

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO  
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN**

**ĐỖ MẠNH HÙNG**

**ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN CÁC KHU KINH TẾ -  
QUỐC PHÒNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

*Chuyên ngành: Kinh tế phát triển (Kinh tế đầu tư)*

*Mã số: 62.31.05.01*

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ**

**Người hướng dẫn khoa học:**

1. PGS.TS VŨ MINH TRAI
2. PGS.TS NGUYỄN ANH HOÀNG

**HÀ NỘI - 2008**

## **Lời Cam Đoan**

**Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Những số liệu, tư liệu đưa ra trong Luận án là trung thực và nội dung của Luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nghiên cứu khoa học nào.**

**Người cam đoan**

**Đỗ Mạnh Hùng**

## MỤC LỤC

	<u>Trang</u>
Mở đầu:	1
<i>Chương 1:</i> Phương pháp nghiên cứu luận án	8
1.1. Khái quát về nội dung nghiên cứu của luận án	8
1.2. Phương pháp nghiên cứu luận án	9
<i>Chương 2:</i> Những vấn đề tổng quan về khu kinh tế - quốc phòng và đầu tư phát triển khu kinh tế - quốc phòng	22
2.1. Quan niệm về khu kinh tế - quốc phòng	22
2.2. Hoạt động đầu tư vào các khu kinh tế - quốc phòng	34
2.3. Hiệu quả đầu tư vào các khu kinh tế - quốc phòng	42
2.4. Kinh nghiệm quốc tế và trong nước trong xây dựng các khu kinh tế - quốc phòng	53
<i>Chương 3:</i> Khảo sát tình hình đầu tư vào các khu kinh tế - quốc phòng	66
3.1. Khái quát tình hình các xã khu vực khu kinh tế quốc phòng trước khi đầu tư	66
3.2. Kết quả khảo sát tình hình đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng	72
<i>Chương 4:</i> Đánh giá thực trạng đầu tư vào các khu kinh tế - quốc phòng	106
4.1. Đánh giá thực trạng kết quả đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng	106
4.2. Tổng quan về phân tích, đánh giá đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng	110
4.3. Đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng	112
4.4. Phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng	135
4.5. Những vấn đề đặt ra cần tập trung giải quyết trong đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng ở nước ta hiện nay	145
<i>Chương 5:</i> Giải pháp đầu tư phát triển các khu kinh tế - quốc phòng	150
5.1. Định hướng đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng	150
5.2. Một số giải pháp hoàn thiện đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng	159
Kết luận và kiến nghị	186
Kết luận	186
Kiến nghị	188
Danh mục các công trình của tác giả	189
Tài liệu tham khảo	190
Phụ lục	202

**DH MỤC CÁC CHỮ CÁI VIẾT TẮT**

AN	An ninh
ANQP	An ninh - quốc phòng
BTL	Bộ Tư lệnh
BQLDA	Ban Quản lý dự án
BQP	Bộ Quốc phòng
CHQS	Chỉ huy quân sự
ĐTPT	Đầu tư phát triển
HĐND	Hội đồng nhân dân
IRR	Internal Rate of Return
KT	Kinh tế
KTCK	Kinh tế cửa khẩu
KTXH	Kinh tế - xã hội
KTQP	Kinh tế - quốc phòng
NFV	Net future Value
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
NPV	Net Present Value
NSNN	Ngân sách nhà nước
QP	Quốc phòng
QPAN	Quốc phòng - an ninh
SWOT	Strengthening Weakness Opportunity Threat
TKKT – TDT	Thiết kế kỹ thuật - tổng dự toán
UBND	Ủy ban nhân dân
VĐT	Vốn đầu tư
VL	Vật liệu
VND	Việt nam đồng

## Danh mục các bảng

Bảng 1.1. Các bên có liên quan của dự án đầu tư vào khu KTQP.....	12
Bảng 1.2. Ma trận các bên liên quan của dự án .....	13
Bảng 1.3. Một số phương pháp áp dụng cho phân tích, đánh giá đầu tư.....	14
vào khu KTQP.....	14
Bảng 1.4. Bảng liệt kê SWOT của khu KTQP ABC .....	20
Bảng 2.1. Các đặc điểm cơ bản của khu KTQP.....	25
Bảng 2.2. Logic dự án đầu tư vào khu KTQP.....	28
Bảng 3.1. Thực trạng kết cấu hạ tầng của 132 xã thuộc 15 .....	69
khu KTQP năm 1998.....	69
Bảng 3.2. Các bên liên quan của dự án đầu tư vào khu KTQP.....	73
Bảng 3.3. Quy hoạch sơ bộ khu KTQP Mường Chà - Quân khu 2 .....	79
Bảng 3.4. Xác định mức độ sai lệch giữa dự kiến và thực tế triển khai của	
khu KTQP Bình đoàn 16 trên địa bàn huyện Easúp - Tỉnh Đắk Lắk.....	88
Bảng 3.5. Đánh giá chất lượng các dự án được lập .....	90
Bảng 3.6. Mức độ sai lệch về ba nội dung cơ bản của các dự án .....	91
Bảng 3.8. Tỷ lệ đào tạo nghiệp vụ quản lý dự án của các ban quản lý dự án	98
Bảng 3.9. Mức độ hiểu biết nghiệp vụ quản lý dự án của các	ban
quản lý dự án .....	99
Bảng 3.10. Khoảng cách và điều kiện đi lại từ ban quản lý .....	99
dự án đến dự án .....	99
Bảng 4.1. Tổng quan vốn đầu tư thực hiện của 15 khu KTQP.....	109
giai đoạn 2000 - 2006.....	109
Bảng 4.2. Tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện bình quân năm của các khu KTQP..	110
Bảng 4.4. Vốn đầu tư và hiệu quả đầu tư chương trình ổn định sản xuất nông,	
lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP .....	114
giai đoạn 2000 - 2005 .....	114
Bảng 4.5. Đánh giá hiệu quả thực hiện chương trình trồng rừng .....	115

tại các khu KTQP .....	115
Bảng 4.6. Đầu tư theo chương trình nước sạch và vệ sinh .....	116
nông thôn tại các khu KTQP .....	116
Bảng 4.7. Hiệu quả đầu tư theo chương trình nước sạch và .....	117
vệ sinh nông thôn tại các khu KTQP .....	117
Bảng 4.8. Kết quả chương trình di dân (sự nghiệp di dân).....	118
Bảng 4.9. Vốn đầu tư thực hiện chương trình di dân (sự nghiệp di dân) ...	119
tại các khu KTQP .....	119
Bảng 4.10. Đánh giá hiệu quả đầu tư thực hiện chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP.....	120
Bảng 4.11. Lợi ích của các dự án đầu tư vào khu KTQP cho chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP giai đoạn 2000 - 2005.....	122
Bảng 4.12. Đánh giá hiệu quả đầu tư của chương trình trồng rừng.....	123
(trường hợp không có dự án).....	123
Bảng 4.13. Lợi ích của các dự án đầu tư vào các khu KTQP đối với chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn.....	124
Bảng 4.14. Lợi ích của các dự án đối với chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP .....	125
Bảng 4.15. Tổng hợp lợi ích của các dự án đối với các khu KTQP .....	126
Bảng 4.16. Tổng hợp vốn ngân sách nhà nước đầu tư vào các khu KTQP từ năm 1998 đến năm 2005 .....	127
Bảng 4.17. Đánh giá thiệt hại của vốn đầu tư vào khu KTQP.....	128
Bảng 4.18. Kết quả xoá đói giảm nghèo tại các khu KTQP kể từ khi.....	129
triển khai dự án đến tháng 3/2007 (quy đổi theo chuẩn nghèo mới) .....	129
Bảng 4.19. Lợi ích xoá đói giảm nghèo của đầu tư vào các khu KTQP.....	130
Bảng 4.20. Vốn đầu tư cho các khu KTQP.....	131
Bảng 4.21. So sánh lợi thế giữa chiến sỹ chính quy .....	133
và dân quân tự vệ địa phương .....	133

Bảng 4.22. Lợi ích an ninh - quốc phòng của các dự án đầu tư.....	134
vào khu KTQP.....	134
Bảng 4.23. Hiệu quả tổng hợp đầu tư vào khu KTQP .....	134
(tính đến hiệu quả ANQP).....	134
Bảng 4.24. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư vào khu KTQP ...	141
Bảng 5.1. Mô hình xác định thứ tự ưu tiên đầu tư.....	162
Bảng 5.2. Hệ thống tiêu thức đánh giá hiệu quả tài chính của đầu tư .....	175
vào khu KTQP.....	175
Bảng 5.3. Đánh giá hiệu quả đầu tư giai đoạn đầu tư của dự án đầu tư .....	177
vào khu KTQP X.....	177
Bảng 5.4. Hoàn thiện quy trình quản lý đầu tư vào khu KTQP.....	179

### **Danh mục các hình vẽ, đồ thị**

Sơ đồ 1.1. Những nội dung nghiên cứu của luận án .....	8
Sơ đồ 1.2. Logic dự án đầu tư phát triển.....	10
Sơ đồ 1.3. Ma trận chiến lược quản lý các bên có liên quan .....	13
Sơ đồ 1.4. Biểu đồ nhân quả áp dụng cho phân tích đầu tư.....	18
Sơ đồ 1.5. Quy trình giải quyết vấn đề .....	19
Sơ đồ 2.1. Các chương trình, dự án theo chương trình mục tiêu quốc gia. ..	30
Sơ đồ 2.2 Hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường .....	43
Sơ đồ 3.1. Nguồn vốn của dự án đầu tư vào khu KTQP.....	72
Sơ đồ 3.2. Mô hình tổ chức quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP .....	93
Sơ đồ 3.3 Mô hình tổ chức quản lý dự án khu KTQP .....	94
do BTL quân khu làm chủ đầu tư.....	94
Sơ đồ 3.4. Mô hình tổ chức quản lý dự án khu KTQP .....	95
do các doanh nghiệp quốc phòng làm chủ đầu tư.....	95
Sơ đồ 3.5. Mô hình tổ chức quản lý dự án khu KTQP .....	97
do các đoàn KTQP làm chủ đầu tư .....	97
Sơ đồ 4.1. Các hoạt động chính ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư.....	144
vào khu KTQP.....	144
Sơ đồ 5.1 Hệ thống giải pháp cơ bản cho đầu tư phát triển.....	158





## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Đại hội toàn quốc lần thứ X của Đảng xác định mục tiêu xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ tổ quốc xã hội chủ nghĩa trong thời gian tới là đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, đạt được bước chuyển biến quan trọng về nâng cao hiệu quả và tính bền vững của sự phát triển, sớm đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển. Cải thiện rõ rệt đời sống vật chất, văn hoá và tinh thần của nhân dân. Đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển kinh tế tri thức, tạo nền tảng đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020. Giữ vững ổn định chính trị và trật tự, an toàn xã hội. Bảo vệ vững chắc độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và an ninh quốc gia [90, tr. 185,186].

Như vậy, bảo đảm AN, QP, giữ vững ổn định chính trị, trật tự và an toàn xã hội để phát triển kinh tế đất nước là nhiệm vụ vô cùng quan trọng của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân, trong đó quân đội là nòng cốt. Ngày nay nhiệm vụ đảm bảo AN, QP không chỉ đơn thuần là ngăn chặn, giữ vững độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ quốc gia, đánh bại mọi âm mưu phá hoại của kẻ thù mà quan trọng hơn là phải chuẩn bị mọi điều kiện cần và có thể để đẩy lùi, ngăn chặn nguy cơ xảy ra chiến tranh, để không phải tiến hành chiến tranh. Muốn vậy, phải có chiến lược đầy mạnh phát triển KTXH kết hợp chặt chẽ với QPAN trong mọi lĩnh vực của đất nước.

Việt Nam là một trong những quốc gia có vị trí chiến lược quan trọng trong khu vực Đông Nam á, có hai vành đai biên giới trên bộ rộng lớn kéo dài suốt từ đông sang tây, có hàng ngàn km bờ biển cùng nhiều đảo, hải đảo trên biển Đông. Biên giới quốc gia có vai trò đặc biệt quan trọng về QP, AN, đồng thời lại là những vùng chứa nhiều tiềm năng to lớn của các ngành kinh tế mũi nhọn như khai khoáng, lâm nghiệp, thủy điện, xuất nhập khẩu; là nơi giữ gìn và phát huy nhiều giá trị văn hoá truyền thống đặc sắc của cộng đồng các dân tộc Việt Nam,... Trong suốt quá trình lịch sử dựng nước và giữ nước, cha ông ta luôn coi đó là “phên dậu” trấn giữ quốc gia và thường cử các hào trưởng, tù trưởng có uy tín đặc trách nhiệm vụ quản lý bảo vệ các vùng biên ải, vừa giữ “hoà khí” với các nước láng giềng, vừa chủ

động đối phó ngăn chặn quân xâm lược từ xa.

Nhận thức rõ những vấn đề quan trọng này, ngày 31.03.2000 Chính phủ đã có Quyết định số 277/2000/QĐ - TTg về việc phê duyệt dự án tổng thể quân đội tham gia phát triển KTXH các xã đặc biệt khó khăn vùng sâu, vùng xa gắn với xây dựng các khu KTQP trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển [129]. Từ đó đến nay, 19 dự án khu KTQP đã được tiến hành xây dựng. Các khu KTQP ra đời đã đóng góp đáng kể trong việc phát triển KTXH, nâng cao đời sống vật chất tinh thần và văn hoá của các tầng lớp dân cư, tăng cường củng cố QPAN của khu vực trên các tuyến biên giới của tổ quốc. Tuy nhiên, thực tiễn hoạt động của các khu KTQP cho thấy việc đầu tư phát triển các khu KTQP là cần thiết, nhưng hiệu quả đầu tư phát triển các khu KTQP chưa cao, chưa tạo ra các điều kiện tiền đề cần thiết cho sự phát triển bền vững cả về KTXH và QPAN trên các vùng có dự án, đồng thời cũng đang nảy sinh nhiều vấn đề bất cập cả về lý luận và thực tiễn trong đầu tư phát triển các khu KTQP.

Do vậy, việc lựa chọn vấn đề: “Đầu tư phát triển các khu kinh tế - quốc phòng ở Việt Nam hiện nay” làm luận án tiến sĩ là rất cần thiết, có ý nghĩa to lớn cả về lý luận và thực tiễn.

## **2. Tình hình nghiên cứu có liên quan**

Cho đến nay đã có nhiều đề tài, luận án, bài viết nghiên cứu về quân đội xây dựng phát triển các khu KTQP dưới nhiều góc độ khác nhau. Có thể kể đến một số công trình chủ yếu sau:

Trên phương diện đề tài khoa học, có đề tài khoa học cấp Bộ Quốc phòng về: “*Kết hợp quốc phòng - an ninh với phát triển kinh tế - xã hội trong khu KTQP*”, năm 2003 của BTL quân khu 3. Đề tài đã trình bày cơ sở lý luận và khảo sát thực trạng các khu KTQP trên phạm vi toàn quốc, đã xác định bức tranh tương đối khái quát về tình trạng ban đầu của các khu KTQP, số lượng các khu KTQP (tính đến năm 2003), những thuận lợi, khó khăn khi triển khai đầu tư vào các khu KTQP. Tuy nhiên, như tên đề tài đã xác định rõ mục tiêu nghiên cứu của đề tài chỉ dừng lại ở việc xác định có nên kết hợp QPAN với phát triển KTXH trong khu KTQP hay không mà chưa xây dựng được cơ sở lý luận cũng như đề xuất các giải pháp cho sự kết hợp này [33].

Đề tài khoa học cấp Bộ Quốc phòng về: “*Nghiên cứu nâng cao hiệu quả*

*quân đội tham gia xây dựng cơ sở chính trị - xã hội ở các khu KTQP*”, năm 2007 của Viện Khoa học xã hội nhân văn quân sự - Bộ Quốc phòng. Đề tài đã đề cập những vấn đề lý luận cơ bản về hiệu quả quân đội tham gia xây dựng cơ sở chính trị - xã hội ở khu KTQP, đánh giá hiệu quả quân đội tham gia xây dựng cơ sở chính trị - xã hội ở khu KTQP và đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả quân đội tham gia xây dựng cơ sở chính trị - xã hội ở khu KTQP [123]. Đây được coi là đề tài nghiên cứu khá sâu về hiệu quả sự tham gia của quân đội với một số hoạt động ở khu KTQP. Tuy nhiên, hạn chế chính của đề tài là các tiêu thức đánh giá hiệu quả còn định tính, phạm vi nghiên cứu đề tài tập trung chủ yếu vào hoạt động của các đoàn KTQP. Đây chỉ là đề tài có liên quan đến đầu tư phát triển các khu KTQP.

Trên phương diện luận văn, luận án có luận văn thạc sĩ kinh tế: *“Xây dựng và phát triển các khu KTQP ở nước ta hiện nay và vai trò của quân đội trong quá trình đó”* của tác giả Trần Xuân Phương, Học viện Chính trị quân sự, năm 2003. Luận văn đã làm rõ khái niệm khu KTQP, sự cần thiết xây dựng về kinh tế, văn hoá, xã hội và nội dung xây dựng QP, AN trong các khu KTQP, vai trò của quân đội trong xây dựng các khu KTQP và thực trạng xây dựng, phát triển các khu KTQP từ đó đề xuất một số giải pháp cơ bản trong xây dựng và phát triển các khu KTQP ở nước ta hiện nay như: Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước đối với các khu KTQP; phối hợp chặt chẽ với các cấp, các ngành, chính quyền và nhân dân địa phương trong quá trình xây dựng, phát triển các khu KTQP; các đoàn KTQP xây dựng cơ sở Đảng trong sạch, vững mạnh, xây dựng đơn vị vững mạnh toàn diện [112].

Luận văn thạc sĩ kinh tế: *“Hiệu quả kinh tế xã hội của các khu kinh tế - quốc phòng trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh hiện nay”* của tác giả Trần Văn Tịch, Học viện Chính trị quân sự, năm 2007. Luận văn đã làm rõ những vấn đề lý luận về hiệu quả KTXH ở các khu KTQP; thực trạng hiệu quả KTXH của các khu KTQP trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh; từ đó đề xuất những quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả KTXH của các khu KTQP trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh [141].

Luận văn thạc sĩ kinh tế: *“Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa”* của tác giả Nguyễn Hữu Hiệp, trường Đại học Kinh tế quốc dân, năm

2006. Luận văn đã làm rõ những vấn đề lý luận liên quan đến chương trình 135, thực trạng đầu tư chương trình 135 cũng như đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư chương trình 135 [99].

Luận án tiến sỹ quân sự: "*Kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế tạo tiềm lực hậu cần trên địa bàn quân khu 3*" của tác giả Phạm Tiến Luật, Học viện Hậu cần, năm 2004. Luận án đã phân tích cơ sở lý luận và khảo sát thực trạng kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế tạo tiềm lực hậu cần trên địa bàn quân khu 3. Đề xuất một số giải pháp kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế tạo tiềm lực hậu cần trên địa bàn quân khu 3, nhằm chuẩn bị tốt hơn tiềm lực hậu cần cho quân khu [106].

Dưới góc độ các bài báo khoa học có một số bài như: "*Quân đội đẩy mạnh xây dựng khu KTQP, tham gia phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh trên địa bàn chiến lược, biên giới*" của Thượng tướng Nguyễn Văn Rinh, Tạp chí Quốc phòng toàn dân, 11/2003 [119]; "*Xây dựng khu KTQP, một kế sách dựng nước và giữ nước của dân tộc ta*" của Hồ Quốc Toàn, Tạp chí Quốc phòng toàn dân, 6/2001 [136]; "*Binh đoàn 15 - Mô hình khu KTQP thành đạt trên địa bàn chiến lược*" của Đại tá Nguyễn Trung, Tạp chí Quốc phòng toàn dân, 7/2006 [140].

Những đề tài này cho chúng ta thấy được bức tranh chung về quá trình triển khai đầu tư vào khu KTQP, nhiều vấn đề được đề cập trong các đề tài là nguồn tài liệu phong phú cho tác giả tiếp tục nghiên cứu. Tuy nhiên, việc nghiên cứu những vấn đề lý luận về đầu tư phát triển khu KTQP làm cơ sở cho việc đánh giá thực trạng đầu tư phát triển khu KTQP, định hướng đầu tư phát triển các khu KTQP trong giai đoạn tiếp theo cũng như đề xuất các giải pháp phù hợp vẫn chưa được nghiên cứu một cách có hệ thống.

Vì vậy, việc lựa chọn đề tài trên đây, với mong muốn làm rõ các cơ sở khoa học về đầu tư phát triển các khu KTQP, nghiên cứu thực trạng đầu tư phát triển khu KTQP, từ đó đề xuất các giải pháp phù hợp cho sự phát triển các khu KTQP là vấn đề lý luận và thực tiễn cấp thiết trong việc hoạch định sự đầu tư phát triển các khu KTQP ở nước ta hiện nay và không trùng lặp với các công trình nghiên cứu đã công bố.

### **3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu**

Mục đích: Phân tích làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn về đầu tư phát triển khu KTQP, từ đó đề xuất các quan điểm và giải pháp đồng bộ, khả thi nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển các khu KTQP ở nước ta trong thời gian tới.

Để thực hiện mục đích trên, luận án có nhiệm vụ:

- Luận giải các vấn đề lý luận, thực tiễn về đầu tư phát triển các khu KTQP, xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư ở các khu KTQP.

- Đánh giá thực trạng đầu tư ở các khu KTQP, rút ra những vấn đề bất cập cần giải quyết nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư ở các khu KTQP của nước ta trong thời gian tới.

- Đề xuất các quan điểm định hướng, hệ giải pháp đồng bộ, khả thi nhằm giúp cho cơ quan hoạch định, quản lý của Nhà nước các cấp, các đoàn KTQP nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển trong thời gian tới.

### **4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

- Đối tượng nghiên cứu của luận án là đầu tư phát triển các dự án đầu tư vào khu KTQP (khu KTQP ở Việt Nam - xin xem khái niệm khu KTQP ở phần lý luận chương 2).

- Đầu tư vào địa bàn khu KTQP có nhiều bên tham gia (Bộ Quốc phòng, chính quyền địa phương, các bộ, ngành, các tổ chức, người dân địa phương,...). Luận án tập trung vào nghiên cứu phần đầu tư do các đơn vị thuộc Bộ Quốc phòng làm chủ đầu tư, phạm vi này phù hợp với tên các dự án đầu tư vào khu KTQP.

- Trong số 19 dự án đầu tư vào khu KTQP, có 04 dự án mới được triển khai, để số liệu mang tính toàn diện, khách quan, luận án chỉ nghiên cứu 15 dự án đầu tư vào khu KTQP từ năm 2005 về trước.

- Thời gian nghiên cứu: Luận án nghiên cứu thực trạng các khu KTQP trước khi có đầu tư (năm 1998) và tình hình đầu tư vào khu KTQP từ năm 2000 đến 2005, có cập nhật thêm số liệu năm 2006, 2007.

### **5. Phương pháp nghiên cứu**

Để triển khai đề tài, tác giả luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau đây:

- Phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác-Lênin; các phương pháp nghiên cứu chung như phương pháp tổng hợp, phân tích so

sánh; các phương pháp thống kê kết hợp với khảo sát thực tế.

- Các phương pháp nghiên cứu mang tính đặc thù của lĩnh vực đầu tư như phân tích theo chu kỳ dự án, phân tích các bên có liên quan, các phương pháp đánh giá kết quả, hiệu quả đầu tư, các phương pháp phân tích đánh giá đầu tư khác như phân tích Pareto, phân tích lưu đồ, biểu đồ nhân quả,..., phân tích SWOT.

- Vận dụng đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước và Bộ Quốc phòng vào thực tiễn nghiên cứu đề tài.

## **6. Những điểm mới của luận án**

- Luận án hệ thống hoá và làm sáng tỏ thêm những vấn đề lý luận về đầu tư phát triển khu KTQP, trong đó đề xuất khái niệm về khu KTQP, đặc điểm đầu tư vào khu KTQP, nội dung, phương pháp đầu tư phát triển khu KTQP, hệ thống tiêu thức đánh giá hiệu quả đầu tư phát triển khu KTQP.

- Luận án vận dụng hệ thống các phương pháp phân tích, đánh giá, ra quyết định để ứng dụng cho hoạt động đầu tư nói chung, đầu tư vào khu KTQP nói riêng.

- Căn cứ vào các số liệu được khảo sát, phỏng vấn, luận án đánh giá được hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Điểm mới trong đánh giá hiệu quả được thể hiện ở chỗ tác giả kết hợp giữa các phương pháp đánh giá hiệu quả đầu tư với các phương pháp trước - sau, có - không để xác định hiệu quả tài chính của đầu tư vào khu KTQP. Trong luận án còn xác định được hiệu quả theo các mục tiêu chính của đầu tư vào khu KTQP, đó là hiệu quả của xoá đói giảm nghèo và hiệu quả ANQP.

- Luận án đề xuất hệ thống các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Các giải pháp này được áp dụng cho hoạt động đầu tư vào khu KTQP và được cụ thể hoá bằng các biện pháp cụ thể cho từng giai đoạn đầu tư: tiền đầu tư, đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư.

## **7. Ý nghĩa của luận án**

Trực tiếp góp phần luận giải có hệ thống những vấn đề lý luận, thực tiễn về đầu tư phát triển các khu KTQP - lĩnh vực đầu tư có tính đặc thù cao ở nước ta. Luận án là tài liệu tham khảo cần thiết, có giá trị cho cơ quan quản lý, hoạch định chính sách của Nhà nước các cấp, của các đoàn KTQP trong quản lý, nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển các khu KTQP ở nước ta hiện nay.

## **8. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục, các bảng biểu, sơ đồ, các phụ lục, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận án được kết cấu thành 5 chương:

*Chương 1: Phương pháp nghiên cứu luận án*

*Chương 2: Những vấn đề tổng quan về khu kinh tế - quốc phòng và đầu tư phát triển khu kinh tế - quốc phòng*

*Chương 3: Khảo sát tình hình đầu tư vào các khu kinh tế - quốc phòng*

*Chương 4: Đánh giá thực trạng đầu tư vào các khu kinh tế - quốc phòng*

*Chương 5: Giải pháp đầu tư phát triển các khu kinh tế - quốc phòng*



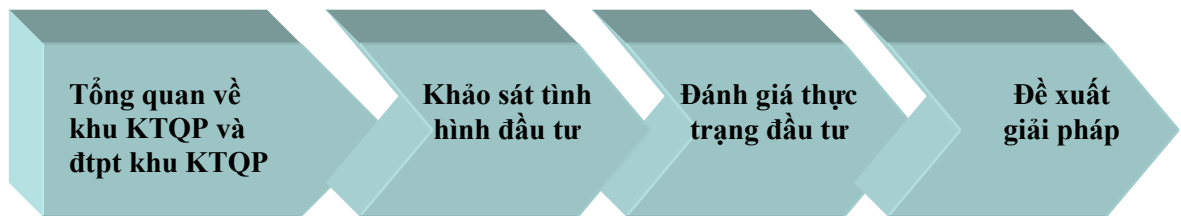
## Chương 1

### PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU LUẬN ÁN

#### 1.1. Khái quát về nội dung nghiên cứu của luận án

Đối tượng nghiên cứu của luận án là đầu tư phát triển các khu KTQP Việt Nam. Mục đích nghiên cứu của luận án là căn cứ vào tình hình đầu tư vào các khu KTQP, đề xuất các giải pháp hữu hiệu nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư cho loại hình đầu tư này.

Luận án sẽ được tiến hành với những nội dung cụ thể theo sơ đồ bao gồm: Những vấn đề tổng quan về khu KTQP và đầu tư phát triển khu KTQP, khảo sát phỏng vấn, phân tích và đánh giá kết quả, đề xuất giải pháp.



#### Sơ đồ 1.1. Những nội dung nghiên cứu của luận án

- Với phần những vấn đề tổng quan về khu KTQP và đầu tư phát triển khu KTQP: Luận án sẽ phải đề cập đến những vấn đề cơ bản như khái niệm về khu KTQP, các đặc điểm của khu KTQP, nội dung đầu tư vào khu KTQP, các tiêu thức đánh giá kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu KTQP cũng như các nhân tố tác động đến kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Đây chính là phần cơ sở lý luận của đầu tư phát triển các khu KTQP.

- Với phần khảo sát: Luận án sẽ xác định đối tượng cần khảo sát phỏng vấn, nội dung khảo sát phỏng vấn, các kết quả khảo sát phỏng vấn và được chia làm 3 nhóm theo các giai đoạn của đầu tư vào khu KTQP (tiền đầu tư, đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư).

- Với phần đánh giá thực trạng đầu tư vào các khu KTQP: Luận án phải làm rõ kết quả đầu tư vào các khu KTQP và xác định đầu tư vào các khu KTQP có hiệu quả hay không? Hiệu quả ở đâu và không hiệu quả ở đâu? Vì đầu tư vào khu KTQP bao gồm đầu tư theo các chương trình và đầu tư theo dự án (do Bộ Quốc phòng đầu tư), nhưng đối tượng thụ hưởng lại là một nên muốn xác định được hiệu quả đầu tư vào khu KTQP của Bộ Quốc phòng cần tách được hiệu quả của các chương trình và

hiệu quả của các dự án. Mặt khác đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư đa mục tiêu, trong đó lợi ích của các bên cần được thoả mãn, vì vậy trong phần này luận án sẽ phải làm sáng tỏ hiệu quả tài chính, hiệu quả KTXH và nhấn mạnh đến hiệu quả ANQP. Việc phân tích hiệu quả sẽ giúp chúng ta đưa ra các quyết định như: “Có nên duy trì và phát triển các khu KTQP nữa hay không?”, “Nếu có thì nên duy trì và phát triển như thế nào?”.

- Với phần đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP: Luận án sẽ phải xác định được định hướng phát triển các khu KTQP, điều này một mặt căn cứ vào mong muốn của các bên liên quan, nhưng mặt khác phải căn cứ vào các phân tích của tác giả nhằm có được một định hướng khách quan và khoa học. Trên cơ sở định hướng phát triển các khu KTQP luận án sẽ xác định các định hướng đối với các giải pháp và từ đó đề xuất các giải pháp đầu tư vào khu KTQP. Các giải pháp này sẽ đề cập đến cả ba giai đoạn đầu tư vào khu KTQP cũng như với các bên có liên quan.

Những phần này được kết cấu thành các chương: Những vấn đề tổng quan về khu KTQP và đầu tư phát triển khu KTQP, khảo sát tình hình đầu tư vào các khu KTQP, đánh giá tình hình đầu tư vào các khu KTQP và giải pháp đầu tư phát triển các khu KTQP. Mỗi chương đều có những yêu cầu riêng và đòi hỏi có phương pháp nghiên cứu phù hợp.

## **1.2. Phương pháp nghiên cứu luận án**

### **1.2.1. Phương pháp nghiên cứu chương những vấn đề tổng quan về khu kinh tế quốc phòng và đầu tư phát triển khu kinh tế quốc phòng**

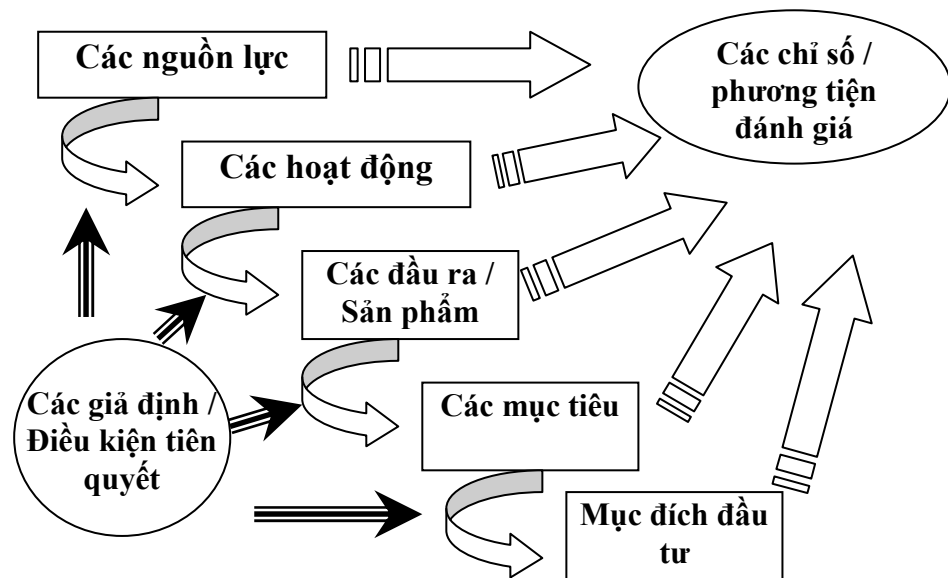
Đối với chương những vấn đề tổng quan về khu KTQP và đầu tư phát triển khu KTQP, luận án cần làm rõ khái niệm về khu KTQP. Để làm rõ được điều này, luận án sẽ phải đề cập đến các khái niệm về khu kinh tế, các loại hình khu kinh tế, các quan niệm của Việt Nam về khu KTQP. Đầu tư phát triển các khu KTQP là một loại hình đầu tư đặc biệt, nên trong chương 2, luận án sẽ làm rõ khái niệm khu KTQP, căn cứ vào các văn bản pháp quy và tình hình thực tế liên quan cho thấy khái niệm khu KTQP được hình thành căn cứ vào thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam. Việc làm rõ khái niệm khu KTQP và đầu tư vào khu KTQP sẽ là cơ sở cho việc đề xuất các mô hình phân tích phù hợp cũng như đánh giá một cách khách quan tình hình đầu tư.

Thông thường, khu KTQP được hiểu như một khu kinh tế và việc tiếp cận khái niệm đầu tư phát triển khu KTQP được đề cập như đầu tư vào một vùng kinh

tế. Tuy nhiên, trong chương 2 luận án sẽ chứng minh khu KTQP thực chất là một loại dự án phát triển đặc biệt và vì vậy việc tiếp cận thay vì nghiên cứu đầu tư phát triển theo vùng, luận án sẽ nghiên cứu đầu tư phát triển theo dự án.

Những vấn đề lý luận liên quan đến luận án bao gồm: lý luận về đầu tư phát triển, đầu tư vào các khu KTQP. Nếu coi đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư phát triển theo dự án thì mô hình được đề xuất thể hiện qua chuỗi logic như sau:

Phân tích vấn đề và đánh giá nhu cầu đối với các khu KTQP ( Phát triển các kết quả mong muốn nhằm đáp ứng các nhu cầu đã được xác định ở trên ( Phát triển các chiến lược, bao gồm các hoạt động và các nguồn lực cần thiết, nhằm đạt được các kết quả đã dự định ( xác định các cách để theo dõi và đánh giá. Logic này được chi tiết hóa bằng những nội dung cơ bản của một dự án đầu tư phát triển (xem sơ đồ 1.2 Logic dự án đầu tư phát triển) [65, 149, 152].



**Sơ đồ 1.2. Logic dự án đầu tư phát triển**

Mô hình này được cụ thể hóa trong đầu tư phát triển các khu KTQP:

- Mục đích đầu tư phát triển các khu KTQP (được coi là các mục tiêu tổng thể).
- Để đảm bảo mục đích đó những mục tiêu nào cần đề cập.
- Các kết quả (các sản phẩm đầu ra) của đầu tư vào các khu KTQP nào cần đạt được để thực hiện các mục tiêu trên.
- Các hoạt động nào cần tiến hành để đạt được các kết quả đó.
- Các nguồn lực (đầu vào) nào cần huy động để thực hiện đầu tư.

Mỗi vấn đề trên để thực hiện cần có các giả định hoặc các điều kiện tiên quyết: Để thực hiện các yêu cầu trên cần có các điều kiện gì? Nếu một số nội dung của mỗi vấn đề trên không đảm bảo thì phải xử lý như thế nào?

Từ mô hình logic này sẽ xác định các đặc điểm khi đầu tư vào khu KTQP, các hoạt động khi đầu tư vào khu KTQP. Có thể phân chia các hoạt động đầu tư vào khu KTQP theo các hoạt động của chu kỳ một dự án đầu tư phát triển bao gồm 3 giai đoạn: tiền đầu tư, đầu tư, vận hành các kết quả đầu tư hoặc phân thành các nội dung đầu tư như đầu tư vào các cơ sở hạ tầng thiết yếu, định canh, định cư, ổn định cuộc sống đồng bào tại chỗ,... Thực chất nội dung đầu tư chỉ làm rõ hơn hoạt động đầu tư theo chu kỳ và vì vậy, việc nghiên cứu hoạt động đầu tư vào các khu KTQP theo chu kỳ sẽ làm rõ được thực trạng đầu tư và từ đó có được các giải pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP.

Trên cơ sở xác định các hoạt động đầu tư vào khu KTQP, luận án cần xác định các hoạt động cũng như nội dung cụ thể khi đầu tư vào khu KTQP như công tác chỉ đạo và điều hành, cơ chế quản lý hoạt động đầu tư vào khu KTQP nhằm đạt được các mục tiêu đã đề ra.

Một phần không thể thiếu đối với lý luận đầu tư vào các khu KTQP đó là xác định kết quả, hiệu quả đầu tư vào khu KTQP, trong đó cần xác định đầu tư vào khu KTQP đem lại những lợi ích nào và phải chịu những chi phí gì, ai được hưởng lợi từ đầu tư vào các khu KTQP, làm thế nào để xác định được đầu tư vào khu KTQP có hiệu quả hay không. Từ cách xác định hiệu quả có thể xác định các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Đây chính là cơ sở để phân tích thực trạng và đề xuất các giải pháp trong tương lai.

### **1.2.2. Phương pháp nghiên cứu chương khảo sát thực trạng đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng**

Để thấy được tình hình đầu tư vào các khu KTQP, trước hết cần xác định được tình hình các khu KTQP trước khi có đầu tư, xác định nội dung khảo sát, phỏng vấn và từ đó xây dựng phiếu phỏng vấn.

Nội dung phỏng vấn được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu các bên có liên quan đến hoạt động đầu tư vào các khu KTQP. Bên liên quan được hiểu là bên: (i) Định nghĩa nhu cầu, sự mong muốn, (ii) Khởi xướng hoặc tài trợ dự án, (iii) Đánh giá hoặc sử dụng kết quả dự án [152, 153]. Ví dụ: Khách hàng, chủ đầu tư, nhà tài trợ, ngân hàng, cơ quan nhà nước, nhà thầu, người dân, báo chí,.... Với dự án đầu tư

vào các khu KTQP chúng ta có thể xác định các bên có liên quan chính như sau:

**Bảng 1.1. Các bên có liên quan của dự án đầu tư vào khu KTQP**

Bên liên quan	Vai trò với dự án
Quốc hội	Thông qua chủ trương đầu tư và ngân sách cho các dự án.
Chính phủ	Phê duyệt đề án, ra quyết định đầu tư cho các dự án, điều phối (giao nhiệm vụ cho các bộ, ngành, địa phương liên quan).
Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, ngành liên quan	Thẩm định dự án, cân đối nguồn vốn, phối hợp hoạt động.
Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	Quản lý nhà nước, quản lý ngành đối với các dự án; hỗ trợ thực hiện các dự án.
Bộ Quốc phòng	Là cấp trên của chủ đầu tư; thông qua dự án; quản lý nhà nước về dự án; đầu mối chủ trì phối hợp với các bộ, ngành, địa phương để báo cáo Chính phủ.
Ủy ban nhân dân tỉnh, huyện, xã	Tham gia lập, thẩm định dự án; tạo điều kiện và tham gia thực hiện dự án; quản lý sau dự án.
BTL quân khu, binh đoàn	Chủ đầu tư; tổ chức lập và thẩm định; lựa chọn đơn vị quản lý dự án; phối hợp với địa phương; điều phối quản lý sau dự án.
Các đoàn KTQP	Quản lý thực hiện dự án được giao, phối hợp quản lý sau dự án
Người dân trong khu vực dự án	Người hưởng lợi từ dự án; tham gia dự án (lập, thẩm định, triển khai, vận hành đầu tư).
Các nhà thầu (tư vấn, xây dựng, cung cấp hàng hóa)	Thực hiện dự án.

Việc nghiên cứu các bên có liên quan sẽ giúp chúng ta xác định được chiến lược quản lý các bên có liên quan cũng như tập trung nỗ lực để nghiên cứu họ nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP.

Có thể áp dụng ma trận chiến lược quản lý các bên có liên quan sau đây [150, 153]:



### Sơ đồ 1.3. Ma trận chiến lược quản lý các bên có liên quan

Từ xác định các bên có liên quan. Có thể xây dựng ma trận các bên có liên quan theo bảng sau (xem bảng 1.2):

**Bảng 1.2. Ma trận các bên liên quan của dự án**

Bên liên quan	Vai trò với dự án	Sự quan tâm đến dự án	Tác động đến dự án	Chiến lược quản lý

Kết quả khảo sát phỏng vấn được xác định theo mô hình chu kỳ dự án (như đã đề cập) với từng giai đoạn đầu tư. Với từng giai đoạn, việc khảo sát phỏng vấn sẽ tập trung vào những yếu tố tác động đến mục tiêu chính của từng giai đoạn, trong đó:

- Giai đoạn tiền đầu tư: Xây dựng và thẩm định các dự án đầu tư vào khu KTQP từ đó có được các quyết định đầu tư đúng.

- Giai đoạn đầu tư: Đầu tư đảm bảo mục tiêu với chi phí đầu tư thấp nhất trong khuôn khổ thời gian xác định.

- Giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư: Sử dụng có hiệu quả các kết quả đầu tư, kéo dài thời gian hoạt động của các công trình, hạng mục công trình đã đầu tư.

Mỗi giai đoạn đều nghiên cứu các bên có liên quan về năng lực thực hiện, mức độ hoàn thành công việc cũng như các vấn đề khác như cơ chế, chính sách đầu tư, ...

#### **1.2.3. Phương pháp nghiên cứu chương đánh giá tình hình đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng**

Trong chương này cần xác định rõ đầu tư vào khu KTQP có hiệu quả hay không, hiệu quả như thế nào. Những lý luận về xác định hiệu quả ở chương 2 sẽ được áp dụng cho chương này. Tuy nhiên, việc ứng dụng lý luận xác định hiệu quả trong điều kiện cụ thể đầu tư vào khu KTQP không đơn giản. Nhiệm vụ của luận án trong chương này là phải tìm được giải pháp để có thể xác định được hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Những nội dung chính của hiệu quả như hiệu quả tài chính, hiệu

quả kinh tế cần được làm rõ và xác định được những tiêu thức hiệu quả mà đối với một dự án đầu tư vào khu KTQP cần quan tâm.

Trên cơ sở xác định hiệu quả đầu tư kết hợp với nghiên cứu thực trạng trong chương 3, xác định các nhân tố tác động đến kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Việc phân tích có thể áp dụng một số phương pháp như: phân tích Pareto, biểu đồ nhân quả, biểu đồ kiểm soát, biểu đồ phân tán, biểu đồ cột, sự phân lớp, phiếu kiểm tra,... Có thể thấy được điều này thông qua bảng “Một số phương pháp áp dụng cho phân tích, đánh giá đầu tư vào khu KTQP”.

