

Số: 74/BC-HĐND

Hà Nội, ngày 29 tháng 11 năm 2016

BÁO CÁO THẨM TRA

Đánh giá tình hình thực hiện dự toán ngân sách năm 2016; dự toán ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp Thành phố năm 2017

(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

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 Báo cáo số 420/BC-UBND ngày 24/11/2016 về đánh giá tình hình thực hiện dự toán ngân sách năm 2016, dự toán ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp Thành phố năm 2017; Báo cáo số 210/BC-UBND ngày 24/11/2016 về kế hoạch đầu tư công năm 2017 của thành phố Hà Nội 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 kỳ họp gồm báo cáo và các phụ lục về đánh giá tình hình thực hiện ngân sách năm 2016 và dự toán thu, chi năm 2017 (cả tổng hợp và chi tiết, các phụ lục chia làm 3 nhóm là: các phụ lục về dự toán thu-chi chung, các phụ lục phân bổ chung vốn đầu tư phát triển, vốn chi thường xuyên, các phụ lục về vốn sự nghiệp khoa học công nghệ giao Sở KH-CN); kế hoạch đầu tư công năm 2017 (có 6 phụ lục kèm theo).

2. Dự thảo Nghị quyết của HĐND Thành phố kèm theo 7 phụ lục biểu theo quy định.

B. Về những vấn đề cụ thể

I. Đánh giá tình hình thực hiện ngân sách năm 2016

1. Thu ngân sách nhà nước trên địa bàn năm 2016 ước đạt 102,6% dự toán, vượt 4.425 tỷ đồng so với dự toán HĐND giao là kết quả tích cực, thể hiện sự quyết liệt trong điều hành của UBND Thành phố, tinh thần trách nhiệm cao, nỗ lực, cố gắng hoàn thành vượt dự toán được giao của các ngành, các cấp, các đơn vị¹. Ban KTNS thống nhất với đánh giá, phân tích của UBND. Tuy nhiên có tới 5 khoản thu dự kiến không đạt dự toán², nhất là có khoản thu chiếm tỷ trọng lớn

¹ Trong đó tăng thu từ khu vực kinh tế ngoài quốc doanh khoảng 2.300 tỷ đồng (tăng 9,3% so với dự toán); thu tiền sử dụng đất tăng 92,3% so với dự toán và tăng 86% so với thực hiện năm 2015.

² Thu từ khu vực DNNN Trung ương (80,7%); thu từ khu vực DNNN địa phương (87,8%); thu từ khu vực DN có vốn đầu tư nước ngoài (91,5%); Thuế bảo vệ môi trường (92,7%); phí lệ phí (91,7%).

trong cơ cấu thu³. Tăng thu chủ yếu do điều chỉnh chính sách, tăng thu từ đất, thể hiện sự tăng trưởng kinh tế chậm, không đồng đều ở các lĩnh vực, còn khó khăn ở khu vực doanh nghiệp nhà nước. Ban KTNS thống nhất với đánh giá, phân tích của UBND về những nguyên nhân của các khoản thu đạt thấp này và đề nghị trong những ngày còn lại của năm cần tiếp tục quan tâm có giải pháp cụ thể chống thất thu, chống chuyển giá và nợ đọng thuế, để cố gắng hoàn thành ở mức cao nhất.

2. Chi ngân sách địa phương năm 2016 ước đạt 101% so với dự toán HĐND giao đầu năm, trong đó chi đầu tư phát triển ước đạt 107,7%, chi thường xuyên ước đạt 100% dự toán giao đầu năm. Thành phố đã đảm bảo cân đối, bố trí vốn đảm bảo an sinh xã hội, quan tâm đầu tư xây dựng nông thôn mới, y tế, giáo dục đào tạo (trong đó có xây dựng các trường học đạt chuẩn quốc gia), xây dựng hạ tầng giao thông (nhất là công trình trọng điểm cấp bách), chi an ninh quốc phòng và một số lĩnh vực dân sinh bức xúc.

3. Ban KTNS nhận thấy trong quản lý, điều hành ngân sách năm 2016 của UBND Thành phố đã thực hiện những biện pháp quyết liệt như: hủy dự toán đối với các khoản chi thường xuyên được giao cho các đơn vị dự toán cấp I đến hết ngày 30/6/2016 chưa phân bổ, các khoản chi mua sắm, sửa chữa chưa triển khai thực hiện, rà soát, tiết giảm chi thường xuyên và kinh phí duy trì một số dịch vụ công ích để bổ sung nguồn vốn cho chi đầu tư phát triển; chưa phát hành trái phiếu trong năm 2016 trong bối cảnh giải ngân chi XDCB thấp nhằm sử dụng hiệu quả vốn huy động.

