định những nguyên nhân của tồn tại, hạn chế này để rút kinh nghiệm trong quá trình xây dựng và triển khai kế hoạch đầu tư công trung hạn của giai đoạn 2016-2020.

3. Về báo cáo kế hoạch đầu tư công giai đoạn 2016-2020:

3.1. Ban KTNS cơ bản thống nhất với các mục tiêu, định hướng, nguyên tắc bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016-2020 thể hiện trong Báo cáo của UBND Thành phố. Các nội dung này tuân thủ các quy định của Luật Đầu tư công, hướng dẫn của Trung ương và nghị quyết số 08/2015/NQ-HĐND ngày 01/12/2015 của HĐND Thành phố cho ý kiến Kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020 của thành phố Hà Nội. Ban đánh giá cao nguyên tắc bố trí vốn tập trung để đẩy nhanh hơn tiến độ hoàn thành các dự án theo quy định chung của Trung ương², tuy nhiên đề nghị cần tính toán đến tính chất và khả năng triển khai trên thực tế của từng dự án để đảm bảo sử dụng hiệu quả nguồn vốn đầu tư công. Đồng thời, đề nghị xem lại tính hợp lý của thứ tự ưu tiên bố trí vốn để hoàn trả các khoản vốn ngân sách nhà nước ứng trước, tránh xảy ra tình trạng việc ưu tiên này sẽ dẫn đến gia tăng các khoản vốn ứng trước. Việc xác định ưu tiên hoàn trả các khoản vốn vay ngân sách địa phương cũng cần được xem xét lại để phù hợp với quy định tại Khoản 5 Điều 63 Luật Đầu tư công³.

3.2. UBND Thành phố xác định khả năng cân đối tổng nguồn vốn đầu tư phát triển của Thành phố trong giai đoạn 2016-2020 là **170.679 tỷ đồng**, trong đó cấp Thành phố là 126.701 tỷ đồng và cấp huyện là 43.978 tỷ đồng. Sau khi trừ các khoản chi bắt buộc cho đầu tư phát triển nhưng không phải thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công, tổng nguồn vốn đầu tư công trung hạn cấp Thành phố cho các nhiệm vụ, dự án đầu tư công là 90.910 tỷ đồng và tổng nguồn vốn đầu tư công trung hạn của địa phương (gồm cả cấp Thành phố và cấp huyện) là 134.888 tỷ đồng. Tuy nhiên, tại kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIV, Chính phủ đã trình Quốc hội quyết nghị kế hoạch đầu tư trung hạn vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 của Hà Nội là 129.536 tỷ đồng (trong đó cân đối ngân sách địa phương là 121.467 tỷ đồng). Đề nghị UBND Thành phố báo cáo bổ sung căn cứ tính toán khả năng cân đối tổng nguồn vốn đầu tư phát triển của Thành phố để các đại biểu HĐND có thêm thông tin thảo luận, quyết nghị.

3.3. Ban KTNS cơ bản thống nhất với dự kiến mức vốn bố trí cho các ngành, lĩnh vực của Kế hoạch đầu tư công trung hạn cấp Thành phố nhằm thực

² Bố trí vốn cho dự án nhóm C thực hiện từ 1-2 năm/quy định 3 năm, dự án nhóm B thực hiện 2-3 năm/ quy định 5-8 năm, dự án nhóm A phần đầu thực hiện trong 5 năm.

³ “Không sử dụng vốn đầu tư cân đối ngân sách địa phương để trả lãi và phí vốn trái phiếu chính quyền địa phương, các khoản vốn vay khác của ngân sách địa phương, trừ các khoản lãi và phí được tính trong tổng mức đầu tư của từng dự án đã được phê duyệt.”

hiện các mục tiêu và định hướng phát triển của Thủ đô theo Nghị quyết Đại hội Đảng bộ Thành phố lần thứ XVI và Nghị quyết của HĐND Thành phố về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 như UBND TP trình.

Tuy nhiên, Báo cáo và các biểu phụ lục chưa thể hiện phần danh mục dự án dự kiến khởi công giai đoạn 2017-2020 (dự án mới) và mức vốn bố trí cụ thể cho từng dự án trong trung hạn phù hợp với khả năng cân đối vốn đầu tư công và khả năng huy động các nguồn vốn khác để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ và định hướng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm. Nội dung này chưa đảm bảo yêu cầu theo quy định tại Khoản 5 Điều 52 Luật Đầu tư công.