**Bảng 1.3. Một số phương pháp áp dụng cho phân tích, đánh giá đầu tư vào khu KTQP**

	<b>Khái quát và đặc điểm</b>	<b>Điểm sử dụng</b>
Biểu đồ nhân quả	<ol style="list-style-type: none"> <li>Mối quan hệ giữa các đặc tính kỹ thuật cần chú trọng và các nguyên nhân tác động được sắp xếp và tóm tắt có hệ thống trong một biểu đồ hình xương cá.</li> <li>Làm rõ mức độ tác động của mỗi nguyên nhân riêng lẻ lên các đặc tính kỹ thuật cần chú trọng.</li> <li>Biểu đồ rất hữu ích để hiểu các nguyên nhân của vấn đề.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Thu thập các nhận xét càng nhiều càng tốt.</li> <li>Chỉ ra tất cả các nguyên nhân có thể có.</li> <li>Xác định các đặc điểm cụ thể.</li> </ol>
Biểu đồ kiểm soát	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sử dụng dữ liệu theo chuỗi thời gian và các đường giới hạn kiểm soát để có thể phát hiện sai sót của quy trình một cách khách quan.</li> <li>Có thể phát hiện sớm các sai sót để có các biện pháp hiệu chỉnh thích hợp.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Lựa chọn một loại biểu đồ kiểm soát thích hợp với mục đích và nội dung kiểm tra.</li> <li>Cẩn thận lựa chọn phương pháp chia lớp và chia nhóm phù hợp.</li> </ol>
Biểu đồ Pareto	<ol style="list-style-type: none"> <li>Dữ liệu được phân loại thành nhiều hạng mục và được sắp xếp theo thứ tự kích thước trong một đồ thị dạng thanh và trên một đồ thị đường thẳng lũy kế.</li> <li>Hạng mục với số lượng dữ liệu nhiều nhất hay những vấn đề quan trọng nhất có thể được phát hiện ngay cả khi chỉ nhìn thoáng qua.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Xác định các hạng mục phân loại thật chính xác.</li> <li>Nếu có một điểm quan trọng chưa rõ ràng phải xem xét lại các hạng mục phân loại và lập lại biểu đồ.</li> </ol>
Đồ thị	<ol style="list-style-type: none"> <li>Các dữ liệu (các con số) được vẽ thành đồ thị cho dễ quan sát.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Làm rõ mục đích của việc vẽ đồ thị.</li> </ol>

	<p>2. ý nghĩa của dữ liệu có thể được nhận biết một cách dễ dàng và chính xác.</p> <p>3. Có nhiều đồ thị như đồ thị thanh, đồ thị đường thẳng, đồ thị đường tròn và đồ thị đai.</p>	<p>2. Xác định xem có sử dụng các nguyên bản các dữ liệu thu thập được hay không.</p> <p>3. Xác định xem dữ liệu đã đầy đủ chưa.</p>
Biểu đồ phân tán	<p>1. Mỗi cặp hạng mục dữ liệu (ví dụ như chiều cao và trọng lượng) được vẽ trên một hệ thống trục tọa độ trong đó một hạng mục được biểu thị trên trục tung và một hạng mục được biểu thị trên trục hoành.</p> <p>2. Hai hạng mục này có tương quan với nhau hay không, nếu có thì người ta có thể nhận ra được mối tương quan đó ngay cả khi nhìn thoáng qua.</p>	<p>1. Nên sử dụng ít nhất là 30 cặp hạng mục dữ liệu, nếu có thể nên sử dụng 50 cặp.</p>
Biểu đồ cột	<p>1. Dữ liệu được phân thành nhiều phần. Dữ liệu trong từng phần được đếm và kết quả đếm này được bố trí thành đồ thị dạng cột dễ quan sát.</p> <p>2. Tổng quan về dữ liệu và sự phân tán của dữ liệu có thể hiểu được ngay cả khi chỉ nhìn thoáng qua.</p>	<p>1. Nên sử dụng ít nhất 50 hạng mục dữ liệu. Nếu có thể thì nên sử dụng khoảng 100 hạng mục dữ liệu.</p> <p>2. Định độ chia các trục tung và trục hoành một cách thích hợp để thu được một dạng tỷ lệ hợp lý.</p>
Sự phân lớp	<p>1. Dữ liệu có thể được phân loại theo các yếu tố như 4 M để phân tích dễ dàng. Công cụ này là một phương pháp tư duy hơn là một công cụ tư duy.</p> <p>2. Làm rõ các tác nhân ảnh hưởng để có các biện pháp hiệu chỉnh thích hợp.</p> <p>3. Công cụ này được sử dụng với các công cụ phân tích, đánh giá khác.</p>	<p>1. Phân loại dữ liệu theo khuyết tật, xác định thứ tự ưu tiên để phân tích, sau đó xác định nguyên nhân để có biện pháp hiệu chỉnh thích hợp.</p> <p>2. Để lựa chọn các hạng mục phân lớp, xem xét mọi yếu tố có thể ảnh hưởng đến chất lượng.</p>
Phiếu kiểm tra	<p>1. Dữ liệu được phân loại thành các hạng mục trong các bảng kê đó có thể dễ dàng nhận biết ngay hạng mục có số lượng dữ liệu nhiều nhất.</p> <p>2. Dữ liệu có thể được thu thập một cách dễ dàng.</p> <p>3. Dữ liệu có thể được sắp xếp một cách dễ dàng.</p>	<p>1. Làm rõ mục đích và chuẩn bị một bản kiểm tra thích hợp.</p> <p>2. Xây dựng một bản mẫu để tổng kết.</p>

Trong số các công cụ trên phân tích Pareto, lưu đồ và biểu đồ nhân quả được sử dụng nhiều trong phân tích, đánh giá đầu tư.



**Phân tích Pareto: Phân tích Pareto được nhà kinh tế người Ý Pareto đưa ra** đầu tiên để giải quyết các vấn đề kinh tế của nước Ý, sau đó được Joseph Juran - một nhà chất lượng người Mỹ phát triển và ứng dụng, công cụ này được áp dụng vào những năm 1950. Phân tích Pareto liên quan tới việc nhận diện những người quan trọng có thể đóng góp tính toán hầu hết những vấn đề về chất lượng trong một hệ thống và vì vậy chúng ta cũng có thể ứng dụng nó trong phân tích đầu tư để xác định [151, 152], ví dụ, những nguyên nhân chính tạo ra thành công hay gây ra thất bại trong hoạt động đầu tư vào khu KTQP. Phân tích Pareto còn được gọi là quy tắc 80-20, có nghĩa là 80% vấn đề là do 20% nguyên nhân, hay cụ thể hóa ở đây là 80% thành công trong đầu tư vào khu KTQP là do 20% nguyên nhân gây ra, tương tự, 80% thất bại trong đầu tư vào khu KTQP là do 20% nguyên nhân. Việc tìm ra các nguyên nhân này sẽ làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư.

Các biểu đồ Pareto là những biểu đồ giúp nhận biết và xác định ưu tiên cho các loại vấn đề, phản ánh các nguyên nhân gây ra vấn đề được sắp xếp theo tỷ lệ và mức độ ảnh hưởng của các nguyên nhân đến vấn đề, qua đó giúp chúng ta đưa ra các quyết định khắc phục các vấn đề một cách hữu hiệu, bởi vì chúng ta biết đâu là những nguyên nhân chủ yếu và quan trọng nhất để tập trung nguồn lực giải quyết. Biểu đồ (đồ thị) Pareto được xây dựng theo trình tự các bước sau:

- + Xác lập các kết quả đầu tư vào khu KTQP,
- + Xác định yếu tố thời gian của đồ thị,
- + Tổng cộng kết quả đầu tư là 100%. Tính tỷ lệ % cho từng kết quả,
- + Vẽ trục tung, trục hoành và chia các khoảng tương ứng với các đơn vị thích hợp trên các trục,
- + Vẽ các cột thể hiện từng sai hỏng theo thứ tự giảm dần, từ trái sang phải,
- + Viết tiêu đề nội dung và ghi tóm tắt các đặc trưng của số liệu được vẽ lên đồ thị,
- + Phân tích đồ thị: Những cột cao hơn thể hiện thành công (thất bại) trong đầu tư xảy ra nhiều nhất, cần được ưu tiên giải quyết.

**Lưu đồ (Flowchart): Lưu đồ còn được gọi là biểu đồ tiến trình, chỉ báo các** hoạt động của một quá trình công việc được sắp xếp theo một trình tự logic và

được thể hiện dưới dạng sơ đồ. Các công việc trong lưu đồ được thể hiện thông qua các biểu tượng đơn giản và rõ ràng. Qua lưu đồ, những người có liên quan nhận diện được công việc phải làm dễ dàng hơn là các đoạn văn mô tả.

Lập và sử dụng lưu đồ nhằm giúp cho việc kiểm soát quá trình thực hiện đầu tư vào khu KTQP, cụ thể là: (i) Giúp chúng ta nhìn nhận các hoạt động đầu tư như một quá trình hoàn chỉnh trong đó có các giai đoạn liên quan đến nhau; (ii) Xác định được vị trí của từng hoạt động trong hệ thống các hoạt động đầu tư vào khu KTQP; (iii) Xác định được mối quan hệ giữa từng hoạt động với các hoạt động khác trong các hoạt động đầu tư để từ đó có các can thiệp phù hợp nhằm giúp cho hoạt động đầu tư đem lại kết quả như mong muốn.

Các bước thực hiện khi sử dụng công cụ lưu đồ:

- Xác định điểm bắt đầu và kết thúc của một quá trình đầu tư,
- Ghi nhận hoặc liệt kê các hoạt động (các bước) của quá trình,
- Sử dụng biểu tượng tương ứng với từng hoạt động của quá trình,
- Vẽ lưu đồ thể hiện các hoạt động theo trình tự hiện tại,
- Xem xét lưu đồ và cải tiến quy trình,
- Vẽ lại lưu đồ theo quá trình cải tiến mới.

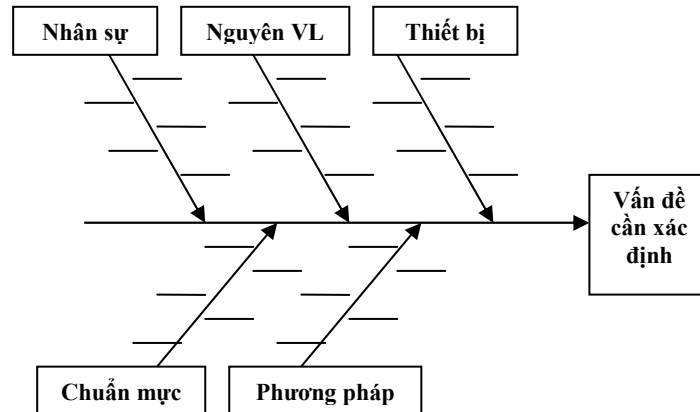
Với luận án, phương pháp lưu đồ được áp dụng xuyên suốt các chương, trong đó đầu tư vào khu KTQP được chia làm 3 giai đoạn, trong mỗi giai đoạn có nhiều hoạt động, các hoạt động đó liên quan đến nhau và tác động lẫn nhau, việc phân tích đầu tư theo lưu đồ giúp chúng ta đánh giá được thực trạng đầu tư cũng như đề xuất được các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư vào khu KTQP.

**Biểu đồ nhân quả (Cause-effect chart):** **Biểu đồ nhân quả hoặc biểu đồ xương cá** (Fishbone - vì có hình xương cá) được Kaoru Ishikawa (nên còn có tên là biểu đồ Ishikawa) sử dụng đầu tiên trong thập niên 1950 tại Nhật Bản. Thông thường một vấn đề hoặc một kết quả sẽ do nhiều nguyên nhân tạo ra. Đối với một dự án sản xuất kinh doanh thông thường người ta thường tập hợp thành 5 nhóm nguyên nhân (nhóm 5M) như sau:

- Men (Nhân sự).
- Material (Nguyên vật liệu).

- Machine (Máy móc thiết bị).
- Method (Phương pháp).
- Measurement (Đo đạc, đánh giá hoặc các chuẩn mực).

Gần đây còn bổ sung thêm một nhóm yếu tố môi trường (Environment) và do đó sẽ thành 6 nhóm (5M + E). Biểu đồ nhân quả cung cấp một phương pháp giúp xác định và tổ chức một cách có hệ thống các nguyên nhân có thể gây ra vấn đề.



#### Sơ đồ 1.4. Biểu đồ nhân quả áp dụng cho phân tích đầu tư

Các bước thực hiện biểu đồ nhân quả như sau:

- Xác định rõ và ngắn gọn vấn đề (hoặc kết quả) cần đạt được,
- Xác định các nguyên nhân có thể gây ra vấn đề dựa trên các yếu tố chính trong quản lý đầu tư vào khu KTQP (Ví dụ 5M + E),
  - Đối với từng nguyên nhân chính cần xác định các nguyên nhân nhánh (hay nguyên nhân phụ),
    - Phát triển sơ đồ bằng cách vẽ tất cả các nguyên nhân có thể ở các “cấp nguyên nhân” bằng các câu hỏi “vì sao?” càng chi tiết càng tốt,
    - Lựa chọn các nguyên nhân chủ chốt cần giải quyết,
    - Lập kế hoạch hành động đối với từng nguyên nhân, xác định biện pháp gì cần thực hiện, do ai thực hiện và thực hiện trong thời gian bao lâu.

Để xác định được đầy đủ các nguyên nhân có thể gây ra vấn đề, một phương pháp hỗ trợ tốt nhất là tập kích não (brainstorming), theo phương pháp này, chúng ta có thể tham khảo ý kiến của các bên liên quan và cả không liên quan đến hoạt

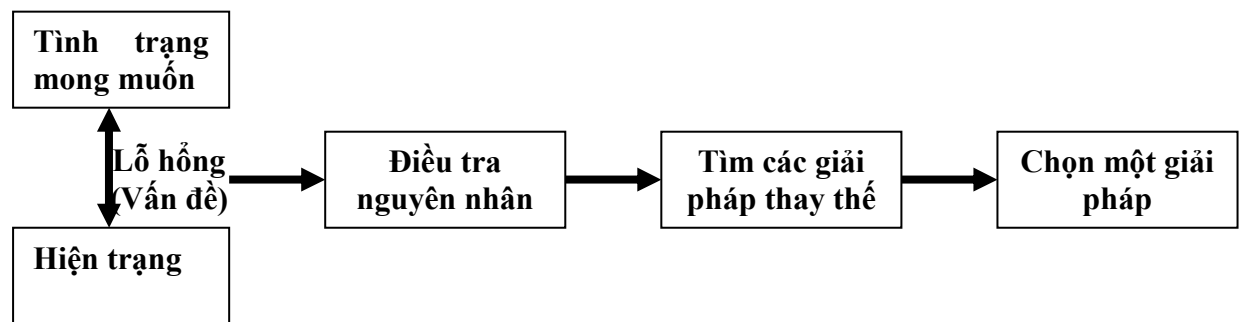
động đầu tư vào khu KTQP để cùng phân tích, thảo luận và đề xuất các ý kiến độc lập, trong số các ý kiến đó sẽ có những ý kiến phản ánh được những tác động của các hoạt động đầu tư đến kết quả và hiệu quả đầu tư.

#### 1.2.4. Phương pháp nghiên cứu chương giải pháp đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng

Trong chương này, theo truyền thống sẽ kết cấu thành hai phần: định hướng đầu tư phát triển và đề xuất các giải pháp đầu tư vào khu KTQP.

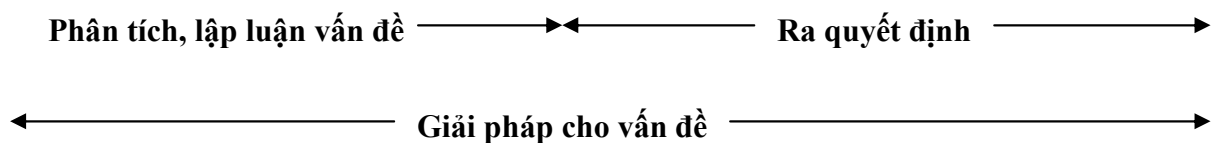
Việc định hướng các giải pháp cần căn cứ vào thực trạng đã được phân tích ở các chương trước và các yêu cầu phát triển các khu KTQP trong tương lai. Điều này có thể mô tả trong quy trình giải quyết vấn đề (xem sơ đồ 1.5):

**Nên như thế nào?**



**Tình trạng hiện tại là gì**

**Cụ thể các vấn đề gì? Các nguyên nhân gì? Có thể đưa ra biện pháp khắc phục nào?**



**Sơ đồ 1.5. Quy trình giải quyết vấn đề**

Một trong những công cụ được sử dụng trong phần này là phân tích SWOT trong đó sẽ xác định các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức khi quân đội tham gia đầu tư vào các khu KTQP.

#### ***Phép phân tích SWOT:***

Tình hình đầu tư vào các khu KTQP hiện nay ra sao? Mô hình quản lý đầu tư

có phù hợp hay không? Các nguồn lực cho hoạt động đầu tư được huy động như thế nào? Các kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu KTQP? Cần tìm các giải pháp cho đầu tư phát triển các khu KTQP trong những năm tiếp theo?

Chúng ta có thể sử dụng phương pháp nghiên cứu phân tích SWOT để thực hiện ý định của mình. Trước hết cần hiểu SWOT là gì? SWOT là chữ viết tắt của các chữ: S - Strength (mạnh), W - Weakness (Yếu), O - Opportunity (Cơ hội), T - Threatness (Đe dọa). Trên cơ sở đó chúng ta sẽ xây dựng bảng liệt kê SWOT theo bảng sau (xem bảng 1.4):

**Bảng 1.4. Bảng liệt kê SWOT của khu KTQP ABC**

<b>Các yếu tố mạnh (S)</b>	<b>Các yếu tố yếu (W)</b>
<b>Các cơ hội (O)</b>	<b>Các đe dọa (T)</b>

Việc liệt kê càng nhiều, càng chi tiết thì càng thuận lợi cho việc định hướng và đề xuất các giải pháp đầu tư vào khu KTQP. Sau khi xây dựng được bảng liệt kê SWOT chúng ta sẽ phối hợp các yếu tố SWOT và đề ra giải pháp đầu tư phù hợp. Việc phối hợp dựa trên nguyên tắc: Phát huy tích cực các mặt mạnh (S), khắc phục các mặt yếu (W), khai thác hay tận dụng các cơ hội (O) và hạn chế hay giảm bớt các đe dọa (T).

Các giải pháp được đề xuất sẽ được trình bày theo các hoạt động đầu tư của chu kỳ dự án, với cách này, chúng ta sẽ có được tổng thể đầy đủ các giải pháp đầu tư vào khu KTQP.

\*

\* \*

Đề tài “Đầu tư phát triển các khu kinh tế - quốc phòng ở Việt Nam hiện nay” cần được làm rõ những nội dung nghiên cứu và đề xuất các phương pháp áp dụng cho việc nghiên cứu. Chương 1 đã làm rõ luận án cần nghiên cứu 4 nội dung chính:

(i) Những vấn đề tổng quan về khu KTQP và đầu tư phát triển khu KTQP, (ii) Khảo sát tình hình đầu tư vào khu KTQP, (iii) Đánh giá tình hình đầu tư vào khu KTQP, (iv) Giải pháp đầu tư phát triển các khu KTQP và 4 nội dung này sẽ kết cấu thành 4 chương (từ chương 2 đến chương 5).

Các công cụ và phương pháp được áp dụng cho nghiên cứu từng chương căn cứ vào yêu cầu và nhiệm vụ của từng chương. Nhiệm vụ của chương 2 là phải làm rõ khái niệm khu KTQP, đặc điểm khu KTQP, nội dung đầu tư vào khu KTQP, kết quả, hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Những công cụ chủ yếu được áp dụng trong chương 2 là: logic dự án đầu tư phát triển, các mô hình tính toán hiệu quả đầu tư,... Nhiệm vụ của chương 3 là xác định tình hình đầu tư vào khu KTQP. Chương 3 sẽ đề cập đến tình hình các khu KTQP trước khi có đầu tư, xác định đối tượng, nội dung khảo sát, phỏng vấn. Kết quả nghiên cứu thực trạng đầu tư vào khu KTQP sẽ phân tích theo 3 giai đoạn của đầu tư. Các công cụ được áp dụng trong chương này có thể là mô hình phân tích các bên có liên quan và các mô hình phân tích khác, ví dụ phân tích theo trọng số, lưu đồ (theo các giai đoạn đầu tư),... Chương 4 với nhiệm vụ chính là xác định hiệu quả đầu tư vào khu KTQP, xác định các nguyên nhân tác động đến hiệu quả đầu tư. Những công cụ chính được sử dụng trong chương này là các phương pháp tính toán hiệu quả đầu tư, các phương pháp phân tích đánh giá trong đó tập trung ở: phân tích Pareto, lưu đồ, biểu đồ nhân quả,... Cần lưu ý rằng các phương pháp này cũng được áp dụng ở mức độ nhất định ở các chương khác. Nhiệm vụ của chương 5 là đề xuất các giải pháp đầu tư vào các khu KTQP và vì vậy nó bao gồm 2 phần chính: định hướng đầu tư phát triển và đề xuất giải pháp. Các công cụ chính trong chương này là quy trình giải quyết vấn đề, phép phân tích SWOT,...

Qua phân tích trên có thể thấy điểm mới trong chương 1 là đã hệ thống hoá, luận giải những phương pháp và công cụ cần thiết cho việc nghiên cứu đề tài về đầu tư phát triển các khu KTQP ở Việt Nam.

## Chương 2

# NHỮNG VẤN ĐỀ TỔNG QUAN VỀ KHU KINH TẾ - QUỐC PHÒNG VÀ ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN CÁC KHU KINH TẾ - QUỐC PHÒNG

### 2.1. Quan niệm về khu kinh tế quốc phòng

#### 2.1.1. Quan niệm về khu kinh tế

Để luận giải khái niệm khu KTQP, trước hết phải làm rõ khái niệm về khu kinh tế (Economic Zone). Mặc dù số lượng các khu kinh tế tương đối nhiều, nhưng khái niệm cụ thể về khu kinh tế lại rất nghèo nàn. Có thể lấy khái niệm về khu kinh tế được đề cập trong Luật Đầu tư năm 2005 làm ví dụ, theo đó: *“Khu kinh tế là không gian kinh tế riêng biệt, có môi trường đầu tư và kinh doanh đặc biệt thuận lợi cho các nhà đầu tư, có ranh giới địa lý xác định, được thành lập theo quy định của Chính phủ”*[117].

Từ khái niệm này chúng ta có thể rút ra một số đặc điểm (điều kiện cần) của khu kinh tế: là không gian kinh tế riêng biệt, gắn với một chức năng riêng nào đó (cửa khẩu, vùng kinh tế, ngành kinh tế,...); có môi trường đầu tư và kinh doanh thuận lợi, có dân cư sinh sống và được áp dụng những cơ chế, chính sách phát triển đặc thù, phù hợp với từng địa phương sở tại; có ranh giới địa lý xác định; được thành lập theo quy định của Chính phủ. Ngoài khái niệm được luật hóa về khu kinh tế trên, hiện nay chưa có tài liệu chính thức nào ở Việt Nam định nghĩa về khu kinh tế. Từ khái niệm trên đây, đối chiếu với thực tế các khu kinh tế ở nước ta hiện nay cho thấy khái niệm này đã phản ánh được về cơ bản thực tế ở các khu kinh tế, mặc dù mỗi loại hình khu kinh tế đều có những đặc trưng riêng.

Đối với khu kinh tế cửa khẩu (Border Economic Zone): *là một không gian kinh tế xác định, gắn với cửa khẩu có dân cư sinh sống và được áp dụng những cơ chế, chính sách phát triển đặc thù, phù hợp với đặc điểm từng địa phương sở tại nhằm mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất dựa trên việc qui hoạch, khai thác, sử dụng, phát triển bền vững các nguồn lực, do Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.*

Các khu kinh tế cửa khẩu (KTCK) có những đặc trưng cơ bản sau: (1) Cách

xa trung tâm kinh tế - chính trị - văn hóa nước mình; (2) Dân cư tại các khu KTCK các nước láng giềng có sự tương đồng nhau về văn hoá, truyền thống, tín ngưỡng tôn giáo;... (3) Có sự khác biệt về trình độ phát triển kinh tế - xã hội - môi trường và chất lượng cuộc sống; (4) Hợp tác và cạnh tranh là đặc trưng chủ yếu; (5) Hợp tác và giao lưu kinh tế dựa trên nguyên tắc tôn trọng chủ quyền của nhau, bình đẳng, các bên cùng có lợi.

Bên cạnh khái niệm về khu KTCK, hiện nay tồn tại nhiều loại hình khu kinh tế khác ví dụ khu kinh tế mở (Open Economic Zone), thậm chí các loại hình khu công nghiệp (Industrial Zone), khu chế xuất (Export - Processing Zone),... cũng có những nét tương đồng nhau và nhiều khi cũng được coi là một dạng của khu kinh tế. Mặc dù số lượng các khu kinh tế tương đối nhiều, nhưng khái niệm cụ thể về khu kinh tế vẫn chưa được xác định. Các chuyên gia cho rằng: Các khu kinh tế được thành lập đều đáp ứng yêu cầu địa lý (gần cảng biển, sân bay), nối kết dễ dàng với các trục giao thông huyết mạch của quốc gia và quốc tế; có điều kiện để đảm bảo về kết cấu hạ tầng, nhất là cung cấp điện, nước, lao động. Các khu kinh tế đều được hưởng chính sách ưu đãi đầu tư cao nhất (Ví dụ thuế thu nhập doanh nghiệp 10% được áp dụng trong 15 năm kể từ khi dự án đầu tư bắt đầu hoạt động kinh doanh, được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp 4 năm kể từ khi có thu nhập chịu thuế và giảm 50% số thuế phải nộp cho 9 năm tiếp theo, được giảm 50% thuế thu nhập cho người có thu nhập cao kể cả người Việt Nam và người nước ngoài làm việc tại các khu kinh tế. Ngoài ra, các dự án đầu tư vào khu kinh tế thuộc lĩnh vực công nghệ cao, có quy mô lớn, có ý nghĩa quan trọng trong việc phát triển ngành, lĩnh vực hay phát triển KTXH của khu vực sau khi được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, còn được hưởng thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp 10% suốt thời gian dự án).

Tóm lại, cho dù chưa có khái niệm chính thức về khu kinh tế, tuy nhiên, việc phân tích trên cũng cho thấy khái niệm về khu kinh tế theo Luật Đầu tư năm 2005 là rất gần với thực tiễn của các loại hình khu kinh tế ở nước ta hiện nay.

### **2.1.2. Khu kinh tế quốc phòng (National Defence Economic Zone)**

#### ***2.1.2.1. Quan niệm về khu kinh tế quốc phòng***

Khu KTQP là mô hình mới trong đường lối kết hợp kinh tế với quốc phòng và xây dựng thế trận QPAN ở nước ta, đây là mô hình với nhiều mục tiêu đan xen.



Có nhiều khái niệm về khu KTQP được đưa ra, xin viện dẫn một số khái niệm sau:

Từ điển Bách khoa quân sự do nhà xuất bản Quân đội nhân dân xuất bản năm 2004 đưa ra khái niệm khu KTQP là vùng lãnh thổ và dân cư thuộc các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển, được đầu tư xây dựng phát triển kinh tế gắn với quốc phòng - an ninh theo Quyết định số 277/2000/QĐ-TTg ngày 31.3.2000 của Thủ tướng Chính phủ; do quân đội đảm nhiệm, lấy đơn vị KTQP làm nòng cốt. Khu KTQP có nhiệm vụ xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội; khai thác tối đa tiềm năng đất đai để phát triển sản xuất, từng bước chuyển sang kinh tế hàng hoá với các loại cây trồng vật nuôi có giá trị kinh tế cao; bố trí lại dân cư trên địa bàn theo quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; bảo vệ môi trường sinh thái và sử dụng bền vững, hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên; phục hồi, bảo tồn và phát triển văn hoá truyền thống các dân tộc, nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, kết hợp bảo đảm quốc phòng - an ninh, hình thành các cụm làng xã biên giới tạo nên vành đai biên giới trong thế trận quốc phòng toàn dân bảo vệ tổ quốc (khái niệm 1).

Trong Quy chế hoạt động của đoàn KTQP ban hành theo Quyết định số 133/2004/QĐ-BQP của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng có đưa ra khái niệm khu KTQP là tên gọi tắt của dự án khu KTQP, do Bộ Quốc phòng làm chủ quản đầu tư hoặc khu vực được Bộ Quốc phòng xác định, có các đoàn KTQP đứng chân, nhằm thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội ở các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa, gắn với thế trận quốc phòng - an ninh trên các địa bàn chiến lược biên giới (khái niệm 2).

Qua hai khái niệm trên có thể thấy khái niệm đầu chủ yếu liên quan đến các nhiệm vụ mà các khu KTQP phải đảm nhận, khái niệm thứ hai coi khu KTQP là một dự án.

Để hình thành một khái niệm chuẩn hơn về khu KTQP, chúng ta có thể căn cứ vào các đặc điểm cơ bản về khu kinh tế, từ đó có được cách nhìn đầy đủ hơn về khu KTQP (xem bảng 2.1).

Như vậy, nếu xem xét từng đặc điểm cụ thể thì khu KTQP khó có thể được xem là khu kinh tế với đầy đủ các đặc trưng riêng có của nó. Căn cứ vào khái niệm 1 và 2 chúng ta có thể thấy khu KTQP gắn với khái niệm dự án đầu tư phát triển

kinh tế - xã hội gắn với mục tiêu quốc phòng, an ninh ở các vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới nhiều hơn. Thuật ngữ “khu” ở đây cần được hiểu một cách tương đối.

**Bảng 2.1. Các đặc điểm cơ bản của khu KTQP.**

<b>Đặc điểm</b>	<b>Khái niệm 1</b>	<b>Khái niệm 2</b>
là không gian kinh tế riêng biệt.	là vùng lãnh thổ và dân cư thuộc các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển.	dự án khu KTQP, do Bộ Quốc phòng làm chủ quản đầu tư hoặc khu vực được Bộ Quốc phòng xác định.
có môi trường đầu tư và kinh doanh thuận lợi.	Không có.	Không có.
có ranh giới địa lý xác định.	- các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển. - hình thành các cụm làng xã biên giới tạo nên vành đai biên giới.	- các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa, gắn với thể trận quốc phòng - an ninh trên các địa bàn chiến lược biên giới.
được thành lập theo quy định của chính phủ.	theo quyết định 277/2000/ QĐ-TTg ngày 31.3.2000 của Thủ tướng Chính phủ.	theo quyết định 277/2000/QĐ-TTg ngày 31.3.2000 của Thủ tướng Chính phủ.

Hiện nay, khái niệm về khu KTQP được xác định có phần rõ nét hơn, theo đó, khu KTQP là khu vực có ranh giới địa lý xác định bao gồm một số xã của một hoặc nhiều huyện, của một hoặc một số tỉnh, phù hợp với quy hoạch của địa phương, được cấp có thẩm quyền chấp thuận và nhằm thực hiện mục tiêu phát triển KTXH các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa gắn với xây dựng thể trận QP, AN trên địa bàn chiến lược biên giới. Cần phải xác định ranh giới, phạm vi vì đây là khu kinh tế thuộc dự án đầu tư để xây dựng cơ bản các hạng mục công trình thuộc kết cấu hạ tầng, phát triển hàng hoá, di dân, quy hoạch trồng rừng,..., nếu không có

ranh giới, phạm vi xác định sẽ không thể quy hoạch và xây dựng kế hoạch cấp vốn. Tính tương đối của ranh giới, phạm vi còn thể hiện ở chỗ nó có thể được tiếp tục mở rộng khi tính hiệu quả rõ ràng, nguồn ngân sách cho phép nhân rộng mô hình theo hướng vừa mở rộng các khu đã có, vừa xây dựng các khu mới [112].

Để đưa ra một khái niệm khoa học, đầy đủ hơn về khu KTQP, chúng ta sẽ xem xét một số đặc điểm riêng biệt về đầu tư vào các khu KTQP.

#### **2.1.2.2. Đặc điểm riêng biệt về đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng**

**Một là, đầu tư vào các khu KTQP thực chất là đầu tư vào các dự án phát triển.** Theo logic chung của một dự án đầu tư phát triển tương tự dự án đầu tư vào khu KTQP được hiểu thông qua các văn bản pháp quy liên quan, chúng ta có thể tóm lược thông qua một số nội dung chủ yếu là mục tiêu tổng quát, nhiệm vụ của dự án và các chính sách liên quan.

**Mục tiêu tổng quát:** Nâng cao nhanh đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào ở các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa (vùng mà khu KTQP hướng tới); tạo điều kiện để đưa các vùng này thoát khỏi tình trạng nghèo nàn, lạc hậu, chậm phát triển, hoà nhập vào sự phát triển chung của cả nước, góp phần bảo đảm trật tự an toàn xã hội, AN, QP.

#### **Nhiệm vụ của dự án:**

- Phát triển cơ sở hạ tầng địa phương nơi dự án phù hợp với quy hoạch sản xuất và bố trí lại dân cư. Đào tạo cán bộ xã, bản, làng, phum, sóc. Đẩy mạnh phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp, gắn với chế biến và tiêu thụ sản phẩm.

- Quy hoạch và xây dựng các trung tâm cụm xã, ưu tiên đầu tư xây dựng các công trình về y tế, giáo dục, dịch vụ thương mại, cơ sở sản xuất tiểu thủ công nghiệp, cơ sở phục vụ sản xuất và phát thanh truyền hình. Quy hoạch, bố trí lại dân cư ở những nơi cần thiết.

**Một số chính sách chủ yếu liên quan đến dự án:** Chính sách đất đai; chính sách đầu tư tín dụng; chính sách thuế; chính sách nguồn nhân lực.

Tạo điều kiện và thực hiện dự án là nhiệm vụ của các bộ, ngành liên quan, nhưng để dự án thành công không thể thiếu được sự đóng góp của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước (dạng dự án đầu tư vào khu KTQP).

Để phân tích một cách chi tiết, chúng ta có thể xem xét vấn đề này thông qua

khung logic của đầu tư phát triển:

- Mục tiêu chính của dự án bao gồm các mục tiêu phát triển kinh tế trong mối quan hệ với đảm bảo ANQP. Theo Quyết định số 277/2000/QĐ-TTg ngày 31.3.2000 của Thủ tướng Chính phủ, đầu tư phát triển các khu KTQP là xây dựng phát triển kinh tế gắn với QPAN, nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, kết hợp bảo đảm QPAN, hình thành các cụm làng xã biên giới tạo nên vành đai biên giới trong thế trận quốc phòng toàn dân bảo vệ tổ quốc.

- Những mục tiêu này được cụ thể hóa bằng các nhiệm vụ: xây dựng cơ sở hạ tầng KTXH; khai thác tối đa tiềm năng đất đai để phát triển sản xuất, từng bước chuyển sang kinh tế hàng hoá với các loại cây trồng vật nuôi có giá trị kinh tế cao; bố trí lại dân cư trên địa bàn theo quy hoạch phát triển KTXH; bảo vệ môi trường sinh thái và sử dụng bền vững, hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên; phục hồi, bảo tồn và phát triển văn hoá truyền thống các dân tộc.

- Để thực hiện các nhiệm vụ này, các dự án đầu tư phải tiến hành các hoạt động xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật - xã hội (xây mới hoặc tu bổ, sửa chữa, nâng cấp, mở rộng): đường xá, kênh mương, trạm tưới tiêu (thủy lợi); trường học, bệnh viện, trạm biến thế, hệ thống nước sinh hoạt, điểm dân cư; xây dựng các cơ sở chế biến; hoạt động đầu tư phát triển sản xuất: khai hoang trồng lúa nước và hoa màu, phát triển sản xuất cây dài ngày, cây công nghiệp, phát triển đàn ong, đàn bò, gia súc, gia cầm nói chung; hoạt động đầu tư trồng mới rừng, khoanh nuôi tái sinh rừng.

- Các nguồn lực (đầu vào) cho các hoạt động đầu tư vào các khu KTQP bao gồm: vốn đầu tư (được thể hiện bằng tổng vốn đầu tư các dự án bao gồm vốn từ nhiều nguồn như phát triển sản xuất nông - lâm nghiệp; xây dựng cơ sở hạ tầng; khuyến nông, khuyến lâm; rà phá bom mìn,...), nhân lực (cho các giai đoạn tiền đầu tư, đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư), tài nguyên (nguyên nhiên vật liệu, tài nguyên thiên nhiên đảm bảo cho các dự án hoạt động), công nghệ, phương pháp phù hợp.

Từ những lập luận trên, chúng ta có thể xây dựng logic một dự án đầu tư vào khu KTQP (xem bảng 2.2).

Để cụ thể hóa logic này, chúng ta xem xét một dự án cụ thể “Dự án đầu tư xây dựng khu KTQP Mẫu Sơn” nằm trên địa bàn ba huyện Cao Lộc, Lộc Bình và

Đình Lập tỉnh Lạng Sơn (xem bảng 2.3).

Như vậy, một dự án đầu tư vào khu KTQP thường có quy mô nhỏ, không quá phức tạp về kỹ thuật, tuy nhiên nó lại liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau trong đó tập trung vào xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông, thủy lợi, nông nghiệp, đời sống cộng đồng và vì vậy dự án thường liên quan đến nhiều bên và đòi hỏi phải quản lý dự án một cách hợp lý, khoa học.

**Bảng 2.2. Logic dự án đầu tư vào khu KTQP**

<b>Mục tiêu tổng thể</b>	Đảm bảo an ninh biên giới trên cơ sở phát triển kinh tế của người dân địa phương.
<b>Mục tiêu đầu tư</b>	Hình thành các khu KTQP ở các vùng sâu, vùng xa có khó khăn về kinh tế và tình hình trật tự an ninh phức tạp.
<b>Nhiệm vụ dự án</b>	Thực hiện dự án xây dựng khu KTQP tại địa điểm X.
<b>Các kết quả</b>	Khu thương mại, đường giao thông, trạm thu phát truyền hình, trạm y tế, trường học, hệ thống nước sạch, di dân dân, trồng rừng, ổn định sản xuất,...
<b>Các hoạt động</b>	Khảo sát, lập dự án; đấu thầu tuyển chọn các nhà thầu; thiết kế; xây dựng; trang bị; tiến hành di dân; đào tạo, hướng dẫn; trồng rừng; sản xuất; tiêu thụ sản phẩm; ổn định đời sống văn hóa, xã hội,....
<b>Các đầu vào</b>	Vốn đầu tư, nguồn nhân lực (quản lý, triển khai dự án), tài nguyên (đất đai, nguồn nước, nguyên nhiên vật liệu,...).

Đầu tư phát triển đòi hỏi phải đảm bảo yêu cầu phát triển bền vững. Phát triển bền vững (Sustainable Development) là khái niệm mới được đúc rút từ kinh nghiệm phát triển của nhiều quốc gia trên thế giới từ trước tới nay, phản ánh xu thế của thời đại và định hướng tương lai của loài người. Những kinh nghiệm này nhằm chỉ ra con đường phát triển bền vững, cân bằng giữa nhu cầu về phát triển, bảo vệ môi trường và xây dựng một xã hội công bằng. Đây cũng là nguyên tắc khi đầu tư vào khu KTQP cần tuân thủ.

Ủy ban Thế giới về môi trường và phát triển đã đưa ra định nghĩa về phát triển bền vững, theo đó phát triển bền vững là sự phát triển đáp ứng được các nhu cầu hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng các nhu cầu của các thế hệ tương lai.

Có thể triển khai định nghĩa này như sau: Phát triển bền vững là một sự phát

triển lành mạnh, trong đó sự phát triển của cá nhân này không làm thiệt hại đến lợi ích của cá nhân khác. Sự phát triển của cá nhân không làm thiệt hại đến lợi ích của cộng đồng. Sự phát triển của cộng đồng người này không làm thiệt hại đến lợi ích của cộng đồng người khác. Sự phát triển của thế hệ hôm nay không xâm phạm đến lợi ích của các thế hệ mai sau. Sự phát triển của loài người không đe dọa sự sống còn hoặc làm suy giảm nơi sinh sống của các loài khác trên hành tinh.

**Bảng 2.3. Logic dự án đầu tư xây dựng khu KTQP Mẫu Sơn**

<b>Mục tiêu tổng thể</b>	Đảm bảo an ninh biên giới trên cơ sở phát triển kinh tế của người dân địa phương.
<b>Mục tiêu đầu tư</b>	Hình thành khu KTQP ở 12 xã vùng sâu, vùng xa có khó khăn về kinh tế và tình hình trật tự an ninh phức tạp.
<b>Nhiệm vụ dự án</b>	Thực hiện dự án xây dựng khu KTQP Mẫu Sơn tại 12 xã thuộc ba huyện Cao Lộc, Lộc Bình, Đình Lập, tỉnh Lạng Sơn.
<b>Các kết quả</b>	Khu thương mại, đường giao thông, trạm thu phát truyền hình, trạm y tế, trường học, hệ thống nước sạch, di dân dân, trồng rừng, ổn định sản xuất,...
<b>Các hoạt động</b>	Khảo sát, lập dự án; đấu thầu tuyển chọn các nhà thầu; thiết kế; xây dựng; trang bị; tiến hành di dân; đào tạo, hướng dẫn; trồng rừng; sản xuất; tiêu thụ sản phẩm; ổn định đời sống văn hóa xã hội,....
<b>Các đầu vào</b>	Vốn đầu tư: 32.425 triệu VND, nguồn nhân lực (quản lý: chủ yếu là đoàn KTQP Mẫu Sơn, triển khai dự án: chủ yếu là các nhà thầu và cộng đồng dân cư), tài nguyên (đất đai: thuộc 12 xã thuộc 3 huyện Cao Lộc, Lộc Bình và Đình Lập thuộc tỉnh Lạng Sơn..., nguồn nước, nguyên nhiên vật liệu,... liên quan được xác định cụ thể trong dự án).

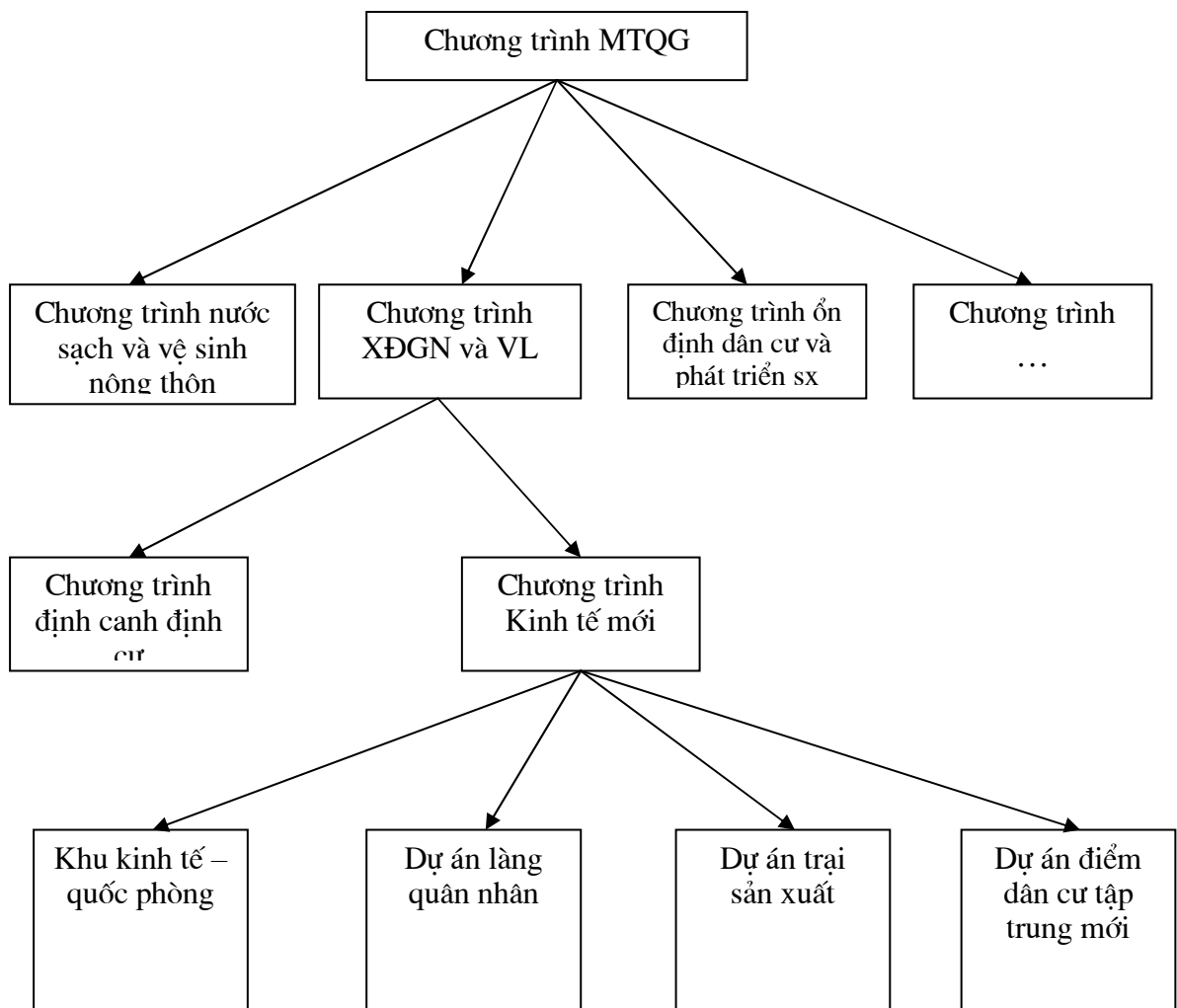
*Nguồn: “Dự án đầu tư khu KTQP Mẫu Sơn”, Cục Kinh tế, BQP.*

Khái niệm về phát triển bền vững thực chất là một sự phát triển có tính tổng hợp cao và có hệ thống. Ngày nay các ý tưởng của phát triển bền vững được ứng dụng trong hầu hết các nghiên cứu phát triển, đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Điều này cho phép các nước trong quá trình phát triển của mình tránh được những hậu quả mà trước đây các nước công nghiệp đã gặp phải.

áp dụng nguyên tắc này vào đầu tư phát triển các khu KTQP chúng ta phải đảm bảo mối quan hệ giữa: lợi ích phát triển KTXH của địa phương nơi có khu KTQP với lợi ích ANQP ; lợi ích phát triển hiện tại với những lợi ích trong tương lai. Đặc biệt đầu tư phải đảm bảo nguyên tắc “lấy dự án nuôi dự án” tức là đầu tư vào khu KTQP phải tạo ra một năng lực mới, đảm bảo khi kết thúc đầu tư, kết quả đầu tư có thể phát huy lâu dài và các kết quả đó có thể hỗ trợ phát triển các khu KTQP mới.

**Hai là, đầu tư vào các khu KTQP có sự lồng ghép giữa đầu tư theo dự án và đầu tư theo chương trình.**

Thực tế cho thấy, đầu tư vào khu KTQP bao gồm nhiều chương trình, dự án khác nhau, có thể thấy được điều này qua xem xét sơ đồ các chương trình, dự án theo chương trình mục tiêu quốc gia (xem sơ đồ 2.1).



**Sơ đồ 2.1. Các chương trình, dự án theo chương trình mục tiêu quốc gia.**

Khu KTQP là sự lồng ghép giữa hai nhiệm vụ: phát triển kinh tế - văn hoá - xã hội và củng cố QPAN cho một “khu vực”, một “vùng” cụ thể trên một địa bàn chiến lược đã được hoạch định trước trong chương trình của Chính phủ và dự án của Bộ Quốc phòng. Khu KTQP chứa trong lòng nó nội dung tổng hợp trên tất cả các lĩnh vực chính trị - kinh tế - văn hoá - xã hội - quốc phòng - an ninh. Do đó, các dự án đầu tư vào các khu KTQP là sự lồng ghép với các cấu phần thuộc chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa. Đầu tư vào các khu KTQP bao gồm đầu tư theo chương trình và đầu tư theo dự án. Các chương trình này bao gồm: chương trình ổn định sản xuất nông lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm, chương trình trồng rừng (CT661) tại các khu KTQP, chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn tại các khu KTQP, chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP. Như vậy, nếu không có sự phối hợp chặt chẽ giữa đầu tư theo chương trình và đầu tư theo dự án thì rất có thể sẽ xảy ra tình trạng đầu tư trùng lặp dẫn tới thừa công trình hoặc hạng mục công trình, nhưng đồng thời lại thiếu các công trình, hạng mục công trình khác mà với tổng vốn đầu tư đó có thể đầu tư đồng bộ. Sự phối hợp tốt giữa các nội dung đầu tư theo chương trình và đầu tư theo dự án sẽ tạo thuận lợi cho hoạt động đầu tư chung, nâng cao chất lượng các công trình, hạng mục công trình đầu tư, tiết kiệm vốn đầu tư và từ đó nâng cao hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP.

