

THÔNG TƯ LIÊN BỘ

*Hướng dẫn quyết định 531/TTg ngày 8 tháng 8 năm 1996 của Thủ tướng Chính phủ
về quản lý các chương trình quốc gia*

Ngày 8/8/1996 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 531/TTg về quản lý các chương trình quốc gia (viết tắt là CTQG). Thực hiện Điều 19 của Quyết định 531/TTg, Liên Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính hướng dẫn một số điểm chủ yếu như sau:

PHẦN I

NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG

Căn cứ vào nội dung của QĐ 531/TTg, các chương trình mục tiêu sau khi đã được Quốc hội thông qua trong danh mục Chương trình quốc gia đều thuộc phạm vi áp dụng của Thông tư này.

Các chương trình mục tiêu có các tính chất sau đây không thuộc các chương trình quốc gia:

Các chương trình mang tính chất công việc thường xuyên của các Bộ, ngành;

Các chương trình được đầu tư hoàn toàn theo cơ chế đầu tư XDCB và được bố trí thường xuyên trong kế hoạch hàng năm;

Các chương trình chuyên sâu như nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ;

Các chương trình mang tính kinh tế - kỹ thuật đơn thuần không gắn với mục tiêu bức xúc về kinh tế - xã hội, không có tính liên ngành và thời gian thực hiện không được xác định rõ ràng;

Các chương trình và lĩnh vực phát triển ghi trong báo cáo kế hoạch 5 năm, mang mục tiêu rộng lớn bao gồm nhiều lĩnh vực.

PHẦN II

CÔNG TÁC KẾ HOẠCH HOÁ CHƯƠNG TRÌNH QUỐC GIA

Kế hoạch hoá CTQG gồm các khâu công việc sau:

Đề xuất chương trình, dự án.

Xây dựng chương trình, dự án.

Thẩm định, phê duyệt chương trình, dự án.

Thực hiện chương trình, dự án.

Theo dõi đánh giá chương trình, dự án.

I. ĐỀ XUẤT CHƯƠNG TRÌNH QUỐC GIA:

Căn cứ vào Điều 4 của Quyết định 531/TTg, các Bộ, Ủy ban quốc gia, Tổng cục (sau đây gọi chung là Bộ) dựa vào các tiêu chuẩn của chương trình quốc gia quy định tại Điều 3 Quyết định 531/TTg, đề xuất với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính danh mục các CTQG của ngành mình trong từng kỳ kế hoạch. Công việc này được tiến hành vào giai đoạn hướng dẫn xây dựng kế hoạch hàng năm (tháng 4, tháng 5 hàng năm).

Nội dung chủ yếu văn bản đề xuất CTQG bao gồm:

- Sự cần thiết phải giải quyết vấn đề của ngành bằng CTQG.
- Mục tiêu tổng quát của chương trình.
- Dự kiến thời gian thực hiện chương trình.
- Địa bàn thực hiện chương trình: cả nước, hoặc vùng cụ thể.

5. Xác định sơ bộ tổng mức vốn của chương trình chia theo nguồn.
6. Tính toán sơ bộ đối tượng tác động và hiệu quả của chương trình.
7. Sự hợp tác quốc tế (nếu có).

8. Đề xuất cơ quan quản lý, cơ quan phối hợp và các cơ quan thực hiện chương trình, dự án.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Bộ Tài chính tổng hợp lựa chọn danh mục các chương trình quốc gia do các Bộ đề xuất và dự kiến cơ quan quản lý chương trình, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét đề trình Quốc hội quyết định cùng với kế hoạch hàng năm và 5 năm. Sau khi được Quốc hội phê chuẩn, cơ quan quản lý CTQG (sau đây gọi là Bộ quản lý CTQG) chủ động xây dựng đề án CTQG, có sự phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các Bộ, ngành, địa phương có liên quan.

II. XÂY DỰNG CHƯƠNG TRÌNH QUỐC GIA:

Việc xây dựng CTQG được tiến hành vào giai đoạn xây dựng kế hoạch ngắn hạn, trung hạn. Thường vào khoảng tháng 7-8 hàng năm.

Nội dung bản đề án CTQG theo Điều 6 của Quyết định 531/TTg được cụ thể như sau:

1. Các căn cứ để xây dựng CTQG:

1.1. Xác định yêu cầu khách quan phải hình thành chương trình, bao gồm:

Phân tích, đánh giá hiện trạng tình hình thuộc lĩnh vực của CTQG sẽ xử lý.

Căn cứ vào các số liệu và các chỉ tiêu đặc trưng nhất về kinh tế - xã hội trong một số năm để xem xét xu hướng phát triển của vấn đề mà chương trình sẽ giải quyết.