Bên cạnh những kết quả đạt được, Ban thống nhất 4 nhóm nội dung tồn tại, hạn chế UBND nêu trong báo cáo và đề nghị rút kinh nghiệm, có giải pháp khắc phục hiệu quả ngay trong giao dự toán và điều hành ngân sách của năm 2017 như: (1) Công tác phân bổ, giao dự toán chi tiết một số khoản chi vẫn còn chậm, có khoản chi chưa đủ thủ tục; (2) Việc quyết định điều chỉnh dự toán cả chi thường xuyên và chi XDCB vẫn thực hiện chậm⁴; (3) Tiến độ giải ngân vốn đầu tư XDCB nguồn NSNN rất chậm so với những năm gần đây và so với cả nước...

Ban đề nghị UBND bổ sung: (1) Làm rõ nguyên nhân của việc không đạt dự toán chi một số khoản chi sự nghiệp có liên quan đến dân sinh như chi sự nghiệp y tế, dân số và gia đình, chi sự nghiệp bảo vệ môi trường, chi trợ giá, chi sự nghiệp khoa học và công nghệ; (2) Đánh giá rõ hơn nguyên nhân việc thực hiện và giải ngân chậm kế hoạch đầu tư XDCB của Thành phố, báo cáo công khai những đơn vị làm chưa tốt và có biện pháp chấn chỉnh kịp thời; (3) Báo cáo cụ thể tình hình, số nợ XDCB của Thành phố đến nay và biện pháp hoàn thành xử lý nợ XDCB trong những tháng cuối năm 2016 của các huyện.

II. Về dự toán ngân sách địa phương và phương án phân bổ ngân sách Thành phố năm 2017

³ Thu từ khu vực DNNN Trung ương.

⁴ Theo định hướng tại Thông báo số 26/TB-HĐND ngày 29/9/2016, Thường trực HĐND và UBND đã thống nhất thời hạn điều chỉnh xong trong tháng 10/2016.

Năm 2017 là năm đầu thời kỳ ổn định ngân sách 2017-2020, đồng thời cũng là năm đầu tiên thực hiện Luật NSNN năm 2015 nên việc xây dựng, quyết định dự toán NSNN có ý nghĩa rất quan trọng.

1. Về thu ngân sách: UBND xây dựng dự toán thu bằng số dự toán Chính phủ giao⁵, bằng 117,8% số ước thực hiện năm 2016, thể hiện sự tích cực. Trong đó, thu nội địa dự kiến là 185.772 tỷ đồng, bằng 122,1% dự toán 2016, đặc biệt khoản thu từ khu vực ngoài quốc doanh giao tăng rất cao, bằng 141,3% dự toán năm 2016 (đây cũng là khoản thu có tỷ trọng khá lớn trong tổng thu ngân sách trên địa bàn và thu ngân sách địa phương được hưởng theo điều tiết). Như vậy, nhiệm vụ thu ngân sách của Hà Nội trong năm 2017 là rất nặng nề trong điều kiện dự báo tăng trưởng kinh tế không có đột biến; trong đó, những khoản thu lớn mà ngân sách địa phương được hưởng điều tiết giao rất cao sẽ tạo áp lực lớn đến việc phải thu đủ để đảm bảo nguồn chi cân đối ngân sách địa phương và làm giảm dư địa của khả năng tăng thu ngân sách địa phương. Ban KTNS thống nhất dự toán thu do UBND trình và đề nghị trong chỉ đạo điều hành đặc biệt quan tâm đến các giải pháp đồng bộ nhằm đảm bảo hoàn thành dự toán thu ngân sách.

2. Về chi ngân sách địa phương: Ban KTNS thống nhất với số chi ngân sách địa phương, số chi ngân sách Thành phố, chi ngân sách quận, huyện, thị xã (bao gồm cả chi ngân sách xã, phường, thị trấn). Thống nhất đề xuất chưa cân đối vào dự toán phân bổ chi ngân sách đầu năm 2017 số chi đầu tư từ bội chi ngân sách (3.700 tỷ đồng) và dành nguồn tiết kiệm chi hoạt động sự nghiệp thường xuyên để bố trí chi trả nợ gốc (496 tỷ đồng). Dự phòng ngân sách địa phương UBND đề nghị là 2.516,9 tỷ đồng, cao hơn 1.000 tỷ đồng so với số Thủ tướng Chính phủ giao (1.561,9 tỷ đồng) và bằng 3,2% tổng chi cân đối ngân sách đúng quy định của luật Ngân sách nhà nước năm 2015⁶.