***Ba là, nguồn vốn đầu tư phát triển cho các dự án chủ yếu là từ ngân sách nhà nước.***

Khả năng thu hồi vốn của các công trình hạ tầng miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo là rất thấp thậm chí bằng không vì khả năng phát triển KTXH các vùng này là rất thấp. Thêm vào đó là mức thu nhập của đồng bào các dân tộc còn thấp nên việc huy động nội lực là rất khó. Bởi vậy, nguồn vốn cho đầu tư phát triển hạ tầng miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo chủ yếu là từ ngân sách nhà nước, cùng với sự đóng góp công sức của người dân địa phương.

Mặt khác, sự phát triển đòi hỏi một chiến lược phân bổ nguồn vốn một cách hợp lý không chỉ giữa các yếu tố trong hệ thống hạ tầng, mà còn yêu cầu phân bổ vốn đầu tư hợp lý giữa các lĩnh vực hạ tầng và các lĩnh vực phát triển kinh tế, xã



hội, văn hoá. Trong điều kiện nguồn vốn ngân sách còn hạn hẹp, nếu quá nhấn mạnh đến lĩnh vực hạ tầng sẽ ảnh hưởng tới các nguồn lực cho sự phát triển của các lĩnh vực khác. Mặt khác, xây dựng hạ tầng nông thôn trong điều kiện thiếu những thể chế tài chính, kinh tế chặt chẽ thì xây dựng các công trình hạ tầng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa là một trong những lĩnh vực chứa nhiều khả năng thất thoát và tham nhũng nhất. Vì vậy, để đảm bảo vốn đầu tư phát triển hạ tầng nông thôn đòi hỏi phải có biện pháp để huy động các nguồn lực trong dân đồng thời phải có cơ chế để quản lý chặt chẽ nguồn vốn đầu tư.

***Bốn là, đầu tư phát triển khu KTQP đòi hỏi quy hoạch tổng thể trong phát triển hạ tầng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, phối kết hợp giữa các loại hạ tầng trong một hệ thống đồng bộ là yêu cầu quan trọng để đảm bảo hiệu quả đầu tư.***

Hạ tầng kinh tế - xã hội thể hiện tính hệ thống cao. Tính hệ thống này liên quan đến sự phát triển đồng bộ, tổng thể kinh tế - xã hội. Bởi vậy việc quy hoạch đồng bộ, hợp lý trong sự phối kết hợp giữa các loại hạ tầng sẽ giảm tối đa chi phí và tăng được tối đa công dụng, hiệu năng. Điều đó không chỉ có ý nghĩa về kinh tế mà còn có ý nghĩa lớn về bố trí dân cư. Các công trình hạ tầng là một yếu tố quan trọng tham gia vào quá trình sinh hoạt của người dân. Quy hoạch đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng có tính quyết định đối với quy hoạch bố trí dân cư. Đặc điểm này liên quan đến đặc điểm đầu tư vào các khu KTQP là sự lồng ghép giữa đầu tư theo dự án và đầu tư theo chương trình.

***Năm là, các công trình hạ tầng trong khu KTQP có quy mô nhỏ, đối tượng hưởng lợi và địa điểm công trình thường trong một xã (hoặc một số xã); hoạt động đầu tư, xây dựng không thuộc cấp trung ương quản lý, không phải tuân thủ các quy phạm trong đầu tư, xây dựng.***

Công trình cơ sở hạ tầng ở các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo thường là những công trình hạ tầng có quy mô nhỏ, thậm chí rất nhỏ như: xây dựng nhà mẫu giáo, lớp học, trạm y tế hay làm cầu treo qua sông suối,... cho các làng, bản, xã. Mặt khác những công trình này sử dụng lượng vốn đầu tư rất nhỏ, tính chất kỹ thuật không phức tạp nên không thuộc thẩm quyền quản lý của các cấp trung ương, đồng thời cũng không phải tuân thủ đầy đủ các quy phạm trong đầu tư

và xây dựng. Đây chính là thách thức, khó khăn đối với hoạt động quản lý để đảm bảo hiệu quả đầu tư của các dự án đầu tư vào khu KTQP.

**Sáu là, đầu tư phát triển khu KTQP thực hiện ở các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo (các xã đặc biệt khó khăn),..., nên việc vận chuyển vật liệu, máy móc, quản lý rất khó khăn và tốn kém.**

Giao thông, thông tin liên lạc,..., ở miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo còn rất lạc hậu, thiếu thốn. Nhiều nơi chỉ có đường đất và không thể đi lại vào mùa mưa hay có quá nhiều sông suối mà không có cầu bắc qua,... Những điều đó đã gây trở ngại việc vận chuyển vật liệu, máy móc, thiết bị đồng thời làm gia tăng thời gian và chi phí đầu tư. Suất vốn đầu tư vào các khu KTQP thường lớn hơn nhiều so với đầu tư vào các khu vực khác. Do vậy cần phải có kế hoạch chi tiết và quản lý chặt chẽ để đảm bảo việc vận chuyển và tiết kiệm chi phí.

Do những đặc điểm trên, cùng với suất vốn đầu tư theo dự toán không cao nên việc đấu thầu lựa chọn nhà thầu có năng lực thực hiện các gói thầu ở các dự án đầu tư vào khu KTQP là rất khó khăn.

**Bảy là, tính hiệu quả của hoạt động đầu tư phát triển khu KTQP phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó yếu tố cơ bản là tiến độ đầu tư.**

Các công trình hạ tầng không hoàn thành đúng tiến độ sẽ gây ra nhiều thiệt hại đáng kể về kinh tế. Nếu chậm hoàn thành, các công trình sẽ chậm đưa vào vận hành, mà chậm đưa vào sử dụng, có nghĩa là tổn động vốn đồng thời ảnh hưởng tới chất lượng công trình. Đây sẽ là một nguyên nhân cơ bản làm giảm hiệu quả kinh tế của các công trình hạ tầng nông thôn. Mặt khác, các công trình này lại là yêu cầu cấp thiết để cải thiện đời sống người dân vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo nên cần sớm hoàn thành để thực hiện thắng lợi mục tiêu mà Đảng và Nhà nước đã đề ra. Để khắc phục điều này, tất yếu phải có nguồn vốn tập trung cần thiết để đầu tư xây dựng trong một thời gian ngắn nhất, từ đó có thể đưa công trình sớm nhất vào sử dụng.

**Tám là, việc sử dụng, duy trì, bảo quản trong quá trình vận hành các kết quả đầu tư gặp nhiều khó khăn, ảnh hưởng tới hiệu quả hoạt động đầu tư.**

Người dân miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo chính là đối tượng thụ hưởng các kết quả của hoạt động đầu tư vào khu KTQP, là những người trực

tiếp quản lý và vận hành các công trình hạ tầng. Tuy nhiên, dân trí của các vùng này còn rất thấp, ít được tiếp cận với các thành quả của sự phát triển nên trong quá trình sử dụng có thể không khai thác tốt các kết quả đầu tư hoặc không có ý thức duy trì, bảo quản, bảo dưỡng công trình. Mặt khác, các công trình hạ tầng khu KTQP dễ bị tác động của các yếu tố môi trường tự nhiên và con người. Bởi vậy, kế hoạch quản lý sau đầu tư có ý nghĩa quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả đầu tư nên trong quá trình chuẩn bị đầu tư cần phải có kế hoạch cho việc quản lý công trình.

Qua những phân tích trên, chúng ta có thể thấy khu KTQP thực chất là một bộ phận của chương trình 135 của Chính phủ giao cho quân đội đảm nhiệm, theo đó, có thể đưa ra khái niệm về khu KTQP như sau: Khu KTQP là không gian kinh tế đặc thù, do Chính phủ giao cho quân đội làm chủ đầu tư, được xây dựng dưới dạng mô hình dự án đầu tư phát triển kinh tế phức hợp mà các đoàn KTQP của quân đội làm lực lượng nòng cốt, nhằm mục đích tổ chức, xây dựng phát triển kinh tế - xã hội gắn với xây dựng quốc phòng, an ninh trên các địa bàn có vị trí chiến lược quan trọng về quốc phòng, an ninh của quốc gia.

## **2.2. Hoạt động đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng**

### **2.2.1. Hoạt động đầu tư phân theo các giai đoạn đầu tư**

Với quan điểm đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư vào các dự án phát triển thì hoạt động đầu tư vào các khu KTQP có thể được phân thành ba giai đoạn: tiền đầu tư, đầu tư, vận hành các kết quả đầu tư.

**Giai đoạn tiền đầu tư:** Kết quả cuối cùng của giai đoạn này là dự án được xây dựng và thẩm định. Trong giai đoạn này các hoạt động chính bao gồm: nghiên cứu phát hiện cơ hội đầu tư, nghiên cứu tiền khả thi, nghiên cứu khả thi và thẩm định các dự án. Các dự án đầu tư vào khu KTQP mang tính khả thi cao sẽ là cơ sở cho việc triển khai thực hiện cũng như vận hành dự án trong tương lai, từ đó nâng cao hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP. Kết quả của giai đoạn này phụ thuộc vào nhiều yếu tố trong đó tập trung vào: Công tác quy hoạch các khu KTQP; lựa chọn tư vấn lập và thẩm định dự án; chi phí cho công tác lập và thẩm định; tổ chức công tác lập và thẩm định dự án; vai trò của các bên liên quan (đặc biệt là chính quyền địa phương trong cung cấp các thông tin chính xác cho dự án).

Việc đánh giá kết quả của giai đoạn này thể hiện ở việc so sánh sự sai lệch

giữa dự kiến và thực tế triển khai và vận hành các dự án trong tương lai hoặc đánh giá trực tiếp từ các dự án được lập và thẩm định.

**Giai đoạn đầu tư:** Với mục tiêu là tạo ra các công trình và hạng mục công trình theo yêu cầu của dự án về thời gian, chi phí và chất lượng và vì vậy, kết quả và hiệu quả của giai đoạn này sẽ được đánh giá tập trung ở các kết quả về chi phí thực hiện, thời gian thực hiện, chất lượng các công trình được đầu tư trong phạm vi đã được xác định của từng dự án khu KTQP. Điều này phụ thuộc vào năng lực của các ban quản lý dự án; chất lượng của các nhà thầu; sự phối hợp của các bên liên quan; khả năng huy động vốn và các nguồn lực khác.

Để đánh giá giai đoạn này chúng ta có thể sử dụng các phương pháp phỏng vấn, nghiên cứu hồ sơ, đánh giá theo phương pháp chuyên gia,... Việc so sánh lưu ý đến một số vấn đề: so sánh với dự án được lập và thẩm định; tính đến các yếu tố thực tế phát sinh; so sánh với các dự án tương tự trong cùng thời điểm (ví dụ dự án của tư nhân); chất lượng các dự án được đầu tư có thể được đánh giá thông qua việc sử dụng các kết quả đầu tư của các bên thụ hưởng.

**Giai đoạn vận hành kết quả đầu tư:** Trong giai đoạn này các công trình và hạng mục công trình đầu tư (kết quả đầu tư) được đưa vào sử dụng sẽ phát huy tác dụng, vì vậy kết quả và hiệu quả sẽ được đánh giá trên cơ sở mức độ, chất lượng sử dụng các kết quả đầu tư. Các nhân tố chính tác động trong giai đoạn này là khả năng thụ hưởng của bên thụ hưởng và quản lý sau đầu tư.

Các tiêu thức đánh giá có thể bao gồm: số người thụ hưởng (trực tiếp/gián tiếp); thời gian thụ hưởng (thực tế so với dự kiến); mức độ thụ hưởng (số người thụ hưởng/1 tỷ VND vốn đầu tư); suất vốn đầu tư.

### **2.2.2. Hoạt động đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng phân theo các nội dung đầu tư**

Như trên đã đề cập thực chất đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư phát triển, vì vậy, nội dung chính của đầu tư đã được thể hiện ở các kết quả đầu tư như khu thương mại, đường giao thông, trạm thu phát truyền thanh, truyền hình, trạm y tế, trường học, hệ thống nước sạch, di dân dân, trồng rừng, ổn định sản xuất,... Những kết quả này căn cứ vào thực chất đối tượng mà dự án các khu KTQP hướng đến.

Thông tư số 41/UB-TT ngày 08.01.1996 Ủy ban Dân tộc và Miền núi đã ban

hành quy định tiêu chí từng khu vực ở vùng dân tộc và miền núi gồm 5 tiêu chí: điều kiện tự nhiên và địa bàn cư trú, cơ sở hạ tầng, các yếu tố xã hội, điều kiện sản xuất và đời sống. Thông qua quá trình dân chủ công khai bình chọn từ nhân dân các địa phương đến thẩm định, duyệt của các cấp chính quyền địa phương, các bộ ngành trung ương đã phân định địa bàn miền núi, vùng cao thành 3 khu vực theo trình độ phát triển.

*Khu vực I - Khu vực bước đầu phát triển: Gồm các trung tâm đô thị, các thị trấn, các khu công nghiệp. Nét nổi bật của khu vực này là kinh tế hàng hoá phát triển khá, có trình độ phát triển kinh tế - xã hội bằng mức bình quân chung của cả nước; cơ sở hạ tầng đã hình thành, bước đầu phục vụ tốt cho sản xuất và đời sống của đồng bào dân tộc; giao thông khá thuận lợi, hệ thống điện, thủy lợi, nước sạch, trường học, bệnh xá, phát thanh truyền hình đáp ứng được cơ bản nhu cầu cấp thiết; trình độ dân trí, đời sống văn hoá - xã hội cộng đồng khá tiên bộ, được áp dụng khung chính sách chung của cả nước và có thể cùng cả nước bước vào thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá; là vùng động lực phát triển chính của các tỉnh, hoặc vùng miền núi.*

*Khu vực II - Khu vực đệm giữa khu vực I và khu vực III : Khu vực tạm thời ổn định, cơ sở hạ tầng đã hình thành nhưng chưa được hoàn chỉnh; điều kiện sản xuất chưa ổn định, trình độ dân trí thấp; đời sống đồng bào tạm ổn định nhưng chưa vững chắc.*

*Khu vực III - Khu vực khó khăn: Tiêu chí xác định xã khu vực III - xã đặc biệt khó khăn gồm:*

Địa bàn gồm các xã vùng sâu, vùng xa, vùng cao hẻo lánh, vùng biên giới, hải đảo. Khoảng cách của các xã này đến khu vực động lực phát triển trên 20 km.

Cơ sở hạ tầng chưa được xây dựng, hoặc còn tạm bợ. Giao thông rất khó khăn, không có đường ô tô vào các xã. Các công trình điện, thủy lợi, nước sạch, trường học, bệnh xá, dịch vụ khác rất thấp kém hoặc không có.

Các yếu tố xã hội chưa đạt mức tối thiểu. Dân trí quá thấp, tỷ lệ mù chữ và thất học trên 60%, bệnh tật nhiều, tập tục lạc hậu, không có thông tin, vv...

Điều kiện sản xuất còn rất khó khăn, thiếu thốn. Sản xuất mang tính tự túc, tự cấp, chủ yếu phát rừng làm nương rẫy, du canh du cư.

Số hộ nghèo đói chiếm trên 60% số hộ của xã. Đời sống thực sự khó khăn, nạn đói thường xuyên xảy ra.

Năm 1998 với 5 tiêu chí khó khăn trên thì cả nước có 1.557 xã vùng cao, vùng sâu, vùng giáp biên, vùng căn cứ kháng chiến; có 799.034 hộ với 4.533.598 người, chiếm tỷ lệ 25.8% dân số của các tỉnh miền núi và vùng dân tộc. Những xã này được gọi là xã đặc biệt khó khăn.

Theo cách phân loại trên thì đối tượng đầu tư của các khu KTQP thuộc về khu vực III – khu vực khó khăn. Những nội dung chính của đầu tư là cùng với các chương trình lồng ghép khác sẽ tiến hành các hoạt động đầu tư mang tính hỗ trợ, thúc đẩy phát triển trong đó tập trung chủ yếu vào đầu tư cơ sở hạ tầng như các loại công trình: giao thông, điện, thủy lợi, nước sinh hoạt, trạm y tế, trường học, chợ, các công trình khai hoang, thông tin liên lạc của xã và trung tâm cụm xã. Vai trò của cơ sở hạ tầng đối với các xã đặc biệt khó khăn (khu vực khu KTQP) là rất lớn:

*Một là, kết cấu hạ tầng phát triển sẽ trực tiếp tác động đến các vùng nghèo, hộ nghèo bằng cách nâng cao điều kiện sống của họ.*

*Hai là, phát triển hạ tầng là cách thức phân bố rộng khắp những thành tựu của sự phát triển, tạo lập sự công bằng, góp phần giảm thiểu bất bình đẳng về mặt xã hội cho người nghèo.*

*Ba là, cơ sở hạ tầng góp phần thúc đẩy sản xuất phát triển, nâng cao thu nhập cho người nghèo, thực hiện xoá đói giảm nghèo.*

*Bốn là, cơ sở hạ tầng là cầu nối giữa miền núi, vùng sâu, vùng xa với bên ngoài góp phần mở rộng thị trường và giao lưu kinh tế - văn hoá - xã hội.*

*Năm là, kết cấu hạ tầng phát triển mở ra khả năng thu hút các luồng vốn đầu tư đa dạng.*

*Sáu là, kết cấu hạ tầng không chỉ phục vụ cuộc sống mà còn góp phần bảo vệ đất nước và giữ vững an ninh, là sợi dây liên kết giữa Đảng và Nhà nước với đồng bào các dân tộc miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo nói chung, khu KTQP nói riêng.*

Bên cạnh những nội dung đầu tư trên, đầu tư vào khu KTQP còn bao gồm những nội dung đầu tư liên quan đến:

- Định canh, định cư cho dân du canh, du cư, chuẩn bị tái định cư cho các dự

án quan trọng của nhà nước; ổn định cuộc sống đồng bào tại chỗ, kể cả dân di cư tự do đến sống trên địa bàn. Xây dựng địa bàn vững mạnh về QPAN và kinh tế - xã hội; tạo điều kiện để đưa đồng bào đến vùng dự án thực hiện mục tiêu là xoá đói giảm nghèo và củng cố QPAN, thay đổi cơ cấu dân cư vùng dự án;

- Tạo nên những yếu tố bước đầu cho sự phát triển kinh tế hàng hoá, hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư; tổ chức dịch vụ hai đầu; chuyển giao công nghệ đến tận người dân; tạo mô hình mẫu và tổ chức hướng dẫn nghiệp vụ;

- Nâng cao đời sống vật chất, văn hoá, tinh thần cho nhân dân; bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ cán bộ địa phương; bảo tồn và phát triển văn hoá truyền thống các dân tộc thiểu số.

### **2.2.3. Tổ chức chỉ đạo và điều hành, cơ chế quản lý hoạt động đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

#### ***2.2.3.1. Tổ chức chỉ đạo và điều hành hoạt động đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng***

- Ở cấp Trung ương, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 227/2000/QĐ-TTg ngày 31.03.2000 về việc phê duyệt dự án tổng thể quân đội tham gia xây dựng phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng sâu, vùng xa, gắn với xây dựng các khu QPAN trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển; Quyết định số 43/2002/QĐ-TTg ngày 21.03.2002 phê duyệt bổ sung đề án quy hoạch tổng thể các khu KTQP trong tình hình mới. Các bộ, ngành có các thông tư, quyết định liên quan đến việc thực hiện quyết định của Thủ tướng.

- Bộ Quốc phòng triển khai các hoạt động liên quan đến các hoạt động đầu tư vào khu KTQP. Phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng các thông tư, quyết định để triển khai các dự án đầu tư vào khu KTQP (ví dụ: Thông tư liên tịch số 09/2003/TTLT - BNN - BQP ngày 03.01.2003 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Quốc phòng hướng dẫn thực hiện công tác bố trí, sắp xếp, ổn định và tiếp nhận dân cư ở vùng dự án phát triển kinh tế - xã hội do Bộ Quốc phòng quản lý). Ban hành các văn bản nhằm quản lý hoạt động đầu tư vào khu KTQP (ví dụ: Nghị quyết của Đảng ủy Quân sự Trung ương về việc quân đội tham gia lao động sản xuất, làm kinh tế - Số 150/ĐUQSTW ngày 01.08.1998; Nghị quyết của Đảng ủy Quân sự Trung ương về nhiệm vụ sản xuất xây dựng kinh tế của quân đội trong thời

kỳ mới - Số 71/ĐUQSTW ngày 25.04.2002; Chỉ thị của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng về việc tăng cường chất lượng xây dựng các khu KTQP; Quy chế hoạt động của đoàn KTQP - Quyết định số 133/2004/QĐ-BQP, ngày 21.09.2004,...). Xác định chủ đầu tư các dự án đầu tư vào khu KTQP. Chủ đầu tư thường là BTL quân khu, binh đoàn hoặc đôi khi là đoàn KTQP.

- Chủ đầu tư thành lập ban chỉ đạo, trưởng ban là phó Tư lệnh quân khu, binh đoàn, thành viên ban chỉ đạo là các bộ phận liên quan trong quân khu, binh đoàn và có sự tham gia của đại diện chính quyền địa phương.

- Vì các dự án đầu tư vào khu KTQP được thực hiện theo cơ chế chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án nên ban quản lý dự án trực thuộc ngay BTL quân khu, binh đoàn.

### ***2.2.3.2. Cơ chế quản lý đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng***

Cơ chế quản lý đầu tư vào khu KTQP được thể hiện thông qua nhiều hoạt động gồm lập kế hoạch đầu tư, thực hiện kế hoạch đầu tư, nghiệm thu, bàn giao, quản lý, khai thác công trình và cơ chế cấp phát, thanh quyết toán vốn đầu tư. Cơ chế quản lý đầu tư vào khu KTQP nói chung được thể hiện qua nội dung của cơ chế quản lý hoạt động đầu tư và xây dựng công trình hạ tầng vào khu KTQP. Cơ chế quản lý hoạt động đầu tư và xây dựng công trình hạ tầng vào khu KTQP (mức vốn đầu tư dưới 1 tỷ đồng) được tiến hành theo những nội dung quy định tại Thông tư Liên tịch số 666/2001/TTLT/BKH-UBDTMN-TC-XD ngày 23.08.2001 (thuộc chương trình 135).

#### ***a) Lập kế hoạch đầu tư***

- Công trình được đưa vào kế hoạch đầu tư phải đúng đối tượng đã được quy định.

- Hàng năm, chủ đầu tư phải thực hiện kế hoạch chuẩn bị đầu tư các công trình của dự án đầu tư vào khu KTQP cho năm sau, trình Tư lệnh quân khu, binh đoàn quyết định. Tùy theo quy mô, tính phức tạp và yêu cầu của dự án sẽ chọn chủ đầu tư phù hợp. Tuy nhiên, như trên đã trình bày, BTL quân khu, binh đoàn đồng thời làm chủ đầu tư.

- Vốn chuẩn bị đầu tư được bố trí trong kế hoạch nguồn vốn cho dự án đầu tư vào khu KTQP.



Thực hiện công tác chuẩn bị đầu tư:

+ Những công trình chỉ đào đắp, kỹ thuật đơn giản như: Đường liên thôn, liên bản, phai đập, kênh mương, kênh dẫn nước từ suối lấy về bản, đào giếng, xây dựng bể chứa nước gia đình, lớp học ở thôn bản, san lấp mặt bằng,...., mức vốn đầu tư dưới 100 triệu đồng và công trình khai hoang lấy đất làm ruộng, nương bậc thang thì chủ đầu tư chỉ cần lập danh mục, khối lượng, dự toán công trình trình cấp có thẩm quyền quyết định, không lập báo cáo đầu tư.

+ Những công trình xây lắp có kỹ thuật phức tạp như: Cầu, cống, đập, trạm bơm, hệ thống điện, trường học, trạm y tế, đường liên thôn, chỉ lập báo cáo đầu tư không thẩm định. Chủ đầu tư lựa chọn tổ chức tư vấn lập báo cáo đầu tư trình cấp có thẩm quyền quyết định đầu tư.

Nội dung báo cáo đầu tư gồm: Sự cần thiết và mục tiêu đầu tư; địa điểm thực hiện đầu tư; nội dung, quy mô công trình; thời gian thực hiện đầu tư; các hạng mục và khối lượng chủ yếu; vốn và các nguồn vốn đầu tư; kết luận về công trình đầu tư.

Dự án quy hoạch đầu tư hạ tầng đã được phê duyệt có đủ các nội dung trên thì không cần lập báo cáo đầu tư, được tiến hành ngay bước thiết kế dự toán.

### ***b) Thực hiện kế hoạch đầu tư***

#### ***\* Thiết kế dự toán và tổ chức thực hiện***

*Thiết kế dự toán:* Chủ đầu tư có trách nhiệm ký hoặc uỷ quyền cho trưởng ban quản lý dự án ký hợp đồng với các tổ chức tư vấn lập thiết kế, dự toán, các cơ quan chuyên ngành thẩm định, trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

- Những công trình chỉ đào đắp, kỹ thuật đơn giản, mức vốn đầu tư dưới 100 triệu đồng chỉ lập dự toán theo khối lượng công việc thực tế, không cần thiết kế chi tiết.

- Những công trình xây lắp có kỹ thuật phức tạp phải có thiết kế và được áp dụng thiết kế kỹ thuật-thi công. Dự toán công trình phải làm rõ phần khối lượng vật tư, vốn, lao động do xã đảm nhận.

- Đơn giá để tính dự toán do UBND tỉnh nơi triển khai dự án ban hành, nếu chưa có thì BTL quân khu, binh đoàn ban hành.

- Đối với các công trình phòng học, trạm y tế,... cần áp dụng thiết kế điển hình (thiết kế mẫu) do UBND tỉnh ban hành cho phù hợp với tập quán và điều kiện của từng địa phương. Dự toán của công trình này bao gồm dự toán theo thiết kế điển

hình và dự toán phân phát sinh thêm do đặc điểm đầu tư riêng của công trình cụ thể.

*Tổ chức thực hiện:* Chủ đầu tư quyết định chỉ định thầu, không đấu thầu nhưng phải giao cho các đơn vị nhận thầu thi công ưu tiên sử dụng lao động của xã và trả công lao động cho người dân tham gia xây dựng công trình dựa trên cơ sở dự toán được duyệt và có sự giám sát của xã.

Những công trình đơn giản thuộc dự án do đoàn KTQP làm chủ đầu tư mà đoàn có thể làm được thì BTL quân khu, binh đoàn giao cho đoàn tự tổ chức thi công và tự chịu trách nhiệm.

Chủ đầu tư phối hợp và tạo điều kiện để các lực lượng lao động khác như bộ đội biên phòng, bộ đội đóng quân tại địa bàn, các đơn vị thanh niên tình nguyện,... được tham gia xây dựng công trình hạ tầng và phát triển kinh tế, văn hoá ở các xã thuộc khu KTQP.

\* **Giám sát thi công:** Chủ đầu tư, tư vấn giám sát và ban giám sát công trình của địa phương (thường là xã) phối hợp thực hiện.

***c) Nghiệm thu, bàn giao, quản lý, khai thác công trình***

Chủ đầu tư tổ chức nghiệm thu công trình hoàn thành. Thành phần nghiệm thu gồm chủ đầu tư, trưởng ban quản lý dự án, các đơn vị thiết kế, xây dựng, tư vấn giám sát và đại diện ban giám sát bên thụ hưởng (UBND huyện, xã, người dân địa phương).

Sau khi hoàn thành nghiệm thu công trình, chủ đầu tư bàn giao hồ sơ, tài liệu về các vấn đề có liên quan đến công trình cho UBND huyện, xã. Thủ tục bàn giao theo quy định hiện hành, riêng công trình khai hoang sau khi hoàn thành UBND xã lập danh sách và diện tích, thông qua HĐND và trình cấp có thẩm quyền quyết định giao quyền sử dụng đất cho từng hộ gia đình. UBND tỉnh ban hành quy chế hướng dẫn bàn giao, quản lý, khai thác công trình hoàn thành.

***d) Cơ chế cấp phát, thanh quyết toán vốn đầu tư***

Việc cấp phát, thanh quyết toán vốn đầu tư công trình hạ tầng thuộc dự án đầu tư vào khu KTQP được thực hiện như sau:

- Điều kiện cấp phát vốn: Chủ đầu tư dự án gửi đến Kho bạc nhà nước huyện (nơi mở tài khoản) các hồ sơ chủ yếu gồm: Quyết định bổ nhiệm chủ đầu tư; quyết định phê duyệt công trình đầu tư của cấp có thẩm quyền (trường hợp công trình

không lập báo cáo đầu tư thì cần danh mục, khối lượng, dự toán công trình được cấp có thẩm quyền phê duyệt); thiết kế, dự toán công trình được phê duyệt; kế hoạch phân bổ vốn, có chi tiết theo nguồn vốn đã được thông báo; hợp đồng thi công; các văn bản liên quan khác theo yêu cầu nghiệp vụ của cơ quan cấp phát nhưng phải đơn giản, dễ thực hiện cho xã.

- Thực hiện tạm ứng, thanh toán: Công trình do nhân dân trong xã tự làm được tạm ứng tối đa 50% kế hoạch vốn hàng năm của công trình và thanh toán đủ theo khối lượng hoàn thành được nghiệm thu; công trình do các doanh nghiệp thi công được tạm ứng tối đa 30% kế hoạch vốn hàng năm của công trình và thanh toán đủ theo khối lượng hoàn thành được nghiệm thu. Tổng số vốn thanh toán không được vượt quá dự toán công trình được duyệt và chỉ tiêu kế hoạch vốn hàng năm đã được thông báo.

- BTL quân khu, binh đoàn có trách nhiệm chỉ đạo các bộ phận chức năng của quân khu, binh đoàn kiểm tra việc chấp hành quy định quản lý đầu tư và xây dựng, cấp phát, thanh quyết toán cho công trình xây dựng cơ sở hạ tầng ở các khu dựng, cấp phát, thanh quyết toán cho công trình xây dựng cơ sở hạ tầng ở các khu

### **2.3. Hiệu quả đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng**

Một hoạt động đầu tư cần đem lại hiệu quả cho nhà đầu tư và cho nền kinh tế quốc dân. Cũng như các hoạt động đầu tư chung, đầu tư vào khu KTQP cần đem lại hiệu quả cho bản thân Bộ Quốc phòng là bên đầu tư, hiệu quả cho người dân và hiệu quả cho toàn bộ nền kinh tế. Như trên đã đề cập, đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư vào các dự án phát triển. Căn cứ vào khái niệm của khu KTQP, đầu tư phát triển các khu KTQP phải đảm bảo hiệu quả cho các nhà đầu tư (hiệu quả tài chính), hiệu quả cho nền kinh tế quốc dân (hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường trong đó bao gồm hiệu quả ANQP).

Việc đảm bảo hiệu quả cho các nhà đầu tư là điều kiện cần để tạo ra hiệu quả cho nền kinh tế quốc dân từ đó tạo ra hiệu quả phát triển bền vững. Sự phát triển bền vững được thể hiện trong việc phát triển KT gắn với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Điều này được thể hiện ở tam giác hiệu quả KT quốc dân sau (sơ đồ 2.2):



**Sơ đồ 2.2 Hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường**

Việc xác định hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP căn cứ vào lợi ích và chi phí của các bên có liên quan. Các bên có liên quan đều đại diện cho những khối lợi ích: nền kinh tế quốc dân (kinh tế - xã hội - môi trường), nhà đầu tư, người dân thụ hưởng trong đó hiệu quả cho nền kinh tế quốc dân được ưu tiên hơn.

Với nhà đầu tư (ở đây là Chính phủ, Bộ Quốc phòng, các quân khu, binh đoàn, đoàn KTQP) của các dự án đầu tư vào các khu KTQP chúng ta có thể thấy có sự khác biệt so với các nhà đầu tư thông thường đầu tư vì mục tiêu lợi nhuận. Đầu tư vào các khu KTQP là những dự án chi tiêu chính phủ và vì vậy nền kinh tế quốc dân (người nộp thuế) sẽ quan tâm đến những mục tiêu đề ra có đạt được hay không và chi phí cho một đơn vị kết quả đầu tư (giá trị sử dụng xã hội) là bao nhiêu. Bên cạnh đó, kết quả đầu tư ở đây lại có nhiều sản phẩm đem lại cho cuộc sống hàng ngày của người dân và vì vậy nó lại mang tính chất tài chính. Do đó hệ thống các tiêu thức đánh giá hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP vừa mang tính chất của phương án kinh doanh, vừa mang tính chất của dự án chi tiêu và bao gồm cả những tiêu thức đánh giá hiệu quả kinh tế quốc dân.

**2.3.1. Chỉ tiêu tổng quát đo hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Hiệu quả được hiểu là sự so sánh giữa lợi ích thu được và chi phí bỏ ra. Khi xác định hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP, chúng ta cần xác định được những lợi

ích do đầu tư phát triển khu KTQP tạo ra và những chi phí mà chúng ta phải bỏ ra để có những lợi ích trên. Những chỉ tiêu hiệu quả tổng quát trong đầu tư phát triển khu KTQP có thể bao gồm:

(i) *Chỉ tiêu hiệu quả tuyệt đối và hiệu quả tương đối*

Khi xây dựng hệ thống các chỉ tiêu đo hiệu quả đầu tư, chúng ta cần phân biệt giữa hiệu quả tuyệt đối với hiệu quả tương đối. Hiệu quả tuyệt đối là hiệu quả được xác định trên hiệu số giữa kết quả đạt được của hoạt động đầu tư và chi phí đầu tư đã bỏ ra:

$$\text{Hiệu quả đầu tư} = \text{Giá trị các kết quả đạt được do thực hiện đầu tư vào khu KTQP} - \text{Tổng vốn đầu tư đã thực hiện} \quad (2.1)$$

Còn hiệu quả tương đối là hiệu quả được xác định trên cơ sở mối quan hệ tỷ lệ giữa các kết quả đạt được do thực hiện đầu tư với tổng số vốn đầu tư đã thực hiện.

$$\text{Hiệu quả đầu tư} = \frac{\text{Giá trị các kết quả đạt được do đầu tư vào khu KTQP}}{\text{Tổng vốn đầu tư đã thực hiện}} \quad (2.2)$$

Cần thấy rằng, đây là những chỉ tiêu tổng quát, chúng ta chưa thể sử dụng trực tiếp hai chỉ tiêu này vào đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP mà phải sử dụng các chỉ tiêu cụ thể như NPV, IRR, thời gian thu hồi vốn,... và các chỉ tiêu cụ thể để đánh giá hiệu quả khác.

(ii) *Hệ số huy động tài sản cố định*

Đầu tư (đặc biệt là đầu tư xây dựng cơ bản) thường nhằm mục tiêu tạo ra tài sản cố định theo yêu cầu của các chương trình, dự án. Như trên đã đề cập, đầu tư vào khu KTQP chủ yếu là đầu tư vào kết cấu hạ tầng (kỹ thuật, xã hội) phục vụ cho vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, biên giới, hải đảo. Kết quả đầu tư chủ yếu là tài sản cố định. Việc sử dụng tài sản cố định được đầu tư ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư. Hệ số huy động tài sản cố định xác định mối quan hệ giữa giá trị tài sản cố định được huy động so với tổng vốn đầu tư xây dựng cơ bản:

$$\text{Hệ số huy động tài sản cố định} = \frac{\text{Giá trị tài sản cố định huy động}}{\text{Tổng vốn đầu tư xây dựng cơ bản}} \quad (2.3)$$

Hệ số này nằm trong khoảng 0 ( 1, nếu hệ số này càng lớn thì hiệu quả của đầu tư càng cao. Khi sử dụng tiêu thức này, luận án sẽ đề cập đến mức độ sử dụng kết quả đầu tư ở các khu KTQP.

(iii) *Hệ số tỷ suất vốn đầu tư (ICOR: Incremental Capital - Output Rate)*

Hệ số ICOR cho biết muốn tăng được 1 đơn vị giá trị tổng sản phẩm trong nước (GDP) thì cần phải đầu tư thêm bao nhiêu đơn vị giá trị vốn đầu tư.

Chỉ tiêu này chỉ có tính tương đối, bởi vì hiệu quả đầu tư còn phụ thuộc rất nhiều yếu tố như chính sách phát triển kinh tế của đất nước, độ trễ thời gian của đầu tư,... Chỉ tiêu này thường đánh giá hiệu quả đầu tư ở phạm vi rộng như tỉnh, thành phố, quốc gia.

$$\text{ICOR} = \frac{\Delta K}{\Delta \text{GDP}} \quad (2.4)$$

*Trong đó: (K mức gia tăng vốn đầu tư  
(GDP mức gia tăng GDP)*

Cũng có thể sử dụng chỉ tiêu này cho việc đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP bằng cách chúng ta xác định mức GDP gia tăng sau khi có đầu tư vào khu KTQP và tổng vốn đầu tư vào khu KTQP. Tuy nhiên, việc thống kê mức tăng GDP ở các khu KTQP là rất khó khăn, bên cạnh đó lại có các tiêu thức khác đánh giá tương đối chính xác tác động của đầu tư vào khu KTQP nên luận án sẽ không sử dụng tiêu thức này để đánh giá hiệu quả đầu tư.

Ngoài ra, người ta còn sử dụng hệ thống chỉ tiêu hiệu quả đầu tư bao gồm hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế xã hội đối với từng dự án đầu tư vào khu KTQP hoặc đầu tư vào từng công trình hay hạng mục công trình đầu tư vào khu KTQP.

Khu KTQP thực chất là dự án đầu tư. Vì vậy, việc đánh giá hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP sẽ căn cứ vào các tiêu thức đánh giá hiệu quả đầu tư vào các dự án và các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả của đầu tư vào khu KTQP, bao gồm các chỉ tiêu

đánh giá hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế.

### 2.3.2. Hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả tài chính đầu tư

Các dự án đầu tư vào khu KTQP được lồng ghép với nhiều chương trình khác nhau như chương trình ổn định sản xuất nông lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm, chương trình trồng rừng, chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn, chương trình di dân.

Các chương trình trên đều đem lại hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế - xã hội. Vì có tính chất là những dự án chi tiêu Chính phủ nên hiệu quả tài chính được thể hiện thông qua các chỉ tiêu cơ bản sau:

(i) *Thời hạn thu hồi vốn T (Pay Back (Out) Period):* Thời hạn thu hồi vốn đầu tư xác định khoảng thời gian số vốn đầu tư bỏ vào thu hồi lại được hoàn toàn.

Một dự án đầu tư vào khu KTQP được coi là chấp nhận được khi thời gian thu hồi vốn ( thời gian hoạt động của dự án.

(ii) *Chỉ tiêu NPV (Net Present Value) là tổng lãi qui về thời điểm hiện tại.*

Để xác định NPV ta qui toàn bộ số dư thu chi của các năm về thời điểm hiện tại rồi cộng các kết quả lại. Thời điểm hiện tại được xác định là thời điểm dự án bắt đầu hoạt động (năm 0). Một dự án đầu tư vào khu KTQP được coi là khả thi khi  $NPV > 0$ .

(iii) *Tỷ lệ thu hồi nội tại IRR (Internal Rate of Return) :* Có thể hiểu tỷ lệ thu hồi nội tại IRR là tỷ lệ lãi do dự án đem lại. Dự án đầu tư vào khu KTQP được coi là khả thi khi  $IRR > r$ , trong đó  $r$  là tỷ lệ lãi huy động vốn đầu tư vào khu KTQP, nó được xác định bằng bình quân số học gia quyền của các tỷ lệ lãi huy động.

(iv) *Tỷ lệ lợi ích trên chi phí B/C (Benefits-Costs Ratio):* Xác định mối quan hệ giữa lợi ích thu được và chi phí bỏ ra. Có thể xác định tỷ lệ lợi ích trên chi phí bằng cách lấy tổng lợi ích qui về thời điểm hiện tại (PWB- Present Worths of Benefits) chia cho tổng chi phí quy về thời điểm hiện tại (PWC- Present Worths of Costs). Dự án đầu tư vào khu KTQP được coi là khả thi khi tỷ lệ lợi ích trên chi phí  $> 1$ .

Những chỉ tiêu hiệu quả tài chính trên đây cần được áp dụng một cách linh hoạt. Khi phân tích hiệu quả đầu tư cần xác định được lượng vốn đầu tư được phân bổ theo từng thời kỳ, dòng lợi ích và chi phí do chính hoạt động đầu tư vào khu

KTQP tạo ra. Có như vậy mới có thể xác định chính xác hiệu quả của đầu tư. Đối với hoạt động đầu tư vào khu KTQP các chỉ tiêu này sẽ được áp dụng trong trường hợp các hoạt động đầu tư có sinh lời. Chúng ta lấy kết quả đầu tư tác động đến người sử dụng cuối cùng, ví dụ, lợi ích tăng thêm của người dân và chính quyền địa phương nơi có khu KTQP để so với những chi phí đầu tư và chi phí vận hành các công trình, hạng mục công trình đầu tư vào khu KTQP. Trong luận án có thể áp dụng các chỉ tiêu này cho toàn bộ hoạt động đầu tư vào các khu KTQP.

### **2.3.3. Các chỉ tiêu xác định hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường của đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Phần lớn các chương trình đầu tư vào các dự án khu KTQP hiệu quả chính là mang lại cho nền kinh tế quốc dân (kinh tế - xã hội - môi trường). Dự án đầu tư vào khu KTQP sẽ được đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội theo các tiêu thức cơ bản sau: Giá trị gia tăng; tạo công ăn việc làm; tiết kiệm ngoại tệ; nâng cao khả năng cạnh tranh; tăng cường tiềm lực QPAN.

Thông thường, các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường (hiệu quả kinh tế) bao gồm:

*(i) Giá trị sản phẩm thuần túy gia tăng (NVA - Net Value Added).*

Đây là chỉ tiêu cơ bản phản ánh hiệu quả kinh tế - xã hội của đầu tư. NVA là mức chênh lệch giữa giá trị đầu ra và giá trị đầu vào. Dự án đầu tư vào khu KTQP được coi là có hiệu quả cho nền kinh tế khi  $NVA > 0$ .

*(ii) Tác động đến phân phối thu nhập và công bằng xã hội:*

Đây là một chỉ tiêu quan trọng, nó giúp đánh giá được sự đóng góp của dự án vào việc thực hiện mục tiêu phân phối và xác định được những tác động của dự án đến quá trình điều tiết thu nhập theo nhóm dân cư và theo vùng lãnh thổ. Hiệu quả này được cụ thể hoá ở các khu KTQP ở chỗ nâng cao đời sống vật chất, tinh thần người dân (người thụ hưởng) khu vực khu KTQP và những người dân vùng lân cận.

*(iii) Tác động đến lao động và việc làm:*

Để đánh giá tác động của dự án đến lao động và việc làm có thể xem xét cả chỉ tiêu tuyệt đối và chỉ tiêu tương đối đó là: chỉ tiêu số lao động có việc làm do thực hiện dự án và chỉ tiêu số lao động có việc làm tính trên 1 đơn vị giá trị vốn đầu



tư.

a. Số lao động có việc làm: bao gồm số lao động có việc làm trực tiếp ở dự án khu KTQP và số lao động có việc làm ở các dự án liên đới (số lao động có việc làm gián tiếp). Các dự án liên đới là các dự án khác được thực hiện do sự đòi hỏi của dự án đang được xem xét.

b. Số lao động có việc làm trên một đơn vị vốn đầu tư: Để tính chỉ tiêu số lao động có việc làm trên 1 đơn vị giá trị vốn đầu tư, cũng tương tự như đối với lao động, ta phải tính số vốn đầu tư trực tiếp của dự án đang xem xét và vốn đầu tư của các dự án liên đới (vốn đầu tư đầy đủ).

*(iv) Tiết kiệm và tăng nguồn ngoại tệ:*

Tiết kiệm ngoại tệ và tăng nguồn thu ngoại tệ sở hữu nhằm hạn chế dần sự phụ thuộc vào viện trợ nước ngoài và tạo nên cán cân thanh toán hợp lý là hết sức cần thiết nhất là đối với các nước đang phát triển như nước ta. Vì vậy đây cũng là một chỉ tiêu rất đáng quan tâm khi phân tích một dự án đầu tư. Để tính được chỉ tiêu này phải tính được tổng số ngoại tệ tiết kiệm và kiếm được sau đó trừ đi tổng phí tổn về ngoại tệ trong quá trình triển khai dự án.

Với các dự án đầu tư vào khu KTQP, khi kết quả đầu tư được phát huy tác dụng có thể tạo ra nhiều sản phẩm, dịch vụ cho xuất khẩu. Điều này đem lại một lượng ngoại tệ cần thiết cho nền kinh tế nói chung. Mặt khác, việc khai thác tốt các nguồn lực địa phương sẽ giảm bớt lượng nhập khẩu từ đó tiết kiệm được ngoại tệ.