1.2. So sánh các chỉ tiêu giữa các vùng, các khu vực và quốc tế để rút ra mức độ cấp bách của vấn đề phải giải quyết.

2. Mục tiêu của CTQG:

Mục tiêu của CTQG phải nằm trong Chiến lược chung về phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. CTQG có thể có một hoặc một số mục tiêu, nhưng các mục tiêu phải rõ ràng, lượng hoá được và cũng dễ dàng trong việc kiểm tra, đánh giá. Có thể phân định mục tiêu trước mắt và mục tiêu lâu dài khi kết thúc CTQG.

3. Thời gian thực hiện CTQG:

Là thời gian cần thiết cho việc đạt được mục tiêu của chương trình. Thời gian này phải có giới hạn, thường là 5 năm.

4. Phạm vi hoạt động:

Phạm vi hoạt động của toàn bộ chương trình và từng dự án là giới hạn tác động trực tiếp của chương trình đến ngành nào, lĩnh vực nào, vùng nào hay đối với cả nước.

5. Các giải pháp cần thiết bảo đảm thực thi chương trình:

5.1. Giải pháp về nguồn vốn:

Giải pháp về nguồn vốn của CTQG là xác định các biện pháp để đảm bảo tổng mức vốn cần thiết cho việc thực hiện các mục tiêu của chương trình. Tổng mức vốn được tính toán căn cứ vào mức vốn của từng dự án cho cả thời kỳ thực hiện chương trình và từng năm. Tổng mức vốn của chương trình phải được phân chia cho từng năm.

Vốn huy động cho chương trình bao gồm:

- a. Vốn ngân sách nhà nước (kể cả vốn vay nợ của Chính phủ và vốn viện trợ).
- b. Vốn tín dụng trong nước.
- c. Vốn huy động từ cộng đồng (bao gồm cả bằng tiền ngày công lao động và hiện vật)...

Các nguồn vốn trên đây phải được nêu rõ về các biện pháp huy động, phương thức vay, trả và phân tích hiệu quả.

5.2. Giải pháp về Nhân lực:

Bao gồm các giải pháp đảm bảo đủ nhân lực để thực hiện CTQG, gồm cả ở khâu quản lý và khâu thực hiện.

Tính toán chi phí quản lý, chi phí đào tạo kể cả chi phí thuê chuyên gia nước ngoài (nếu có).

5.3. Giải pháp về vật tư, nguyên liệu, phương tiện, máy móc:

Mô tả công nghệ lựa chọn về đặc trưng kinh tế - kỹ thuật, đánh giá mức độ thích hợp, ưu điểm và hạn chế;

Nguồn cung cấp công nghệ, thiết bị và lý do lựa chọn;

Danh mục giá trang thiết bị chủ yếu và phương thức mua sắm (đấu thầu trong nước hay quốc tế...).

6. Hiệu quả của chương trình:

Khi xây dựng cũng như khi đánh giá tình hình thực hiện CTQG, các Bộ quản lý chương trình phải xác định được kết quả của chương trình thông qua các chỉ tiêu, chỉ số về các mặt: lợi ích kinh tế - xã hội đem lại; đối tượng được thụ hưởng từ kết quả hoạt động của toàn bộ chương trình và từng dự án; vấn đề môi sinh và việc nâng cao năng lực quản lý cán bộ v.v...

7. Đề xuất và kiến nghị các cơ chế, chính sách:

Các chính sách cụ thể áp dụng cho chương trình và nội dung lồng ghép, hợp tác quốc tế của chương trình (nếu có).

7.1. Lồng ghép mục tiêu và hoạt động của chương trình:

Các Bộ quản lý CTQG có trách nhiệm đề xuất việc lồng ghép các mục tiêu, hoạt động trùng lặp với các CTQG khác (nếu có) và mô hình, cơ chế cho việc lồng ghép.

7.2. Vấn đề cần hợp tác quốc tế của chương trình (nếu có);

Nếu có sự hợp tác với nước ngoài cho việc thực hiện chương trình, Bộ quản lý CTQG phải nói rõ mục đích, nội dung, hình thức hợp tác và nguồn lực của các bên tham gia hợp tác (phía nước ngoài và Chính phủ Việt Nam) cũng như thời gian để thực hiện và những vấn đề cần xin ý kiến Chính phủ xử lý.

7.3. Các cơ chế chính sách cần ban hành để áp dụng cho việc thực hiện Chương trình.

8. Tổ chức quản lý thực hiện Chương trình:

Xác định bộ máy và cơ chế hoạt động của CTQG gồm:

8.1. Ban chủ nhiệm CTQG thuộc Bộ quản lý CTQG. Ban chủ nhiệm này có thể giao trực tiếp cho một đơn vị có sẵn trong Bộ thực hiện, hoặc lập một Ban chủ nhiệm trực thuộc thật gọn nhẹ, hoặc Ban chủ nhiệm chung cho một số chương trình trong Bộ (nếu có);

8.2. Hệ thống bộ máy thực hiện chương trình (gồm các Bộ, ngành và địa phương liên quan);

8.3. Hệ thống các cơ quan phối hợp điều hành chương trình (nếu có);

8.4. Quy chế hoạt động của Ban chủ nhiệm Chương trình.

9. Theo dõi, giám sát, đánh giá CTQG:

9.1. Xác định hệ thống các chỉ tiêu phản ánh tình hình triển khai chương trình và các dự án trong chương trình, bao gồm các chỉ tiêu đầu vào, đầu ra và các chỉ số về tác động của chương trình, dự án.