Ban KTNS nhất trí với tổng chi ngân sách Thành phố và ngân sách quận, huyện, thị xã như đề nghị của UBND. Tuy nhiên, do năm 2017 là năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách mới, năm đầu thực hiện điều chỉnh một số nội dung phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa cấp Thành phố và cấp huyện nên đề nghị UBND thuyết minh rõ hơn về kinh phí tương ứng với các nhiệm vụ chi mà Thành phố chuyển giao về quận, huyện và các nhiệm vụ chi mà quận, huyện chuyển giao về Thành phố để đảm bảo với dự toán chi ngân sách được giao có thể thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ mới được điều chuyển phân cấp.

3. Phương án phân bổ Ngân sách cấp Thành phố:

Ban KTNS thống nhất các nguyên tắc do UBND trình HĐND và cơ bản thống nhất với phương án phân bổ dự toán chi ngân sách cấp Thành phố. Đồng thời có thêm một số ý kiến sau:

3.1. Về phương án phân bổ chi thường xuyên:

(1). Đề nghị làm rõ căn cứ pháp lý và cơ sở tính toán đề xuất các khoản hiện vẫn để điều hành tập trung, chưa phân bổ: (i) kinh phí đào tạo ngoại ngữ cho học sinh các cấp (200 tỷ đồng), kinh phí thực hiện đề án đào tạo nguồn nhân lực

⁵ Chính phủ giao 204.772 tỷ đồng, tăng 35.352 tỷ đồng so dự toán giao năm 2016 (bằng 120.86% dự toán giao năm 2016)

⁶ Dự phòng ngân sách các cấp từ 2% đến 4% tổng chi ngân sách.

chất lượng cao (205 tỷ đồng); (ii) lý do chưa phân bổ chi tiết khoản chi cho chương trình MTQG xây dựng nông thôn mới (187,685 tỷ đồng); (iii) báo cáo rõ số chi trợ giá chi tiết cho từng lĩnh vực để đánh giá việc gắn với lộ trình điều chỉnh giá (ước thực hiện năm 2016 chỉ đạt 84% dự toán); (iv) Căn cứ tính toán khoản kinh phí 200 tỷ đồng trợ giá vận tải hành khách công cộng tuyến xe điện trên cao Cát Linh - Hà Đông và tính khả thi thực hiện khi mà dự án đến nay chưa hoàn thành. Năm 2016, HĐND Thành phố bố trí dự toán cho nội dung này 50 tỷ đồng song không giải ngân được.

(2) Báo cáo bổ sung, làm rõ thêm việc bố trí dự toán năm 2017 nội dung chi sự nghiệp môi trường, chi các hoạt động kinh tế thấp hơn dự toán năm 2016⁷.

(3). Đề nghị báo cáo tổng kinh phí dự toán ngân sách năm 2017 chi tiếp khách, hội nghị, hội thảo, công tác (trong và ngoài nước), chi lễ hội, khởi công, khánh thành, chi mua sắm tài sản đảm bảo triệt để tiết kiệm, hiệu quả, theo đúng chỉ thị xây dựng dự toán của Thủ tướng Chính phủ và thông báo định hướng, nguyên tắc xây dựng dự toán năm 2017 của Thường trực HĐNDTP, có so sánh với dự toán năm 2016 để thấy rõ hơn nguyên tắc này.

(4). Đề nghị sớm hoàn thành rà soát, xác định cụ thể các nhiệm vụ chuyển tiếp liên quan đến điều chuyển phân cấp quản lý và phân cấp nhiệm vụ chi để phân bổ chi tiết cho các đơn vị thực hiện trong quý I/2017.

(5) Đối với danh mục nhiệm vụ, dự án quy hoạch năm 2017, đề nghị rà soát để đảm bảo không trùng lặp nhiệm vụ trong rà soát, điều chỉnh quy hoạch tổng thể phát triển nông nghiệp (bao gồm cả nông nghiệp – lâm nghiệp và thủy sản) và rà soát hiệu chỉnh quy hoạch 3 loại rừng.