*(v) Tác động đến khả năng cạnh tranh quốc tế IC (International Competition):*

Chỉ tiêu này cho phép đánh giá khả năng cạnh tranh của sản phẩm do dự án sản xuất ra trên thị trường quốc tế. Sự phát triển các khu KTQP có tác động nhất định đến nâng cao khả năng cạnh tranh quốc tế khi kết quả đầu tư làm tăng lượng tiết kiệm ngoại tệ cho nền kinh tế và tăng thu ngoại tệ do sản xuất các sản phẩm xuất khẩu.

*(vi) Tác động đến môi trường sinh thái:*

Việc thực hiện một dự án thường có những tác động nhất định đến môi trường sinh thái. Các tác động này có thể là tích cực, nhưng cũng có thể là tiêu cực.

Tác động tích cực có thể là làm đẹp cảnh quan môi trường, cải thiện điều kiện sống, sinh hoạt cho dân cư địa phương,... Các tác động tiêu cực bao gồm việc ô nhiễm nguồn nước, không khí, đất đai, làm ảnh hưởng đến sức khỏe của con người và sinh vật trong khu vực. Vì vậy, trong phân tích dự án các tác động về môi trường, đặc biệt là tác động tiêu cực phải được quan tâm thoả đáng. Đầu tư vào khu KTQP có tác động mạnh đến môi trường sinh thái. Việc trồng rừng và khôi phục rừng đem lại lợi ích cho môi trường sinh thái. Tuy nhiên, việc phát triển kinh tế - xã hội cũng có thể tác động tiêu cực đến môi trường sinh thái do diện tích rừng tự nhiên bị thu hẹp, chất thải do quá trình sản xuất, dịch vụ hoặc sinh hoạt làm ô nhiễm môi trường.

*(vii) Các tác động khác:*

Bên cạnh những chỉ tiêu hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường trên, đầu tư vào khu KTQP còn có thể đem lại các hiệu quả khác như: Đóng góp vào ngân sách, ảnh hưởng dây chuyền (ảnh hưởng đến khu vực khác hoặc các ngành khác), những ảnh hưởng của đầu tư vào khu KTQP đến sự phát triển kinh tế - xã hội của địa phương và kết cấu hạ tầng, nâng cao trình độ kỹ thuật sản xuất, trình độ nghề nghiệp của người lao động, trình độ quản lý của những nhà quản lý, nâng cao năng suất lao động, nâng cao thu nhập của người lao động hoặc những tác động về xã hội, chính trị và kinh tế khác (tận dụng và khai thác tài nguyên chưa được quan tâm hay mới phát hiện, tiếp nhận được công nghệ mới nhằm hoàn thiện cơ cấu sản xuất, tạo thị trường mới, tham gia vào phân công lao động quốc tế, phát triển các địa phương yếu kém, các vùng xa xôi nhưng có tiềm năng về tài nguyên,...).

Như trên đã đề cập, các dự án đầu tư vào khu KTQP vừa mang hiệu quả tài chính, vừa mang hiệu quả kinh tế. Mỗi dự án đều được lồng ghép với nhiều chương trình khác nhau như: Chương trình ổn định sản xuất nông lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP, chương trình trồng rừng (CT661) tại các khu KTQP, chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn tại các khu KTQP, chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP. Mỗi chương trình đều có các yêu cầu riêng và vì vậy cần xây dựng một hệ thống các tiêu thức đánh giá hiệu quả cho phù hợp.

Từ những phân tích về đặc điểm các dự án đầu tư vào các khu KTQP, chúng ta thấy rằng các chỉ tiêu hiệu quả của đầu tư vào khu KTQP tập trung nhiều vào các

vấn đề mang tính hiệu quả kinh tế quốc dân. Phần hiệu quả tài chính có đóng một vai trò nhất định. Đây thực chất là những dự án chi tiêu của Chính phủ và vì vậy những tiêu thức đánh giá hiệu quả đầu tư thường thiên về xu hướng đánh giá chi phí như: suất vốn đầu tư (cho một hộ định cư tại khu KTQP, cung cấp nước sạch cho một hộ gia đình,...), so sánh chi phí thực tế và chi phí dự kiến để xác định mức độ tiết kiệm,... và các tiêu thức hiệu quả kinh tế - xã hội mang tính định tính như xoá đói giảm nghèo, đảm bảo ANQP, hình thành thể trận quốc phòng toàn dân, an ninh nhân dân...

Căn cứ vào các lập luận trên, luận án sẽ xác định hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP trên cơ sở hiệu quả của các chương trình, hiệu quả của đầu tư theo dự án, các hiệu quả về kinh tế - xã hội trong đó lấy tiêu thức hiệu quả công tác xoá đói - giảm nghèo làm cơ sở chính, các hiệu quả về an ninh - quốc phòng trong đó tập trung ở kết quả của việc hình thành đội ngũ dân quân tự vệ địa phương khu KTQP.

Vì hiệu quả của đầu tư vào các khu KTQP hiện chưa được xác định, vì vậy để xác định hiệu quả, luận án sẽ tiến hành các bước chính:

- Xác định hiệu quả đầu tư của các chương trình khi không có các dự án đầu tư vào khu KTQP.

- Xác định hiệu quả đầu tư của các chương trình khi đã có các dự án đầu tư vào khu KTQP.

- Lấy hiệu quả khi có dự án trừ đi hiệu quả khi chưa có dự án, chúng ta xác định được hiệu quả của các dự án đầu tư vào khu KTQP. ở đây chúng ta sử dụng phương pháp Có - Không để xác định hiệu quả.

- Xác định hiệu quả của công tác xoá đói giảm nghèo bằng cách xác định số hộ thoát đói nghèo sau khi có đầu tư vào khu KTQP, căn cứ vào chi phí đầu tư (suất vốn đầu tư) cho xoá đói giảm nghèo có tính đến điều kiện cụ thể của địa phương khu KTQP, chúng ta sẽ xác định được lợi ích của đầu tư cho xoá đói giảm nghèo. Chi phí chúng ta sẽ xác định trên cơ sở tổng chi phí đầu tư (bao gồm đầu tư theo chương trình và đầu tư theo dự án).

- Xác định hiệu quả của đầu tư vào các khu KTQP được thực hiện trên cơ sở xác định số lượng dân quân tự vệ được đào tạo tính tương đương với lực lượng bộ

đội thường trực để xác định được lực lượng thường trực giảm đi sau khi có đầu tư vào khu KTQP. Đây là lợi ích chính về ANQP của đầu tư vào các khu KTQP. Bên cạnh đó, khi cơ sở hạ tầng kỹ thuật trong khu KTQP được đầu tư sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc cơ động lực lượng, phương tiện của quân đội khi tác chiến tại địa bàn, đồng thời, việc phát triển kinh tế trong khu vực dự án tạo ra nguồn lực vật chất tại chỗ trong trường hợp có chiến tranh xảy ra. Sự phát triển các khu KTQP góp phần nâng cao tiềm lực phòng thủ của địa phương.

#### **2.3.4. Vấn đề hiệu quả của các chương trình đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Mỗi chương trình đầu tư vào khu KTQP bao gồm nhiều dự án, các dự án này nằm ở nhiều khu KTQP khác nhau. Ví dụ, chương trình trồng rừng đồng thời thực hiện ở nhiều khu KTQP, để đánh giá hiệu quả một chương trình chúng ta cần xác định lợi ích và chi phí khi có chương trình đó ở tất cả các khu KTQP mà chương trình đã đầu tư. Việc tính toán có thể tiến hành đơn lẻ cho từng khu KTQP hoặc đồng thời tất cả các khu KTQP tùy theo tính chất của từng chương trình, tuy nhiên, phần lớn các chương trình đầu tư vào các khu KTQP đều có thể tính tách riêng cho từng khu KTQP.

Các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả cho từng chương trình tương tự các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả của dự án. Tuy nhiên, việc tính toán hiệu quả chung toàn chương trình cần chú ý một số điểm sau:

- Nếu là chỉ tiêu hiệu quả tuyệt đối thì có thể cộng hiệu quả của từng khu KTQP với nhau để có hiệu quả chung, ví dụ, cộng các NPV của chương trình cho từng khu KTQP với nhau ta được NPV của toàn chương trình.

- Nếu là chỉ tiêu hiệu quả tương đối thì phải cộng dòng tiền tương ứng của tất cả các khu KTQP với nhau để có dòng tiền chung của chương trình, sau đó mới tiến hành tính toán hiệu quả chung của toàn chương trình.

#### **2.3.5. Các nhân tố tác động đến hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Nếu coi hiệu quả là sự so sánh giữa lợi ích và chi phí thì hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP sẽ bị tác động bởi hai nhóm nhân tố: Nhóm nhân tố tác động đến lợi ích và nhóm nhân tố tác động đến chi phí. Các nhóm nhân tố này được thể hiện ở

mô hình sau đây:

Lợi ích	Chi phí	
<p><b><i>Nhân tố</i></b></p> <p>Sản lượng hoặc kết quả đầu tư.</p> <p>Chất lượng của các hạng mục đầu tư.</p> <p>Năng lực của bên thụ hưởng.</p> <p>Tính tối ưu của các dự án được lập.</p> <p>Thời gian vận hành các dự án.</p>	<p><b><i>Nhân tố</i></b></p> <p>Chi phí lập và thẩm định dự án.</p> <p>Chi phí trong giai đoạn đầu tư.</p> <p>Chi phí cho quá trình vận hành dự án.</p>	<p>=</p> <p><b>Hiệu quả</b></p>

***Các nhân tố tác động đến lợi ích của dự án:*** Đối với các dự án sản xuất kinh doanh thông thường, lợi ích chủ yếu liên quan đến doanh thu mà dự án sẽ tạo ra trong tương lai, khi đó, doanh thu chịu tác động bởi sản lượng và đơn giá. Lợi ích của các dự án đầu tư vào các khu KTQP không chỉ gồm doanh thu mà bao gồm rất nhiều lợi ích khác cho quốc gia, địa phương và người dân thụ hưởng dự án.

- Sản lượng hoặc kết quả đầu tư: Sản lượng trồng rừng, các kết quả của chương trình nước sạch (số hộ được sử dụng nước sạch), ổn định dân cư (số lượng hộ đã định cư lâu dài tại khu KTQP),...

- Chất lượng của các hạng mục đầu tư: Chất lượng các hạng mục đầu tư liên quan đến giá trị của chúng. Khi chất lượng của các hạng mục đầu tư càng cao thì giá trị của chúng sẽ cao và do đó giá trị các lợi ích đầu tư sẽ cao.

- Năng lực của bên thụ hưởng: Bên thụ hưởng có khả năng tiếp thu những kết quả của dự án thì những lợi ích thực sự của dự án đem lại càng cao.

- Tính tối ưu của các dự án được lập: Mục đích đầu tư là sử dụng tối ưu các nguồn lực. Mỗi khu KTQP có đặc điểm riêng và do đó việc phát triển các nguồn lực cho các dự án một cách tối ưu sẽ nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực.

- Thời gian vận hành các dự án: Các dự án đầu tư vào khu KTQP chủ yếu mang tính chất dự án chi tiêu, việc duy trì tác dụng của dự án càng dài càng tốt.

***Các nhân tố tác động đến chi phí của dự án:*** Các nhân tố này được chia

làm ba nhóm liên quan đến ba giai đoạn: tiền đầu tư, đầu tư và vận hành kết quả đầu tư.

- Chi phí lập và thẩm định dự án: Đây là chi phí trong giai đoạn tiền đầu tư, nó nằm trong chi phí đầu tư ban đầu. Chi phí này càng lớn thì tổng chi phí của dự án sẽ tăng lên. Tuy nhiên, chi phí này cần đạt một mức nhất định, trong đó chất lượng dự án được lập và thẩm định được đảm bảo. Do đó, chi phí này khi tăng lên sẽ làm chất lượng lập và thẩm định tăng lên, điều này đồng nghĩa với việc tính khả thi của các dự án được đảm bảo và lợi ích sẽ tăng lên theo. Cần cân nhắc giữa phần chi phí gia tăng cho lập và thẩm định dự án với phần lợi ích kỳ vọng gia tăng.

- Chi phí trong giai đoạn đầu tư: Trong giai đoạn này, chi phí chủ yếu tập trung cho mua sắm (được thể hiện thông qua đấu thầu). Chi phí sẽ làm tăng hiệu quả nếu việc mua sắm đáp ứng được nhu cầu của dự án với giá thấp nhất.

- Chi phí cho quá trình vận hành dự án: Việc vận hành các dự án đầu tư vào khu KTQP trong tương lai chủ yếu nằm trong chi phí của các đối tượng thụ hưởng (người dân). Tuy nhiên các đoàn KTQP cũng cần có một khoản chi phí nhất định.

Cần cân nhắc giữa chi phí và lợi ích. Chi phí tăng lên nhưng lợi ích tăng lên nhiều hơn thì hiệu quả của các dự án đầu tư vào các khu KTQP vẫn tăng.

#### **2.4. Kinh nghiệm quốc tế và trong nước trong xây dựng các khu kinh tế quốc phòng**

Vấn đề quân đội tham gia xây dựng kinh tế hoặc xây dựng các khu kinh tế dạng khu KTQP xuất hiện và phát triển ở nhiều quốc gia. Luận án trình bày tóm tắt vấn đề này với các kinh nghiệm của Trung Quốc và Việt Nam.

##### **2.4.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc**

Từ xa xưa, các triều đại phong kiến ở Trung Quốc đã thực hiện kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế. Theo sử sách Trung Quốc chép lại, từ đời nhà Tần, đồn điền - một kiểu kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế đã xuất hiện. Bằng chứng là năm 215 (TrCN), sau khi thống nhất thiên hạ lập lên một nhà nước thống nhất, "Tần Thủy Hoàng đã hạ lệnh phái Mông Điền dẫn 10 vạn quân lên phía Bắc đánh Hung Nô và lập lên các đồn điền ở đó để khai khẩn đất đai, trồng trọt lấy lương thực nuôi quân" [104, tr. 3].

Đến đời Tây Hán, kiểu kết hợp này đã được Hán Vũ Đế phát triển lên một

bước mới với qui mô khá lớn ở vùng biên giới Tây Bắc. Những người dân lưu lạc mất hết ruộng đất trong nội địa được ông cho đến canh tác và định cư sinh sống lâu dài. Nhờ có sự phát triển về kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế dưới dạng đồn điền của Hán Vũ Đế làm cho những cuộc tranh chấp đất đai trong nội địa lắng xuống và thành lập được hàng loạt quận mới ở vùng biên giới. Theo đó, tiềm lực binh lương trên các địa bàn xung yếu cũng được hình thành và dần dần phát triển.

Sang thời Tào, Ngụy, kiểu kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế như trên lại có bước phát triển mới phổ biến hơn, hình thức phong phú hơn, kết hợp chặt chẽ giữa quân đội và nhân dân. Nhiệm vụ của các đồn điền là vừa sản xuất tự cung, tự cấp, chuẩn bị tiềm lực binh lương cho tiến hành chiến tranh; vừa huấn luyện, sẵn sàng chiến đấu và thực hành chiến đấu được ngay.

Sau này, các triều đại Tuỳ, Đường cũng đã đặc biệt coi trọng phát triển đồn điền quân đội ở các vùng biên giới. Theo sách "Đường lục điển" thì đến năm 737 (tức năm khai nguyên thứ 25), nhà Đường có 1.140 đồn điền quân đội. Trong đó ở khu vực biên giới có đến 992 đồn điền, chiếm hơn 80% số lượng đồn điền hiện có. Các đồn điền quân đội thời kỳ đời Đường đã cung cấp hơn 90% lương thực cho quân đội [104 tr. 3].

Vào những năm từ 960 - 1.127 thuộc triều đại Bắc Tống, việc kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế phát triển với 3 hình thức:

Loại đồn điền chỉ có binh lính được tổ chức biên chế theo biên chế quân đội. Cứ 250 người thành một "Huy" (tên gọi đơn vị biên chế trong quân đội), 5 "Huy" thành một "Trại". Các "Huy", "Trại" này vừa có nhiệm vụ huấn luyện, sẵn sàng chiến đấu; vừa có nhiệm vụ sản xuất, tự túc một phần vật chất, giảm nhẹ sự cung ứng của triều đình.

Loại đồn điền truyền thống, lính cũng là dân làm ruộng, cấy cày, làm ra của cải vật chất để nuôi sống bản thân, gia đình và nộp thuế cho triều đình. Khi có chiến tranh, họ phải xung quân theo qui định của triều đình.

Loại đồn điền thứ ba ở biên giới, binh lính thay phiên nhau lên làm theo tỷ lệ và thời gian thích hợp. Cách làm này được áp dụng lần đầu tiên trong các đồn điền dưới triều Bắc Tống ở Trung Quốc và nó được các triều đại sau đó tiếp tục thực

hiện.

Trong các triều đại Nguyên, Minh, Thanh, kiểu kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế theo mô hình đồn điền vẫn được duy trì và có sự phát triển. Các đồn điền được tập trung phát triển ở các vùng biên giới Đông Bắc và Tây Bắc. Hình thức binh lính thay phiên nhau vừa làm ruộng, vừa trấn giữ biên ải vẫn được duy trì. Kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế trong các kiểu đồn điền này không chỉ góp phần giải quyết tốt nhiệm vụ bảo vệ quốc gia, mà còn chuẩn bị tiềm lực binh lương sẵn sàng cho chiến tranh. Đồng thời góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế của địa phương, nhất là vùng biên giới xa xôi.

Ngay sau khi giành được độc lập (năm 1950), Quân uỷ Trung ương Trung Quốc đã chỉ thị cho quân đội "ngoài việc tiếp tục chiến đấu và phục vụ ra, còn phải đảm nhiệm một phần sản xuất". Thực hiện chủ trương đó, quân đội Trung Quốc đã chuyển nhiều đơn vị thường trực thành các binh đoàn sản xuất ở các vùng biên giới, hải đảo như vùng Tân Cương, Hắc Long Giang, Nội Mông, Vân Nam,....

Các binh đoàn tham gia sản xuất và xây dựng ở các vùng biên giới, hải đảo đã góp phần chuyển đổi cơ cấu sản xuất, cơ cấu dân số, cải tạo môi trường, tham gia xây dựng cơ sở hạ tầng, giải quyết việc làm, hỗ trợ công tác xoá đói giảm nghèo, đóng góp một khoản thu nhập đáng kể cho ngân sách, tạo nhiều việc làm cho bộ đội xuất ngũ, tích cực góp phần vào công cuộc cải cách kinh tế,... Cụ thể, binh đoàn sản xuất và xây dựng Tân Cương vốn là lực lượng Quân giải phóng chuyên ngành tập thể theo lệnh của Quân uỷ Trung ương. Năm 1952, 10 vạn quân chuyển ngành được tổ chức thành 10 sư đoàn nông nghiệp, 1 sư đoàn công binh, 1 phòng công trình và 1 phòng vận tải. Năm 1954, thành lập tập đoàn sản xuất và xây dựng Tân Cương. Trong những năm 60-70 có 10 vạn trí thức gia nhập binh đoàn, đến năm 1974 quân số của binh đoàn lên đến 2,26 triệu người. Những đóng góp chủ yếu của binh đoàn:

- Xây dựng thành thực thể kinh tế lớn, toàn diện gồm nông nghiệp, chăn nuôi, lâm nghiệp, nghề phụ, trở thành một lực lượng kinh tế quan trọng trong vùng. Năm 1989, binh đoàn đã đạt sản lượng nông nghiệp 6,272 tỷ Nhân dân tệ, tăng 42 lần so với khi thành lập, xây dựng 58 nông trường và trồng được 280.000 ha rừng trên vùng biên cương dài 2.000 km.



- Kiên trì đồn trú trấn giữ biên cương với phương châm kết hợp lao động sản xuất với huấn luyện quân sự, không ngừng xây dựng lực lượng dân quân tự vệ góp phần duy trì ổn định biên giới.

Năm 1978 là điểm mốc đánh dấu sự phát triển của việc quân đội Trung Quốc làm kinh tế. Cùng với đường lối 4 hiện đại hoá, quân đội Trung Quốc tham gia làm kinh tế ở tất cả các cấp đơn vị. Theo thống kê, số doanh nghiệp quân đội đã đạt tới 2 vạn và hoạt động trên khắp các lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân.

Doanh nghiệp của quân đội Trung Quốc về bản chất là doanh nghiệp nhà nước nhưng do quân đội quản lý. Để đáp ứng yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý và yêu cầu của nền kinh tế thị trường, các doanh nghiệp quân đội có quy mô vừa và lớn được hợp thành tập đoàn sản xuất kinh doanh. Tập đoàn sản xuất được hình thành theo ba cấp:

- Tập đoàn kinh tế cấp quốc gia: Bao gồm các doanh nghiệp lớn, làm ăn có lãi nhất của quân đội. Mỗi tổng bộ, BTL có một hoặc nhiều tập đoàn loại này. Các doanh nghiệp này chủ yếu được hình thành giữa những năm 80 của thế kỷ trước. Chẳng hạn, tập đoàn Kaili và Tiancheng là 2 tập đoàn lớn của Tổng bộ Chính trị. Tập đoàn Kaili thành lập năm 1984 là tập đoàn kinh doanh thương mại, phát triển nhà và các sản phẩm nghe nhìn. Tập đoàn này hoạt động rất mạnh ở nước ngoài.

- Tập đoàn kinh tế cấp quân khu và tỉnh là các tập đoàn loại vừa. Chẳng hạn, tập đoàn Hubei Jinghai thuộc quân khu Bắc Kinh hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp, khai mỏ và có tài sản trị giá tới 1 tỷ nhân dân tệ.

- Tập đoàn kinh tế cấp đơn vị là các doanh nghiệp gắn với quân đoàn. Hoạt động của các tập đoàn này phụ thuộc nhiều vào vị trí đóng quân và khả năng hoạt động của chính tập đoàn. Các tập đoàn đóng ở phía tây chủ yếu là sản xuất công nghiệp và nông nghiệp. Các tập đoàn đóng ở phía đông mạnh về buôn bán ngoại thương.

Cùng với việc cho thành lập hàng loạt doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân, quân đội Trung Quốc còn sử dụng các đơn vị thường trực tham gia phát triển kinh tế ở vùng sâu vùng xa, đồng thời làm nhiệm vụ bảo vệ AN, ổn định chính trị, xã hội.

Quân đội Trung Quốc trong 20 năm (1978-1998) đã cải tạo 101 sân bay quân

sự, 29 cảng, 300 tuyến đường sắt, 90 tuyến dây thông tin liên lạc, hơn 1.000 nhà kho và hơn 1 triệu ha đất quân sự chuyển sang phục vụ dân sự. Tham gia xây dựng hơn 10.000 công trình trọng điểm, đặc biệt ở các vùng sâu, vùng xa, khu vực hiểm trở khó khăn; 150 tuyến đường sắt, đường cao tốc và đường ngầm; 350 hầm xuyên núi; 260 cầu; 4.100 km đường cao tốc và đường sắt; 50 cảng; 40 sân bay quân - dân sự; 500 dự án năng lượng; 2.000 dự án hồ chứa nước; 20.000 km cáp quang; 500 dự án kinh tế công nghệ và kinh tế du lịch,...

Quân đội Trung Quốc còn tham gia hỗ trợ công tác xóa đói giảm nghèo ở các vùng sâu, vùng xa, giúp xóa đói cho hơn 1 triệu dân sống trong 23.000 vùng nghèo đói; nạo vét hơn 500 con sông, xây dựng 200.000 km kênh tưới, cải tạo trên 2 triệu ha đất có thể canh tác được.

Bên cạnh những kết quả đạt được, hoạt động sản xuất xây dựng kinh tế của quân đội Trung Quốc cũng bộc lộ những hạn chế và yếu kém, ảnh hưởng tới sự phát triển KT-XH, cụ thể là:

- Các doanh nghiệp quân đội không nằm trong sự kiểm soát của các cơ quan dân sự, nên không ít trường hợp vì lợi ích cục bộ đã sử dụng ưu thế của quân đội như các phương tiện quân sự để vận chuyển, trốn thuế hoặc lợi dụng quyền không bị kiểm tra, kiểm soát để buôn lậu. Các hoạt động có tính phổ biến này đã tạo ra môi trường cạnh tranh không lành mạnh, ảnh hưởng tới các doanh nghiệp dân doanh và gây thiệt hại cho nền kinh tế.

- Do chạy theo lợi nhuận, các doanh nghiệp quân đội đã đổ xô vào kinh doanh trong các lĩnh vực đầu tư vốn ít, nhanh thu hồi vốn như khách sạn, nhà hàng, hộp đêm, thậm chí đã cho thuê cả máy bay quân sự, sân bay, kho tàng để kiếm lời. Một số ngành công nghiệp do quân đội nắm đã trở nên độc quyền như sản xuất xe đạp, vô tuyến,..., làm giảm sức cạnh tranh và chất lượng sản phẩm.

- Các doanh nghiệp quân đội mở rộng hoạt động kinh doanh sang nhiều lĩnh vực không liên quan đến QP, AN như bất động sản, du lịch,... Thu nhập từ hoạt động kinh tế một phần được sử dụng vào cải thiện đời sống bộ đội nhưng một phần không nhỏ lại rơi vào túi những kẻ tham nhũng. Điều đó đã gây mất đoàn kết nội bộ và làm giảm sức chiến đấu của quân đội. Nhiều doanh nghiệp quân đội đã cạnh tranh không bình đẳng với các doanh nghiệp khác, từ đó làm ảnh hưởng tới quan hệ

quân - dân.

- Quan hệ chỉ huy trung ương - địa phương cũng bị lợi ích kinh tế trước mắt làm phương hại, thêm vào đó là sự chênh lệch khá lớn mức sống của quân đội ở vùng duyên hải với ở vùng sâu, vùng xa do điều kiện làm kinh tế ở đó thuận lợi hơn nhiều so với vùng sâu, vùng xa.

Trước thực trạng trên, Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương 5 khoá XV Đảng Cộng sản Trung quốc đã ra chỉ thị cấm các đơn vị quân đội thường trực hoạt động làm kinh tế. Đây là bước chấn chỉnh quan trọng đối với việc quân đội làm kinh tế, không phải bất cứ đơn vị nào cũng làm kinh tế và không phải làm kinh tế trong bất cứ ngành nghề gì. Quân đội làm kinh tế chỉ trên những lĩnh vực, ngành nghề liên quan tới QP-AN. Có cơ chế đặc thù cho các binh phong kinh tế của tình báo quân sự hoạt động trong các ngành nghề cần thiết.

#### **2.4.2. Kinh nghiệm của cha ông ta**

Năm 40 sau Công nguyên, Hai Bà Trưng khởi nghĩa đánh đuổi quân Nam Hán, nữ tướng Lê Chân đưa dân từ miền quê dưới dãy núi Đông Triều đi khai khẩn miền "Hải Tân", vùng bãi biển hoang vu, lập nên làng xóm mới (khu phố Lê Chân, thành phố Hải Phòng ngày nay). Đây vừa là nơi náu mình, chiêu mộ binh sĩ chờ thời cơ theo cuộc khởi nghĩa của Bà Trưng, vừa xây dựng căn cứ hậu phương có tiềm lực hậu cần vững vàng. Sự kết hợp giữa khai khẩn, phát triển kinh tế với chiêu mộ binh sĩ để theo Bà Trưng đánh giặc của nữ tướng Lê Chân là sự kết hợp giữa kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế được hình thành sớm nhất trong lịch sử nước ta.

Đến thời nhà Lý, cha ông ta đề ra quốc sách "Dân vi quốc bản" (nước lấy dân làm gốc), kế sách "Ngụ binh ư nông" (gửi binh ở nông) đã được thực hiện. Theo đó, các điền trang, thái ấp của các Vương hầu, Thái tướng được thiết lập trên nhiều vùng, miền của đất nước, kể cả các vùng biên ải xa xôi. ở đó, sản xuất được tiến hành, binh lương được chuẩn bị, giặc dã không hoành hành, biên ải được trấn giữ. Trong "Vân đài loại ngữ", nhà sử học Lê Quý Đôn đã chỉ ra 5 cái lợi của việc xây dựng các điền trang, thái ấp.

*Một là, điền trang làm cho quân lương được đầy đủ, quân dụng được dồi dào, lính tráng là thô dân có công ăn việc làm sẽ không đảo ngũ.*

*Hai là, chỗ nào cũng đóng điền trang để cây bừa, trồng trọt, đội ngũ liên lạc được với nhau sẽ bảo đảm được các chỗ trọng yếu.*

*Ba là, tích lũy lâu ngày sẽ tạo được tiềm lực binh lương dồi dào, vừa đáp ứng nhu cầu bảo đảm cho quân đội thời bình, vừa sẵn sàng đáp ứng yêu cầu bảo đảm khi có chiến tranh.*

*Bốn là, điền trang được thành lập, theo đó làng, xã dần dần được phục hồi, nhân khẩu nhiều mà không phải nhọc lòng tập hợp.*

*Năm là, đất hoang mọc được cải tạo, nhờ đó đời sống từ chỗ khốn khó trở thành giàu mạnh [71].*

Thời nhà Trần (thế kỷ XIII-XIV), các điền trang, thái ấp tiếp tục được xây dựng ở các vị trí chiến lược về kinh tế, quân sự.

Sang thời nhà Lê (thế kỷ XV-XVII), việc xây dựng các đồn điền, thái ấp được triều đình thể chế hoá thành chính sách lớn để vừa phát triển sản xuất, vừa củng cố QP. Trong hơn 3 thế kỷ của triều đại nhà Lê, lập đồn điền là một chính sách nông nghiệp tích cực, vì nó mở rộng diện tích canh tác, thúc đẩy sản xuất nông nghiệp. Những đồn điền sau khi đã khai khẩn thành ruộng đất trồng trọt thì phân phối cho những người khai khẩn cấy cày theo thân phận nông nô hay tá điền lĩnh canh. Nhiệm vụ của các chánh, phó sứ đồn điền là trông nom công cuộc khai khẩn, kinh dinh đồn điền, phân phối ruộng đất và thu tô cho nhà nước [103, tr. 63]. Tại các điền trang, quân lính đồn trú ở các địa phương và một số quân lính trong thời bình được chuyển sang "nông binh" theo chính sách "ngụ binh ư nông" là lực lượng lao động chủ yếu. Lực lượng quân đội nhà Lê được chia thành hai phiên tuần tự thay nhau. Một phiên về sản xuất ở các điền trang và một phiên tại ngũ. Hàng năm, vào mùa xuân, quân đội phải tập trung ở các địa phương hoặc về kinh thành để tham dự các kỳ luyện quân. Đồn điền thời nhà Lê được tổ chức khá chặt chẽ với tên gọi là "thực điền binh", là nơi vừa phát triển sản xuất, vừa là cơ sở huy động và cung cấp binh lương, sẵn sàng tham chiến khi đất nước lâm nguy, nhất là các điền trang miền biên giới. Các điền trang, thái ấp thời kỳ này đã để lại nhiều kinh nghiệm quý cho việc triển khai xây dựng các khu KTQP hiện nay.

Đến triều đại nhà Nguyễn, các điền trang, thái ấp được duy trì và phát triển với qui mô rộng hơn, hình thức phong phú hơn. Lúc hoà bình, dân điền trang là

những nông dân sản xuất, khi chiến tranh họ trở thành những chiến binh. Vì vậy, khi thực dân Pháp xâm lược nước ta, các điền trang đã trở thành những căn cứ quân sự quan trọng chống quân xâm lược. Cùng với những "quân cơ, quân vệ" của triều đình, còn có những "dân ấp, dân lân" của các điền trang, thái ấp.

Kế thừa và phát huy kinh nghiệm, truyền thống trong lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc, trong thời đại Hồ Chí Minh, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, việc triển khai xây dựng các khu KTQP luôn được chú trọng và từng bước phát triển.

Hai năm sau thắng lợi của cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, để xây dựng tiềm lực kinh tế cho miền Bắc trở thành hậu phương lớn cho cuộc kháng chiến chống Mỹ, Đảng và Nhà nước ta đã điều chuyển một số đơn vị quân đội sang làm nhiệm vụ xây dựng kinh tế. Ngày 23.08.1956, Bộ Quốc phòng có Quyết định số 030/ND thành lập Cục Nông binh và điều chuyển một số đơn vị với quân số khoảng 8 vạn cán bộ, chiến sỹ đi xây dựng các nông trường (Sư đoàn 316 lên xây dựng nông trường Điện Biên, Nà Sản, Mộc Châu, Tuần Giáo; Sư đoàn 304 đi xây dựng nông trường Ba Vì, Sông Bôi; Sư đoàn 330 vào xây dựng nông trường Nam Sơn,...); các khu công nghiệp Thái Nguyên, Việt Trì và công trình thủy lợi Bắc Hưng Hải. Với bàn tay khối óc của mình, cán bộ, chiến sỹ quân đội đã làm cho các vùng đất khô cằn, hoang hoá hồi sinh, trở thành các vùng KT-XH phát triển với những công trường, nông trường, nhà máy, xí nghiệp và các khu dân cư đông đúc, ổn định, trù phú. Các nông trường do quân đội xây dựng đã trở thành hậu phương quan trọng cung cấp sức người, sức của cho tiền tuyến trong suốt cuộc kháng chiến chống Mỹ. Mặc dù việc đầu tư phát triển các nông trường trong giai đoạn này chưa phải là các khu KTQP, nhưng đã giúp Chính phủ và quân đội rút ra nhiều kinh nghiệm cho việc triển khai xây dựng các khu KTQP sau này.

Cùng với việc điều chuyển một số đơn vị quân đội sang làm nhiệm vụ kinh tế, Đảng và Nhà nước đã chỉ đạo phát triển KTXH các tỉnh miền núi nói chung, trong đó tập trung vào công tác định canh định cư và xây dựng vùng kinh tế mới nhằm sắp xếp lại dân cư, tổ chức lại sản xuất, xây dựng nông thôn mới đối với bộ phận đồng bào dân tộc thiểu số còn sống du canh du cư, giảm dần đói nghèo, góp phần bảo vệ rừng, bảo vệ môi trường sinh thái, củng cố ANQP. Có thể thấy định

canh định cư, xây dựng vùng kinh tế mới là một chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước, được chỉ đạo và thực hiện một cách có hệ thống, liên tục từ đó tới nay. Cụ thể:

Ngày 23.02.1963, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 71/NQ-BCT về vấn đề phát triển nông nghiệp miền núi. Nghị quyết đã nhấn mạnh vai trò của miền núi về chính trị, kinh tế, quốc phòng và đề ra phương hướng xây dựng miền núi thành vùng nông nghiệp mới có tính chất toàn diện, biến miền núi từ một nền kinh tế tự túc, tự cấp, lạc hậu thành nền kinh tế có nhiều sản phẩm hàng hoá, cải thiện đời sống nhân dân và phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá XHCN.

Nghị quyết 71 đã đề xuất một số chủ trương chính sách nhằm thực hiện các yêu cầu và nhiệm vụ phát triển KTXH, trong đó có công tác định canh định cư và xây dựng vùng kinh tế mới như: các chính sách về lao động với việc kết hợp sử dụng lao động tại chỗ và đưa thêm nhiều lao động miền xuôi lên tăng cường lao động cho miền núi; các chính sách về đầu tư với việc đầu tư cho thuỷ lợi, khai hoang, đào tạo cán bộ dân tộc; các chính sách về lưu thông với việc tổ chức các hoạt động ở vùng sâu, vùng xa, cung cấp các mặt hàng thiết yếu cho người dân, điều chỉnh giá nông sản có ưu tiên đến vùng cao, vùng sâu, vùng xa, vùng kinh tế mới; các chính sách về phát triển văn hoá, giáo dục, y tế với việc nhấn mạnh xoá nạn mù chữ, đẩy mạnh giáo dục phổ thông, phòng chống bệnh sốt rét và các bệnh thông thường.

Công tác định canh định cư, xây dựng vùng kinh tế mới ở miền Bắc nước ta kể từ sau hoà bình lập lại (1954) đến trước khi Hội đồng Chính phủ có nghị quyết về công tác định canh định cư kết hợp với hợp tác hoá đối với đồng bào hiện còn du canh du cư (1968) đã đạt được kết quả chủ yếu là: Có khoảng 100.000 người du canh du cư xây dựng được cơ sở làm ăn sinh sống ổn định, trong đó có khoảng 60% số hộ đã vào hợp tác xã; hầu hết các tỉnh ở miền Bắc đều có điển hình tốt về công tác định canh định cư [115]. Qua tổng kết thực tiễn cho thấy nơi nào thực hiện định canh định cư tốt thì ở đó đời sống vật chất, văn hoá tinh thần của đồng bào được cải thiện rõ rệt; các dân tộc sống đoàn kết hơn, giữ được ổn định về chính trị xã hội; việc bảo vệ và bồi dưỡng tài nguyên rừng được chú trọng.

Tuy nhiên, công tác định canh định cư, xây dựng vùng kinh tế mới trong giai

đoạn này làm quá chậm và chưa tốt; tình trạng du canh du cư chưa được chấm dứt và còn ở mức độ trầm trọng không chỉ đối với đồng bào dân tộc vùng cao, canh tác khó khăn mà còn đối với cả đồng bào có điều kiện thuận lợi.

Ngày 12.03.1968, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị quyết số 38/NQ-CP về công tác vận động định canh, định cư kết hợp với hợp tác hoá đối với đồng bào hiện còn du canh du cư.

Nghị quyết đã nêu phương hướng, nhiệm vụ vận động định canh định cư kết hợp với hợp tác hoá, trong đó xác định tiến hành khẩn trương và mạnh mẽ cuộc vận động định canh, định cư kết hợp với hợp tác hoá đối với đồng bào còn du canh du cư, đi vào làm ăn tập thể với yêu cầu bảo đảm đời sống, ổn định tư tưởng và đoàn kết, tôn trọng nguyên tắc hoàn toàn tự nguyện. Phương châm thực hiện là tích cực, vững chắc, từng bước và có trọng điểm. Tập trung sức để trong 3 năm căn bản hoàn thành cuộc vận động này.

Từ phương hướng trên, nghị quyết đề ra các công tác chính là: Phải xác định đúng phương hướng sản xuất đối với từng vùng với con đường làm giàu chủ yếu là phát triển cây công nghiệp, chăn nuôi và nghề rừng; xây dựng cơ sở vật chất và kỹ thuật cần thiết cho định canh, định cư nhằm đảm bảo yêu cầu sản xuất của từng vùng; xây dựng bản làng, xây dựng đời sống mới, đào tạo cán bộ cho các vùng kinh tế mới; nghiên cứu và giải quyết tốt một số vấn đề chính sách cho vùng kinh tế mới như chính sách về lương thực, vốn, vật tư, sử dụng và quản lý đất đai, quản lý rừng [96].

Kết quả công tác định canh, định cư trong 30 năm kể từ khi có Nghị quyết 38/NQ-CP (năm 1968) đến trước khi có Quyết định 135/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ (năm 1998) đã có 719 xã với 243.268 hộ và 1.378.069 khẩu đã định canh định cư ổn định [115]. Đi sâu nghiên cứu báo cáo tổng kết của Cục Định canh Định cư - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cho thấy từ năm 1968 đến 1993, công tác định canh định cư không những không có kết quả mà tình trạng du canh du cư còn tăng thêm; kết quả trên đạt được là vào những năm 1993 đến 1998.

Công tác định canh, định cư giai đoạn 1968-1998 đã được Nhà nước quan tâm đầu tư với số vốn là 920.944 triệu đồng, nhưng kết quả đạt được trên đây là không cao, chưa tương xứng với số vốn đầu tư. Tình trạng người dân định canh,

định cư được một thời gian lại quay trở lại du canh, du cư diễn ra phổ biến ở tất cả các địa phương. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc dân quay trở lại sống du canh, du cư, trong đó phải kể đến nguyên nhân quan trọng đó là: Việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng KTXH trong khu kinh tế mới tạo điều kiện giúp cho dân ổn định cuộc sống trước mắt và cả những năm tiếp theo làm chưa được tốt; tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội và quản lý dân cư trên địa bàn không bảo đảm.

\*

\*     \*

Trong chương 2, luận án đã tập trung vào một số vấn đề lý luận cơ bản như: Xác định khái niệm khu KTQP, các hoạt động đầu tư vào khu KTQP, hiệu quả đầu tư vào khu KTQP.

Khu KTQP là mô hình mới của chiến lược kết hợp kinh tế với quốc phòng và xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân ở nước ta trong thời kỳ mới. Tuy nhiên, việc đưa ra một khái niệm có tính khái quát cao, phản ánh đúng bản chất của các khu KTQP là một việc làm không đơn giản. Kế thừa các quan niệm về khu KTQP của các nhà nghiên cứu, tác giả cho rằng: *Khu KTQP là không gian kinh tế đặc thù, do Chính phủ giao cho quân đội làm chủ đầu tư, được xây dựng dưới dạng mô hình dự án đầu tư phát triển kinh tế phức hợp mà các đoàn KTQP của quân đội làm lực lượng nòng cốt, nhằm mục đích tổ chức, xây dựng phát triển kinh tế - xã hội gắn với xây dựng quốc phòng, an ninh trên các địa bàn có vị trí chiến lược quan trọng về quốc phòng, an ninh của quốc gia.*

Để đi đến khái niệm này, luận án đã phân tích các đặc điểm riêng biệt của đầu tư vào khu KTQP như: Đầu tư vào các khu KTQP thực chất là đầu tư vào các dự án phát triển, đầu tư vào các khu KTQP có sự lồng ghép giữa đầu tư theo dự án và đầu tư theo chương trình, nguồn vốn đầu tư phát triển cho các dự án chủ yếu là từ ngân sách nhà nước giao cho quân đội làm chủ đầu tư, đầu tư phát triển khu KTQP thực hiện ở các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo (các xã đặc biệt khó khăn),...

Việc phân tích hoạt động đầu tư vào khu KTQP được tiến hành theo các giai



đoạn đầu tư, các nội dung đầu tư, vấn đề tổ chức chỉ đạo, điều hành, cơ chế quản lý đầu tư vào khu KTQP. Luận án đã làm rõ đầu tư vào khu KTQP trong các giai đoạn tiền đầu tư, đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư. Với nội dung đầu tư, luận án đã xác định đầu tư vào khu KTQP chủ yếu là đầu tư vào kết cấu hạ tầng cho các vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn. Tổ chức điều hành hoạt động đầu tư vào khu KTQP được tiến hành từ cấp trung ương bằng các quyết định của Thủ tướng Chính phủ đối với vấn đề quân đội tham gia xây dựng phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn, sự phối hợp của các bộ, ngành liên quan trong thực hiện các dự án đầu tư vào khu KTQP. Bộ Quốc phòng là bộ chịu trách nhiệm quản lý đầu tư và Bộ Quốc phòng giao cho BTL các quân khu, binh đoàn hoặc các đoàn KTQP làm chủ đầu tư. Quản lý đầu tư vào các khu KTQP được thực hiện theo mô hình chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án. Luận án cũng đề cập đến cơ chế quản lý đầu tư từ việc lập kế hoạch đầu tư, thực hiện đầu tư, nghiệm thu, bàn giao, quản lý khai thác công trình cũng như cơ chế cấp phát, thanh quyết toán vốn đầu tư vào khu KTQP.

Căn cứ vào các đặc điểm của đầu tư vào khu KTQP, luận án đã khẳng định hiệu quả đầu tư vào khu KTQP gồm hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế (kinh tế - xã hội - môi trường), trong đó hiệu quả kinh tế là chủ yếu và ở đây, bên cạnh hiệu quả chung cho nền kinh tế thì hiệu quả an ninh - quốc phòng được coi là quan trọng nhất. Đối với nền kinh tế, hiệu quả lớn nhất là hiệu quả của công tác xoá đói giảm nghèo và hiệu quả đối với an ninh - quốc phòng thể hiện qua việc tăng năng lực quốc phòng sau khi có các khu KTQP. Luận án còn đề cập đến các nhân tố tác động đến hiệu quả đầu tư vào khu KTQP, theo đó hiệu quả phụ thuộc vào hai nhóm nhân tố: nhóm nhân tố ảnh hưởng đến lợi ích và nhóm nhân tố ảnh hưởng đến chi phí đầu tư vào khu KTQP.

Đầu tư phát triển các khu KTQP là một dạng thức của sự kết hợp kinh tế với quốc phòng và quốc phòng với kinh tế được vận dụng một cách sáng tạo trong điều kiện cụ thể Việt Nam. Luận án đã tổng kết kinh nghiệm của Trung Quốc và Việt Nam để từ đó có được cách nhìn toàn diện, sâu sắc hơn khi nghiên cứu thực trạng và đề xuất các giải pháp đầu tư phát triển các khu KTQP Việt Nam hiện nay.

Từ các kết quả của chương 2, có thể thấy được các điểm mới của luận án trong chương này bao gồm: (i) Hình thành khái niệm về khu KTQP; (ii) Xác định

được các đặc điểm, nội dung đầu tư vào khu KTQP; (iii) Hệ thống hoá được các nội dung, tiêu thức đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Đặc biệt đã xây dựng được các tiêu thức hiệu quả mang tính đặc trưng của đầu tư vào khu KTQP như hiệu quả xoá đói giảm nghèo, hiệu quả an ninh quốc phòng.

### Chương 3

## KHẢO SÁT TÌNH HÌNH ĐẦU TƯ VÀO CÁC KHU KINH TẾ - QUỐC PHÒNG

### 3.1. Khái quát tình hình các xã khu vực khu kinh tế quốc phòng trước khi đầu tư

Trong chiến lược phát triển KTXH, Chính phủ, chính quyền các địa phương luôn coi trọng việc phát triển miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng căn cứ cách mạng. Bởi vậy, mặc dù phải chịu nhiều áp lực đẩy nhanh tốc độ phát triển đô thị - động lực tăng trưởng kinh tế, Chính phủ, chính quyền các địa phương vẫn dành một mức đầu tư thích đáng để phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội các xã khu vực khu KTQP.

Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng mức đầu tư đó là chưa thoả đáng, chưa đủ để các xã thuộc khu KTQP thoát khỏi tình trạng nghèo đói. Nhưng cũng phải thấy rằng, trong chiến lược phát triển tổng thể, để đẩy nền kinh tế lên thì miền núi, vùng sâu, vùng xa không thể cạnh tranh nổi với khu vực đô thị - khu vực có tầm quyết định thay đổi căn bản nền kinh tế. Vậy chúng ta cần có cái nhìn toàn cảnh về hệ thống hạ tầng các xã thuộc các khu KTQP để thấy được sự ra đời của các dự án đầu tư vào khu KTQP cũng như các dự án tương tự là một yêu cầu cấp thiết.

Miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo chiếm một diện tích lớn và có nhiều dân tộc sinh sống. Nhiều tỉnh có đường biên giới dài, địa hình phức tạp, nhiều sông, suối chia cắt tạo nên các vùng biệt lập và ảnh hưởng lớn đến điều kiện sinh sống và phát triển kinh tế - xã hội cũng như việc giao lưu với các vùng, miền trong và ngoài tỉnh.

Trong lịch sử phát triển và đặc biệt trong từng bước đi của công cuộc đổi mới đất nước, dưới sự lãnh đạo trực tiếp của tỉnh uỷ, HĐND và UBND các tỉnh cùng với việc thực thi nhiều chủ trương chính sách dân tộc của Đảng, vùng dân tộc, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo nhiều tỉnh đã giành được nhiều kết quả, thành tựu đáng phấn khởi tự hào, bộ mặt miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo đã có nhiều nét khởi sắc đi lên,...

Tuy nhiên, trên bước đường tiếp tục phát triển miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo còn phải vượt qua nhiều thử thách khó khăn phức tạp: Tỷ lệ xã

nghèo còn rất lớn, đặc trưng của các xã trong khu vực khu KTQP là tỷ lệ đói nghèo cao (bình quân trên 40%, có trên 20% xã tỷ lệ đói nghèo từ 50 - 71,7%) [61]; Cơ sở hạ tầng thiết yếu ở các xã thuộc khu KTQP hầu như chưa có gì đáng kể, thiếu vốn, thiếu đất trồng cây lương thực,.... Vì vậy, việc xây dựng những nhiệm vụ, mục tiêu, kế hoạch và giải pháp về chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã thuộc khu KTQP (miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo) là một vấn đề rất lớn, quan trọng trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội nói chung đồng thời góp phần đảm bảo ANQP nói riêng.

Mặc dù chưa có thống kê chính thức, tuy nhiên, căn cứ vào báo cáo của các địa phương cũng như tổng kết của các bộ, ngành liên quan, có thể khái quát bức tranh chung về hạ tầng cơ sở của các địa phương khu vực khu KTQP trước khi thực hiện các dự án đầu tư phát triển khu KTQP như sau:

***Chất lượng các công trình hạ tầng nông thôn ở khu vực các khu KTQP quá thấp, không đạt tiêu chuẩn và không thích ứng với yêu cầu phát triển trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá.***

Chặng hạn đường nông thôn Việt Nam, nếu tính theo tiêu chuẩn Việt Nam, thì về độ dài đường tính trên đầu người đạt 2,1 km/1000 người, song quy ra tiêu chuẩn quốc tế mới chỉ đạt 0,8km/1000 người, nghĩa là giảm đi 2 lần, chỉ còn 1/3 so với tiêu chuẩn quốc tế. Trên thực tế, trong tổng số đường bộ, mới có 4% đường được rải nhựa, 14% rải đá rậm, còn lại trên 80% đường xã, thôn, bản là đường cấp phối, tức là đường đất nâng cấp và đường đất. Về hệ thống điện, chất lượng cũng rất thấp. Hệ thống điện hạ thế chủ yếu do dân góp tiền xây dựng. Do kinh phí hạn hẹp nên hệ thống hạ thế được xây dựng với những thiết bị không đủ tiêu chuẩn và tiến hành xây dựng cũng không đúng quy phạm, vì thế hệ thống điện chỉ đủ tải điện đến các thôn xóm để thắp sáng và chạy các thiết bị sinh hoạt thông thường, chưa thể dùng vào sản xuất được. Do xây dựng không đạt tiêu chuẩn kỹ thuật, chắp vá nên hệ thống điện nông thôn gây tổn thất điện lớn làm gia tăng giá điện. Trường học và trạm xá chỉ một số địa phương xây dựng được kiên cố, tuy nhiên, ngay ở những nơi này thì các công trình xây dựng tạm gọi là kiên cố, song chất lượng xây dựng kém, nên chỉ một thời gian ngắn đã xuống cấp nghiêm trọng. Thêm vào đó, những thiết bị trong trường học, trạm y tế có chất lượng kém. Hệ thống thủy lợi được xây dựng

bằng lao động thủ công, thiếu thiết bị và vật tư, thiếu quy hoạch nên chất lượng cũng rất kém, vận hành khó khăn, hiệu quả thấp và lãng phí đất. Nhiều địa phương khu KTQP hầu như chưa có đường, điện còn trường học và trạm xá thì ở cách rất xa, đi lại rất khó khăn [61].

***Hệ thống hạ tầng nông thôn ở khu vực các khu KTQP được xây dựng từ lâu, lúc đầu xây dựng kém, vì thế hiệu suất sử dụng thấp, tuổi thọ ngắn, xuống cấp nghiêm trọng.***

Hệ thống hạ tầng nông thôn bị lạc hậu và đòi hỏi phải có sửa chữa lớn, hoặc phải thay đổi toàn bộ. Đường nông thôn là đường đất nâng cấp, tất nhiên là không thích hợp với điều kiện phát triển mới. Ngay một số nơi đã bê tông hoá, nhựa hoá nhưng do kinh phí ít, chỉ đạt 1/3 - 1/2 tiêu chuẩn quốc gia, nên chỉ thích hợp với những phương tiện vận chuyển thô sơ, nhỏ. Trên thực tế hệ thống này phải chuyển tải cả phương tiện vận chuyển lớn, nên đường giao thông bị phá huỷ nặng nề, tuổi thọ giảm nghiêm trọng. Hệ thống điện còn trong trạng thái tồi tệ hơn. Do xây dựng thiếu kinh phí, chắp vá, chất lượng quá thấp, lại chịu tác động của thiên nhiên trong thời gian dài cần xây dựng lại, nếu không sẽ không dùng được, hoặc dùng sẽ rất nguy hiểm. Hệ thống thủy nông cũng ở trong tình trạng xuống cấp, lạc hậu,.... Hệ thống thủy lợi đã lạc hậu, hết thời gian sử dụng. Hệ thống trường xây dựng với chất lượng kém, đa phần là những công trình xây dựng cấp 4, xuống cấp nghiêm trọng. Để có chỗ học, hàng năm học sinh phải đóng góp tiền, công lao động để sửa chữa [61].

***Hệ thống hạ tầng nông thôn ở khu vực các khu KTQP thiếu nhiều nguồn vốn và cơ chế hình thành vốn để thường xuyên duy trì, bảo dưỡng và thiếu một cơ chế quản lý có hiệu quả, thậm chí là không được đặt trong một hệ thống quản lý nào.***

Hệ thống thủy lợi ở các địa bàn đang vận hành được hình thành chủ yếu trong thời kỳ hợp tác hoá, khi chuyển sang kinh tế thị trường, hợp tác xã nông nghiệp hoặc bị giải thể, hoặc chuyển sang hình thức hợp tác xã dịch vụ, hoặc ở những nơi hợp tác xã nông nghiệp chưa từng xây dựng nên thiếu hẳn người quản lý hệ thống thủy lợi. Đường xá, hệ thống điện cũng ở trong tình trạng không được quản lý tốt và thiếu cơ chế hình thành nguồn vốn duy trì bảo dưỡng, vì thế hệ thống hạ tầng ở nông thôn mới chỉ được tạo ra, mà chưa được duy tu, bảo dưỡng.

***Có sự khác biệt lớn giữa các vùng, giữa các cộng đồng làng xã về phát triển hạ tầng.***

Trong một vùng, mức độ khác biệt về hạ tầng kinh tế - xã hội giữa các xã cũng có sự khác biệt khá xa. Bên cạnh xã có điện, đường, trường, trạm khá khang trang, thì có xã, bản, phum, sóc trường học của các em nhỏ là nhà tạm, tranh tre nửa lá, thiếu cửa chắn gió, thiếu bàn học hoặc bàn học tồi tàn; đường xá còn là đường đất, hoặc đường cấp phối xuống cấp, hư hỏng; hệ thống điện kém nát gây sự cố, nguy hiểm.

**Bảng 3.1. Thực trạng kết cấu hạ tầng của 132 xã thuộc 15 khu KTQP năm 1998**

Thông số	Đơn vị	Tổng số	Tỷ lệ %
Chưa có đường ô tô tới trung tâm xã	Xã	95	72
Chưa có đường điện tới trung tâm xã	Xã	101	76,5
Chưa có trạm y tế xã	Xã	73	55,3
Chưa có chợ	Xã	102	77,3
Chưa có trường tiểu học	Xã	85	64,4
Được dùng nước sạch	Hộ		18,2
Chỉ có nhà tạm	Hộ		90,9
Chưa có điện thoại	Xã	111	84,1

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng.*

***a) Về giao thông:***

Bảng số liệu trên cho thấy sự yếu kém và quá tải của hệ thống giao thông tại các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa. Năm 1998, các địa phương khu KTQP còn khoảng 95/132 xã chưa có đường ô tô đến trung tâm xã, chiếm tỷ lệ 72% số xã. Theo thống kê của các sở giao thông vận tải, trong số 1.445 làng bản mới có 45% số làng bản có đường ô tô và xe máy đến được, còn lại phải đi bộ theo đường mòn, trong số xã có đường ô tô thì 62% chỉ đi lại được trong mùa khô. Xã cách trung tâm huyện xa nhất là 190 km (xã Nà Búng, huyện Mường Nhé, Lai Châu), bình quân các xã cách trung tâm huyện khoảng 50 km. Việc đi lại cách trở, xa chợ, thị trấn, thị tứ đã làm cho hộ gia đình thiếu thông tin, kiến thức, không được tiếp cận với các thành

tự khoa học kĩ thuật tiên tiến, việc mua bán trao đổi sản phẩm, hàng hoá cũng rất khó khăn.

***b) Về hệ thống điện:***

Hệ thống điện còn chưa đến được nhiều xã vùng sâu, vùng xa, vùng núi cao, khiến cho đời sống các xã này rất khó khăn, lạc hậu. Đối với những xã đã có điện thì người dân ở đây chủ yếu sử dụng điện cho sinh hoạt, việc sử dụng điện phục vụ sản xuất còn rất hạn chế. Mặt khác, mức giá điện còn nhiều bất cập, khó có thể khuyến khích người nghèo, đặc biệt là người nghèo miền núi, vùng sâu, vùng xa dùng điện. Theo thống kê chỉ có 10-13% số xã thuộc phạm vi chương trình có điện lưới quốc gia, 100% xã chưa có điện cao thế. Nhìn chung tỷ lệ xã có điện ở vùng sâu, vùng xa là rất thấp.

***c) Về hệ thống thủy lợi:***

Nước chính là yếu tố cơ bản để phát triển sản xuất nói chung và nông nghiệp nói riêng, mỗi bước tiến của nông nghiệp đều gắn bó mật thiết với sự phát triển thủy lợi. Tuy nhiên, đối với các xã đặc biệt khó khăn có địa hình phức tạp thì khả năng khai thác nguồn nước phục vụ cho sản xuất là rất hạn chế vì miền núi, vùng sâu, vùng xa thường có độ dốc chênh lệch cao giữa địa bàn sản xuất với các sông suối. Thêm vào đó, hệ thống hạ tầng thủy lợi được đầu tư ít, chủ yếu là các công trình thủy lợi nhỏ, hầu hết do nhân dân tự làm bằng vật liệu tại chỗ do vậy thường bị hư hỏng. Do đó để phát triển sản xuất, thực hiện công tác xoá đói giảm nghèo thì đầu tư phát triển hạ tầng thủy lợi là một nhân tố quan trọng.

***d) Về hạ tầng giáo dục:***

Mặc dù một số khu vực ở địa bàn các khu KTQP đã đạt được những tiến bộ trong việc phổ cập giáo dục, thành lập được một mạng lưới các cơ sở giáo dục, tỷ lệ người biết chữ tăng đáng kể,... nhưng lại tồn tại một sự chênh lệch lớn về trình độ dân trí giữa các vùng miền. Đặc biệt là đối với miền núi, vùng sâu, vùng xa ít có điều kiện tiếp cận giáo dục cơ bản, trình độ học vấn của đồng bào các dân tộc rất thấp, tỷ lệ mù chữ và tái mù chữ cao,... Theo điều tra của Uỷ ban Dân tộc và Miền núi thì trong số những học sinh không được đi học có tới 70% là con em các dân tộc thiểu số. Sự chênh lệch này càng thể hiện rõ nét trong các bậc học cao hơn.

Một nguyên nhân chính làm hạn chế khả năng tiếp cận giáo dục, khả năng

đến trường, khả năng nâng cao trình độ học vấn của đồng bào dân tộc là số trường, lớp cũng như số giáo viên không đáp ứng được yêu cầu của công tác giáo dục. Tính đến năm 1998, còn tới 85/132 xã chưa có trường tiểu học, chiếm 64,4% số xã thuộc 15 khu KTQP. Bên cạnh sự thiếu thốn về cơ sở vật chất, còn có các nguyên nhân khác như: cơ sở hạ tầng giao thông kém phát triển làm cho việc đi học rất khó khăn, thậm chí đi nửa ngày đường mới đến được lớp học; kinh tế khó khăn nên thay vì đến trường, trẻ em miền núi, vùng sâu, vùng xa phải lao động giúp đỡ gia đình,... Rõ ràng để đảm bảo tính công bằng trong việc tiếp cận với các dịch vụ giáo dục cho tất cả người dân thì cần phải có chính sách phát triển hệ thống giáo dục miền núi, vùng sâu, vùng xa.

***e) Về hệ thống y tế, chăm sóc sức khỏe cộng đồng:***

Cho đến cuối năm 1998, ở 132 xã thuộc 15 khu KTQP vẫn còn 73/132 xã chưa có trạm y tế, chiếm khoảng 55,3% số xã, đồng thời tình trạng thiếu phương tiện, thiết bị y tế, thiếu y, bác sĩ, nhân viên y tế rất phổ biến ở các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa. Sự yếu kém của hệ thống hạ tầng y tế cùng với sự thiếu hiểu biết đã gây khó khăn cho công tác chăm sóc sức khỏe ban đầu cho đồng bào các dân tộc. Những nơi mặc dù đã có trạm xá nhưng người dân vẫn chưa có thói quen đến khám chữa bệnh, đó cũng là nguyên nhân khiến cho công tác phòng chống dịch bệnh chưa được chủ động. Tại nhiều xã nghèo có tình trạng dịch bệnh phát triển gây ảnh hưởng tới đời sống của nhân dân. Như vậy, muốn nâng cao chất lượng sống của người dân các xã đặc biệt khó khăn cần phải có sự đầu tư thoả đáng hơn cho hệ thống hạ tầng y tế và chăm sóc sức khỏe [61].

***f) Về nước sinh hoạt:***

Nguồn nước sinh hoạt của người dân các xã đặc biệt khó khăn chủ yếu là từ sông suối và ao hồ, khoảng 80% số làng bản chưa đủ nước sinh hoạt và nước sạch. Chất lượng nước không đảm bảo tiêu chuẩn vệ sinh và không đáp ứng được nhu cầu nước sinh hoạt vào mùa khô. Đây là nguyên nhân gây dịch bệnh ở các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa. Tình trạng thiếu nước sinh hoạt còn rất phổ biến nhất là ở các vùng cao, vùng núi đá, ở nhiều nơi vào mùa khô đồng bào phải đi gánh nước cách nhà 5 - 10 km. Thiếu nguồn nước sạch và phương tiện dự trữ nước đã khiến cuộc sống của người dân càng gặp nhiều khó khăn.



Muốn đạt được các mục đích đề ra, khối lượng các công việc cần thực hiện trong các dự án đầu tư vào các khu KTQP là rất lớn. Chúng ta sẽ nghiên cứu thực trạng đầu tư nhằm đạt được các yêu cầu đặt ra thông qua việc khảo sát, đánh giá thực tế tại các khu KTQP.

### 3.2. Kết quả khảo sát tình hình đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng

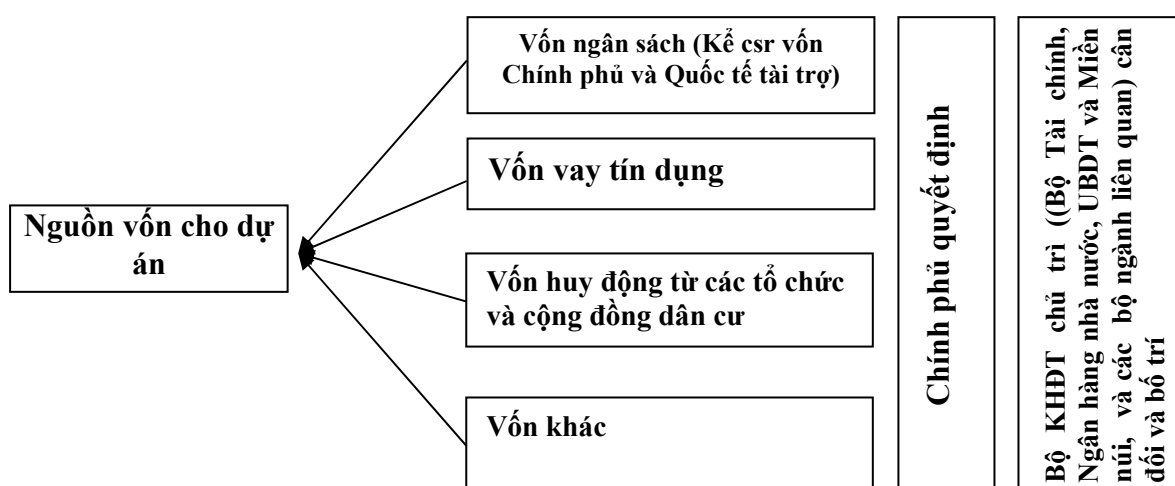
#### 3.2.1. Xác định đối tượng khảo sát

Để xác định đối tượng khảo sát, luận án phân tích từ việc hình thành dự án, các bên có liên quan trong việc ra quyết định đầu tư và thực hiện dự án, trên cơ sở đó xác định các đối tượng chính mà luận án tiếp cận, những đối tượng này phải có ảnh hưởng nhiều đến sự thành công của hoạt động đầu tư vào các khu KTQP.

##### 3.2.1.1. Các bên có liên quan trong mối quan hệ với nguồn vốn đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng

Các dự án đầu tư vào khu KTQP huy động vốn từ 4 nguồn đó là: Vốn ngân sách (kể cả vốn Chính phủ và vốn quốc tế tài trợ); vốn vay tín dụng; vốn huy động từ các tổ chức và cộng đồng dân cư; vốn khác.

Các nguồn vốn này được cân đối và bố trí như sau: Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ NN&PTNN, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, ủy ban Dân tộc và Miền núi và các bộ, ngành liên quan (gồm cả Bộ Quốc phòng) có giải pháp cân đối các nguồn vốn bố trí theo kế hoạch hằng năm trình Chính phủ quyết định để đầu tư dự án theo chương trình.



#### Sơ đồ 3.1. Nguồn vốn của dự án đầu tư vào khu KTQP

Các dự án sẽ được cân đối vốn căn cứ vào nguồn vốn được duyệt. Nguồn

vốn này sẽ được rót vào tài khoản của các chủ đầu tư (BTL quân khu, binh đoàn, đoàn KTQP) để từ đó triển khai thực hiện các dự án.

Như vậy, xét về nguồn vốn được cung ứng và điều tiết cho các dự án đầu tư vào các khu KTQP thì bên liên quan có thể bao gồm: Chính phủ, các bộ, ngành liên quan (Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính, Bộ NN&PTNN, Ngân hàng Nhà nước, ủy ban Dân tộc và Miền núi, các bộ ngành liên quan khác), các tổ chức và cộng đồng dân cư liên quan trong quản lý và sử dụng vốn, BTL các quân khu, binh đoàn (chủ đầu tư), các đoàn KTQP (trong trường hợp làm chủ đầu tư).

### **3.2.1.2. Các bên có liên quan của dự án đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Căn cứ vào các phân tích ở trên chúng ta có thể xác định được các bên có liên quan chính đối với một dự án đầu tư vào khu KTQP gồm: Quốc hội; Chính phủ; Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, ngành liên quan; Bộ Quốc phòng; ủy ban nhân dân tỉnh, huyện, xã; BTL các quân khu, binh đoàn; các đoàn KTQP; người dân trong khu vực dự án; các nhà thầu.

Mỗi bên liên quan này đều quan tâm đến dự án với quan điểm lợi ích của mình và có trách nhiệm đối với dự án. Đối với hoạt động quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP là phải thoả mãn yêu cầu riêng của mỗi bên.

**Bảng 3.2. Các bên liên quan của dự án đầu tư vào khu KTQP**

<b>Bên liên quan</b>	<b>Vai trò với dự án</b>	<b>Sự quan tâm đến dự án</b>	<b>Tác động đến dự án</b>	<b>Chiến lược quản lý</b>
<b>Quốc hội</b>	Thông qua ngân sách cho các dự án.	Thấp	Cao	Báo cáo khi yêu cầu.
<b>Chính phủ</b>	Phê duyệt đề án, ra quyết định đầu tư.	Tương đối thấp	Cao	Báo cáo khi yêu cầu.
<b>Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, ngành liên quan</b>	Thẩm định dự án, cân đối nguồn vốn.	Trung bình	Cao	Báo cáo hằng năm.
<b>Bộ Quốc phòng</b>	Thông qua dự án.	Khá	Cao	Báo cáo định kỳ.
<b>Ủy ban nhân dân tỉnh, huyện, xã</b>	Tham gia thẩm định dự án; tạo điều kiện cho dự án.	Cao	Khá	Giữ liên lạc thường xuyên.
<b>BTL các quân khu, binh đoàn</b>	Chủ đầu tư.	Cao	Cao	Quản lý chặt chẽ

<b>Các ban quản lý dự án</b>	Quản lý dự án.	Cao	Cao	Quản lý chặt chẽ.
<b>Các đoàn KTQP</b>	Thực hiện dự án.	Cao	Cao	Quản lý chặt chẽ.
<b>Người dân trong khu vực dự án</b>	Người hưởng lợi từ dự án.	Cao	Cao	Quản lý chặt chẽ.
<b>Các nhà thầu (tư vấn, xây dựng, cung cấp hàng hóa)</b>	Thực hiện dự án.	Cao	Cao	Quản lý chặt chẽ.

Qua bảng 3..2“Các bên liên quan của dự án đầu tư vào khu KTQP” chúng ta thấy rằng với dự án này có 4 bên liên quan quan trọng nhất quyết định chính đến sự thành công của dự án là: BTL các quân khu, binh đoàn; các ban quản lý dự án; các đoàn KTQP; người dân trong khu vực dự án và các nhà thầu. Năng lực của từng bên liên quan và cơ chế quản lý đối với từng bên liên quan sẽ quyết định sự thành công của các dự án.

Căn cứ vào mục tiêu đầu tư, luận án tiến hành khảo sát, phỏng vấn với 5 nhóm đối tượng chính liên quan đến chủ thể quản lý: chủ đầu tư (BTL quân khu, binh đoàn); ban quản lý dự án; các đoàn KTQP; chính quyền địa phương; người dân khu vực dự án.

Vì các dự án đầu tư vào khu KTQP quy mô vốn thường nhỏ, mức độ phức tạp về kỹ thuật không cao nên với năng lực hiện tại của các nhà thầu Việt Nam đều có thể thực hiện được. Vấn đề chính đối với các nhà thầu là xem xét hoạt động thực hiện dự án của họ.

Đối với chủ đầu tư, việc nghiên cứu quan tâm đến mức độ am hiểu về lĩnh vực đầu tư vào các khu KTQP, năng lực quản lý các hoạt động đầu tư vào khu KTQP (lập kế hoạch đầu tư, lập dự án, thẩm định dự án, quản lý triển khai dự án, quản lý sau dự án, sự phối hợp với các bên liên quan khác trong quản lý các dự án,...).

Đối với các ban quản lý dự án, việc nghiên cứu quan tâm đến quyền hạn, trách nhiệm, mức độ chủ động, năng lực, tính chuyên nghiệp trong quản lý các dự án đầu tư vào các khu KTQP và thực trạng quản lý các dự án cũng như sự phối hợp với các bên liên quan khác, đặc biệt là chính quyền và người dân địa phương trong quản lý dự án.

Đối với các đoàn KTQP, việc nghiên cứu tập trung vào xác định các chức năng có phù hợp với nhiệm vụ được giao hay không, thực tế triển khai các hoạt động đầu tư thông qua đoàn KTQP.

Đối với chính quyền địa phương, luận án nghiên cứu các vấn đề về mức độ am hiểu các dự án đầu tư vào các khu KTQP, sự phối hợp với chủ đầu tư, ban quản lý dự án và đoàn KTQP trong quản lý dự án, năng lực tham gia quản lý dự án, các kết quả và hiệu quả đầu tư.

Đối với người dân địa phương, luận án tập trung nghiên cứu sự hiểu biết và quan tâm, phối hợp, tham gia của họ đối với dự án, kết quả và hiệu quả của dự án.

### **3.2.2. Kết quả công tác khảo sát**

Nội dung khảo sát, phỏng vấn được thể hiện ở các phiếu điều tra (mẫu phiếu điều tra xin xem phụ lục 1). Bên cạnh phiếu điều tra là các bài phỏng vấn của tác giả đối với các bên có liên quan.

Luận án đã tiến hành điều tra 15 khu KTQP với số lượng phiếu điều tra là 250 phiếu trong đó: 15 phiếu cho các chủ đầu tư; 15 phiếu cho các BQLDA; 30 phiếu cho chính quyền địa phương; còn lại là người dân ở khu vực các dự án.

Kết quả điều tra, phỏng vấn sẽ phân theo các giai đoạn đầu tư: tiền đầu tư (tập trung vào công tác lập và thẩm định dự án), đầu tư (tập trung ở việc triển khai thực hiện dự án), vận hành các kết quả đầu tư (tập trung ở việc triển khai các hoạt động sau khi dự án hoàn thành và bàn giao).

#### ***3.2.2.1. Thực trạng việc ra chủ trương đầu tư và quy hoạch đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng***

Đầu tư vào các khu KTQP, nếu xét theo quá trình đầu tư, được bắt đầu từ việc hình thành chủ trương đầu tư, quy hoạch phát triển các khu KTQP và sau đó là các giai đoạn chính: chuẩn bị đầu tư (tiền đầu tư), thực hiện đầu tư (đầu tư) và vận hành các kết quả đầu tư.

Chủ trương đầu tư được xây dựng trên cơ sở Quyết định của Thủ tướng Chính phủ (Số 135/1998/QĐ-TTg, ngày 31.07.1998) phê duyệt chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa. Tại quyết định này Chính phủ đã giao Bộ Quốc phòng xây dựng các vùng kinh tế mới ở

những nơi có điều kiện, đỡ đầu, đón nhận khoảng 100.000 hộ dân đến lập nghiệp ở những vùng đất còn hoang hóa, biên giới, hải đảo [127].

Để thực hiện quyết định trên, BQP đã xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Đề án tổng thể quân đội tham gia xây dựng phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng sâu, vùng xa gắn với xây dựng các khu kinh tế quốc phòng an ninh trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển” [129]. Theo đề án, những tiêu chí chính để xác định dự án khu KTQP thường là khu vực biên giới vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, dân cư thưa thớt, điều kiện tự nhiên (quỹ đất, thổ nhưỡng, khí hậu,...) có thể triển khai dự án; những khu vực này là điểm nóng về an ninh, chính trị, trật tự an toàn xã hội (truyền đạo trái phép, buôn lậu, tệ nạn xã hội,...); các khu vực này cũng là những khu vực có vị trí chiến lược về quốc phòng.

Mục tiêu chính của các dự án đầu tư vào khu KTQP là: Phát triển kinh tế - xã hội các vùng dự án góp phần cải thiện và từng bước nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, kết hợp bảo đảm quốc phòng an ninh ở địa bàn chiến lược biên giới, ven biển, trên cơ sở bố trí lại dân cư theo quy hoạch của sản xuất, và mục tiêu lâu dài của quốc phòng, an ninh, hình thành nên các cụm làng xã biên giới, tạo nên vành đai biên giới trong thế trận quốc phòng toàn dân bảo vệ tổ quốc. Nhiệm vụ của các dự án đầu tư vào các khu KTQP gồm: (a) Xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội vùng dự án được xác định; (b) Khai thác tối đa tiềm năng đất đai được giao để phát triển sản xuất phục vụ mục tiêu trước mắt và lâu dài, từng bước chuyển dần sang nền kinh tế hàng hoá với những loại cây công nghiệp, cây đặc sản, cây ăn quả, chăn nuôi, trồng và bảo vệ rừng, trong đó tập trung vào các loại cây trồng, vật nuôi có giá trị hàng hoá cao. Đối với những vùng xung yếu đặc biệt khó khăn, quân đội trực tiếp tổ chức sản xuất, gắn phát triển sản xuất với quốc phòng, an ninh. Đối với địa bàn khó khăn, dân chưa có điều kiện tổ chức sản xuất được, quân đội tổ chức sản xuất, trên cơ sở đó tiếp nhận dân đến, từng bước ổn định và chuyển dần cho chính quyền địa phương quản lý; (c) Tiếp nhận dân ở các vùng khác đến và tổ chức bố trí lại dân tại chỗ để phát triển kinh tế - xã hội ở địa bàn của dự án ; (d) Bảo vệ môi trường, giữ gìn cân bằng sinh thái thông qua trồng mới, khoanh nuôi tái sinh và bảo vệ rừng, sử dụng bền vững, hợp lý các nguồn tài nguyên; (e) Cải thiện, nâng

cao đời sống, phục hồi, bảo tồn và phát triển văn hoá truyền thống của các dân tộc thiểu số .

Trên cơ sở tiêu chí, mục tiêu, nhiệm vụ trên đề án đã đề xuất 12 dự án gồm:

- Khu kinh tế - quốc phòng Bình đoàn 15.
- Khu kinh tế - quốc phòng Bắc Hải Sơn, Quân khu 3.
- Khu kinh tế - quốc phòng Nam Đắc Lắc - Bình Phước, Binh đoàn 16.
- Khu kinh tế - quốc phòng Mường Chà, Quân khu 2.
- Khu kinh tế - quốc phòng Quảng Sơn, Binh đoàn 12.
- Khu kinh tế - quốc phòng Bù Gia Phúc, Quân khu 7.
- Khu kinh tế - quốc phòng Khe Sanh, Quân khu 4.
- Khu kinh tế - quốc phòng Mẫu Sơn , Quân khu 1.
- Khu kinh tế - quốc phòng Bình Liêu - Quảng Hà- Móng Cái, Quân khu 3.
- Khu kinh tế - quốc phòng Vị Xuyên, Quân khu 2.
- Khu kinh tế - quốc phòng A Sô ALưới, Quân khu 4.
- Khu kinh tế - quốc phòng Bảo Lạc, Quân khu 1.

Trong quá trình triển khai thực hiện, BQP đề nghị và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Đề án quy hoạch tổng thể các khu kinh tế - quốc phòng trong tình hình mới” (Quyết định số 43/2002/QĐ-TTg, ngày 21.03.2002) đã bổ sung thêm 5 dự án sau:

- Khu kinh tế - quốc phòng Sông Mã, Quân khu 2.
- Khu kinh tế - quốc phòng Xín Mần, Quân khu 2.
- Khu kinh tế - quốc phòng Bát Xát, Quân khu 2.
- Khu kinh tế - quốc phòng Kỳ Sơn, Quân khu 4.
- Khu kinh tế - quốc phòng Tân Hồng, Quân khu 9.

Sau đó ngày 24.03.2005, theo công văn số 301/TTg-NC của Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý cho Bộ Quốc phòng mở mới thêm 2 dự án khu KTQP Mường Lát/Quân khu 4 và Bắc Lâm Đồng/Quân khu 7.

Như vậy, chủ trương đầu tư vào các khu KTQP là chủ trương của Chính phủ và quân đội chỉ là một trong các bộ, ngành tham gia thực hiện chủ trương trên.

Thực tế công tác quy hoạch hệ thống các khu KTQP cho thấy khi một khu vực có đủ các tiêu chí nêu trên sẽ được BQP lựa chọn và đề xuất và như vậy *giữa*

*các khu KTQP không có mối quan hệ với nhau, không có sự ràng buộc lẫn nhau. Điều này được thể hiện trong cả quy hoạch tổng thể và thực tiễn thực hiện. Mỗi dự án có quy mô, nhiệm vụ, đặc thù riêng tùy theo tình hình cụ thể và yêu cầu của mỗi địa phương. Địa bàn được quy hoạch triển khai khu KTQP là các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa, vùng “nhạy cảm” về an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Việc quy hoạch xuất phát từ tình hình thực tiễn của địa phương. Những yếu kém chính trong công tác quy hoạch các khu KTQP được thể hiện ở chỗ:*

- Quy trình quy hoạch thường áp đặt từ trên xuống (up to down) và vì vậy ***quy hoạch chưa sát với tình hình cụ thể của các khu KTQP.*** Điều này liên quan đến cả quy hoạch tổng thể các khu KTQP và với từng khu KTQP. Công tác quy hoạch còn chưa chuyên nghiệp, chưa tuân thủ theo các bước cần thiết. Nguyên nhân chính là việc áp dụng các phương pháp, kiến thức quy hoạch, trình độ chuyên môn của cán bộ quy hoạch cũng như công tác tổ chức quy hoạch còn nhiều bất cập. Có thể thấy được điều này qua thực tế xây dựng quy hoạch: Trên cơ sở các báo cáo thực tế của Bộ Quốc phòng và các địa phương, Chính phủ giao cho Bộ Quốc phòng xây dựng quy hoạch (thực chất là đề án quân đội tham gia xây dựng phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa gắn với xây dựng các khu quốc phòng - an ninh trên địa bàn chiến lược biên giới, ven biển); với Chính phủ, đây cũng là một phần của chương trình 135; đến lượt mình, Bộ Quốc phòng lại giao cho các quân khu chủ động thỏa thuận với các địa phương xây dựng quy hoạch sơ bộ. Những nội dung chính của đề án bao gồm: (I) Mục tiêu chủ yếu; (II) Sơ bộ quy hoạch phát triển và tiến độ thực hiện; (III) Cơ chế tổ chức và quản lý; (IV) Các chính sách chủ yếu; (V) Kết luận và kiến nghị; (VI) Tổ chức thực hiện.

Đối với phần Sơ bộ quy hoạch phát triển và tiến độ thực hiện chủ yếu tập trung vào nội dung sơ bộ quy hoạch của từng khu KTQP. Những nội dung trong quy hoạch của từng khu KTQP rất cô đọng. Có thể lấy ví dụ quy hoạch sơ bộ khu KTQP Mường Chà - Quân khu 2 làm ví dụ (xem bảng 3.3).

Mặc dù đề án đã được xây dựng, sửa chữa, bổ sung và trình Chính phủ 3 lần với một quy hoạch cho trên 15 khu KTQP nhưng số trang của quy hoạch chưa đến 30 trang. Thời gian xây dựng quy hoạch cho đến khi Chính phủ ra quyết định là

khoảng 1,5 năm (trong khoảng thời gian từ khi Chính phủ giao nhiệm vụ bằng Quyết định 135/1998/QĐ-TTg đến khi Chính phủ phê duyệt đề án bằng Quyết định 277/2000/QĐ-TTg).

- *Các tiêu thức được sử dụng cho công tác quy hoạch còn chưa rõ ràng, mức độ định tính còn lớn, điều này dễ dẫn đến sự tùy tiện trong quy hoạch.* Các địa điểm được chọn làm khu KTQP ngoài các tiêu thức chính như vùng sâu, vùng xa, đặc biệt khó khăn, vị trí xung yếu, nhạy cảm chính trị,... là phải có quỹ đất. Tiêu thức không rõ ràng cùng với trình tự và phương pháp quy hoạch không được chuẩn hóa đã dẫn tới chất lượng các quy hoạch không cao. Bản thân những tiêu thức này đã nói lên triển vọng khó khăn khi đầu tư vào các khu KTQP.

- *Tính pháp lý của quy hoạch cũng cần được xem xét, sự ràng buộc trách nhiệm của các đơn vị lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch cũng như sử dụng quy hoạch làm cơ sở định hướng, lập kế hoạch, lập dự án, thẩm định dự án chưa rõ ràng.* Sau khi quy hoạch được lập, công tác thẩm định hầu như không được tiến hành, mặc dù khi có đề án quy hoạch, Chính phủ có đề nghị các bộ, ngành, địa phương liên quan cho ý kiến, nhưng hoạt động “cho ý kiến” này không được thực hiện như một quy trình thẩm định. Quy hoạch không ràng buộc trách nhiệm của các

### **Bảng 3.3. Quy hoạch sơ bộ khu KTQP Mường Chà - Quận khu 2**

Vị trí: Nằm trên địa phận 4 xã biên giới là Mường Tong, Mường Nhé (huyện Mường Tè) và các xã Chà Cang, Chà Nưa (huyện Mường Lay), tỉnh Lai Châu.

Sơ bộ dự kiến các chỉ tiêu khi định hình:

STT	Chỉ tiêu	Số lượng - Đơn vị
1	Quy mô khu KTQP	220.805 ha
	Gồm	
	<i>Diện tích cà phê</i>	300 ha
	<i>Diện tích chè</i>	1.200 ha
	<i>Cây ăn quả, dược liệu, đặc sản</i>	1.250 ha
	<i>Rừng trồng mới</i>	350 ha
	<i>Rừng khoanh nuôi bảo vệ</i>	2.550 ha
2	Sản phẩm chủ yếu hằng năm đạt	
	<i>Cà phê nhân</i>	150 tấn



	<i>Chè búp khô</i>	1.800 tấn
	<i>Thóc hạt khô</i>	4.200 tấn
	<i>Lương thực khác quy thóc</i>	2.300 tấn
	<i>Đặc sản, dược liệu quý</i>	220 tấn
3	Giải quyết việc làm	
	<i>Số hộ</i>	4.800 hộ
	<i>Lao động</i>	9.600 hộ
4	Khái toán nhu cầu vốn đầu tư	256,5 tỷ VND
	Gồm	
	Vốn vay cho sản xuất	76,6 tỷ VND
	Vốn xây dựng hạ tầng	115,0 tỷ VND
	- <i>Giao thông</i>	70,0 tỷ VND
	- <i>Thủy lợi</i>	15,0 tỷ VND
	- <i>Điện</i>	20,0 tỷ VND
	- <i>Hạ tầng khác</i>	10,0 tỷ VND
	Vốn cho phát triển rừng	1,3 tỷ VND
	Vốn sự nghiệp chuyển dân	63,6 tỷ VND
5	Tiến độ thực hiện dự án : 1999 – 2007	
6	Chủ đầu tư công trình: Quân khu 2	

bộ, ngành, địa phương trong việc phối hợp với BQP khi triển khai đầu tư. Thực tiễn triển khai sau này đã cho thấy các dự án đầu tư vào các khu KTQP đều bị thiếu vốn hoặc bố trí vốn không đúng theo tiến độ đã đề ra, các chính sách liên quan đến hoạt động đầu tư vào khu KTQP cũng chậm được nghiên cứu và ban hành (ví dụ, các quy định về quản lý vốn, quản lý hoạt động đầu tư,... và cho đến nay, Chính phủ vẫn chưa ban hành nghị định về khu KTQP).

Chúng ta có thể đánh giá thực trạng quy hoạch đầu tư vào các khu KTQP theo từng nội dung cụ thể của công tác quy hoạch như sau:

**Mục tiêu tổng thể phát triển các khu KTQP:** Mục tiêu rõ ràng, căn cứ vào quyết định của Thủ tướng Chính phủ (Số 135/1998/QĐ-TTg, ngày 31.07.1998) được xác định theo các mục tiêu của chương trình giao cho quân đội thực hiện.

**Mục tiêu đầu tư phát triển các khu KTQP:** Được xác định rõ ràng, tập trung

chủ yếu là phát triển cơ sở hạ tầng (kỹ thuật và xã hội) ở địa bàn khu KTQP, từ đó phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao mức sống người dân và góp phần giữ vững an ninh, quốc phòng.

**Nhiệm vụ đầu tư vào các khu KTQP:** Đã xác định được một số khu KTQP cần đầu tư, tuy nhiên, chưa nêu được căn cứ vì sao lại lựa chọn các khu KTQP này (mà lại không chọn các khu KTQP khác). Chưa có khảo sát sơ bộ (mà chỉ tập trung ở các báo cáo từ cấp dưới) để có được sự nhìn nhận về điều kiện có thể triển khai các dự án đầu tư vào khu KTQP.

**Các kết quả (đầu ra) của các khu KTQP:** Trừ những khu KTQP được xây dựng trên cơ sở đã có các kết quả cụ thể, các khu KTQP khác đều xác định đầu ra một cách chủ quan, chưa có phân tích SWOT để xác định các điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức đối với các khu KTQP, chưa xác định được lợi thế so sánh của từng khu, chưa xác định được điều kiện tự nhiên, xã hội của từng khu,..., vì vậy các loại cây trồng, vật nuôi, công trình, hạng mục công trình,... cần đầu tư không chính xác. Ví dụ khu KTQP Mường Chà - Quân khu 2 xác định các loại cây công nghiệp được trồng là cà phê, chè nhưng trên thực tế triển khai sau này, khu KTQP này không trồng cà phê, chè; hoặc khu KTQP Bình đoàn 16 - Bình Phước, Đắk Lắk, trong quy hoạch trồng hàng nghìn héc ta điều sau khi triển khai 4 năm, do không phù hợp điều kiện thổ nhưỡng toàn bộ diện tích trồng điều không cho thu hoạch, cần phải chuyển sang trồng lúa và cây hoa màu ngắn hạn. Một số khu KTQP khác tình hình cũng tương tự. Đây được coi là hạn chế lớn nhất của công tác quy hoạch.

**Các hoạt động đầu tư vào các khu KTQP:** Trong quy hoạch không xác định các hoạt động nào cần tiến hành khi đầu tư vào các khu KTQP. Do xác định kết quả đầu ra không rõ ràng nên không thể xác định được các hoạt động đầu tư cần thiết.

**Các đầu vào (nguồn lực) đầu tư vào các khu KTQP:** Do chưa xác định được các hoạt động cần tiến hành khi đầu tư vào các khu KTQP nên không thể xác định được các đầu vào cần thiết. Trong quy hoạch chỉ xác định được một đầu vào duy nhất là “khái toán tổng vốn đầu tư”, những đầu vào cần thiết khác như máy móc, trang thiết bị, lao động, các tài nguyên cần thiết cũng như các công nghệ phù hợp,... không được đề cập trong quy hoạch.

Những tồn tại trên trong công tác quy hoạch các khu KTQP khiến cho quy hoạch không trở thành một công cụ hữu hiệu cho hoạt động đầu tư vào các khu KTQP. Quy hoạch tổng thể không được coi là cơ sở để xây dựng quy hoạch chi tiết cho từng khu KTQP. Khi triển khai quy hoạch thành các dự án cụ thể thì gần như phải tiến hành lại từ đầu.

Quy hoạch theo từng dự án gắn với công tác lập dự án và vì vậy thực trạng công tác quy hoạch cho từng dự án đầu tư vào các khu KTQP được đề cập cụ thể ở thực trạng công tác lập dự án.

### ***3.2.2.2 Thực tế công tác lập dự án đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng***

#### **a) Thực trạng công tác nghiên cứu cơ bản:**

Qua các nghiên cứu thực tế công tác nghiên cứu cơ bản trong việc lập dự án đầu tư vào các khu KTQP, chúng tôi nhận thấy bên triển khai dự án đã có sự liên kết chặt chẽ với chính quyền và người dân địa phương để nghiên cứu số liệu. Điều tra cho thấy các dự án đều phối hợp với địa phương để nghiên cứu khả thi (100% các phiếu điều tra với các bên liên quan của công tác lập dự án đều khẳng định việc lập dự án có tham khảo ý kiến địa phương). Tuy nhiên, mức độ tham khảo ý kiến còn ở mức độ thấp, thường mang tính chủ quan của phía lập dự án.

Khi xây dựng dự án, nhà thầu đều phối hợp với các bên liên quan tham khảo ý kiến tư vấn để xây dựng dự án, nhưng do năng lực của các bên có liên quan về lĩnh vực dự án rất hạn chế nên kết quả tham khảo còn rất thấp.

Mức độ chính xác của các dự án được lập chưa cao. Nghiên cứu 15 khu KTQP cho thấy các dự án đều phải thay đổi mục đích, hạng mục đầu tư. Một số hạng mục trong dự án bị thay đổi bằng hạng mục khác, nhiều hạng mục bỏ không triển khai.

Nhiều dự án thay đổi cả chủ trương đầu tư, mặc dù lý do thay đổi chưa có sức thuyết phục, điều này cũng khẳng định mức độ kém chính xác của dự án được lập nên khi triển khai, bên triển khai gặp nhiều khó khăn hoặc những mục tiêu ban đầu của dự án không phù hợp với điều kiện cụ thể của dự án.

Khảo sát cũng cho thấy phần lớn mục đích lập dự án để có quyết định đầu tư, các hạng mục khi lập chỉ mang tính định hướng và vì vậy, mức độ khả thi của các dự án được lập là chưa cao.