9.2. Xác định chế độ thu thập, báo cáo thông tin về tình hình thực hiện chương trình, dự án. Kế hoạch thực hiện công tác theo dõi, giám sát, đánh giá cho cả chương trình và từng dự án, bao gồm thời gian tiến hành, cơ quan thực hiện, nội dung theo dõi, đánh giá, cơ quan nhận báo cáo và lịch trình báo cáo.

10. Các dự án trong CTQG:

Căn cứ vào Điều 2 của Quyết định 531/TTg, dự án trong CTQG được xây dựng nhằm giải quyết một mục tiêu hoặc một nhóm mục tiêu cụ thể của chương trình trong một khoảng thời gian và địa bàn cụ thể.

Đối với các dự án sử dụng kinh phí sự nghiệp thuộc ngân sách nhà nước phải có nội dung cơ bản như sau:

(1)- Tên dự án.

(2)- Cơ quan quản lý dự án, Cơ quan thực hiện, Cơ quan phối hợp.

(3)- Các mục tiêu và nội dung chủ yếu của dự án:

Khái quát tình hình chung, lý do và sự cần thiết của dự án.

Xác định các mục tiêu cụ thể của dự án trong mối quan hệ với mục tiêu chung của CTQG.

Xác định nội dung, nhiệm vụ cơ bản của dự án.

(4)- Các giải pháp thực hiện dự án:

Các phương án về địa điểm cụ thể để triển khai dự án;

Yêu cầu tài chính, phân theo nguồn bảo đảm và nội dung chi tiêu;

Kiến nghị về cơ chế, chính sách thực hiện dự án, trong đó nội dung và cơ chế lồng ghép (nếu có);

Mô hình tổ chức quản lý và cơ chế hoạt động.

(5)- Thời gian thực hiện dự án: Thời gian bắt đầu và kết thúc.

(6)- Đối tượng thụ hưởng dự án, ước tính hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án.

(7)- Kế hoạch thực hiện các hoạt động chủ yếu của dự án chia theo từng năm.

III. THẨM ĐỊNH VÀ PHÊ DUYỆT CHƯƠNG TRÌNH QUỐC GIA

Sau khi đã hoàn thành việc soạn thảo văn bản CTQG, Bộ quản lý chương trình gửi tới Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Văn phòng Chính phủ để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định trước khi tổng hợp kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách hàng năm.

1. Hồ sơ thẩm định chương trình gồm:

Văn bản đề nghị thẩm định CTQG của Bộ quản lý chương trình;

Văn bản CTQG đã được Bộ thông qua;

Ý kiến đóng góp của các Bộ, ngành, địa phương có liên quan;

Các tài liệu cần thiết có liên quan khác (nếu có).

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính, các Bộ, ngành, địa phương có liên quan tiến hành thẩm định CTQG.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm làm báo cáo thẩm định, dự thảo quyết định phê duyệt CTQG trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định .

Thời gian thẩm định chương trình quốc gia không quá 45 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ.

2. Nội dung thẩm định CTQG tập trung vào các điểm sau:

Mục tiêu của chương trình: được xem xét, đối chiếu với nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội chung của đất nước;

Các giải pháp thực hiện chương trình bao gồm cả các giải pháp về nguồn lực, khả năng cân đối tài chính;

Thời gian thực hiện chương trình;

Kết quả thực hiện và hiệu quả kinh tế - xã hội của chương trình;

Cách tổ chức thực hiện chương trình;

Khi thẩm định chương trình, sẽ xem xét và thoả thuận về số lượng, mục tiêu, nội dung các dự án trong chương trình và việc lồng ghép chương trình (nếu có).

3. Dự thảo quyết định phê duyệt CTQG:

Nội dung chủ yếu của quyết định bao gồm:

Xác định tên và Bộ quản lý chương trình.

Mục tiêu, nhiệm vụ của chương trình.

Thời gian và không gian thực hiện chương trình, các mốc tiến độ chính.

Tổng mức vốn và nguồn vốn huy động, trong đó phần ngân sách nhà nước đầu tư cho chương trình.

Trách nhiệm các cơ quan phối hợp thực hiện chương trình.

Các cơ chế chính sách để thực hiện chương trình.