(6). Đối với danh mục các dự án, công trình cải tạo, chống xuống cấp: UBND trình phân bổ 402,508 tỷ đồng cho 147 dự án, công trình là đã giảm số lượng công trình khá lớn so với năm 2016⁸, tuy nhiên vẫn còn một số công trình dự kiến ghi vốn thực hiện nhưng đến thời điểm này chưa có quyết định đầu tư⁹; đề nghị UBND chỉ giao dự toán nếu các công trình này đáp ứng điều kiện về thủ tục đầu tư đến thời điểm giao kế hoạch. Đồng thời, đề nghị rà soát lại tính hợp lý của việc tiếp tục bố trí vốn cho công tác cắm mốc chỉ giới hành lang thoát lũ và đề điều sông Đáy trong điều kiện đang thực hiện rà soát, điều chỉnh quy hoạch phòng chống lũ chi tiết các tuyến sông có đề trên địa bàn thành phố Hà Nội. Đề nghị UBND Thành phố báo cáo rõ tỷ lệ công trình hoàn thành trong năm 2017.

(7). Dự toán sự nghiệp khoa học và công nghệ giao 760,235 tỷ đồng, cao hơn số chi Trung ương giao (bằng 191,2%), trong đó có 520 tỷ đồng cho Chương trình công nghệ thông tin chưa có nội dung chi tiết. Đề nghị UBND Thành phố làm rõ khoản chi này và chỉ giao dự toán khi có đủ căn cứ theo quy định của các luật liên quan. Việc lựa chọn và dự kiến dự toán chi cho các đề tài, dự án, đề án KH-CN mới triển khai chủ yếu theo phương thức tuyển chọn là tuân thủ đúng nguyên tắc của

⁷ Chi sự nghiệp môi trường dự toán 2017 bằng 82,7% dự toán 2016; các hoạt động kinh tế bằng 91,5% dự toán 2016.

⁸ Năm 2016 dự toán giao 537,68 tỷ đồng cho 248 dự án, công trình

⁹ Ví dụ: Cải tạo nâng cấp trang thiết bị trụ sở UB MTTQ TP, Cải tạo nâng cấp cơ sở hạ tầng trang thiết bị y tế phục vụ trung tâm kỹ thuật cao thuộc bệnh viện đa khoa Xanh Pôn...

Luật KHCN, tuy nhiên đề nghị lưu ý trong quá trình tuyển chọn, đặt hàng đảm bảo tính thiết thực của các nhiệm vụ nghiên cứu này.

3.2. Đối với phương án phân bổ vốn đầu tư phát triển¹⁰:

(1) Ban thống nhất với định hướng đầu tư các lĩnh vực; khả năng cân đối nguồn vốn; nguyên tắc xây dựng kế hoạch nêu trong báo cáo của UBND. Kế hoạch đầu tư công năm 2017 được xây dựng phù hợp với Kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020.

(2) Ban cơ bản thống nhất với phương án Kế hoạch đầu tư công năm 2017 UBND Thành phố trình, dự kiến nguồn dự phòng là 1.700 tỷ đồng; Chi vốn XDCCB với danh mục chi tiết 127 dự án chuyển tiếp từ giai đoạn 2011-2015 và năm 2016 (không có dự án mới). Trong bối cảnh nhu cầu chi đầu tư công trình, dự án lớn, Ban đề nghị UBND sớm hoàn thành rà soát, báo cáo bổ sung phương án sử dụng nguồn dự phòng chưa phân bổ (1.700 tỷ đồng) để HĐND xem xét quyết định tại kỳ họp giữa năm 2017, làm căn cứ cho việc triển khai các dự án cấp thiết khởi công mới đã đủ thủ tục ngay từ năm 2017.

(3) UBND trình phân bổ 1.476,5 tỷ đồng hỗ trợ có mục tiêu cho các huyện, thị xã song chưa có danh mục cụ thể. Đề nghị UBND báo cáo bổ sung để 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, phù hợp với nguyên tắc hỗ trợ đã được HĐND Thành phố thông qua tại nghị quyết số 08/2015/NQ-HĐND.

III. Về một số vấn đề cụ thể UBND xin ý kiến HĐND

Ban KTNS thống nhất đề nghị của UBND liên quan đến cơ chế quản lý, điều hành ngân sách linh hoạt và cơ chế thưởng cho ngân sách cấp huyện số thu thuế, phí, lệ phí tăng thêm (đây là các cơ chế đã thực hiện có hiệu quả nhiều năm qua).