Những nhận định trên sẽ được cụ thể hóa bằng kết quả khảo sát như sau:

Trong 15 dự án triển khai từ năm 2005 về trước có 6 dự án phải phê duyệt điều chỉnh lại đó là: Dự án KTQP Mẫu Sơn; dự án KTQP Bắc Hải Sơn; dự án KTQP Khe Sanh; dự án KTQP Quảng Sơn; dự án KTQP Binh Đoàn 15; dự án KTQP Binh Đoàn 16.

**Trong điều chỉnh, nhiều dự án phải điều chỉnh về quy mô, khối lượng của dự án.** Hầu như các dự án đều phải điều chỉnh về quy mô, khối lượng cũng như mức đầu tư. Có thể thấy được thực trạng này thông qua một số dự án:

*Dự án khu KTQP Mẫu sơn: Theo Quyết định số 1061/QĐ-BQP ngày 13.06.2003 của Bộ trưởng BQP phê duyệt dự án được triển khai trên địa bàn 6 xã thuộc 2 huyện (Cao Lộc, Lộc Bình) tỉnh Lạng Sơn. Tuy nhiên, chưa đầy một năm sau, theo Quyết định số 1027/QĐ-BQP ngày 26.05.2004 của Bộ trưởng BQP phê duyệt điều chỉnh dự án được triển khai mở rộng trên địa bàn 12 xã thuộc 3 huyện (Cao Lộc, Lộc Bình, Đình Lập) tỉnh Lạng Sơn. Khối lượng thay đổi, cụ thể: khai hoang cải tạo đồng ruộng giảm 1.310 ha; hỗ trợ thâm canh tăng 1.495 ha; trồng, chăm sóc cây công nghiệp giảm 250 ha; hỗ trợ trồng cây ăn quả tăng 400 ha; đầu tư hỗ trợ giống trâu, bò tăng 1.000 con; xây dựng điểm dân cư tập trung tăng 6 điểm; cấp nước sinh hoạt tăng 2 điểm.*

*Dự án khu KTQP Tân Hồng: Hạ tầng đường Tân Thành B do tuyến có đoạn đi qua cụm dân cư, phải xin điều chỉnh đoạn tuyến ra ngoài khu vực dân cư.*

*Dự án khu KTQP Bình Liêu - Quảng Hà - Móng Cái: Hạ tầng nuôi tôm bán thâm canh phải xây bổ sung thêm cống; đào, đắp kênh cấp nước (dài 350m), kênh tiêu nước (dài 650m); đê bao tuyến (dài 2.123m); công trình thủy lợi đập Phạc Chè: Quyết định số 1073/QĐ-BQP ngày 31.05.2004 của Bộ trưởng BQP phê duyệt điều chỉnh thiết kế kỹ thuật - tổng dự toán với lý do thay đổi thiết kế đập làm tăng khối lượng công trình.*

**Nhiều hạng mục của các dự án cũng phải thay đổi.** Thực tế khảo sát cho thấy nhiều dự án phải thay đổi hạng mục để phù hợp với thực tiễn, điển hình như:

*Dự án khu KTQP Bắc Hải Sơn: Trong phê duyệt TKKT-TDT có hạng mục hỗ trợ ổn định dân cư với số vốn 950 triệu, xây dựng chợ trung tâm với số vốn 370 triệu, xây dựng trạm y tế trung tâm với số vốn 370 triệu, xây dựng doanh trại đoàn*

KTQP với số vốn 2.091 triệu nhưng không triển khai. Ngược lại, trong phê duyệt TKKT-TDT không có nội dung chi phí lập dự án, trong thực tế đã chi 211 triệu.

*Dự án khu KTQP Tân Hồng: Trong dự án được duyệt có hạng mục đào và nạo vét kênh Dứt Gò Suông, nhưng do yêu cầu bức xúc về cấp thoát nước, địa phương đã thi công xong. Chủ đầu tư (Bộ Chỉ huy quân sự tỉnh Đồng Tháp) xin chuyển sang đầu tư cơ sở hạ tầng khu tiểu thủ công nghiệp nông thôn.*

**Nhiều hạng mục đầu tư bị cắt bỏ do có sự trùng lặp trong đầu tư với các chương trình, dự án khác hoặc không cần thiết, ví dụ :**

*Dự án khu KTQP Mẫu Sơn: Hạng mục xây dựng 10 điểm điện thoại vô tuyến, vườn cây giống 5 ha, nuôi 2.000 đàn ong mật, trồng 3.000 ha rừng, xây dựng 13 phòng học tại khu Mẫu Sơn mặc dù được phê duyệt nhưng không triển khai thực hiện.*

*Dự án khu KTQP Bắc Hải Sơn: Quyết định điều chỉnh không thực hiện đầu tư các hạng mục nhà văn hoá xã; trạm thu, phát truyền hình; trạm điện thoại, thông tin; giếng nước sạch; đường điện trung, hạ thế; trạm biến áp; trồng, chăm sóc rừng.*

*Dự án khu KTQP Tân Hồng: Trong dự án được duyệt có tiểu dự án trồng rừng (sử dụng vốn vay), nhưng việc trồng tràm không mang lại hiệu quả, chủ đầu tư xin không triển khai.*

Những sai lệch này xuất phát từ nguyên nhân khi lập dự án tư vấn đã không nghiên cứu các chương trình, dự án liên quan. Trên địa bàn các khu KTQP cũng có rất nhiều dự án của nhà nước và địa phương triển khai như chương trình xây dựng trung tâm cụm xã miền núi, vùng cao theo Quyết định 35/TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 13.01.1997, kinh phí đầu tư bình quân khoảng 7.000 triệu VND /cụm xã bao gồm các hạng mục: đường giao thông trung tâm cụm xã; điện phục vụ sản xuất sinh hoạt; cấp thoát nước; khu vực hành chính (trụ sở UBND xã, các ban ngành của xã); phòng khám đa khoa; trường bán trú và trường phổ thông cơ sở; khu dịch vụ thương mại (chợ, cửa hàng, ngân hàng, bưu điện...); trạm khuyến nông, khuyến lâm; cơ sở công nghiệp (chế biến, sản xuất vật liệu, lò rèn, xưởng mộc...); trạm truyền thanh, truyền hình.

Bên cạnh đó còn có rất nhiều chương trình, dự án khác rất dễ bị trùng lặp như: dự án phát triển giao thông ở vùng cao (đầu tư từ nguồn vốn ngân sách, vốn ODA); dự án thủy lợi, thủy điện do Bộ NN và PTNT, Tổng công ty Điện lực làm chủ

đầu tư; dự án đường Hồ Chí Minh; dự án nước sạch nông thôn; chương trình trồng rừng.

Một số nội dung không thuộc nhiệm vụ dự án vẫn được đưa vào, ví dụ: xây khu chăn nuôi gia súc tập trung, các khu sản xuất tập trung của các đoàn KTQP (khu Khe Sanh, Mẫu Sơn).

**Bên cạnh đó cũng còn không ít các hạng mục dự án đã được phê duyệt TKKT-TDT nhưng trong quá trình thực hiện phải điều chỉnh lại dự toán, bổ sung giá gói thầu, ví dụ:**

*Dự án khu KTQP Bắc Hải Sơn:*

- Kênh Nậm xị: Tại Quyết định số 1707/QĐ-BQP ngày 11.10.1999 của Bộ trưởng BQP phê duyệt TKKT-DT công trình đã xác định giá trúng thầu. Quyết định số 1578/QĐ-BQP ngày 08.03.2000 của Bộ trưởng BQP phê duyệt dự toán bổ sung giá trúng thầu công trình đã xác định giá trúng thầu với lý do bổ sung chi phí vận chuyển vật tư (phần chênh lệch giữa đường miền núi với đường đồng bằng); bổ sung đơn giá, định mức nhân công, vật tư; bổ sung phụ cấp đặc biệt, phụ cấp lưu động, phụ cấp khu vực do trong dự toán trước chưa tính đủ.

- Kênh Mai Lục Chấn: Quyết định số 773/QĐ-BQP ngày 05.05.2005 của Bộ trưởng BQP phê duyệt thiết kế kỹ thuật - dự toán, Quyết định số 1431/QĐ-BQP ngày 07.07.2005 của Bộ trưởng BQP phê duyệt điều chỉnh lại thiết kế kỹ thuật - dự toán với lý do bổ sung đơn giá nhân công, máy thi công do tính chưa đúng.

*Dự án khu KTQP Bình Liêu - Quảng Hà - Móng Cái:*

- Công trình thủy lợi Phai Lầu - Pạc Chỉ: Quyết định số 922/QĐ-BQP ngày 25.03.2001 của Bộ trưởng BQP phê duyệt thiết kế kỹ thuật - dự toán; Quyết định số 1717/QĐ-BQP ngày 01.08.2001 của Bộ trưởng BQP phê duyệt kết quả đấu thầu; Quyết định số 3539/QĐ-BQP ngày 29.12.2001 của Bộ trưởng BQP phê duyệt lại thiết kế kỹ thuật - tổng dự toán và giá gói thầu với lý do điều chỉnh chi phí vận chuyển vật liệu xây dựng công trình do khảo sát chưa đúng, điều chỉnh quy mô xây dựng đập và kênh tưới cho phù hợp với địa hình.

- Công trình cấp điện Tây sông Tiên Yên: Quyết định số 2647/QĐ-BQP ngày 29.10.2001 của Bộ trưởng BQP phê duyệt dự án đầu tư; Quyết định số 433/QĐ-BQP ngày 21.03.2002 của Bộ trưởng BQP phê duyệt thiết kế kỹ thuật - tổng dự

toán; Quyết định số 162/QĐ-BQP ngày 03.02.2006 của Bộ trưởng BQP phê duyệt bổ sung điều chỉnh TKKT-TDT giá gói thầu với nội dung điều chỉnh đường dây 35KW, điều chỉnh tuyến, bổ sung thêm cột điện, bổ sung các nhánh rẽ hạ thế sau các trạm, bổ sung hệ thống công tơ, mạng điện vào nhà dân.

- Công trình đường giao thông Tây sông Bình Liêu: Quyết định số 2226/QĐ-BQP ngày 27.09.2002 của Bộ trưởng BQP phê duyệt thiết kế kỹ thuật - tổng dự toán; Quyết định số 2817/QĐ-BQP ngày 02.11.2004 của Bộ trưởng BQP phê duyệt điều chỉnh thiết kế kỹ thuật - tổng dự toán và giá gói thầu với nội dung bổ sung công thoát nước ngang đường (21 cái), làm mới tăng thêm chiều dài đường (334m), đào, đắp nền đường, rãnh thoát nước (6.383 m<sup>3</sup>), bổ sung đơn giá nhân công, máy thi công.

- Công trình thủy lợi Nà Làng- Cọ Hón - Phạc Chè: Quyết định số 1661/QĐ-BQP ngày 03.08.2004 của Bộ trưởng BQP phê duyệt điều chỉnh thiết kế kỹ thuật - dự toán với lý do giảm khối lượng đào đất (6.549 m<sup>3</sup>), tăng khối lượng đào đá (7.289 m<sup>3</sup>); thay đổi thiết kế kênh, cầu, máng; bổ sung thêm 3 cống tiêu, 4 cống qua đường, 1 bể điều tiết nước, 10 cống tưới; bổ sung đơn giá nhân công, máy thi công.

**Sự bất hợp lý của các hạng mục đầu tư cũng là một vấn đề không nhỏ.** Khảo sát các dự án cho thấy vốn đầu tư ban đầu chủ yếu xây dựng nhà làm việc của đoàn KTQP, đường giao thông, hệ thống điện lưới, các hạng mục này đòi hỏi vốn đầu tư lớn, tác dụng không trực tiếp, không nhiều đến đời sống người dân. Một số lĩnh vực đầu tư mà người dân cần ngay như giống cây trồng vật nuôi, trường học, bệnh xá, nước sạch, hệ thống thủy lợi nhỏ để tăng vụ, cải tạo đồng ruộng thường chậm đầu tư và đầu tư nhỏ lẻ, phân tán, thiếu đồng bộ. Những nhu cầu này của người dân đòi hỏi vốn đầu tư không lớn nhưng phát huy hiệu quả nhanh, tạo được niềm tin cho người dân địa phương (người thụ hưởng), từ đó có được đà phát triển các dự án. Chính quyền và người dân mong đợi nhiều ở dự án nhưng vì tác dụng không nhiều nên người dân nhìn chung thất vọng.

Nhiều công trình đầu tư xuống cấp nhanh vì không được duy tu bảo dưỡng thường xuyên. Vấn đề nước sạch là rất quan trọng nhưng chưa được quan tâm đầy đủ.

**Do những thay đổi về khối lượng, hạng mục đầu tư đã dẫn đến sự điều chỉnh vốn đầu tư, cụ thể:**

*- Dự án khu KTQP Mẫu Sơn:*

Điều chỉnh về tổng mức đầu tư: Trong quyết định phê duyệt dự án, mức vốn đầu tư là 98.982,8 triệu; trong quyết định phê duyệt TKKT-TDT thì vốn đầu tư là 131.490 triệu, tăng 32.507,2 triệu = 32,8% mức vốn đầu tư được xác định ban đầu.

Điều chỉnh cơ cấu vốn đầu tư: Trong quyết định phê duyệt dự án xác định vốn đầu tư từ 3 nguồn: vốn NSNN 84.821,8 triệu (85,7%), vốn vay 8.126 triệu (8,2%), vốn tự có, công lao động đóng góp 6.035 triệu (6,1%); Trong quyết định phê duyệt TKKT-TDT dự án xác định nguồn vốn NSNN đầu tư 100%.

*- Dự án khu KTQP Bắc Hải Sơn*

Điều chỉnh về tổng mức đầu tư: Trong quyết định phê duyệt dự án, mức vốn đầu tư là 57.306 triệu; trong quyết định phê duyệt TKKT-TDT thì vốn đầu tư là 41.275 triệu, giảm 16.031 triệu = 28% so với mức vốn đầu tư được phê duyệt ban đầu.

Điều chỉnh cơ cấu vốn đầu tư: Trong quyết định phê duyệt dự án xác định vốn đầu tư từ 3 nguồn: vốn NSNN 41.275,8 triệu (72%), vốn vay 2.000 triệu (3,5%), vốn tự có, công lao động đóng góp 14.031 triệu (24,5%); Trong quyết định phê duyệt TKKT-TDT dự án xác định nguồn vốn NSNN đầu tư 100%.

Dự án khu KTQP Mường Chà: Nguồn vốn xác định không khả thi như vốn đầu tư phát triển nông, lâm được xác định từ nguồn vốn vay nhưng không thể thực hiện được vì không có khả năng hoàn trả.

**Trong triển khai các dự án còn có tình trạng chưa tuân thủ nghiêm túc trình tự trong đầu tư**, ví dụ: khu KTQP Mường Chà được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt dự án tổng thể tại Quyết định số 310/QĐ-TTg; sau khi phê duyệt dự án tổng thể theo trình tự đầu tư thì phải lập báo cáo nghiên cứu khả thi để trình duyệt nhưng do quan niệm Quyết định số 310/QĐ-TTg là quyết định phê duyệt dự án đầu tư (tức là đã làm xong báo cáo nghiên cứu khả thi) cho nên đã bỏ qua bước lập báo cáo nghiên cứu khả thi. Tại một số dự án khác, hồ sơ đề cương khảo sát chỉ để lập quy hoạch nhưng khi trình và duyệt lại là quyết định duyệt dự án đầu tư.

Để phân tích cụ thể mức độ sai lệch giữa dự kiến và thực tế do đó phải thay đổi quy mô, khối lượng và tổng vốn đầu tư, chúng ta nghiên cứu thực trạng điều chỉnh dự án khu KTQP Bình đoàn 16 trên địa bàn biên giới huyện EA Súp, Đắc Lắc.



Kết quả lập dự án đối với các dự án đầu tư vào các khu KTQP là rất đáng lo ngại. Bảng “Xác định mức độ sai lệch giữa dự kiến và thực tế triển khai của khu KTQP Binh đoàn 16 trên địa bàn biên giới huyện Easúp - Tỉnh Đắk Lắk” sẽ minh họa nhận định trên:

**Bảng 3.4. Xác định mức độ sai lệch giữa dự kiến và thực tế triển khai của khu KTQP Binh đoàn 16 trên địa bàn huyện Easúp - Tỉnh Đắk Lắk**

Nội dung	ĐVT	Đã duyệt	Bổ sung		Đề nghị duyệt lại	% sai lệch
			Tăng	Giảm		
Quy mô nhiệm vụ						
Tổng diện tích tự nhiên	ha	23221	5948	0	29169	25,61%
Diện tích trồng điều cao sản	ha	10000	2000	0	12000	20,00%
Diện tích trồng bông vải	ha	3000	1000	0	4000	33,33%
Diện tích trồng lúa nước	ha	500	500	0	1000	100,00%
Diện tích quản lý bảo vệ rừng	ha	7500	500	0	8000	6,67%
Bố trí ổn định dân cư	Hộ	2000	1000	0	3000	50,00%
Hộ tại chỗ	Hộ	600	1000	0	1600	166,67%
Đất giao cho dân tự sản xuất	Hộ	1400	0	0	1400	0,00%
Đất giao cho dân tự sản xuất	ha	1500	500	0	2000	33,33%
Đất thổ cư	ha	800	400	0	1200	50,00%
Khối lượng chủ yếu						
Trồng mới chăm sóc điều cao sản	ha	10000	2000	0	12000	20,00%
Trồng mới chăm sóc bông vải	ha	3000	1000	0	4000	33,33%
Khai hoang ruộng nước	ha	500	500	0	1000	100,00%
Diện tích quản lý bảo vệ rừng	ha	7500	500	0	8000	6,67%
Bố trí ổn định dân cư	Hộ	2000	1000	0	3000	50,00%
Tại chỗ	Hộ	600	1000	0	1600	166,67%
Nơi khác đến	Hộ	1400	0	0	1400	0,00%
Xây dựng đường giao thông	Km	122	20	0	142	16,39%
Điện trung - hạ thế	Km	49	80	0	129	163,27%
Kho chứa sản phẩm	Tấn	5500	500	0	6000	9,09%
Trường học	m2	2900	1000	0	3900	34,48%
Nhà trẻ mẫu giáo	m2	2200	2600	0	4800	118,18%
Nhà văn hóa	m2	400	1080	0	1480	270,00%
Nhà ở đoàn, đội sản xuất	m2	5640	5252	0	10892	93,12%
Rà phá bom mìn	ha	250	0	0	250	0,00%
Đo vẽ bản đồ 1/10.000	ha	24000		0	24000	0,00%
Tổng vốn đầu tư	Triệu đồng	251721	58608	12786	297543	28,36%

Xây lắp nông lâm nghiệp	Triệu đồng	78023	32240	0	110263	41,32%
Sắp xếp bố trí dân cư	Triệu đồng	13940	0	3940	10000	28,26%
Xây dựng CSHT y tế, giáo dục	Triệu đồng	127874	25710	0	153584	20,11%
Giao thông	Triệu đồng	59625	6000	0	65625	10,06%
Thủy lợi	Triệu đồng	35600	4200	0	39800	11,80%
Điện trung - hạ thế	Triệu đồng	12300	3000	0	15300	24,39%
Kiến trúc	Triệu đồng	12483	7498	0	19981	60,07%
Nhà làm việc đoàn, đội	Triệu đồng	8577	3350	0	11927	39,06%
Nhà kho, sân phơi sản phẩm	Triệu đồng	2550	850	0	3400	33,33%
Giếng nước sạch	Triệu đồng	0	650	0	650	#DIV/0!
Chợ nông thôn	Triệu đồng	600	0	0	600	0,00%
Nhà văn hóa các đoàn	Triệu đồng	552	2648	0	3200	479,71%
Đài truyền thanh	Triệu đồng	204	0	0	204	0,00%
Công trình y tế	Triệu đồng	828	4032	0	4860	486,96%
Công trình giáo dục	Triệu đồng	7038	980	0	8018	13,92%
Trường học	Triệu đồng	4002	480	0	4482	11,99%
Nhà trẻ mẫu giáo	Triệu đồng	3036	500	0	3536	16,47%
Chi phí khác	Triệu đồng	11884	658	1100	11442	14,79%
Rà phá bom mìn	Triệu đồng	5000	0	800	4200	16,00%
Đo vẽ bản đồ 1/10.000	Triệu đồng	1600	0	300	1300	18,75%
Trang thiết bị , ô tô các loại	Triệu đồng	2884	216	0	3100	7,49%
Ban quản lý dự án, khác	Triệu đồng	2400	442	0	2842	18,42%
Dự phòng	Triệu đồng	20000	0	7746	12254	38,73%
Cơ cấu nguồn vốn	Triệu đồng	251721	58608	12786	297543	28,36%
Vay tín dụng ưu đãi	Triệu đồng	76550	33090	0	109640	43,23%
Vốn ngân sách nhà nước	Triệu đồng	175171	25518	12786	187903	21,87%

*Nguồn: Dự án khu KTQP Bình đoàn 16 trên địa bàn huyện Easúp  
- Tỉnh Đắk Lắk (điều chỉnh).*

Bảng trên cho thấy mức độ sai lệch là rất lớn. Trước hết về quy mô nhiệm vụ, sai lệch trung bình khoảng 30%, một số nhiệm vụ sai lệch trên 100% như diện tích trồng lúa nước 100%, bố trí hộ tại chỗ 166%. Đối với khối lượng các công việc chủ yếu, mức độ sai lệch trung bình trên 30%, trong đó một số khối lượng sai lệch rất lớn như khai hoang ruộng nước 100%; bố trí dân cư tại chỗ 166,67%; điện trung - hạ thế 163,27%; nhà trẻ mẫu giáo 118,18%; nhà văn hóa 270%; trạm y tế quân dân y 486,96%; nhà ở đoàn, đội sản xuất 93,12%. Vốn đầu tư nói chung sai lệch tới 28,36%. Nếu căn cứ vào mức độ sai lệch cho phép theo yêu cầu: nghiên cứu cơ hội

đầu tư là  $\pm 30\%$ , nghiên cứu tiền khả thi là  $\pm 20\%$  và nghiên cứu khả thi là  $\pm 10\%$  thì chất lượng dự án được lập chỉ tương đương ở mức nghiên cứu cơ hội đầu tư. Thực trạng này xảy ra không chỉ với riêng dự án "Khu KTQP Bình đoàn 16 trên địa bàn biên giới huyện Easúp - Tỉnh Đắk Lắk" mà còn phổ biến đối với các dự án còn lại.

### b) Đánh giá thực trạng công tác lập dự án

Thực trạng có sai lệch lớn giữa dự kiến và thực tế được đề cập trên liên quan nhiều đến công tác lập dự án. Những vấn đề liên quan đến kết quả công tác lập dự án như tính cụ thể; dễ tính toán, đo lường khi thực hiện; tính đến các bên có liên quan; khả thi với điều kiện cụ thể; mức độ hợp lý về thời gian cho từng công việc đã được thể hiện trong việc khảo sát số liệu thông qua việc nghiên cứu các dự án được lập và thực tế thực hiện như sau:

**Bảng 3.5. Đánh giá chất lượng các dự án được lập**

Nội dung	Số dự án đạt mức độ			Đánh giá chung
	Cao	TB	Thấp	
Tính cụ thể	1	8	6	2
Dễ tính toán, đo lường khi thực hiện		4	11	1,5
Tính đến các bên có liên quan		11	4	1,8
Khả thi với điều kiện cụ thể		4	11	1,5
Mức độ hợp lý về thời gian cho từng công việc		5	10	1,5

Đánh giá chung: Điểm cao nhất 5, Điểm thấp nhất 0

*Nguồn: Kết quả khảo sát và đánh giá của tác giả*

- *Tính cụ thể của dự án: Các dự án được lập còn chưa mang tính thực tiễn (điểm 2/5). Điều này được thể hiện rất rõ ràng về những đề xuất của dự án và yêu cầu của thực tế. Nhiều đề xuất của các dự án không thể thực hiện, đồng thời nhiều hạng mục, công việc không có trong dự án lại được bổ sung.*

- *Dễ tính toán, đo lường khi thực hiện: Các dự án được lập mới chỉ dừng ở việc xác định công việc gì phải làm, còn làm như thế nào, các tiêu thức đo lường, đánh giá việc hoàn thành hay không hoàn thành dự án, hiệu quả dự án đạt hay không đạt thì chưa được đề cập. Kết quả khảo sát cho thấy có tới 11 dự án ở mức thấp, chỉ 4 dự án ở mức trung bình.*

- *Tính đến các bên có liên quan: Các bên có liên quan được xác định trong*

các dự án chưa rõ ràng, các dự án đều không có phân tích các bên có liên quan, những mong muốn, yêu cầu, tác động của từng bên liên quan đến các dự án và mức độ thoả mãn của dự án cho từng bên liên quan hầu như không đề cập đến. Tuy nhiên, các số liệu khảo sát cho thấy, khi xây dựng dự án các tư vấn đều có tham khảo ý kiến của chính quyền, người dân địa phương và các bên có liên quan khác (quân khu, binh đoàn, đoàn KTQP, các sở, ban, ngành, địa phương liên quan). Với tiêu thức này, 11 dự án ở mức trung bình và 4 dự án ở mức thấp (điểm 1,8/5).

- *Khả thi với điều kiện cụ thể: Kết quả khảo sát về vấn đề này cho thấy tính khả thi của các dự án đối với điều kiện cụ thể của các khu KTQP còn ở mức rất thấp. Các dự án đều không đủ vốn (so với mức xác định ở dự án), các yêu cầu đặt ra của dự án thường khó triển khai, nhiều nguồn lực không thể huy động được,... Kết quả khảo sát cho thấy có 4 dự án ở mức trung bình và 11 dự án ở mức thấp (điểm 1,5/5).*

- *Mức độ hợp lý về mặt thời gian cho từng công việc: Các dự án thực hiện đều sai lệch về thời gian so với dự tính của tư vấn, 11 dự án có mức độ sai lệch cao, 4 dự án khác mức độ sai lệch ở mức trung bình (tại thời điểm khảo sát). Mức độ sai lệch cao khi các công việc được triển khai chậm so với tiến độ từ 6 tháng trở lên.*

Bên cạnh việc đo lường chất lượng dự án được lập, luận án đã tính đến sự sai lệch giữa kế hoạch và thực hiện với các nội dung: thời gian, chi phí và chất lượng. Đây được coi là ba nội dung chính của dự án, với thực trạng sai lệch như đã đề cập ở trên thì sự sai lệch ở ba nội dung này khá lớn.

**Bảng 3.6. Mức độ sai lệch về ba nội dung cơ bản của các dự án**

Nội dung	Mức độ sai lệch			Đánh giá chung
	Cao	TB	Thấp	
Về thời gian	14	1		4,5
Về chất lượng	11	4		4
Về chi phí	14	1		4,5

Đánh giá chung: Điểm cao nhất 5 (chênh lệch cao nhất), điểm thấp nhất 0 (chênh lệch thấp nhất).

*Nguồn: Kết quả khảo sát và đánh giá của tác giả*

Bảng kết quả cho thấy mức độ sai lệch giữa dự án được lập và thực tiễn thực hiện theo 3 nội dung cơ bản của dự án là rất lớn. Hầu như dự án nào cũng có chênh lệch về thời gian và chi phí. Về chất lượng có tới 11 dự án chưa đạt yêu cầu đặt ra ở mức độ cao, chỉ 4 dự án chưa đạt ở mức độ trung bình.

### **3.2.2.3. Thực trạng công tác triển khai các dự án đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Với thực trạng công tác triển khai dự án vào các khu KTQP, luận án sẽ đề cập các vấn đề liên quan đến quá trình quản lý, triển khai như việc lựa chọn mô hình quản lý dự án, năng lực của các bên quản lý dự án, sự phối hợp của các bên liên quan trong quá trình triển khai các dự án, công tác kiểm tra, giám sát hoạt động đầu tư,... những nội dung này sẽ quyết định công tác triển khai dự án có đạt được mục đích, yêu cầu đặt ra hay không.

#### **a) Thực trạng lựa chọn mô hình quản lý các dự án**

Qua khảo sát cho thấy, mô hình chủ yếu được áp dụng là chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án.

**Bảng 3.7. Mô hình quản lý dự án các khu KTQP**

TT	Danh mục dự án	Mô hình quản lý	Mối quan hệ giữa ban quản lý dự án với chủ đầu tư	
			Độc lập	Phụ thuộc
1	Khu KTQP Mẫu Sơn	CĐT TT QL		x
2	Khu Bảo Lạc- Bảo Lâm	CĐT TT QL		x
3	Khu KTQP Mường Chà	CĐT TT QL		x
4	Khu KTQP Vị Xuyên	CĐT TT QL		x
5	Khu KTQP Sông Mã	CĐT TT QL	x	
6	Khu KTQP Bắc Hải Sơn	CĐT TT QL		x
7	Khu BLiêu. QHà – Mcái	CĐT TT QL		x
8	Khu KTQP Khe Sanh	CĐT TT QL		x
9	Khu KTQP A So-A Lới	CĐT TT QL		x
10	Khu Kỳ Sơn	CĐT TT QL		x
11	Khu Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập	CĐT TT QL		x
12	Khu KTQP Quảng Sơn-Cty53	CĐT TT QL	x	
13	Khu KTQP Binh đoàn 15	CĐT TT QL	x	
14	Khu KTQP Binh đoàn 16	CĐT TT QL	x	
15	Khu KTQP Tân Hồng	CĐT TT QL		x

### CĐT TT QL: Chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án

Các ban quản lý dự án được khảo sát phần lớn phụ thuộc vào chủ đầu tư, mức độ chủ động trong quản lý các dự án là không cao và đã ảnh hưởng rất lớn đến kết quả thực hiện các dự án. Điều này được thể hiện qua khảo sát thực tế vấn đề phân công quyền hạn và trách nhiệm giữa chủ đầu tư và ban quản lý dự án.

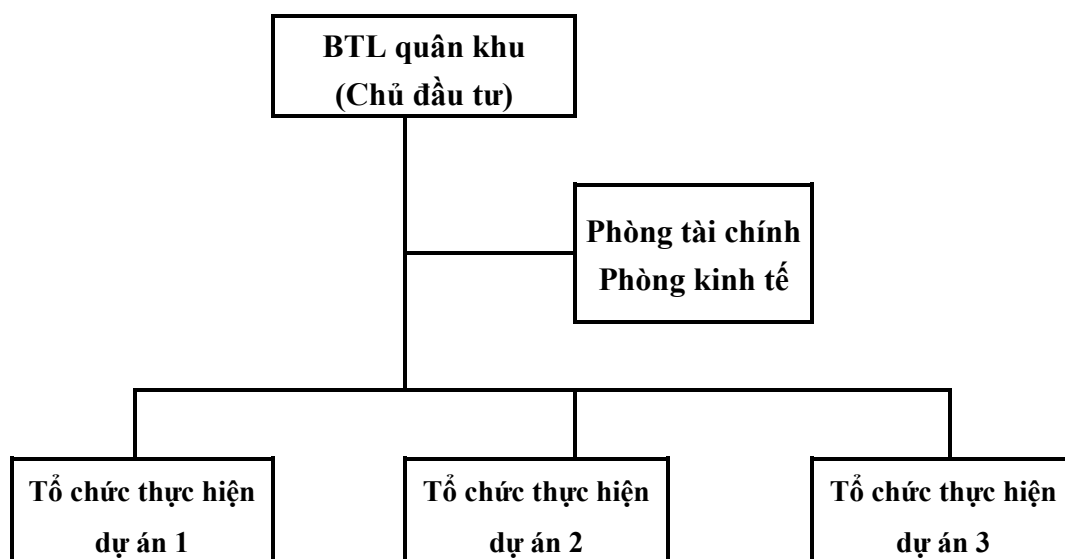
Sự hợp lý trong phân công trách nhiệm và quyền hạn của ban quản lý dự án:

Chủ đầu tư là thủ trưởng BTL quân khu (đồng thời là chủ tài khoản). Thông thường Tham mưu trưởng hoặc Tham mưu phó quân khu làm trưởng ban, phó ban là trưởng phòng Kinh tế (thường trực) và đoàn trưởng đoàn KTQP. Các thành viên trong ban gồm cán bộ của một số phòng (Kinh tế, Tài chính, Doanh trại,...) và đoàn KTQP đứng chân trên địa bàn dự án.

Một số dự án có thành lập ban chỉ đạo dự án với thành phần gồm: Thủ trưởng BTL quân khu làm trưởng ban, các thủ trưởng cơ quan quân khu (cục: Hậu cần, Kỹ thuật, Chính trị, Tham mưu); chủ tịch (phó chủ tịch) UBND tỉnh; giám đốc các sở, ban, ngành của tỉnh (Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Kho bạc,...), mục đích để phối hợp xem có chồng chéo, hợp lý,... hay không.

Những dữ liệu trên cho thấy việc quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP được các chủ đầu tư thực hiện theo mô hình chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án. Mô hình chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án thường được áp dụng cho các dự án quy mô nhỏ, đơn giản về kỹ thuật và gần với chuyên môn của chủ dự án. Chủ đầu tư cần phải có đủ năng lực chuyên môn, kỹ năng và kinh nghiệm quản lý dự án.

Mô hình này được cụ thể hóa bằng sơ đồ sau đây:

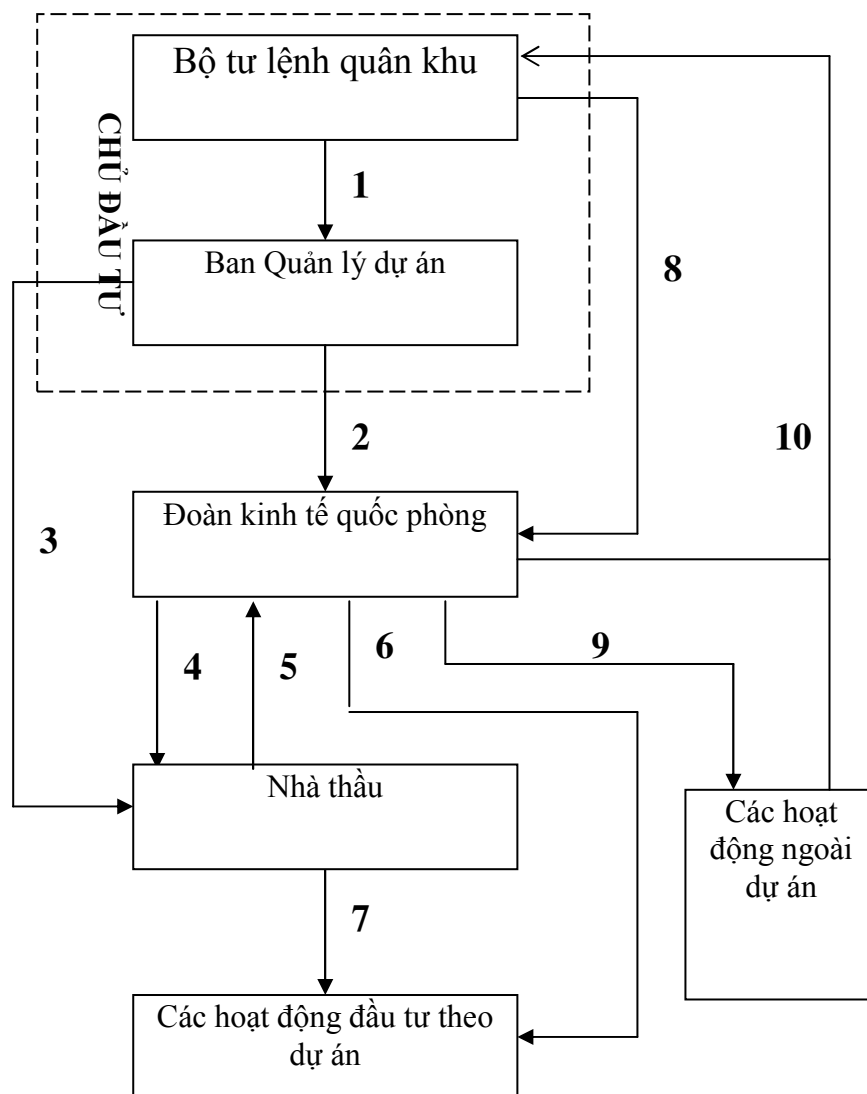


### Sơ đồ 3.2. Mô hình tổ chức quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP

Trong mô hình trên chủ đầu tư chọn BQLDA, ban chỉ đạo dự án. Các bộ

phận tham mưu (phòng Tài chính, phòng Kinh tế, phòng Doanh trại,...) tham mưu cho chủ đầu tư và BQLDA trong quá trình đầu tư thực hiện dự án. Đối với từng dự án cụ thể, mô hình sẽ được xây dựng như sau:

- Mô hình BTL quân khu làm chủ đầu tư (xem sơ đồ 3.3):



**Sơ đồ 3.3 Mô hình tổ chức quản lý dự án khu KTQP do BTL quân khu làm chủ đầu tư.**

- 1- BTL quân khu thành lập BQLDA.
- 2- BQLDA ủy nhiệm cho đoàn KTQP trực tiếp triển khai hoặc tham gia quản lý các hạng mục đầu tư dự án.
- 3- BQLDA trực tiếp chọn nhà thầu.
- 4- Đoàn KTQP quản lý nhà thầu (hoạt động được BQLDA ủy nhiệm).
- 5- Đoàn KTQP làm thầu phụ cho các nhà thầu.
- 6- Đoàn KTQP trực tiếp thực hiện công việc dự án.
- 7- Các nhà thầu thực hiện hoạt động đầu tư.

8- BTL quân khu giao các nhiệm vụ ngoài dự án cho đoàn KTQP.

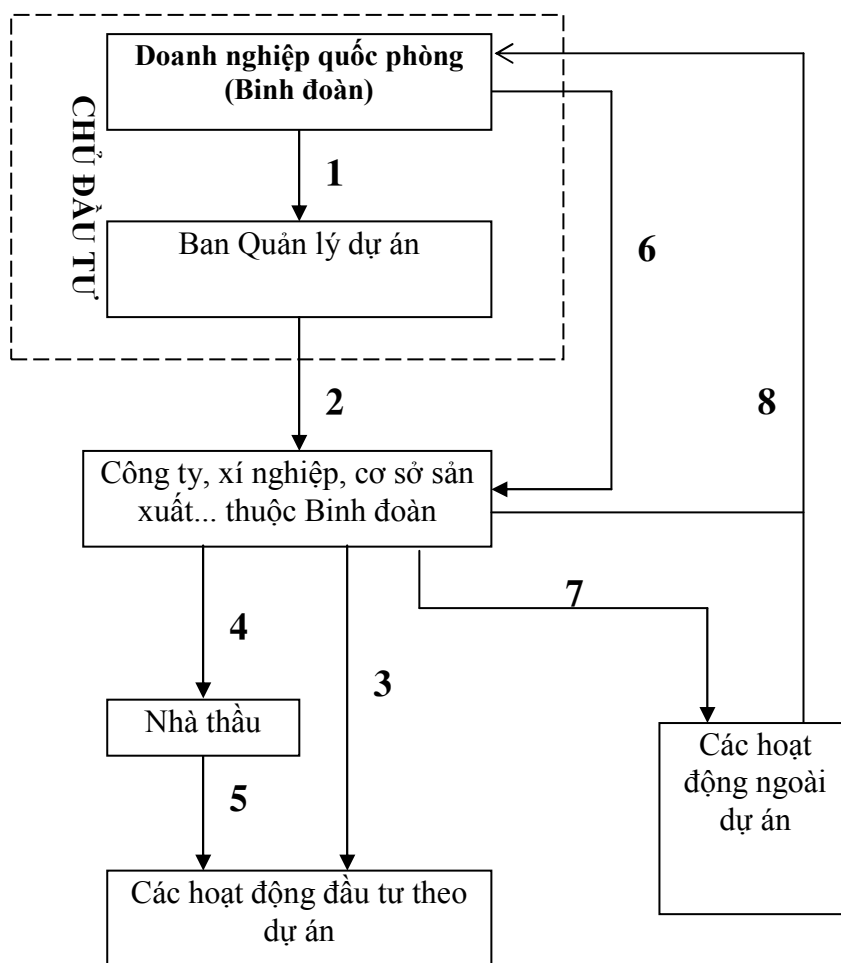
9- Đoàn KTQP thực hiện các nhiệm vụ ngoài dự án.

10- Đoàn KTQP báo cáo thực hiện công việc ngoài dự án với BTL quân khu.

Theo mô hình này, chủ đầu tư trực tiếp lựa chọn BQLDA, cơ cấu ban theo sự phân công như đã trình bày ở trên. Để thực hiện các hoạt động đầu tư, BQLDA sẽ: (i) Ký hợp đồng với các nhà thầu; (ii) Thực hiện các hoạt động thông qua đoàn KTQP. Đoàn KTQP với chức năng chủ yếu là thực hiện các nhiệm vụ do BTL quân khu giao sẽ thực hiện các nhiệm vụ do BQLDA ủy quyền (với các hoạt động liên quan đến dự án). Theo sự ủy quyền này, đoàn KTQP có thể ký hợp đồng thầu với các nhà thầu thực hiện dự án hoặc trực tiếp thực hiện một số hoạt động của dự án.

Bên cạnh việc thực hiện các hoạt động đầu tư theo dự án, đoàn KTQP còn thực hiện các hoạt động ngoài dự án như huấn luyện lực lượng dự bị động viên, dân quân tự vệ, làm công tác dân vận, tham gia hoặc hỗ trợ hoặc trực tiếp thực hiện công tác quản lý nhà nước trên địa bàn địa phương,...

- Mô hình doanh nghiệp quốc phòng làm chủ đầu tư (xem sơ đồ 3.4):



**Sơ đồ 3.4. Mô hình tổ chức quản lý dự án khu KTQP do các doanh nghiệp quốc phòng làm chủ đầu tư**



- 1- Binh đoàn (tổng công ty) lựa chọn BQLDA.
- 2- BQLDA giao nhiệm vụ hoặc chọn đơn vị thực hiện dự án.
- 3- Đơn vị thực hiện dự án triển khai các hoạt động đầu tư.
- 4- Đơn vị thực hiện dự án chọn nhà thầu.
- 5- Các nhà thầu thực hiện dự án.
- 6- Binh đoàn (tổng công ty) giao nhiệm vụ ngoài dự án cho các đơn vị thành viên.

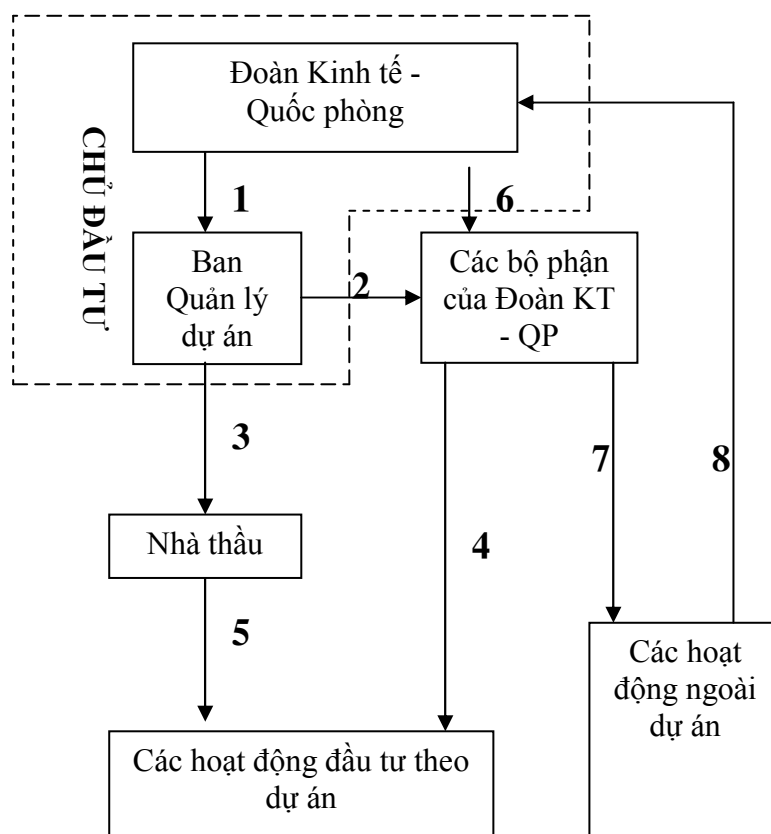
7- Các đơn vị thành viên thực hiện các hoạt động ngoài dự án (sản xuất kinh doanh, quân sự...).

8- Các đơn vị thành viên báo cáo kết quả thực hiện các hoạt động ngoài dự án cho binh đoàn (tổng công ty).

Theo mô hình này chủ đầu tư (doanh nghiệp QP) trực tiếp lựa chọn BQLDA. Để thực hiện các hoạt động đầu tư, BQLDA sẽ giao nhiệm vụ hoặc chọn đơn vị thực hiện dự án, đơn vị thực hiện dự án này là các công ty, xí nghiệp, cơ sở sản xuất,... thuộc binh đoàn. Đơn vị thực hiện dự án có thể (i) Trực tiếp thực hiện các hoạt động đầu tư (ii) Thực hiện các hoạt động thông qua việc lựa chọn các nhà thầu.

Bên cạnh việc thực hiện các hoạt động đầu tư theo dự án, đơn vị thực hiện dự án (các công ty, xí nghiệp, cơ sở sản xuất... thuộc binh đoàn) còn thực hiện các hoạt động ngoài dự án bao gồm các hoạt động sản xuất kinh doanh theo chức năng nhiệm vụ được giao và các hoạt động quốc phòng khác như huấn luyện lực lượng dự bị động viên, dân quân tự vệ, làm công tác dân vận...