Hiệu quả của chương trình.

IV. ĐIỀU CHỈNH NỘI DUNG CỦA CHƯƠNG TRÌNH:

Điều 9 của Quyết định 531/TTg đã quy định rõ nhiệm vụ của các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Bộ quản lý CTQG về điều chỉnh nội dung CTQG.

Thông tư này chỉ hướng dẫn thêm một số điểm cụ thể như sau:

1. Trong khi xây dựng kế hoạch hàng năm hoặc 5 năm, nếu các điều kiện cân đối hoặc mục tiêu của chương trình thay đổi. Bộ quản lý CTQG phải có đề xuất bằng văn bản đề nghị điều chỉnh chương trình trình Chính phủ, đồng gửi đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính vào tháng 7, tháng 8 hàng năm.

Nội dung của văn bản điều chỉnh CTQG theo quy định tại Điều 9 Quyết định 531/TTg.

2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp Bộ Tài chính tổ chức thẩm định văn bản đề nghị điều chỉnh chương trình.

Nếu nội dung điều chỉnh làm thay đổi Chỉ tiêu pháp lệnh và thay đổi tổng dự toán chi CTQG do Thủ tướng Chính phủ giao, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính tổng hợp và có văn bản trình Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định.

Bộ quản lý CTQG điều chỉnh mục tiêu các hoạt động cho các Dự án CTQG do các Bộ, ngành và địa phương thực hiện trong tổng mức ngân sách được giao.

V. CHẾ ĐỘ BÁO CÁO THỰC HIỆN CHƯƠNG TRÌNH

Các bộ, ngành, địa phương thực hiện Chương trình (đơn vị thực hiện) gửi báo cáo định kỳ (hàng quý và năm) về Ban chủ nhiệm CTQG về tình hình thực hiện mục tiêu, kinh phí cho từng hoạt động cụ thể, những vướng mắc, khó khăn hoặc bất cập cần giải quyết hay điều chỉnh v.v... theo mẫu biểu qui định thống nhất.

Bộ quản lý CTQG chịu trách nhiệm tổng hợp báo cáo định kỳ (quý, năm) về tình hình thực hiện CTQG gửi Văn phòng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính theo mẫu biểu qui định.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính tổng hợp, đánh giá tình hình, kiến nghị các giải pháp trình Thủ tướng Chính phủ xử lý những vướng mắc, uốn nắn kịp thời những sai lệch trong quá trình thực hiện, đảm bảo không chệch mục tiêu cuối cùng của CTQG.

VI. LỒNG GHÉP CÁC CHƯƠNG TRÌNH QUỐC GIA

Điều 8 của QĐ 531/TTg đã quy định rõ nguyên tắc, nội dung, chức năng nhiệm vụ cụ thể của các cơ quan trong việc lồng ghép các CTQG và được thực hiện theo cơ chế như sau:

Việc lồng ghép các CTQG phải được Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và các cơ quan quản lý chương trình tiến hành ngay từ khâu đề xuất, xây dựng và thẩm định chương trình trước khi Thủ tướng Chính phủ quyết định, trên cơ sở đó hướng dẫn các địa phương thực hiện việc lồng ghép giữa các chương trình trên cùng địa bàn thống nhất với chỉ đạo của TW, cụ thể là:

Ở Trung ương: Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Bộ Tài chính và các Bộ quản lý CTQG tiến hành lồng ghép các mục tiêu, các hoạt động của chương trình mang tính chất trùng lặp, bảo đảm đúng nguyên tắc công việc của ngành nào thì do ngành đó làm và hướng hoạt động của các CTQG vào những địa bàn cần ưu tiên.

Ở cấp tỉnh: Trên cơ sở vốn và mục tiêu của CTQG đã được Chính phủ giao, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tiến hành lồng ghép các hoạt động giống nhau trên địa bàn, phân bổ mục tiêu, vốn theo mục tiêu của từng chương trình và giao kế hoạch cho các quận, huyện, các ban, ngành để thực hiện; tổ chức điều hành các quận, huyện và các sở chuyên ngành triển khai thực hiện các mục tiêu của CTQG trên địa bàn.

Ở cấp quận, huyện: Quận, huyện là cấp chịu trách nhiệm chính về tổ chức thực hiện các hoạt động của các CTQG trên địa bàn. Các CTQG phải được giao tập trung vào một đầu mối là Ủy ban nhân dân quận, huyện để chỉ đạo thực hiện như là một chương trình tổng thể chung cho cả huyện, nhưng phải tuân thủ việc thực hiện mục tiêu của từng CTQG. Huyện phải chỉ ra được ở từng xã có CTQG nào hoạt động làm căn cứ cho việc lồng ghép các chương trình và dần dần hình thành một hệ thống nối mạng thông tin về quản lý các CTQG từ xã đến huyện, tỉnh và trung ương.