Ban KTNS cho rằng trong điều kiện xây dựng kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm này của Thành phố là kỳ đầu tiên thực hiện theo Luật Đầu tư công, còn những vướng mắc do sự không đồng bộ của các luật liên quan đến việc phê duyệt chủ trương đầu tư của các dự án⁴, chậm có quyết định của Trung ương liên quan đến tỷ lệ điều tiết ngân sách cho thành phố Hà Nội giai đoạn 2017-2020⁵, số cân đối ngân sách địa phương⁶ cũng như số kinh phí ngân sách Trung ương hỗ trợ. Vì vậy việc yêu cầu UBND Thành phố hoàn thiện hồ sơ với đầy đủ danh mục, mức vốn dự kiến bố trí cho từng dự án là khó khả thi. Đề nghị HĐND Thành phố xem xét, quyết nghị tại kỳ họp này Kế hoạch đầu tư công trung hạn với những nội dung định hướng lớn về mục tiêu, định hướng, tổng vốn đầu tư của ngân sách cấp thành phố, mức vốn bố trí cho từng ngành, lĩnh vực, mức vốn cho các chương trình mục tiêu quốc gia và Thành phố, mức vốn hỗ trợ cho các huyện, thị xã cùng các giải pháp chủ yếu để thực hiện Kế hoạch.

Đề nghị UBND Thành phố tiếp tục rà soát danh mục các dự án nêu trên và hoàn thiện thủ tục phê duyệt chủ trương đầu tư trong 6 tháng đầu năm 2017 đối với các dự án chưa được phê duyệt chủ trương đầu tư, trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định; báo cáo HĐND Thành phố tại kỳ họp giữa năm 2017 để xem xét thông qua danh mục và kế hoạch vốn các dự án dự kiến khởi công mới, các dự án Thành phố hỗ trợ ngành dọc và hỗ trợ các huyện, thị xã trong giai đoạn 2017-2020 theo quy định của Luật Đầu tư công và đúng hướng dẫn của Trung ương.

3.4. UBND Thành phố dự kiến cân đối bố trí 9.678 tỷ đồng để hỗ trợ có mục tiêu cho ngân sách cấp huyện. Trong đó, có 7.400 tỷ đồng hỗ trợ cho các huyện, thị xã thực hiện các dự án có ý nghĩa về phát triển kinh tế xã hội ở địa phương theo nguyên tắc đã được HĐND khóa XIV thống nhất tại nghị quyết số 08/2015/NQ-HĐND ngày 01/12/2015. Tổng khoản hỗ trợ này cũng như số vốn phân bổ cho từng huyện, thị xã giảm so với mức vốn tối đa được thông qua tại nghị quyết số 08/2015/NQ-HĐND do trong giai đoạn 2016-2020, tổng cân đối nguồn vốn của Thành phố bị giảm tương ứng với mức giảm tỷ lệ điều tiết của Trung ương cho Hà Nội từ 42% xuống còn 35%. Ban Kinh tế - Ngân sách thống nhất với mức giảm tương ứng này, song đề nghị UBND Thành phố tiếp tục rà soát, báo cáo danh mục cụ thể các dự án dự kiến sử dụng nguồn vốn hỗ trợ này

⁴ Ví dụ quy định thủ tục đánh giá báo cáo tác động môi trường giữa Luật Bảo vệ môi trường và Luật Đầu tư công

⁵ Tỷ lệ điều tiết ngân sách giai đoạn 2017-2020 của Hà Nội giảm từ 42% xuống còn 35%.

⁶ Nguồn vốn ODA chỉ đáp ứng 11% nhu cầu theo tiến độ thực hiện Hiệp định đã ký kết...

đề đảm bảo quy định liên quan đến thẩm định, phê duyệt nguồn vốn và khả năng cân đối vốn trong quá trình lập, thẩm định và quyết định chủ trương đầu tư đối với các dự án theo quy định của Luật Đầu tư công.

3.5. Ban KTNS thống nhất với dự kiến dành 5.430 tỷ đồng chi đầu tư trong kế hoạch trung hạn của Thành phố (bằng 6,75% tổng chi đầu tư 5 năm của ngân sách cấp Thành phố) để triển khai Chương trình mục tiêu quốc gia Xây dựng nông thôn mới (có lồng ghép với mục tiêu tăng cường hạ tầng tại các xã, thôn, vùng đồng bào dân tộc miền núi theo quy định của Thủ tướng Chính phủ). Tỷ trọng này đã thể hiện sự quan tâm hơn đến khu vực nông thôn, nông dân⁷, tuy nhiên, Ban đề nghị trong quá trình điều hành ngân sách hàng năm, UBND Thành phố tiếp tục quan tâm sử dụng các nguồn tăng thu ngân sách, nguồn bổ sung trong năm (nếu có) để hỗ trợ đầu tư hoàn thành, duy trì và nâng cao chất lượng các tiêu chí nông thôn mới của các xã, các huyện. Đồng thời, đề nghị rà soát, kiểm soát chặt chẽ việc triển khai các dự án hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số miền núi đảm bảo thiết thực, hiệu quả⁸.