Riêng đối với đề nghị thống nhất chủ trương phát hành trái phiếu xây dựng Thủ đô năm 2017 số tiền 3.500 tỷ đồng (đã được Quốc hội thông qua trong số bội chi ngân sách địa phương 3.700 tỷ) để bổ sung thêm nguồn đẩy nhanh tiến độ đầu tư của 2 công trình trọng điểm là dự án Đường vành đai 1 đoạn Hoàng Cầu – Voi Phục và dự án Đường sắt đô thị Nam Thăng Long – Nội Bài, Ban cho rằng cần được xem xét thêm để đảm bảo phù hợp với thực tế triển khai của 2 dự án này. Cả 2 dự án đều đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư (chưa có chủ trương đầu tư được duyệt), là các dự án có quy mô lớn thuộc loại dự án quan trọng quốc gia và dự án nhóm A – thuộc thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư của Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ theo quy định của Luật Đầu tư công. Với các quy định về trình tự, thủ tục hiện nay của Nhà nước, 2 dự án này khó hấp thụ được nguồn vốn lên tới 3.500 tỷ trong năm 2017 như UBND TP dự kiến. Ban cho rằng chủ trương phát hành trái phiếu xây dựng Thủ đô năm 2017 cho 2 dự án này chưa thật sự hợp lý. Ban đề nghị UBND Thành phố cung cấp thêm thông tin về dự kiến tiến độ triển khai của 2 dự án này để các đại biểu HĐND Thành phố thảo luận, quyết nghị. Ban kiến nghị HĐND chỉ thông qua chủ trương phát hành Trái phiếu xây dựng Thủ đô theo số bội chi Quốc hội giao và giao UBND xây dựng đề án cụ thể báo cáo

¹⁰ Nội dung trình chi tiết tại báo cáo số 210/BC-UBND ngày 24/11/2016 của UBND Thành phố.

Thường trực HĐND Thành phố (nếu được HĐNDTP ủy quyền) thống nhất trước khi tổ chức triển khai, tập trung bố trí vốn cho công trình trọng điểm Thành phố.

IV. Về các nhiệm vụ, giải pháp thực hiện dự toán và quản lý, điều hành ngân sách, tiền, tài sản nhà nước năm 2017

Ban KTNS nhất trí với các nhóm nhiệm vụ và giải pháp trọng tâm điều hành ngân sách năm 2016 UBND báo cáo HĐND. Ban đề nghị cập nhật các nhiệm vụ, giải pháp điều hành ngân sách đã được Quốc hội khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 2, trong đó chú ý thực hiện tái cơ cấu thu, chi ngân sách theo hướng tiết kiệm triệt để chi thường xuyên để dành nguồn tăng chi đầu tư phát triển; Tiếp tục đánh giá đầy đủ số liệu nợ XDCB, kiên quyết điều hành đầu tư, ngân sách không để phát sinh nợ mới. Đối với các quận, huyện còn nợ XDCB thì không bố trí vốn khởi công công trình mới nếu chưa thanh toán xong nợ XDCB. Quản lý chặt chẽ việc mua sắm tài sản công; thực hiện thí điểm khoán xe công đối với một số đơn vị với các chức danh được trang bị xe phục vụ công tác theo quy định. Đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn, đấu giá công khai tài sản nhà nước, tăng cường kỷ cương, kỷ luật trong quản lý vốn, cổ tức tại các doanh nghiệp nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Nghiêm túc khắc phục những tồn tại, hạn chế trong công tác giao dự toán, điều hành ngân sách đã được HĐND Thành phố và kiểm toán nhà nước chỉ ra trong thời gian qua.

C. Về dự thảo Nghị quyết

Nội dung dự thảo Nghị quyết phản ánh đầy đủ nội dung các báo cáo của UBND. Ban Kinh tế - Ngân sách đề nghị HĐND thông qua Nghị quyết sau khi UBND điều chỉnh, bổ sung các nội dung sau:

(1) Bổ sung đầy đủ các phụ lục của nghị quyết sau khi điều chỉnh phương án phân bổ theo quyết nghị của HĐND. Bổ sung đầy đủ số liệu chi xây dựng cơ bản tại Phụ lục số 05 kèm theo dự thảo Nghị quyết.

(2) Bổ sung Điều 4 dự thảo Nghị quyết một số giải pháp điều hành ngân sách liên quan đến việc thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đã được Quốc hội khóa XIV thông qua tại kỳ họp thứ 2 và ý kiến của Ban nêu ở trên (nếu được HĐND thống nhất) và theo ý kiến thảo luận của đại biểu HĐND.

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

Nơi nhận:

- Thường trực Thành ủy; (để
- Thường trực HĐND TP; báo
- Đ/c Chủ tịch UBND TP; cáo)
- UBND Thành phố;
- Đại biểu HĐND TP;
- VP HĐND Thành phố;
- VP UBND Thành phố;
- Các sở: Tài chính, KH&ĐT, KHCN;
- Lưu: VT, Ban KTNS

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



Phạm Thị Thanh Mai