- Mô hình đoàn KTQP làm chủ đầu tư (xem sơ đồ 3.5):



**Sơ đồ 3.5. Mô hình tổ chức quản lý dự án khu KTQP  
do các đoàn KTQP làm chủ đầu tư**

- 1- Đoàn KTQP lựa chọn BQLDA.
- 2- BQLDA giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động của dự án cho các bộ phận của đoàn KTQP.
- 3- BQLDA lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án.
- 4- Các bộ phận của đoàn KTQP thực hiện các hoạt động đầu tư.
- 5- Các nhà thầu thực hiện các hoạt động đầu tư.
- 6- Đoàn KTQP giao nhiệm vụ ngoài dự án cho các bộ phận của đoàn.
- 7- Các bộ phận của đoàn thực hiện các hoạt động ngoài dự án (sản xuất kinh doanh, quân sự,...).
- 8- Các bộ phận của đoàn báo cáo kết quả thực hiện các hoạt động ngoài dự án cho đoàn KTQP.

Theo mô hình này, chủ đầu tư (đoàn KTQP) trực tiếp lựa chọn ban quản lý dự án. Để thực hiện các hoạt động đầu tư, ban quản lý dự án sẽ (i) Giao nhiệm vụ cho các bộ phận của đoàn KTQP, (ii) Ký hợp đồng với các nhà thầu. Đoàn KTQP có nhiều bộ phận có thể thực hiện các công việc của dự án.

Bên cạnh việc thực hiện các hoạt động đầu tư theo dự án, các bộ phận của đoàn KTQP còn thực hiện các hoạt động ngoài dự án như huấn luyện lực lượng dự bị động viên, dân quân tự vệ, làm công tác dân vận, tham gia hoặc hỗ trợ hoặc trực tiếp thực hiện công tác quản lý nhà nước trên địa bàn địa phương,...

Các mô hình được khảo sát cho thấy việc quản lý đầu tư vào các khu KTQP là quá công kênh, quyền hạn, trách nhiệm của các bên chưa được xác định thật rõ ràng. Cùng với sự kiểm soát, đánh giá không chuẩn sẽ rất dễ dẫn đến sự tùy tiện trong quản lý, điều hành.

Các khảo sát số liệu đối với các ban quản lý dự án cho thấy: Các ban quản lý dự án không có tư cách pháp nhân, hầu hết các BQLDA không được mở tài khoản (tỷ lệ 4/15 được mở tài khoản), một số BQLDA được tiến hành các hoạt động đấu thầu, ký kết các hợp đồng kinh tế (tỷ lệ 6/15) và được coi là chủ động trong quản lý dự án. Những BQLDA còn lại nằm trong tình trạng bị động.

Mặc dù theo quy chế hoạt động của đoàn KTQP thì đoàn có thể làm chủ đầu tư hoặc BQLDA, nhưng trên thực tế do không có ràng buộc chặt chẽ nên quy chế này thực tế vẫn bị lạm dụng (ví dụ, trong quy chế chưa ghi rõ hình thức đoàn KTQP làm chủ đầu tư hoặc BQLDA là bắt buộc trừ khi chứng minh được có pháp nhân khác thực hiện chức năng này có hiệu quả hơn).

#### **b) Thực trạng mức độ chuyên nghiệp của các ban quản lý dự án**

Các ban quản lý dự án đều kiêm nhiệm, riêng quân khu 3 thành lập ban quản lý chuyên trách dự án KTQP (mô hình này tự phát, Bộ Quốc phòng chưa có chủ trương). Qua khảo sát 15 dự án thì thời gian của các BQLDA giành cho quản lý các dự án đều ở mức thấp (từ 30 - 50% quỹ thời gian làm việc trừ BQLDA khu KTQP quân khu 3).

Đánh giá theo chuyên môn được đào tạo và kinh nghiệm: Theo số liệu khảo sát, phần lớn số cán bộ được giao nhiệm vụ quản lý dự án đều có tinh thần trách nhiệm, nhiệt tình và quyết tâm cao nhưng chủ yếu là kiêm nhiệm, chưa được đào tạo, tập huấn sâu về chuyên môn, nghiệp vụ kỹ thuật và quản lý.

**Bảng 3.8. Tỷ lệ đào tạo nghiệp vụ quản lý dự án của các ban quản lý dự án**

STT	Loại hình đào tạo	Tỷ lệ phần trăm	Ghi chú
1	Dưới 3 tháng	65%	
2	Từ 3 đến 6 tháng	5%	
3	Gửi đào tạo chuyên nghiệp	20%	
4	Khác	10%	

Các lớp dưới 3 tháng và đào tạo khác (thường từ 3 đến 5 ngày) nội dung đào tạo là các kiến thức cơ bản về quản lý dự án. Học viên dự học được cấp chứng chỉ. Không có đánh giá khi kết thúc khóa học.

Các lớp từ 3 đến 6 tháng được học theo một chương trình về quản lý dự án với một số chuyên đề: nhận diện dự án, tài chính dự án, lập dự án, quản trị đầu thầu,... Học viên đi học được cấp chứng chỉ. Có thể có hoặc không có đánh giá đối với học viên khi tham gia khóa học.

Mức độ hiểu biết về nghiệp vụ quản lý dự án ở mức chưa cao. Theo khảo sát

cả 15 khu KTQP, cán bộ quản lý hiểu biết chuyên sâu về quản lý dự án hầu như không có. Phần lớn ở mức độ trung bình. Các cán bộ đều vừa làm, vừa học tập nâng cao nghiệp vụ. Nhiều cán bộ ở bộ phận khác chuyển sang để hợp lý hóa công việc, sắp xếp biên chế, số cán bộ này thường năng lực chuyên môn thấp.

**Bảng 3.9. Mức độ hiểu biết nghiệp vụ quản lý dự án của các ban quản lý dự án**

STT	Mức độ hiểu biết về quản lý dự án	Tỷ lệ phần trăm	Ghi chú
1	Thấp	40%	
2	Trung bình	60%	
3	Cao	0%	

Một trong những vấn đề nổi cộm, hạn chế năng lực quản lý của các ban quản lý dự án là khoảng cách và điều kiện đi lại giữa các ban quản lý dự án và các dự án. Vấn đề này liên quan đến mức độ thuận tiện trong quản lý. Luận án đã tiến hành khảo sát cụ thể khoảng cách giữa ban quản lý dự án và dự án. Khoảng cách này nhìn chung tương đối xa. Trong 15 khu KTQP được khảo sát không có khu nào có điều kiện đi lại thuận lợi hoặc bình thường, 8 khu đi lại khó khăn và 7 khu đi lại rất khó khăn (xem bảng 3.10). Phần lớn các khu KTQP có tình trạng thời gian đi từ BQLDA đến dự án hết một ngày hoặc trên một ngày nếu gặp điều kiện thời tiết không thuận lợi. Thực trạng này làm giảm hiệu quả quản lý rất nhiều, thời gian từ khi vấn đề nảy sinh đến khi ra quyết định bị kéo dài, sau khi có quyết định, việc huy động các nguồn lực để xử lý cũng gặp nhiều khó khăn.

**Bảng 3.10. Khoảng cách và điều kiện đi lại từ ban quản lý dự án đến dự án**

TT	Danh mục dự án khu KTQP	Khoảng cách (km)	Điều kiện đi lại			
			Rất khó khăn	Khó khăn	Bình thường	Thuận lợi
1	Mẫu Sơn	200		X		
2	Bảo Lạc- Bảo Lâm	320	X			
3	Mường Chà	550	X			
4	Vị Xuyên	300	X			
5	Sông Mã	520		X		
6	Bắc Hải Sơn	190		X		
7	Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	180		X		
8	Khe Sanh	360	X			
9	A So-A Lưới	470	X			

10	Kỳ Sơn	260	X			
11	Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập	180		X		
12	Quảng Sơn	20	X			
13	Binh đoàn 15	30		X		
14	Binh đoàn 16	30		X		
15	Tân Hồng	150		X		

Địa bàn thực hiện dự án ở vùng cao, vùng sâu, vùng xa là các xã thuộc diện đặc biệt khó khăn (thường là vùng III), địa hình chia cắt, giao thông đi lại khó khăn, điều kiện thiên nhiên thời tiết khắc nghiệt, kinh tế, văn hóa, xã hội và cơ sở hạ tầng kém phát triển, trình độ dân trí thấp, phong tục tập quán lạc hậu,...

Khoảng cách xa, đi lại khó khăn và mô hình quản lý còn cồng kềnh là những trở ngại quan trọng dẫn tới quản lý kém hiệu quả.

### **c) Thực trạng sự tham gia của các bên có liên quan trong triển khai các dự án**

*Các Đoàn KTQP:* Khảo sát sự tham gia của các đoàn KTQP trong quản lý và thực hiện các dự án đều cho thấy các đoàn KTQP tham gia chủ yếu các công việc của dự án. Những hoạt động chính của đoàn KTQP trong hoạt động chung của dự án bao gồm (i) Ký kết một số hợp đồng với nhà thầu để thực hiện dự án; (ii) Trực tiếp thực hiện dự án; (iii) Phối hợp với chính quyền địa phương và người dân cũng như các bên có liên quan khác nhằm thực hiện dự án; (iv) Theo dõi, báo cáo tình hình thực hiện dự án cho ban quản lý dự án và BTL quân khu, binh đoàn (chủ đầu tư) và Bộ Quốc phòng (cấp trên chủ đầu tư). Nhiều đoàn KTQP thực hiện hầu hết các công việc xây dựng, và vì vậy, các đoàn đều có đội xây dựng thực hiện các công việc xây dựng nhà cửa, cầu cống, đường giao thông (quy mô nhỏ, yêu cầu kỹ thuật không cao).

*Chính quyền và người dân địa phương:* Khảo sát cho thấy chính quyền và người dân địa phương đều rất quan tâm và kỳ vọng vào dự án, chính quyền các địa phương cố gắng tạo điều kiện thuận lợi cho việc triển khai dự án. Có thể nói chính quyền và người dân địa phương tham gia từ khâu đầu đến khâu kết thúc dự án bao gồm: (i) Cung cấp các thông tin, dữ liệu phục vụ cho công tác khảo sát, đánh giá hiện trạng các khu KTQP; (ii) Tham gia đề xuất các phương án và xây dựng các cam kết cho các dự án; (iii) Trực tiếp tham gia một phần dự án, đóng góp một số

nguồn lực như nhân lực, nguyên vật liệu, dụng cụ lao động,...; (iv) Tạo điều kiện cho việc giải phóng mặt bằng và triển khai các hoạt động khác của dự án; (v) Tham gia hoạt động giám sát đầu tư, đề xuất các ý kiến đánh giá về chất lượng và hiệu quả của các hạng mục, công trình đã đầu tư; (vi) Tiếp nhận và quản lý các kết quả đầu tư. Tuy nhiên, do trình độ và điều kiện của chính quyền và người dân địa phương còn quá thấp nên mức độ tham gia bị hạn chế.

*Các bộ, ngành liên quan:* Với chức năng của mình, các bộ, ngành liên quan phải bảo đảm các điều kiện cho việc triển khai dự án, tuy nhiên các dự án đều gặp khó khăn trong việc bố trí và giải ngân các nguồn vốn. Các nguồn vốn thường bố trí không đủ so với tiến độ các dự án, việc thông báo vốn về các Kho bạc và về các dự án thường chậm so với quy định của nhà nước. Công tác kiểm tra, giám sát dự án của các bộ, ngành chưa được coi trọng đúng mức.

#### **d) Thực trạng công tác kiểm tra, giám sát thực hiện các dự án**

Các hạng mục dự án thường không có tư vấn giám sát hoặc nếu có thì mới ở mức giản đơn. Việc báo cáo kết quả thực hiện các dự án được tiến hành theo chế độ báo cáo của quân đội. Các dự án đều chưa xác định các tiêu thức đánh giá mức độ hoàn thành, không hoàn thành và hiện nay chưa có chế độ báo cáo chuẩn dành cho các dự án đầu tư vào khu KTQP.

#### **3.2.2.4. Thực trạng vận hành kết quả đầu tư**

Đối với vấn đề vận hành các kết quả đầu tư, qua khảo sát cho thấy:

- Hiện nay chưa có dự án nào đề cập đến công tác quản lý sau đầu tư: Về mặt chủ trương, trong nhiều cuộc họp của Bộ Quốc phòng có đề cập đến vấn đề này, nhưng chưa được cấp có thẩm quyền xây dựng thành văn bản pháp quy làm cơ sở cho việc quản lý sau đầu tư. Các dự án làm xong đã thực hiện bàn giao cho địa phương, nhưng chưa theo một quy chuẩn cụ thể nào.

- Khi xây dựng dự án, tư vấn không đề cập đến vấn đề quản lý sau đầu tư (15/15 dự án được khảo sát).

- Nhiều dự án sắp hoàn thành nhưng qua số liệu khảo sát, chưa dự án nào có sự chuẩn bị cho việc chuyển giao: lựa chọn đối tượng chuyển giao quản lý, xây dựng năng lực quản lý dự án cho bên tiếp nhận dự án (15/15 dự án được khảo sát).

- Đối tượng tiếp nhận dự án (chính quyền địa phương) hầu như chưa có khả

năng quản lý dự án sau đầu tư. Chính quyền địa phương chỉ quan tâm đến các công trình, hạng mục công trình được đầu tư như một khoản viện trợ cho không và vì vậy nếu thiếu sự tham gia quản lý của bên đầu tư thì bên tiếp nhận rất khó tiếp tục quản lý.

\*

\*   \*

Mục đích của chương là xác định thực trạng tình hình đầu tư vào khu KTQP và vì vậy chương 3 đã cấu thành một số phần chính như khái quát tình hình các khu KTQP trước khi đầu tư; xác định các đối tượng khảo sát, phỏng vấn; thực trạng công tác quy hoạch, lập dự án vào các khu KTQP; thực trạng triển khai các dự án đầu tư vào các khu KTQP; thực trạng vận hành các kết quả đầu tư vào các khu KTQP; thực trạng kết quả đầu tư vào khu KTQP.

Tình hình các khu KTQP trước khi tiến hành đầu tư được thể hiện chủ yếu thông qua tình hình cơ sở hạ tầng với những nét cơ bản như :

- Chất lượng các công trình hạ tầng nông thôn ở khu vực các khu KTQP quá thấp, không đạt tiêu chuẩn và không thích ứng với yêu cầu phát triển trong điều kiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

- Hệ thống hạ tầng nông thôn ở khu vực các khu KTQP được xây dựng từ lâu, lúc đầu xây dựng kém, vì thế hiệu suất sử dụng kém, tuổi thọ ngắn, xuống cấp nghiêm trọng.

- Hệ thống hạ tầng nông thôn ở khu vực các khu KTQP thiếu nhiều nguồn vốn và cơ chế hình thành vốn để thường xuyên duy trì, bảo dưỡng và thiếu một cơ chế quản lý có hiệu quả, thậm chí là không được đặt trong một hệ thống quản lý nào.

- Có sự khác biệt lớn giữa các vùng, giữa các cộng đồng làng xã về phát triển hạ tầng.

Nhìn chung, tình hình được đánh giá khó khăn về mọi mặt: Giao thông, hệ thống điện, hạ tầng giáo dục, hệ thống thủy lợi, nước sinh hoạt, hệ thống y tế, chăm sóc sức khỏe cộng đồng,... Những khó khăn này đòi hỏi phải có sự đầu tư thích

đáng, có hiệu quả nhằm ổn định đời sống, phát triển kinh tế cho người dân ở khu KTQP và từ đó ổn định ANQP các vùng này.

Để đánh giá tình hình đầu tư vào khu KTQP, luận án đã chọn đối tượng để khảo sát phỏng vấn chính gồm 5 nhóm đối tượng chính liên quan đến chủ thể quản lý là: Chủ đầu tư (BTL các quân khu, binh đoàn, đoàn KTQP); BQLDA; các đoàn KTQP; chính quyền địa phương và người dân khu vực dự án. Căn cứ vào các kết quả khảo sát, phỏng vấn 5 nhóm đối tượng trên, luận án đã tiến hành khảo sát, phỏng vấn để xác định thực tế công tác quy hoạch, lập, thẩm định, triển khai và vận hành các dự án đầu tư vào khu KTQP.

Thực tế khảo sát công tác quy hoạch cho thấy: Quy trình quy hoạch thường áp đặt từ trên xuống và vì vậy quy hoạch chưa sát với tình hình cụ thể của các khu KTQP. Điều này liên quan đến cả quy hoạch tổng thể các khu KTQP và với từng khu KTQP. Công tác quy hoạch còn chưa chuyên nghiệp, chưa tuân thủ theo các bước cần thiết; các tiêu thức được sử dụng cho công tác quy hoạch còn chưa rõ ràng, mức độ định tính còn lớn, điều này dễ dẫn đến sự tùy tiện trong quy hoạch; tính pháp lý của quy hoạch chưa cao, sự ràng buộc trách nhiệm của các đơn vị lập quy hoạch và thực hiện quy hoạch cũng như sử dụng quy hoạch làm cơ sở định hướng, lập kế hoạch, lập dự án, thẩm định dự án chưa rõ ràng.

Nghiên cứu thực tế các dự án đầu tư vào khu KTQP cho thấy các dự án được lập có mức độ chính xác chưa cao. Các dự án đều có sự sai lệch giữa nội dung lập và quá trình thực hiện. Theo tính toán, mức độ sai lệch lên tới 28(30%, tức là chỉ ở mức độ nghiên cứu cơ hội đầu tư. Mức độ chính xác thấp này là nguyên nhân chính khiến cho nhiều dự án phải điều chỉnh lại cho phù hợp giữa dự kiến và thực tế (cả về quy mô, khối lượng, hạng mục, nội dung), một số dự án phải thay đổi cả chủ trương đầu tư. Những dự án được xây dựng với chất lượng thấp khiến cho việc triển khai gặp rất nhiều khó khăn. Luận án đã xác định nguyên nhân chất lượng thấp của các dự án được lập thông qua đánh giá thực trạng năng lực lập dự án. Kết quả cho thấy, có đến 11/15 dự án khi lập không đảm bảo yêu cầu về chất lượng, 14/15 dự án không đạt yêu cầu về thời gian và chi phí lập dự án.

Đối với công tác triển khai các dự án, luận án đã tiến hành nghiên cứu các



vấn đề như lựa chọn mô hình quản lý dự án, năng lực của các bên quản lý dự án, sự phối hợp của các bên liên quan trong triển khai dự án,... Mô hình được áp dụng trong quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP là mô hình chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án. Theo mô hình này, 15/15 khu KTQP đều có ban quản lý dự án phụ thuộc vào chủ đầu tư. Mô hình này nhìn chung là phù hợp với những dự án quy mô nhỏ, yêu cầu kỹ thuật không quá cao. Tuy nhiên, mô hình này cũng gây những khó khăn nhất định trong việc tạo chủ động trong công tác quản lý dự án ở các cấp liên quan. Luận án đã nghiên cứu mô hình này đối với các trường hợp: BTL quân khu làm chủ đầu tư, các doanh nghiệp quốc phòng (binh đoàn) làm chủ đầu tư và đoàn KTQP làm chủ đầu tư. Các khảo sát cho thấy việc quản lý đầu tư vào các khu KTQP là quá công kềnh, quyền hạn, trách nhiệm của các bên chưa được xác định thật rõ ràng. Cùng với sự kiểm soát đánh giá không chuẩn sẽ rất dễ dẫn đến sự tùy tiện trong quản lý, điều hành. Hầu hết các ban quản lý dự án đều kiêm nhiệm, tỷ lệ cán bộ được đào tạo quản lý dự án rất thấp (chỉ khoảng 5% cán bộ được đào tạo từ 3 tháng trở lên, 20% được đào tạo chuyên nghiệp). Mức độ hiểu biết về quản lý dự án của các ban quản lý dự án chưa cao (40% ở mức thấp, 60% ở mức trung bình). Ngoài ra, khoảng cách giữa ban quản lý dự án và dự án thường xa, điều kiện đi lại khó khăn. Sự tham gia của các đoàn KTQP (trừ trường hợp đoàn là chủ đầu tư) chỉ ở mức độ hỗ trợ quản lý hoặc trực tiếp thực hiện các công việc, mức độ chủ động của các đoàn KTQP không cao mặc dù các đoàn nằm trong địa bàn dự án. Về vấn đề kiểm tra, giám sát thực hiện dự án: các dự án đều không có tư vấn giám sát. Việc báo cáo kết quả thực hiện các dự án được tiến hành theo chế độ báo cáo của quân đội. Các dự án đều chưa xác định các tiêu thức đánh giá mức độ hoàn thành, không hoàn thành.

Đối với vấn đề vận hành các kết quả đầu tư, các dự án đều chưa đề cập đến công tác quản lý sau đầu tư, năng lực thụ hưởng của người dân và chính quyền địa phương chưa cao, song vẫn chưa có phương án cụ thể nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng các kết quả đầu tư vào khu KTQP.

Đầu tư vào các khu KTQP đã đem lại một số thành công như: Tạo một thế và lực mới cho QPAN bảo vệ biên giới, xây dựng hạ tầng cơ sở, giúp dân phát triển sản xuất,..., tuy nhiên, hạn chế trong đầu tư còn nhiều. Điều này được thể hiện ở

năng lực quản lý đầu tư của các cấp từ đoàn KTQP đến các quân khu, binh đoàn và Bộ Quốc phòng. Bên cạnh đó phải nói đến việc bảo đảm vốn đầu tư thường thiếu và không kịp thời, phân bổ vốn chưa hợp lý, sự phối hợp giữa các bên liên quan trong triển khai đầu tư còn yếu,... đã làm cho hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP chưa đạt mức mong muốn.

Có thể thấy được chương 3 của luận án có những điểm mới chính là hình thành và áp dụng mô hình xác định đối tượng và nội dung khảo sát thực tiễn đầu tư vào khu KTQP trên cơ sở xác định các bên có liên quan trong hoạt động đầu tư vào khu KTQP và chu kỳ đầu tư; áp dụng các mô hình, phương pháp phân tích để xác định thực trạng đầu tư; xác định được thực trạng đầu tư vào khu KTQP theo giai đoạn đầu tư.

## Chương 4

# ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ VÀO CÁC KHU KINH TẾ - QUỐC PHÒNG

### 4.1. Đánh giá thực trạng kết quả đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng

Đầu tư vào các khu KTQP trong những năm qua đã đạt được những kết quả bước đầu. Tuy nhiên, qua khảo sát một số dự án các kết quả đầu tư mới dừng ở mức thấp, có thể thấy được điều này thông qua một số khảo sát trực tiếp của tác giả tại một số khu KTQP:

- Các đoàn KTQP chủ yếu làm công tác dân vận, giúp dân xoá đói giảm nghèo, trực tiếp thực hiện một số hạng mục có vốn đầu tư không lớn, kỹ thuật đơn giản, thực hiện một số dự án lồng ghép (mua tấm lợp; mua giống cây, con; công cụ sản xuất cầm tay;..., một số đoàn được xây dựng trạm chế biến nông sản, thủy lợi và thủy điện nhỏ).

- Các hạng mục do tổng mức đầu tư không lớn (trừ đường giao thông đến 3 tỷ), còn phần lớn là dưới 1 tỷ đồng (chợ, trường học, bệnh xá, thủy lợi nhỏ, trạm trại giống,...), thường chỉ định thầu.

Theo báo cáo của các đoàn KTQP, hoạt động đầu tư vào các khu KTQP có những thành công, hạn chế và các báo cáo đã nêu lên một số nguyên nhân cơ bản dẫn đến những thành công và hạn chế đó. Trong báo cáo tổng kết “Quân đội xây dựng các khu KTQP giai đoạn 1998-2006” của Bộ Quốc phòng thì đầu tư vào các khu KTQP đã đạt được những kết quả chủ yếu sau:

- (1) Tạo thế và lực mới cho QPAN bảo vệ biên giới.
  - (i) Sắp xếp, bố trí lại dân cư, xây dựng thế trận quốc phòng, an ninh.
  - (ii) Đưa văn hóa, phát thanh truyền hình về thôn bản.
  - (iii) Triển khai chương trình quân dân y kết hợp, tổ chức khám chữa bệnh cho dân.
  - (iv) Tham gia xây dựng chính quyền cơ sở.

Trong những kết quả trên việc sắp xếp, bố trí lại dân cư, xây dựng thế trận quốc phòng an ninh được coi là thành công đáng kể trong đầu tư vào các khu KTQP, nó giúp tăng cường an ninh biên giới trên cơ sở hình thành lực lượng dân

quân tự vệ địa phương. Hiệu quả của vấn đề này là rất lớn (luận án sẽ đề cập ở phần sau). Đây được coi là một trong các căn cứ để Chính phủ giao việc quản lý đầu tư vào các khu KTQP cho Bộ Quốc phòng.

(2) Xây dựng hạ tầng cơ sở, giúp dân phát triển sản xuất.

(i) Xây dựng cơ sở hạ tầng: Qua tám năm các đoàn KTQP đã xây dựng hoàn thành 874,7 km đường giao thông các loại, 44 cầu bê tông và cầu treo với chiều dài 894 m, 116 bản định cư mới, 32 bệnh xá quân dân y kết hợp, 97 lớp học, 28 nhà trẻ mẫu giáo, 25 công trình cấp điện sinh hoạt, 129 công trình cấp nước sạch, 22.303 m<sup>2</sup> trại chăn nuôi, 22,8 ha trại cây giống, 6 trạm thủy điện, 30 ha diện tích nuôi trồng thủy sản, hơn 1000 m<sup>2</sup> nhà chợ và 97 công trình thủy lợi vừa và nhỏ với diện tích tưới 4.969 ha để phục vụ sản xuất,... Ngoài ra, nhiều công trình đang tiếp tục được triển khai.

(ii) Phát triển sản xuất:

Tại các khu KTQP trực tiếp tổ chức sản xuất tập trung như Binh đoàn 15, Binh đoàn 16 đã khai hoang trồng được 26.030 ha cao su (trong đó có 20.100 ha cao su đang thời kỳ kinh doanh, cho sản phẩm), 3.850 ha cà phê, 14.786 ha điều cao sản, 34 ha ca cao, 200 ha lúa nước.

Ở các khu KTQP không trực tiếp tổ chức sản xuất tập trung, đoàn KTQP đã giúp dân khai hoang, cải tạo đồng ruộng, xây dựng ruộng lúa nước, xây dựng đồng cỏ phục vụ chăn nuôi đại gia súc, tổ chức khuyến nông, khuyến lâm,...; đã có nhiều sáng tạo trong việc triển khai các biện pháp hỗ trợ cho dân thoát đói nghèo có hiệu quả. Từ khi triển khai chương trình 135 đến nay, với số vốn lồng ghép không nhiều (chỉ với 8,5 tỷ đồng), các đoàn KTQP đã hỗ trợ cho 5.100 hộ đồng bào dân tộc phát triển sản xuất. Đã xây dựng mô hình trên 199 ha cây lương thực, 113 ha cây công nghiệp, 98 ha cây ăn quả; nuôi 1.131 con gia súc, xây 820 m<sup>2</sup> chuồng lợn; đầu tư 8 bộ máy xay xát, 1 cơ sở chế biến nông sản.

Chương trình khuyến nông, khuyến lâm mới được triển khai từ năm 2003 với số vốn chỉ có 1,3 tỷ đồng nhưng đã hỗ trợ rất hiệu quả cho dân. Đến hết năm 2006, đã xây dựng được 29 ha mô hình trồng cây nông nghiệp, 96 ha mô hình trồng cây ăn quả. Các chương trình xóa đói giảm nghèo, khuyến nông, khuyến lâm bước đầu đã thay đổi tập quán canh tác, sinh hoạt của dân: Chuyển từ nuôi lợn thả rông sang

nuôi lợn cao sản nhốt chuồng; đưa trâu, bò ra khỏi gầm nhà sàn; trồng các giống cây ăn quả, cây lương thực cao sản,... Tại khu KTQP A So-A Lưới/Thừa Thiên Huế, người dân trước đây chỉ chọc tria, nay biết cày cấy, làm lúa nước; khu KTQP Tân Hồng/ Đồng Tháp đã làm tốt dịch vụ 2 đầu cho dân,...

Bên cạnh đó, đầu tư vào các khu KTQP còn đem lại một số kết quả sau:

- Bước đầu tạo điều kiện để đồng bào phát triển kinh tế hộ gia đình, từng bước xoá đói, giảm nghèo.

- Tăng cường giao lưu kinh tế, văn hóa, xã hội giữa các vùng, miền.

- Một số xã, bản bước đầu chuyển dịch được cơ cấu tự cấp, tự túc sang sản xuất đủ ăn và bắt đầu có một số mặt hàng nông sản hàng hoá như: ngô, lúa, hoa quả, dược liệu,..., đã điều chỉnh giãn dân, đưa dân ra khu vực biên giới.

- Bước đầu chấm dứt tình trạng du canh, du cư và xâm cư ở vùng dự án; từng bước thay đổi được tập quán canh tác lạc hậu của đồng bào. Đồng bào được làm quen với phương pháp canh tác mới và áp dụng các tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất nông nghiệp, bước đầu năng suất cây trồng vật nuôi cao hơn.

- Đời sống của đồng bào được cải thiện, được chăm lo sức khỏe, ở nhiều khu KTQP ốm được chữa bệnh miễn phí tại xã, con em được đi học.

- Từng bước hạn chế và đẩy lùi các phong tục, tập quán lạc hậu, các tệ nạn xã hội. Ngăn chặn được âm mưu, thủ đoạn của các thế lực thù địch trong việc lợi dụng truyền đạo để chia rẽ đoàn kết dân tộc, chống phá cách mạng.

Những kết quả đầu tư đạt được trên là rất đáng khích lệ trong đầu tư phát triển các khu KTQP, nhất là trong tình hình lượng vốn đầu tư cho các khu KTQP được cấp với tỷ lệ thấp. Để có được bức tranh kết quả đầu tư riêng từng khu KTQP chúng ta xem xét tình hình vốn đầu tư thực hiện của 15 khu KTQP (xem bảng 4.1).

Nhìn vào bảng 4.1 “*Tổng quan vốn đầu tư thực hiện của 15 khu KTQP giai đoạn 2000 - 2006*” có thể thấy chưa dự án nào hoàn thành giai đoạn thực hiện đầu tư. Khu KTQP có mức độ thực hiện đầu tư cao nhất đạt 78,4% (khu Bắc Hải Sơn) nhưng nếu xét đến yêu cầu thời gian đầu tư thì khu này phải kết thúc đầu tư vào năm 2005. Nhiều khu ở trong tình trạng báo động như khu Vĩ Xuyên phải kết thúc đầu tư vào 2008 nhưng mới thực hiện được 12,55%, khu A So-A Lưới cũng phải kết thúc đầu tư vào 2008 nhưng mới thực hiện được 23,91%, khu Bình đoàn 16 phải kết thúc năm 2007 nhưng mới thực hiện 36,43%,... Nhiều khu KTQP đã kết thúc thời

gian đầu tư nhưng chưa đầu tư xong như: Bắc Hải Sơn (78,4%), khu Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập (54,84%),... Đánh giá chung cả 15 khu vốn đầu tư thực hiện mới đạt 27,33%.

**Bảng 4.1. Tổng quan vốn đầu tư thực hiện của 15 khu KTQP  
giai đoạn 2000 - 2006**

*Đơn vị: Triệu VND*

Danh mục dự án	Tiến độ XD	Tổng mức đầu tư	Tổng dự toán	Tổng cộng		Bình quân giai đoạn 2000-2005	
				Vốn thực hiện	Tỷ lệ	Vốn thực hiện	Tỷ lệ
Mẫu Sơn	01-12	131.490	131.490	25.100	19,09%	5.020	3,82%
Bảo Lạc- Bảo Lâm	02-12	104.196	104.196	19.000	18,23%	4.750	4,56%
Mường Chà	00-09	198.504	198.477	115.450	58,17%	19.242	9,69%
Vị Xuyên	02-08	128.643	128.643	16.150	12,55%	4.038	3,14%
Sông Mã	03-15	250.000	223.000	16.200	7,26%	5.400	2,42%
Bắc Hải Sơn	99-05	41.275	41.275	32.392	78,48%	5.399	13,08%
Bình Liêu-Q. Hà-M.Cái	01-10	209.837	209.837	54.428	25,94%	10.886	5,19%
Khe Sanh	01-10	146.173	146.173	24.100	16,49%	4.820	3,30%
A So-A Lưới	02-08	83.651	83.651	20.000	23,91%	5.000	5,98%
Kỳ Sơn	02-10	114.684	114.684	35.030	30,54%	8.758	7,64%
Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập	01-06	41.940	41.940	23.000	54,84%	4.600	10,97%
Quảng Sơn	99-08	60.103	60.103	21.500	35,77%	3.583	5,96%
Binh đoàn 15	85-15	416.397	416.397	90.835	21,81%	15.139	3,64%
Binh đoàn 16	99-07	385.073	385.073	140.300	36,43%	23.383	6,07%
Tân Hồng	03-10	106.545	105.806	20.000	18,90%	6.667	6,30%
<b>Cộng</b>		<b>2.418.511</b>	<b>2.390.745</b>	<b>653.485</b>		<b>108.914</b>	

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và tổng hợp của tác giả*

Để đánh giá mức độ thực hiện đầu tư thông qua kết quả vốn đầu tư thực hiện, chúng ta xem xét thông qua việc so sánh giữa tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện theo yêu cầu và tỷ lệ vốn đầu tư thực tế (tính theo trung bình/năm). Tỷ lệ theo yêu cầu được tính căn cứ vào thời gian thực hiện đầu tư:

$$\text{Tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện theo yêu cầu} = \frac{100\%}{n} \quad (4.1)$$

Trong đó n là thời gian tiến hành đầu tư.

Tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện thực tế được xác định theo bảng 4.1 “Tổng quan vốn đầu tư thực hiện của 15 khu KTQP giai đoạn 2000-2006”. Kết quả phân tích được thể hiện thông qua bảng 4.2 “Tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện bình quân năm của các khu KTQP”.

**Bảng 4.2. Tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện bình quân năm của các khu KTQP**

Danh mục dự án khu KTQP	Tiến độ XD	Tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện		Mức độ hoàn thành vốn đầu tư thực hiện
		Thực tế	Theo yêu cầu	
Mẫu Sơn	01-12	3.82%	9.09%	42.00%
Bảo Lạc- Bảo Lâm	02-12	4.56%	10.00%	45.59%
Mường Chà	00-09	9.69%	11.11%	87.25%
Vị Xuyên	02-08	3.14%	16.67%	18.83%
Sông Mã	03-15	2.42%	8.33%	29.06%
Bắc Hải Sơn	99-05	13.08%	16.67%	78.48%
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	01-10	5.19%	11.11%	46.69%
Khe Sanh	01-10	3.30%	11.11%	29.68%
A So-A Lưới	02-08	5.98%	16.67%	35.86%
Kỳ Sơn	02-10	7.64%	12.50%	61.09%
Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập	01-06	10.97%	20.00%	54.84%
Quảng Sơn	99-08	5.96%	11.11%	53.66%
Binh đoàn 15	05-15	3.64%	10.00%	36.36%
Binh đoàn 16	99-07	6.07%	12.50%	48.58%
Tân Hồng	03-10	6.30%	14.29%	44.11%
<b>Tính chung 15 khu</b>				<b>45.39%</b>

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và xử lý của tác giả*

Tính chung cho 15 khu KTQP thì mức độ thực hiện đầu tư (tính theo tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện thực tế so với yêu cầu) chỉ đạt 45,39%, như vậy thời gian thực hiện đầu tư tính chung cho các khu KTQP sẽ tăng gấp hơn 2 lần. Những nguyên nhân dẫn đến mức độ thực hiện đầu tư thấp sẽ được trình bày ở phần cuối chương.

#### **4.2. Tổng quan về phân tích, đánh giá đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Căn cứ vào phân tích của các chương trước, chúng ta thấy đầu tư vào các khu KTQP bao gồm đầu tư theo chương trình và đầu tư theo dự án. Trong đó, đầu tư theo dự án là đầu tư hỗ trợ cho đầu tư theo chương trình. Trên thực tế chưa có sự đánh giá hiệu quả cho đầu tư theo chương trình và dự án. Căn cứ vào các số liệu khảo sát thực tế, luận án tiến hành phân tích và xác định hiệu quả đầu tư.

Việc phân tích, đánh giá kết quả đầu tư vào các khu KTQP được tiến hành

như sau:

- Xác định hiệu quả đầu tư theo các chương trình đầu tư vào khu KTQP (tính độc lập với đầu tư theo dự án).

- Coi đầu tư theo dự án là đầu tư hỗ trợ cho đầu tư theo chương trình và vì vậy chương trình chỉ có thể phát huy hiệu quả đầy đủ nếu có các dự án hỗ trợ.

- Việc tính toán hiệu quả đầu tư theo dự án sẽ được tiến hành theo nguyên tắc Có - Không, tức là:

○ Xác định hiệu quả đầy đủ của các chương trình khi có các dự án đầu tư vào các khu KTQP.

○ Xác định hiệu quả của các chương trình khi không có các dự án đầu tư vào các khu KTQP.

○ Phân chênh lệch giữa hai hiệu quả trên chính là hiệu quả đầu tư theo dự án vào các khu KTQP.

Có thể minh họa tại bảng 4.3

**Bảng 4.3. Mô hình phân tích hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP.**

Chương trình	Ổn định sản xuất	Trồng rừng	Nước sạch và vệ sinh môi trường	Di dân
Hiệu quả toàn bộ	Hiệu quả khi không có các dự án			
	Hiệu quả các dự án đầu tư vào các khu KTQP			

Theo bảng trên:

$$\text{Hiệu quả toàn bộ} = (\text{Hiệu quả khi không có các dự án}) + (\text{Hiệu quả các dự án đầu tư vào các khu KTQP}) \quad (4.2)$$

hay:

$$\text{Hiệu quả các dự án đầu tư vào các khu KTQP} = (\text{Hiệu quả toàn bộ}) + (\text{Hiệu quả khi không có các dự án}) \quad (4.3)$$

Trên thực tế, việc đánh giá trực tiếp hiệu quả các dự án đầu tư vào các khu KTQP là không thể tiến hành được. Tuy nhiên, căn cứ vào thực tiễn đầu tư theo các chương trình chúng ta có thể tách ra được hiệu quả đầu tư theo dự án nếu có được



hiệu quả toàn bộ (khi cả chương trình và dự án đều được tiến hành - đây là số liệu thực tế) và phân tích tình huống nếu không có các dự án thì hiệu quả giảm đi như thế nào.

Một cách tiếp cận khác trong đánh giá hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP là việc đánh giá mức độ sử dụng kết quả đầu tư. Theo cách này, luận án căn cứ vào thực tiễn sử dụng các công trình, hạng mục công trình của người sử dụng cuối cùng (người thụ hưởng) và tổng đầu tư cho dự án làm cơ sở đánh giá hiệu quả. Mức độ sử dụng giảm so với công suất dự kiến sẽ được coi là thiệt hại của hoạt động đầu tư vào các khu KTQP. Mức thiệt hại được xác định như sau:

$$\text{(Thiệt hại của các dự án đầu tư vào các khu KTQP)} = \text{(Tổng vốn đầu tư)} \times (1 - \text{Tỷ lệ sử dụng kết quả đầu tư}) \quad (4.4)$$

Dự án đầu tư vào khu KTQP là một bộ phận của chương trình 135 vì vậy, luận án cũng xác định hiệu quả kinh tế - xã hội theo thực tế công tác xoá đói, giảm nghèo và coi kết quả của công tác này là hiệu quả chung của cả đầu tư theo dự án và đầu tư theo chương trình. Bên cạnh đó, luận án đề cập đến hiệu quả ANQP - một trong những nhiệm vụ của các dự án đầu tư vào khu KTQP.

### **4.3. Đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

#### **4.3.1. Phân tích, đánh giá hiệu quả đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng theo các chương trình**

Trên cơ sở những dự án đã được trình bày ở trên, chúng ta sẽ phân tích, đánh giá hiệu quả của các chương trình đầu tư vào các dự án khu KTQP. Các chương trình này bao gồm:

- Chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP .
- Chương trình trồng rừng tại các khu KTQP.
- Chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn tại các khu KTQP.
- Chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP.

Các chương trình này có mối quan hệ với nhau nhằm đạt được mục tiêu chung của việc đầu tư phát triển các khu KTQP. Mỗi chương trình có yêu cầu riêng về đầu vào, đầu ra và do đó chúng sẽ khác nhau về phương pháp xác định hiệu quả

và chỉ tiêu đánh giá hiệu quả. Luận án sẽ tính toán hiệu quả của từng chương trình cho từng khu KTQP để từ đó có được bức tranh về hiệu quả đầu tư chung cho hoạt động đầu tư theo chương trình vào các khu KTQP.

Trên cơ sở đó chúng ta sẽ đánh giá hiệu quả chung của các dự án đầu tư vào các khu KTQP.

#### ***4.3.1.1. Đánh giá hiệu quả chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm***

Mục đích chính của chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm là tạo ra sự phát triển bền vững của một vùng dân cư, ví dụ, đầu tư vào những lĩnh vực có tính chất kích thích phát triển kinh tế của địa phương, hỗ trợ kỹ thuật cho người dân địa phương,... như hỗ trợ chế biến sau thu hoạch bằng việc xây dựng các xưởng chế biến nông sản, tuyên truyền, hướng dẫn sử dụng nông sản, tạo dựng các mô hình trình diễn về sản xuất, thu hoạch, bảo quản nông sản phù hợp với điều kiện địa phương,...

Lợi ích của chương trình là làm tăng giá trị của nông sản từ đó nâng cao đời sống của người dân. Chi phí của chương trình là toàn bộ các chi phí phát sinh để thực hiện các hoạt động thoả mãn yêu cầu của chương trình.

Việc nghiên cứu 15 khu KTQP đã cho thấy chương trình đã có những kết quả nhất định. Hiệu quả đầu tư tuy chưa cao so với các khu vực kinh tế khác nhưng với các vùng sâu, vùng xa thì kết quả của chương trình là đáng khích lệ.

Khi phân tích hiệu quả chương trình này, chúng ta có thể sử dụng hai tiêu thức xác định hiệu quả các dự án sản xuất - kinh doanh như NPV và IRR vì chương trình này chủ yếu đem lại lợi ích tài chính. Việc phân tích được tiến hành với tỷ lệ chiết khấu chung là 6% phù hợp với điều kiện các dự án ở vùng sâu, vùng xa.

Kết quả phân tích đánh giá cho từng khu KTQP được thể hiện qua bảng 4.4 "*Vốn đầu tư và hiệu quả đầu tư chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP giai đoạn 2000-2005*".

Như vậy, căn cứ vào kết quả phân tích có thể thấy một số khu KTQP như Mẫu Sơn, Bắc Hải Sơn, Quảng Hà - Móng Cái, Bình đoàn 15 do điều kiện thuận lợi hơn nên chương trình đem lại hiệu quả cao hơn. Các khu KTQP khác do điều kiện khó khăn hơn nên hiệu quả vẫn chưa cao. Tính chung toàn bộ chương trình thì

chương trình đã đạt hiệu quả với mức IRR = 10%, tương đương với lãi suất ngân hàng thương mại (cao hơn mức tăng GDP chung của cả nước).

#### 4.3.1.2. Đánh giá hiệu quả thực hiện chương trình trồng rừng tại các khu kinh tế quốc phòng

Trong thời gian từ năm 2000 đến 2005 đã tiến hành trồng rừng ở 8 khu KTQP. Vì việc trồng mới được tiến hành rải rác các năm và với từng khu khác nhau nên việc đánh giá cho từng khu riêng lẻ sẽ bất hợp lý (vì có khu đã kết thúc trồng rừng, có khu mới bắt đầu). Trong phân tích hiệu quả của chương trình trồng rừng, chúng ta chỉ đánh giá hiệu quả của việc đầu tư cho chương trình từ năm 2000 - 2005 và do đó chỉ phân tích các doanh thu hoặc chi phí phát sinh do chính hoạt động đầu tư trong giai đoạn này tạo ra. Kết quả phân tích hiệu quả của chương trình trong giai đoạn 2000-2005 được thể hiện ở bảng 4.5 “Đánh giá hiệu quả thực hiện chương trình trồng rừng tại các Khu KTQP”.

**Bảng 4.4. Vốn đầu tư và hiệu quả đầu tư chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP giai đoạn 2000 - 2005**

Đơn vị: Triệu VND

Khu KTQP	Năm	2003	2004	2005	IRR	NPV (r=6%)
	Vốn đầu tư thực hiện					
Mẫu Sơn		0	400	300	8%	90.38
Bảo Lạc- Bảo Lâm						
Mường Chà		2 000	996	0	8%	492.13
Vị Xuyên						
Sông Mã		0	400	300	13%	374.60
Bắc Hải Sơn		0	0	390	9%	79.69
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái		0	400	0	8%	45.69
Khe Sanh		0	400	0	8%	45.69
A So-A Lưới		0	0	399	9%	70.69
Kỳ Sơn		0	400	0	9%	76.45
Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập						
Quảng Sơn						
Binh đoàn 15		0	0	950	15%	522.42
Binh đoàn 16						
Tân Hồng						

Cộng (chương trình chung)	2 000	2 996	2 339	9%	1797.75
---------------------------	-------	-------	-------	----	---------

Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc Phòng và xử lý của tác giả

Ghi chú: Chương trình đã tính hiệu quả đến năm 2015

Từ bảng 4.5 chúng ta xác định được các tiêu thức hiệu quả của chương trình trồng rừng như sau: NPV (với  $r = 6\%$ ) = 149 429 triệu VND; IRR = 18,2%. Những kết quả này cho thấy chương trình trồng rừng hoàn toàn đem lại hiệu quả. Từ bảng phân tích cũng cho thấy việc đầu tư sẽ đem lại hiệu quả thực sự nếu sau khi hoạt động đầu tư trồng mới đem lại kết quả thì cần tiếp tục đầu tư cho công tác chăm sóc và bảo vệ rừng. Nếu coi việc chăm sóc và bảo vệ rừng là một nghề và một lao động trong 1 năm có thể quản lý 10 ha rừng thì khoản thu nhập của họ đã khoảng 15 đến 20 triệu/năm (so với thu nhập 3,5 triệu VND/hộ hiện nay). Đây được coi là một khoản thu nhập cao đối với các vùng sâu, vùng xa khi điều kiện kinh tế còn rất khó khăn. Mặt khác, khi tính doanh thu cho 1 ha rừng khai thác là 100 triệu VND tức là chi tương đương với khoảng 20 m<sup>3</sup> gỗ loại trung bình khai thác (thực tế khối lượng gỗ khai thác sẽ cao hơn) mà chương trình vẫn rất hiệu quả thì có thể kết luận về tính hiệu quả của chương trình trồng rừng của các dự án đầu tư vào khu KTQP.