3.6. UBND báo cáo phân bổ 6.472 tỷ đồng chi đầu tư xây dựng trụ sở, doanh trại, bổ sung trang thiết bị của cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát, Cảnh sát phòng cháy chữa cháy, Công an Thành phố và một số công trình quốc phòng thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước. Ban KTNS đề nghị ngoài sử dụng vốn ngân sách Thành phố, UBND cần báo cáo Chính phủ cho phép sử dụng một số nguồn thu khác để hỗ trợ chi nội dung này.

II. Về Danh mục dự án, công trình trọng điểm của thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020

1. Báo cáo của UBND Thành phố đã đánh giá khái quát kết quả thực hiện các dự án, công trình trọng điểm giai đoạn 2011-2015, trong đó khẳng định những kết quả đạt được góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của Thủ đô nhưng cũng chỉ ra một số bất cập trong triển khai của giai đoạn trước. Ban thống nhất với nhận định về nguyên nhân khách quan và chủ quan làm chậm tiến độ một số công trình trọng điểm giai đoạn 2011-2015 như trong báo cáo của UBND Thành phố và nhấn mạnh nguyên nhân liên quan đến việc khi xây dựng danh mục đã lựa chọn quá nhiều dự án với tổng nhu cầu đầu tư vượt quá khả năng cân đối của ngân sách, chưa tập trung huy động và khai thác các nguồn lực để đầu tư cho công trình trọng điểm, chưa chuẩn bị đủ quỹ đất đối ứng cho các dự án dự kiến đầu tư theo hình thức BT, BOT, xã hội hóa. Những nguyên nhân chủ quan này là bài học kinh nghiệm quan trọng trong xác định danh mục và tổ chức triển khai thực hiện các dự án, công trình trọng điểm của giai đoạn 2016-2020.

2. Ban thống nhất với 3 tiêu chí xác định dự án, công trình trọng điểm của Thành phố giai đoạn 2016-2020 như UBND Thành phố trình và đề nghị quan tâm

⁷ Tổng kinh phí cho CTMTQG Xây dựng nông thôn mới và hỗ trợ hạ tầng vùng dân tộc miền núi giai đoạn 2011-2015 chiếm 4,89% tổng chi đầu tư ngân sách cấp Thành phố.

⁸ Dự kiến kinh phí để hỗ trợ cho các dự án trên địa bàn 13 xã dân tộc miền núi này là 1.000 tỷ đồng, trong khi phần hỗ trợ theo đúng chương trình MTQG Nông thôn mới là 4.430 tỷ đồng để đáp ứng cho ít nhất thêm 146 xã đạt tiêu chí nông thôn mới và duy trì, nâng cao chất lượng tiêu chí nông thôn mới của 201 xã đã đạt của giai đoạn trước

tuân thủ đồng thời cả 3 tiêu chí này để đảm bảo các dự án, công trình được lựa chọn thực sự có tính tiêu biểu, ý nghĩa.

3. Quá trình xây dựng, lựa chọn danh mục các dự án, công trình đã được chuẩn bị kỹ, xin ý kiến của Thường trực, Thường vụ Thành ủy nhiều lần. Ban cơ bản thống nhất với danh mục và các giải pháp chủ yếu để thực hiện hiệu quả các dự án, công trình trọng điểm được UBND Thành phố đề xuất.

Để rút kinh nghiệm từ việc xây dựng và quyết nghị danh mục của giai đoạn 2011-2015, Ban đề nghị UBND Thành phố cung cấp thêm thông tin để các đại biểu HĐND Thành phố thảo luận, xem xét một số nội dung sau:

3.1. Đề nghị có dự kiến mục tiêu mức độ, tiến độ triển khai của các dự án (hoàn thành, khởi công, chuẩn bị đầu tư...) cũng như xác định nhu cầu vốn đầu tư của từng dự án, công trình trọng điểm này trong giai đoạn 2016-2020.

3.2. Theo báo cáo của UBND Thành phố, tổng nhu cầu vốn của các dự án này rất lớn gồm nhiều nguồn vốn (khoảng 319.188 tỷ đồng, trong đó vốn đầu tư công khoảng 102.366 tỷ đồng, vốn đầu tư theo hình thức hợp đồng PPP khoảng 160.186 tỷ đồng, vốn đầu tư trực tiếp theo hình thức xã hội hóa khoảng 24.000 tỷ đồng). Đề nghị thuyết minh thêm về khả năng cân đối nguồn vốn và thu hút vốn đầu tư để hoàn thành theo tiến độ trong giai đoạn 2016-2020, đặc biệt là với nguồn vốn ODA trong bối cảnh Quốc hội đã quyết nghị không nói trăn nợ công và có tới 5/8 dự án dự kiến sử dụng vốn ODA chưa ký được hiệp định và chưa có cam kết của nhà tài trợ. Khả năng huy động quỹ đất để chi trả 77.900 tỷ đồng vốn đầu tư cho 18 dự án BT (trong đó dự kiến có 08 dự án BT hoàn thành đến năm 2020) cũng cần được thuyết minh rõ thêm.

3.3. Nhiều dự án trong danh mục là các dự án rất lớn, thuộc loại dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A, không thuộc thẩm quyền quyết định của cấp Thành phố. Những vấn đề cần kiến nghị với Trung ương và giải pháp của Thành phố nếu các kiến nghị này không được Trung ương đáp ứng hoặc chỉ đáp ứng 1 phần. Cần có đánh giá rõ nếu Trung ương không đáp ứng được các kiến nghị của Thành phố thì tính khả thi của việc triển khai các dự án, công trình trọng điểm sẽ như thế nào.

III. Về danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển của địa phương giai đoạn 2016-2020 (Quỹ Đầu tư phát triển Thành phố thực hiện đầu tư trực tiếp và cho vay)

1. Việc UBND Thành phố xây dựng danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển của địa phương giai đoạn 2016-2020 xin ý kiến HĐND Thành phố để làm căn cứ cho Quỹ Đầu tư phát triển Thành phố thực hiện đầu tư trực tiếp và cho vay là tuân thủ quy định của Nghị định số 37/2013/NĐ-CP ngày 22/4/2013 của Chính phủ. Việc xây dựng danh mục các lĩnh vực này đã được căn cứ vào các định hướng phát triển của Thành phố mà Chính phủ, Đảng bộ Thành phố và HĐND Thành phố đã thông qua cho giai đoạn 2016-2020.

2. Ban thống nhất với 4 nguyên tắc xây dựng danh mục mà UBND Thành phố trình cũng như 4 nhóm lĩnh vực chính với 11 lĩnh vực cụ thể (kết cấu hạ

tăng, năng lượng, môi trường; công nghiệp, công nghiệp phụ trợ; nông, lâm, ngư nghiệp, nông thôn; xã hội hóa hạ tầng xã hội) ưu tiên phát triển của địa phương giai đoạn 2016-2020 để Quỹ Đầu tư phát triển Thành phố thực hiện đầu tư trực tiếp và cho vay.

3. Ban đề nghị UBND Thành phố lưu ý việc những năm qua, hoạt động cho vay, hoạt động huy động vốn và đầu tư trực tiếp của Quỹ Đầu tư phát triển Thành phố rất hạn chế, vì vậy trong giai đoạn tới cần chỉ đạo đổi mới căn bản hoạt động của Quỹ để phát huy được hết các chức năng, nhiệm vụ và vai trò đã được quy định, đảm bảo sử dụng hiệu quả nguồn vốn điều lệ của Quỹ mà ngân sách Thành phố cấp theo quy định, đáp ứng mục tiêu thành lập Quỹ.

IV. Về dự thảo nghị quyết

Nội dung dự thảo nghị quyết cơ bản thống nhất, phản ánh trung thực các nội dung về kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm, Danh mục dự án, công trình trọng điểm và Danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển giai đoạn 2016-2020 của thành phố Hà Nội như trong các báo cáo của UBND Thành phố đã đề cập. Hình thức, bố cục dự thảo nghị quyết phù hợp với các quy định của pháp luật hiện hành. Ban cơ bản thống nhất với nội dung dự thảo nghị quyết. Ban đề nghị bổ sung, điều chỉnh một số nội dung Ban nêu ở trên và theo ý kiến thảo luận của đại biểu HĐND Thành phố tại kỳ họp.

Trên cơ sở giải trình, tiếp thu của UBND Thành phố và ý kiến phát biểu của đại biểu HĐND, Ban Kinh tế - Ngân sách đề nghị HĐND Thành phố thông qua Nghị quyết về Kế hoạch đầu tư công trung hạn 5 năm; Danh mục dự án, công trình trọng điểm và Danh mục các lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ưu tiên phát triển của Thành phố Hà Nội giai đoạn 2016-2020.

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

Nơi nhận:

- Thường trực Thành ủy;
- Thường trực HĐND TP; (để b/c)
- Đ/c Chủ tịch UBND TP;
- Như trên;
- UBND TP;
- VP HĐND TP;
- VP UBND TP;
- Lưu: VT, P.TH.

TM. BAN KINH TẾ - NGÂN SÁCH
TRƯỞNG BAN



Phạm Thị Thanh Mai