**Bảng 4.5. Đánh giá hiệu quả thực hiện chương trình trồng rừng tại các khu KTQP**

Năm	Đầu tư (triệu VND)	Diện tích trồng mới (ha)	Doanh thu (triệu VND)	Chi phí vận hành (triệu VND)	Dòng tiền (triệu VND)
2000	1 556	601			-1 556
2001	2 150	902		2103,5	-4 254
2002	2 389	809		5260,5	-7 650
2003	4 651	1 106		8092	-12 743
2004	7 055	1 130		11963	-19 018
2005	8 470	1 795		15918	-24 388
2006			0	22200,5	-22 201
2007			0	22200,5	-22 201
2008			0	22200,5	-22 201
2009			0	22200,5	-22 201

2010			60100	20097	40 003
2011			90200	16940	73 260
2012			80900	14108,5	66 792
2013			110600	10237,5	100 363
2014			113000	6282,5	106 718
2015			179500	0	179 500

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và tổng hợp từ tác giả*

*Ghi chú: Chi phí chăm sóc rừng và bảo vệ rừng/1ha/năm: 3,5 triệu VND*

*Doanh thu cho 1 ha rừng khai thác: 100 triệu VND*

#### **4.3.1.3. Đánh giá hiệu quả chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn tại các khu kinh tế quốc phòng**

Thực tế chương trình mới thực hiện ở 3 khu KTQP có điều kiện thuận lợi là Mẫu Sơn, Bắc Hải Sơn, Quảng Hà-Móng Cái. Chương trình nước sạch thực chất là hỗ trợ của nhà nước cho người dân tại các khu KTQP từ đó ổn định cuộc sống, nâng cao sức khỏe người dân và gắn bó hơn với địa phương. Với chương trình này, việc tính toán hiệu quả trên cơ sở giảm chi phí (suất vốn đầu tư) cho một đơn vị kết quả đầu tư.

Tình hình đầu tư theo chương trình vào 3 khu KTQP này như sau:

**Bảng 4.6. Đầu tư theo chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn tại các khu KTQP**

Khu KTQP	Tổng dự toán	Vốn đầu tư thực hiện				Số hộ được sử dụng nước sạch
		2002	2003	2004	2005	
	triệu VND	triệu VND	triệu VND	triệu VND	triệu VND	hộ
Mẫu Sơn	1 531	500	852			320
Bắc Hải Sơn	2 500		280	600	1 588	542
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	2 637	800	1 000	560		510
Toàn chương trình	6 668	1 300	2 132	1 160	1 588	1 372

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và tổng hợp từ tác giả*

Căn cứ vào bảng trên chúng ta tính toán một số tiêu thức đánh giá hiệu quả của chương trình nước sạch như sau (xem bảng 4.7):

Như vậy, thực tế cho thấy đầu tư vào chương trình tiết kiệm hơn so với dự toán (toàn chương trình tiết kiệm 488 triệu VND). Bên cạnh đó, do số hộ được hưởng nước sạch cao hơn dự kiến nên suất vốn đầu tư cho một hộ có nước sạch là tương đối thấp, toàn chương trình là 4,5 triệu VND. Nếu quy về mặt bằng năm 2000 với lãi suất 6% thì toàn chương trình tiết kiệm được 399 triệu VND và suất vốn đầu tư cho một hộ có nước sạch là 3,68 triệu VND.

Nhìn chung kết quả đầu tư theo chương trình là tốt, tuy nhiên cần thấy rằng chương trình mới chỉ đầu tư vào những khu có thuận lợi hơn. Thực tế cho thấy các khu KTQP khác cũng rất cần đến đầu tư nước sạch và vệ sinh môi trường. Nếu chương trình tiếp cận đến các khu này thì hiệu quả sẽ thấp hơn vì chi phí tăng lên nhiều.

**Bảng 4.7. Hiệu quả đầu tư theo chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn tại các khu KTQP**

Khu KTQP	Tổng dự toán	Vốn đầu tư thực hiện	Tiết kiệm so với dự toán	Tỷ lệ thực tế so với dự toán	Số hộ được sử dụng nước sạch	Suất VĐT cho một hộ
	triệu VND	triệu VND	triệu VND	%	Hộ	triệu VND
Mẫu Sơn	1531	1 352	179	88,31	320	4,23
Bắc Hải Sơn	2500	2 468	32	98,72	542	4,55
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	2637	2 360	277	89,50	510	4,63
Toàn chương trình	6668	6 180	488	92,68	1372	4,5

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và tổng hợp từ tác giả.*

#### **4.3.1.4. Đánh giá hiệu quả chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu kinh tế quốc phòng**

Các khu KTQP thường nằm ở những vị trí không thuận lợi, dân cư thưa thớt. Muốn phát triển kinh tế từ đó đảm bảo được ANQP cần di dân từ nhiều nơi đến. Chương trình di dân đến các khu KTQP nhằm vào cả đối tượng nội tỉnh và ngoại tỉnh. Chi phí cho những hoạt động trong chương trình di dân thường là rất tốn kém. Nó bao gồm những chi phí cho đi lại, ổn định nhà cửa, hỗ trợ tài chính, hỗ trợ lương

thực, cải tạo đồng ruộng để canh tác.

Chương trình di dân tại các khu KTQP thực hiện từ năm 2003, sau 3 năm thực hiện đã tiến hành di dân 5.234 hộ. Số liệu cụ thể cho từng vùng được thể hiện trong bảng 4.8 “Kết quả chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP”.

Vốn đầu tư cho từng khu KTQP phục vụ chương trình di dân được thể hiện cụ thể trong bảng 4.9 “Vốn đầu tư hiện chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP”.

Vì công tác di dân là hoạt động đầu tư mang tính phi lợi nhuận nên để đánh giá hiệu quả đầu tư thực hiện chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP, chúng ta sẽ tính toán tương tự như chương trình nước sạch đó là suất vốn đầu tư để tạo ra một giá trị đầu ra (hộ di dân) và hiệu quả đối với chính người dân theo chương trình, đó là cuộc sống của họ sẽ được cải thiện hơn trước khi di dân (xem bảng 4.10).

**Bảng 4.8. Kết quả chương trình di dân (sự nghiệp di dân)  
tại các khu kinh tế quốc phòng**

Khu KTQP	Số hộ								
	2003		2004		2005		Cộng		
	Nội tỉnh	Ngoại tỉnh	Nội tỉnh	Ngoại tỉnh	Nội tỉnh	Ngoại tỉnh	Nội tỉnh	Ngoại tỉnh	Tổng
Mẫu Sơn			11	70	100	15	111	85	196
Bảo Lạc-Bảo Lâm			349	33	173	20	522	53	575
Mường Chà			69	75	200	25	269	100	369
Vị Xuyên			52	50			52	50	102
Sông Mã			125	25	135	98	260	123	383
Bình Liêu-Quảng Hà- Móng Cái	69	64	212	173	150	70	431	307	738
ASo-ALuới	150	30	120	15	60	15	330	60	390
Khe Sanh	70	34	20	130	250	65	340	229	569
Kỳ Sơn	50			100	60	40	110	140	250
Bắc Hải Sơn	23						23		23
Tân Hồng			287	52	350	84	637	136	773

Quảng Sơn				150	100		100	150	250
Binh đoàn 15				100		180		280	280
Binh đoàn 16				100		236		336	336
<b>Cộng</b>	<b>362</b>	<b>128</b>	<b>1245</b>	<b>1073</b>	<b>1578</b>	<b>848</b>	<b>3185</b>	<b>2049</b>	<b>5234</b>

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và tổng hợp từ tác giả.*

Kết quả đánh giá tại bảng 4.10 cho ta thấy suất vốn đầu tư cho một hộ di dân không cao, tính chung cho cả chương trình là 7,8 triệu VND, còn đối với một hộ định cư là 8,5 triệu VND (số liệu tương ứng quy đổi về năm 2000 là 6,38 triệu VND và 6,96 triệu VND). Đây là khoản chi tương đối thấp nếu so với các chi phí cần phải thực hiện khi tiến hành di dân như chi phí cho đi lại, ổn định nhà cửa, hỗ trợ tài chính, hỗ trợ lương thực, cải tạo đồng ruộng để canh tác,... như trên đã đề cập.

**Bảng 4.9. Vốn đầu tư thực hiện chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP**

Khu KTQP	Vốn thực hiện (Triệu đồng)								
	2003		2004		2005		Cộng		
	Chi hộ dân	Chi quản lý	Chi hộ dân	Chi quản lý	Chi hộ dân	Chi quản lý	Chi hộ dân	Chi quản lý	Tổng
Mẫu Sơn			1 445	14	800	10	2 245	24	2 269
Bảo Lạc-Bảo Lâm			1 695	6	1 265	10	2 960	16	2 976
Mường Chà			1 332	15	1 500	10	2 832	25	2 857
Vị Xuyên			1 260	10			1 260	10	1 270
Sông Mã			750	5	1 875	20	2 625	25	2 650
Bình Liêu- Quảng Hà-M. Cái	404	10	4 296	34	2 150	15	6 850	59	6 909
ASo-ALuoi	507	13	585	6	405	10	1 497	29	1 526
Khe Sanh	189	5	2 010	20	1 725	13	3 924	38	3 962
Kỳ Sơn	135	4	1 500	18	780	10	2 415	32	2 447
Bắc Hải Sơn	178	4					178	4	182
Tân Hồng			806	10	2 310	16	3 116	26	3 142
Quảng Sơn			770	10	300	15	1 070	25	1 095
Binh Đoàn 15			1 500	10	2 700	20	4 200	30	4 230



Binh Đoàn 16			1 500	10	3 540	20	5 040	30	5 070
Quản lý của BQP		109		392		284		785	785
<b>Cộng</b>	<b>1 413</b>	<b>145</b>	<b>19 449</b>	<b>560</b>	<b>19 350</b>	<b>453</b>	<b>40 212</b>	<b>1158</b>	<b>41 370</b>

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và tổng hợp từ tác giả.*

Để đánh giá mức độ cải thiện đời sống của các hộ khi di dân, về mặt lý thuyết cần xác định mức sống của từng hộ trước khi di dân và so sánh với thu nhập hiện nay của các hộ. Tuy nhiên, điều này không thể thực hiện được vì số hộ rất lớn và nằm ở nhiều vùng lãnh thổ khác nhau. Có thể đánh giá mức độ cải thiện đời sống của các hộ khi di dân thông qua tiêu thức tỷ lệ hộ còn tiếp tục định cư ở các khu KTQP. Theo số liệu tính toán thì tỷ lệ này tương đối cao (trên 90%), cá biệt có vùng tới 98%.

**Bảng 4.10. Đánh giá hiệu quả đầu tư thực hiện chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP**

Khu KTQP	Vốn đầu tư thực hiện (Triệu VND)	Số hộ di dân (Hộ)	Số hộ còn định cư (Hộ)	Suất vốn đầu tư cho một hộ (Triệu VND)	Suất vốn đầu tư cho một hộ định cư (Triệu VND)
Mẫu Sơn	2 269	196	192	11,577	11,813
Bảo Lạc-Bảo Lâm	2 976	575	518	5,176	5,751
Mường Chà	2 857	369	332	7,743	8,603
Vị Xuyên	1 270	102	92	12,451	13,835
Sông Mã	2 650	383	345	6,919	7,688
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	6 909	738	735	9,362	9,401
ASo-ALuoi	1 526	390	351	3,913	4,348
Khe Sanh	3 962	569	512	6,963	7,737
Kỳ Sơn	2 447	250	225	9,788	10,876
Bắc Hải Sơn	182	23	22	7,913	8,273
Tân Hồng	3 142	773	696	4,065	4,516
Quảng Sơn	1 095	250	225	4,381	4,867
Binh Đoàn 15	4 230	280	252	15,107	16,786
Binh Đoàn 16	5 070	336	302	15,089	16,766
Quản lý của BQP	785				

Cộng	41 370	5 234	4 798	7,802	8,511
------	--------	-------	-------	-------	-------

*Nguồn: Cục Kinh tế, Bộ Quốc phòng và tổng hợp từ tác giả*

#### **4.3.1.5. Đánh giá chung về hiệu quả các chương trình đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Qua phân tích hiệu quả các chương trình trên chúng ta thấy rằng các chương trình sau khi được triển khai đang đem lại hiệu quả:

- Chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm đạt hiệu quả về mặt tài chính tuy chưa cao nhưng hiệu quả về kinh tế xã hội là rất lớn. Nó tạo ra sự phát triển bền vững của khu KTQP, từ đó tạo niềm tin cho dân cư trong vùng KTQP ổn định làm ăn.

- Chương trình trồng rừng tại các khu KTQP được coi là chương trình có nhiều triển vọng nhất. Căn cứ vào số liệu đã tính toán thì hiệu quả của chương trình là rõ ràng, tuy nhiên để hiệu quả đó thành hiện thực đòi hỏi phải có sự kết hợp giữa Bộ Quốc phòng với người dân để duy trì, phát triển rừng đã trồng.

- Chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn tại các khu KTQP đã đạt được yêu cầu như mong muốn, suất vốn đầu tư thấp, góp phần rất nhiều vào việc nâng cao hiệu quả đầu tư của các chương trình khác.

- Chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP: Cũng như chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn, suất vốn đầu tư cho từng hộ di dân là rất thấp, người dân sau khi được di dân nhìn chung là hài lòng với cuộc sống ở các khu KTQP.

Bên cạnh những hiệu quả được xác định ở trên cần thấy rằng hiệu quả lớn nhất của đầu tư cho các khu KTQP là hiệu quả kinh tế - xã hội. Thu nhập người dân ở khu KTQP lên tới gần 200 USD/người/năm, đây được coi là mức tương đối cao nếu chúng ta so với các vùng sâu, vùng xa khác. An ninh xã hội được cải thiện rõ rệt, việc truyền đạo trái phép về cơ bản chấm dứt, số người theo tà đạo giảm đi rất nhiều, hoạt động buôn bán ma túy ở những khu KTQP đã giảm hẳn. Người dân tin tưởng ở tương lai, bám đất, bám rừng và thành “phên giậu” vững chắc bảo vệ đường biên giới của Tổ quốc.

Tuy nhiên, việc phân tích của chúng ta là đến năm 2005 và những lợi ích đem lại phần nhiều là kỳ vọng. Các chương trình, dự án không phải cứ đầu tư xong

là kết thúc. Các chương trình, dự án này đều mang tính dài hạn, việc duy trì nó không quá tốn kém về chi phí nhưng đòi hỏi phải thường xuyên, liên tục. Có như vậy hiệu quả kỳ vọng mới thành hiệu quả thực.

#### 4.3.2. Đánh giá hiệu quả của các dự án đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng

Để xác định được lợi ích của đầu tư theo dự án cho chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP giai đoạn 2000-2005 trước hết chúng ta xác định các lợi ích và chi phí của chương trình nếu không có dự án. Nội dung cụ thể của dòng tiền các năm được xác định ở phần phụ lục 2. Với dòng tiền này, chúng ta xác định được NPV của chương trình trong trường hợp không dự án, kết hợp với kết quả xác định NPV trong trường hợp có dự án (Bảng 4.4 “Vốn đầu tư và hiệu quả đầu tư chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP giai đoạn 2000-2005”). Từ hai kết quả này chúng ta xác định được lợi ích do việc đầu tư theo dự án vào các khu KTQP.

**Bảng 4.11. Lợi ích của các dự án đầu tư vào khu KTQP cho chương trình ổn định sản xuất nông, lâm nghiệp gắn với chế biến sản phẩm tại các khu KTQP giai đoạn 2000 - 2005**

Đơn vị: triệu VND

Các khu KTQP	NPV chương trình (r=6%)		NPV gia tăng)
	Không dự án	Có dự án	
Mẫu Sơn	-281,96	90,38	372,34
Bảo Lạc- Bảo Lâm	0,00	0,00	0,00
Mường Chà	-1250,81	492,13	1742,95
Vị Xuyên	0,00	0,00	0,00
Sông Mã	-155,48	374,60	530,08
Bắc Hải Sơn	-138,09	79,69	217,78
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	-168,35	45,69	214,04
Khe Sanh	-168,35	45,69	214,04
A So-A Lưới	-146,10	70,69	216,79
Kỳ Sơn	-154,66	76,45	231,11
Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập	0,00	0,00	0,00

Quảng Sơn	0,00	0,00	0,00
Binh đoàn 15	-190,27	522,42	712,69
Binh đoàn 16	0,00	0,00	0,00
Tân Hồng	0,00	0,00	0,00
<b>Cộng</b>	<b>-2654,06</b>	<b>1797,75</b>	<b>4451,81</b>
<b>Quy về năm 2000</b>	<b>-1983,27</b>	<b>1343,39</b>	<b>3326,66</b>

Để đánh giá được hiệu quả đầu tư của các dự án đối với chương trình trồng rừng chúng ta sẽ xây dựng dòng thu, chi của chương trình trồng rừng trong trường hợp không có dự án. Nếu không có dự án, chương trình trồng rừng khó có thể thực hiện được như mong muốn là biến sản phẩm của rừng thành sản phẩm hàng hoá. Người dân trồng rừng và chỉ khai thác rừng để đảm bảo cuộc sống tự cung, tự cấp hoặc khai thác rừng nhưng chi phí vận chuyển tăng lên; mặt khác khi không có dự án, nguồn nhân lực tại chỗ sẽ bị hạn chế (vì điều kiện sống không đảm bảo) và vì vậy chi phí trồng và chăm sóc rừng sẽ tăng lên. Chi phí đầu tư ban đầu sẽ tăng lên ít nhất 10%. Chi phí chăm sóc rừng sẽ tăng lên ít nhất là 5 triệu VND/ha/năm và doanh thu giảm 30%.

**Bảng 4.12. Đánh giá hiệu quả đầu tư của chương trình trồng rừng  
(trường hợp không có dự án)**

Năm	Đầu tư	Số ha trồng mới	Doanh thu	Chi phí vận hành	Dòng tiền
	triệu VND	Ha	triệu VND	triệu VND	triệu VND
2000	1711.6	601		0	-1711.6
2001	2365	902		3005	-5370
2002	2627.9	809		7515	-10142.9
2003	5116.1	1 106		11560	-16676.1
2004	7760.5	1 130		17090	-24850.5
2005	9317	1 795		22740	-32057
2006				31715	-31715
2007				31715	-31715

2008				31715	-31715
2009				31715	-31715
2010			42070	28710	13360
2011			63140	24200	38940
2012			56630	20155	36475
2013			77420	14625	62795
2014			79100	8975	70125
2015			125650	0	125650

Với kết quả này chương trình trồng rừng chỉ có thể đạt NPV là 3.421 triệu VND so với mức 149.429 triệu nếu có dự án, điều này đồng nghĩa với việc xuất hiện các dự án đã làm lợi ích tăng thêm 146.008 triệu VND.

Để xác định tác động của dự án đến chương trình nước sạch, chúng ta xác định tỷ lệ hộ sẽ đến định cư nếu không có dự án. Số hộ sử dụng nước sạch của chương trình sẽ giảm đi rõ rệt, điều này làm cho suất vốn đầu tư cho mỗi hộ sẽ tăng lên.

**Bảng 4.13. Lợi ích của các dự án đầu tư vào các khu KTQP đối với chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn**

Khu KTQP	Tổng đầu tư (triệu VND)	Trường hợp có dự án		Trường hợp không có dự án	
		Số hộ được sử dụng nước sạch (Hộ)	Suất VĐT cho một hộ (triệu VND)	Số hộ được sử dụng nước sạch (Hộ)	Suất VĐT cho một hộ (triệu VND)
Mẫu Sơn	1352	320	4.2	158	8.6
Bắc Hải Sơn	2468	542	4.6	265	9.3
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	2360	510	4.6	255	9.3
<b>Toàn chương trình</b>	<b>6180</b>	<b>1372</b>	<b>4.5</b>	<b>678</b>	<b>9.1</b>

Từ bảng trên chúng ta xác định được lợi ích do các dự án đem lại tính cho toàn chương trình là 1.372 hộ ( (9,1 triệu VND - 4,5 triệu VND) = 6.325,8 triệu VND, còn nếu tính quy đổi về mặt bằng năm 2000 là 5.158,72 triệu VND.

Để đánh giá đóng góp của các dự án cho sự nghiệp di dân, chúng ta chỉ tính đến số hộ di cư đến khu KTQP. Trường hợp có dự án chúng ta lấy kết quả từ bảng 4.10 “Đánh giá hiệu quả đầu tư thực hiện chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP”. Qua khảo sát ở các khu KTQP, khoảng 40% các hộ di cư đến khu KTQP cho rằng họ sẽ không tiếp tục định cư nếu không có các dự án hỗ trợ. Điều này sẽ làm tăng suất đầu tư cho một hộ di dân. Bảng sau đây sẽ mô tả các lợi ích của dự án đầu tư vào khu KTQP cho sự nghiệp di dân (xem bảng 4.14).

Bảng trên cho thấy tính bình quân cho các khu KTQP, suất vốn đầu tư cho một hộ di dân tăng từ 8,51 triệu VND lên tới 14,18 triệu VND. Như vậy lợi ích đem lại của các dự án đến sự nghiệp di dân là:

5.234 hộ ( (13,17 triệu VND – 7,9 triệu VND) = 27.583 triệu VND, (Nếu quy đổi về mặt bằng năm 2000 là 20.612 triệu VND).

**Bảng 4.14. Lợi ích của các dự án đối với chương trình di dân (sự nghiệp di dân) tại các khu KTQP**

Khu KTQP	Vốn đầu tư thực hiện (Triệu VND)	Trường hợp có dự án		Trường hợp không có dự án	
		Số hộ di dân	Suất vốn đầu tư cho một hộ	Số hộ di dân	Suất vốn đầu tư cho một hộ
		(Hộ)	(Triệu VND)	(Hộ)	(Triệu VND)
Mẫu Sơn	2269	196	11,58	118	19,23
Bảo Lạc-Bảo Lâm	2976	575	5,18	345	8,63
Mường Chà	2857	369	7,74	221	12,93
Vị Xuyên	1270	102	12,45	61	20,82
Sông Mã	2650	383	6,92	230	11,52
Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái	6909	738	9,36	443	15,6
ASo-ALưới	1526	390	3,91	234	6,52
Khe Sanh	3962	569	6,96	341	11,62
Kỳ Sơn	2447	250	9,79	150	16,31

Bắc Hải Sơn	182	23	7,91	14	13
Tân Hồng	3142	773	4,06	464	6,77
Quảng Sơn	1095	250	4,38	150	7,3
Binh Đoàn 15	4230	280	15,11	168	25,18
Binh Đoàn 16	5070	336	15,09	202	25,1
Quản lý của BQP	785				
<b>Cộng</b>	<b>41370</b>	<b>5234</b>	<b>7,9</b>	<b>3141</b>	<b>13,17</b>

Các lợi ích khác: Bên cạnh những lợi ích đóng góp cho các chương trình, các dự án đầu tư vào các khu KTQP đã góp phần rất lớn làm thay đổi diện mạo đời sống kinh tế, xã hội của dân cư. Qua khảo sát, lợi ích khác lớn gấp khoảng 1,5 lần các lợi ích đóng góp cho các chương trình. Điều này có thể giải thích bằng những lợi ích gia tăng cho chính người thụ hưởng từ dự án và các bên có liên quan khác. Những lợi ích chính được tính đến là:

- Góp phần tăng năng suất các hoạt động sản xuất kinh doanh khác của người dân địa phương khu vực dự án (do được sử dụng những hạ tầng cơ sở tốt hơn, có tích lũy, có thể đầu tư mở rộng sản xuất).

- Tăng giá trị sản phẩm của các hoạt động sản xuất kinh doanh khác của người dân địa phương khu vực dự án (vật nuôi, cây trồng được chăm sóc và được chế biến sau thu hoạch với công nghệ cao hơn).

Trên thực tế, những hoạt động sản xuất kinh doanh này mới chiếm tỷ trọng cao trong các hoạt động hằng ngày của người dân địa phương. Để tính toán hiệu quả này một cách tin cậy, luận án xác định mức hiệu quả này bằng với hiệu quả do quân đội đầu tư.

Bên cạnh hiệu quả trực tiếp cho người dân khu vực dự án là hiệu quả đối với người dân khu vực xung quanh dự án. Thông qua các hoạt động cung ứng đầu vào và tiêu thụ đầu ra liên quan đến các dự án đầu tư vào khu KTQP, mức sống của người dân khu vực xung quanh dự án cũng được cải thiện. Tính chung hiệu quả này ít nhất bằng 0,5 lần hiệu quả do quân đội đầu tư.

Từ những kết quả trên chúng ta xác định được hiệu quả tổng hợp của các dự án đem lại tính chung cho 15 khu KTQP như sau:

#### **Bảng 4.15. Tổng hợp lợi ích của các dự án đối với các khu KTQP**

STT	Chương trình	Lợi ích (triệu VND)
1	Ổn định sản xuất	3326,65
2	Trồng rừng	146007,86
3	Nước sạch và vệ sinh môi trường	5158,00
4	Sự nghiệp di dân	20611,76
5	Các lợi ích khác	262656,41
	<b>Cộng</b>	<b>437760,69</b>

(Quy về mặt bằng năm 2000)

Để xác định hiệu quả đầu tư theo dự án vào các khu KTQP, chúng ta sẽ so sánh giữa lợi ích và tổng vốn đầu tư (xem bảng 4.16).

Nếu tính vào mặt bằng năm 2000 với tỷ lệ chiết khấu 6% thì tổng vốn đầu tư sẽ là 548.544,7 triệu VND.

Với lợi ích thu được là 438.02,29 triệu VND thì đầu tư theo dự án vào các khu KTQP lỗ 110.784,01 triệu VND.

**Bảng 4.16. Tổng hợp vốn ngân sách nhà nước đầu tư vào các khu KTQP từ năm 1998 đến năm 2005**

Danh mục dự án	Bố trí vốn đầu tư (triệu VND)						Tổng cộng (*)
	1998-2000	Năm 2001	Năm 2002	Năm 2003	Năm 2004	Năm 2005	
Mẫu Sơn	100	3000	5000	5000	6000	6000	20814
Bảo Lạc- Bảo Lâm			3000	5000	5000	6000	15312
Mường Chà	20450	25000	25000	15000	14000	16000	101925
Vị Xuyên		150	3000	4000	4000	5000	13075
Sông Mã				2000	6000	8200	12559
Bắc Hải Sơn	6000	6000	5000	5500	6000	3892	28389
Bình Liêu-Quảng Hà-MCái		3720	11300	12300	13000	14108	44733
Khe Sanh		2000	5000	4000	6000	7000	19679
A So-A Lưới			4000	4000	5000	7000	16110
Kỳ Sơn			5000	7200	8000	12830	26419
Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập		1000	6000	5000	6000	5000	18970



Quảng Sơn	2500	2000	4000	4000	4000	5000	18210
Binh đoàn 15	14365	6000	15000	14000	18000	23470	76926
Binh đoàn 16	11300	24000	30000	26000	25000	24000	120208
Tân Hồng				500	5000	14500	15216
<b>Cộng</b>	<b>54715</b>	<b>72870</b>	<b>121300</b>	<b>113500</b>	<b>131000</b>	<b>158000</b>	<b>548545</b>

(\*) Quy đổi về mặt bằng năm 2000

*Nguồn: Cục Kinh tế Bộ Quốc phòng và tổng hợp của tác giả*

#### **4.3.2.1 Đánh giá hiệu quả đầu tư thông qua thực tế sử dụng kết quả đầu tư**

Bên cạnh việc xác định hiệu quả đầu tư của các dự án đầu tư vào các khu KTQP đã đề cập trên, có thể đánh giá hiệu quả đạt được thông qua tỷ lệ sử dụng các kết quả cuối cùng. Nếu kết quả cuối cùng được xác định (sử dụng) bằng 100% thì vốn đầu tư được coi là không lãng phí. Nếu thấp hơn thì bị coi là lãng phí (thiệt hại). Cách đánh giá này được coi là phù hợp với các dự án chi tiêu (dạng dự án đầu tư vào khu KTQP) (xem bảng 4.17).

Bảng 4.17 “Đánh giá thiệt hại của vốn đầu tư vào khu KTQP” cho thấy do mức độ sử dụng kết quả đầu tư vào các khu KTQP không cao (từ 60% đến 80% công suất các hạng mục đầu tư, tính chung cho các khu KTQP là 69%) nên mức thiệt hại vốn đầu tư là rất lớn, chiếm 31% vốn đầu tư thực hiện (168,700 tỷ VND/548,545 tỷ VND tổng vốn đầu tư (quy đổi về mặt bằng năm 2000)).

**Bảng 4.17. Đánh giá thiệt hại của vốn đầu tư vào khu KTQP**

*Đơn vị: triệu VND*

Danh mục dự án	Tổng đầu tư	Mức độ sử dụng các kết quả đầu tư	Vốn đầu tư được sử dụng	Thiệt hại của đầu tư
Mẫu Sơn	20814	80%	16651	4163
Bảo Lạc- Bảo Lâm	15312	78%	11943	3369
Mường Chà	101925	80%	81540	20385
Vị Xuyên	13075	75%	9806	3269
Sông Mã	12559	60%	7535	5024
Bắc Hải Sơn	28389	80%	22711	5678
Bình Liêu Quảng Hà-Móng Cái	44733	60%	26840	17893
Khe Sanh	19679	60%	11807	7872

A So-A Lưới	16110	75%	12083	4027
Kỳ Sơn	26419	78%	20607	5812
Bù Gia Phúc - Bù Gia Mập	18970	60%	11382	7588
Quảng Sơn	18210	65%	11837	6373
Binh đoàn 15	76926	70%	53848	23078
Binh đoàn 16	120208	60%	72125	48083
Tân Hồng	15216	60%	9130	6086
<b>Cộng</b>	<b>548545</b>	<b>69%</b>	<b>379845</b>	<b>168700</b>

Kết quả tính toán này cũng cho thấy có một sự trùng hợp giữa mức độ chính xác của các dự án được lập và thẩm định (28%) với mức độ thiệt hại (31%) khi kết quả đầu tư đã được xác lập và vì vậy, khi tăng chất lượng các dự án được lập và thẩm định cũng đồng nghĩa với việc tăng hiệu quả các dự án.

Tuy nhiên, cũng không thể khẳng định công tác lập và thẩm định các dự án đầu tư vào khu KTQP là yếu tố duy nhất ảnh hưởng đến hiệu quả vốn đầu tư, vấn đề triển khai đầu tư và quản lý sau dự án (năng lực điều hành của các ban quản lý dự án, sự phối hợp của các bên liên quan khi triển khai các dự án và sau dự án, năng lực của người thụ hưởng (chính quyền và người dân khu vực khu KTQP,...)) cũng cần được quan tâm khi tính đến các yếu tố tác động đến hiệu quả vốn đầu tư.

#### ***4.3.2.2. Đánh giá hiệu quả đầu tư thông qua kết quả công tác xoá đói giảm nghèo***

Một trong những đóng góp lớn của các dự án đầu tư vào các khu KTQP là góp phần thực hiện mục tiêu xoá đói giảm nghèo. Để thấy được tác động này, chúng ta nghiên cứu số hộ thoát nghèo do các dự án tạo ra, mức chi phí cho từng hộ và so sánh với mức dự kiến (có tính đến đặc thù của từng khu KTQP).

Luận án tiến hành khảo sát 8/15 khu KTQP, kết quả của đầu tư xoá đói giảm nghèo được thể hiện ở bảng 4.18 “Kết quả xoá đói giảm nghèo tại các khu KTQP kể từ khi triển khai dự án đến tháng 3/2007”.

**Bảng 4.18. Kết quả xoá đói giảm nghèo tại các khu KTQP kể từ khi triển khai dự án đến tháng 3/2007 (quy đổi theo chuẩn nghèo mới)**

Khu KTQP	Khi bắt đầu triển khai dự án		Đến tháng 3 năm 2007	
	Tổng	Trong đó	Tổng	Trong đó

	số hộ	Hộ đói		Hộ nghèo		số hộ	Hộ đói		Hộ nghèo	
		Số hộ	%	Số hộ	%		Số hộ	%	Số hộ	%
Mẫu son	5322	432	8,12	2357	44,29	5611		0,00	2190	39,03
Bảo Lạc	7544	1299	17,22	4179	55,40	8855		0,00	5339	60,29
Bình Liêu	4730	451	9,53	2345	49,58	9165	30	0,33	2882	31,45
A So-A Lưới	1090	228	20,92	551	50,55	1581	101	6,39	520	32,89
Khe Sanh	1495	384	25,69	691	46,22	2084	157	7,53	967	46,40
Kỳ Sơn	1372	325	23,69	893	65,09	1572	221	14,06	1121	71,31
Tân Hồng	19368	373	1,93	3714	19,18	21246		0,00	3189	15,01
Bù Gia Phúc	1097	37	3,37	310	28,26	2374		0,00	469	19,76
<b>Tổng hợp</b>	<b>42018</b>	<b>3529</b>	<b>8,40</b>	<b>15040</b>	<b>35,79</b>	<b>52488</b>	<b>509</b>	<b>0,97</b>	<b>14706</b>	<b>31,77</b>

*Nguồn: Báo cáo của các đoàn KTQP và tổng hợp của tác giả*

Theo bảng này tỷ lệ hộ đói giảm một cách rõ rệt. Nếu trước khi có các dự án khu KTQP tỷ lệ này là 8,4% thì sau khi có các dự án, tỷ lệ giảm xuống còn chưa đầy 1%. Tỷ lệ hộ nghèo giảm từ 35,79% xuống còn 31,77%.

Chúng ta có thể coi xoá đói, giảm nghèo là mục tiêu chính của các chương trình, dự án. Tổng vốn đầu tư đầu tư cho các chương trình, dự án sẽ được tính là đầu tư cho mục tiêu xoá đói nghèo. Số hộ thoát nghèo được tính trên cơ sở số lượng hộ thoát nghèo tăng thêm do các chương trình, dự án tạo ra. Chi phí bình quân cho việc xoá đói nghèo của một hộ được tính trên cơ sở tham khảo mức chi phí của Ngân hàng Thế giới (World Bank) với một hộ ở Châu Phi khoảng 2000 USD, Ấn Độ khoảng 1.200 USD, Việt Nam khoảng 800 USD. Mức 800 USD ở Việt Nam là tính theo mức bình quân. Xét đặc thù ở những vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo cùng với những đặc điểm khó khăn về mọi mặt thì mức này cần được tính tăng lên (có thể từ 1,2 đến 3 lần mức bình thường). Mức độ khó khăn sẽ được tính theo hệ số  $\alpha$ . Chi phí đầu tư để xoá đói, giảm nghèo tính đến yếu tố đặc điểm riêng của từng khu KTQP sẽ bằng chi phí bình quân ở Việt Nam nhân với hệ số  $\alpha$  (là hệ số điều chỉnh theo điều kiện cụ thể của từng khu KTQP). Với mức đầu tư cho từng hộ cho xoá đói giảm nghèo chúng ta sẽ xác định được tổng chi phí dự kiến cho xoá đói giảm nghèo. So sánh chi phí dự kiến và tổng đầu tư thực tế có thể thấy được tác động của các dự án đầu tư vào khu KTQP cho mục tiêu xoá đói giảm nghèo.

#### **Bảng 4.19. Lợi ích xoá đói giảm nghèo của đầu tư vào các khu KTQP**

Đơn vị tính: triệu VND

Khu KTQP	Tổng vốn đầu tư	Số hộ thoát đói nghèo	Hệ số $\alpha$	Lợi ích
Mẫu Sơn	20814,3783	750	2	1276909,7
Bảo Lạc	15312,1031	1091	2,5	2321847,4
Mường Chà	101924,548	-2593	3	-6622053
Vị Xuyên	13074,6414	27	2,5	57460,935
Bình Liêu	44733,2468	2506	1,5	3199935,6
A Sò-A Lưới	16109,7384	509	3	1299894
Khe Sanh	19678,621	375	3	957682,24
Kỳ Sơn	26419,3127	54	3	137906,24
Tân Hồng	15215,5215	1294	1,2	1321856,9
Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập	18970,3241	282	1,2	288070,82
Binh đoàn 15	76925,8292	898	1,4	1070220,5
Binh đoàn 16	120208,042	2509	1,5	3203766,3
<b>Cộng</b>	<b>489386,306</b>	<b>7702</b>		<b>8513497,2</b>

*Chú thích: Tổng vốn đầu tư và lợi ích đã được quy đổi về mặt bằng năm 2000 với tỷ lệ chiết khấu 6%.*

Số hộ thoát đói nghèo trong 12 khu KTQP là 7.702 hộ với tổng đầu tư bằng vốn của Nhà nước là 489.386,306 triệu và tổng lợi ích thu được là 8.513.497,2 triệu VND thì tính chung 15 khu KTQP với tổng vốn đầu tư của nhà nước là 548.544,7 triệu VND (quy về mặt bằng năm 2000) thì số hộ thoát đói nghèo lên tới 8.633 hộ và lợi ích tương ứng là 9.542.632,7 triệu VND.

Để xác định hiệu quả chúng ta sẽ so sánh với tổng vốn đầu tư theo dự án và chương trình cho cả 15 khu KTQP. Tổng vốn đầu tư cho các khu KTQP quy về thời điểm năm 2000 như sau:

**Bảng 4.20. Vốn đầu tư cho các khu KTQP**

Đơn vị : triệu VND

Chương trình, dự án	Tổng vốn đầu tư
Các dự án khu KTQP	548.544,70
Chương trình ổn định sản xuất	6.517,09

Chương trình trồng rừng	21.533,07
Chương trình nước sạch	5 355,69
Chương trình di dân	35 904,73
Tổng vốn đầu tư quy đổi về năm 2000	617.855,28

Và như vậy, hiệu quả của đầu tư vào các khu KTQP nếu lấy tiêu thức xoá đói giảm nghèo làm hiệu quả tổng hợp là:

$$9.542.632,7 \text{ triệu VND} - 617.855,28 \text{ triệu VND} = 8.924.777,42 \text{ triệu VND.}$$

Những số liệu này cho thấy, hiệu quả kinh tế-xã hội của các dự án đầu tư vào các khu KTQP là hết sức lớn. Cho dù chúng ta lấy hệ số  $\alpha = 1$  (tức là coi chi phí đầu tư vào vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn tương đương với đầu tư vào vùng thuận lợi) thì hiệu quả cũng lên tới 4.385.663,6 triệu VND. Điều này cho thấy, nếu phân tích từng dự án, từng chương trình thì đầu tư vào khu KTQP sẽ không thấy được hiệu quả thực sự của các dự án loại này. Bên cạnh hiệu quả về xoá đói giảm nghèo, chúng ta còn thấy đầu tư vào khu KTQP còn đem lại các hiệu quả khác ở các phần tiếp theo.

#### ***4.3.2.3. Đánh giá các hiệu quả an ninh - quốc phòng của đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng***

Thực tế từ khi có các khu KTQP, những hiện tượng di dân tự do và truyền đạo trái phép đã được hạn chế rất nhiều. Bên cạnh đó là việc hình thành lại các điểm dân cư (bản, làng) tại các vùng “trắng dân” sau chiến tranh biên giới. Ví dụ, địa bàn khu KTQP Mẫu Sơn, (tỉnh Lạng Sơn) gồm 12 xã biên giới thuộc 3 huyện với 28 bản giáp biên, trong chiến tranh biên giới năm 1979 là các thôn bản trống, cơ sở hạ tầng gần như mất trắng, đất đai còn nhiều vật cản (bom, mìn). Đến hết năm 2006, đoàn KTQP đã xây dựng xong 4 bản và đang tiếp tục triển khai 4 bản giáp biên. Đoàn KTQP Bảo Lạc - Bảo Lâm (tỉnh Cao Bằng) đã hình thành được 3 bản dân cư mới. Tại khu KTQP Bắc Hải Sơn (tỉnh Quảng Ninh) có 3 xã bị “trắng dân” sau chiến tranh biên giới đến nay đã đưa dân trở lại khôi phục được 2 xã. Tại khu KTQP Bình Liêu - Quảng Hà - Móng Cái (tỉnh Quảng Ninh) thường xuyên xảy ra tình trạng dân Trung Quốc xâm canh, xâm cư, chặn thả gia súc, khai thác lâm hải sản,...

có xã Lục Lầu bị xoá tên sau chiến tranh biên giới đến nay đã đưa được 150 hộ dân ra làm ăn sinh sống, phát triển sản xuất.

Bên cạnh những kết quả và hiệu quả được đề cập ở trên, một trong những hiệu quả lớn nhất của đầu tư vào các khu KTQP phải đề cập đến là hiệu quả ANQP. Trên cơ sở các khu KTQP đã hình thành và duy trì lực lượng dân quân tự vệ địa phương luôn sẵn sàng giải quyết những vụ việc ở địa phương, đảm bảo an ninh, chính trị ở địa phương, có khả năng tác chiến khi biên giới có vấn đề, đây là lực lượng tuần tra đảm bảo an ninh biên giới,... Việc tăng cường một lực lượng vừa sản xuất, vừa sẵn sàng chiến đấu đã làm cho an ninh biên giới ngày càng được đảm bảo. Thực tế đã chứng minh, trên địa bàn các khu KTQP đều không có biểu tình, bạo loạn, những nơi xảy ra biểu tình, bạo loạn đều không thuộc địa bàn khu KTQP. Điều này được thể hiện rất rõ khi mỗi xã ở khu KTQP đã hình thành một trung đội dân quân tự vệ. Đây chính là những người dân địa phương, am hiểu địa phương và được trang bị các kiến thức để chiến đấu và sẵn sàng chiến đấu. Nếu so sánh một dân quân tự vệ địa phương với một chiến sỹ chính quy thì mỗi bên có những điểm mạnh riêng. Có thể thấy được điều này thông qua bảng so sánh sau (xem bảng 4.21).

Tối ưu nhất là chúng ta xây dựng một lực lượng bộ đội chính quy luôn sẵn sàng bảo vệ biên giới. Tuy nhiên, biên giới nước ta dài, đường xá đi lại, điều kiện sống rất khó khăn, khả năng kinh tế và quan hệ ngoại giao với các quốc gia có chung đường biên giới không cho phép,... vì vậy, duy trì một lực lượng lớn quân đội ở biên giới là không khả thi. Việc xây dựng một lực lượng dân quân tự vệ địa phương phối hợp với bộ đội bảo vệ biên giới, hải đảo là rất cần thiết. Duy trì lực lượng này cũng đồng nghĩa với việc giảm bớt lượng quân thường trực đứng trên địa bàn địa phương.

**Bảng 4.21. So sánh lợi thế giữa chiến sỹ chính quy và dân quân tự vệ địa phương**

STT	Tiêu thức	Lợi thế (X) thuộc về	
		Chiến sỹ chính quy	Dân quân tự vệ địa phương
1	Đào tạo cơ bản	X	
2	Hiểu biết địa phương		X

3	Khả năng tác chiến tại chỗ		X
4	Kỹ thuật quân đội	X	
5	Khả năng phục vụ lâu dài		X
6	Chi phí thấp		X

Căn cứ vào số lượng xã của 15 khu KTQP (132 xã), chúng ta xác định số lượng dân quân tự vệ trung bình cho từng xã, mỗi xã có một trung đội dân quân tự vệ (trung bình 40 người). Nếu tính trung bình, năng lực 2 dân quân tự vệ tương đương 1 bộ đội chính quy thì số lượng quân thường trực sẽ giảm đi hằng năm lên tới 2.640 quân. Chi phí cho một bộ đội chính quy/năm khoảng 15 triệu VND (thông thường là cao hơn, nếu tính đến cả phụ cấp biên giới, hải đảo, vùng khó khăn).

**Bảng 4.22. Lợi ích an ninh - quốc phòng của các dự án đầu tư vào khu KTQP**

Thông số	Đơn vị	Số lượng
Số xã	xã	132
Số lượng dân quân tự vệ trung bình/xã	người	40
Số lượng dân quân tự vệ	người	5.280
Tính tương đương với lực lượng chính quy	người	2.640
Chi phí một bộ đội chính quy/năm	triệu VND	15
Tổng lợi ích/năm	triệu VND	39.600

Nếu quy đổi lợi ích này cho các năm từ 2001 đến 2015 về mặt bằng năm 2000 theo tỷ lệ chiết khấu 6%/năm thì lợi ích an ninh - quốc phòng lên tới 384.605,06 triệu VND. Nếu đưa lợi ích này vào bảng phân tích hiệu quả của đầu tư vào các khu KTQP thì bức tranh đã thay đổi. Các dự án đầu tư vào khu KTQP có hiệu quả rõ rệt.

**Bảng 4.23. Hiệu quả tổng hợp đầu tư vào khu KTQP  
(tính đến hiệu quả ANQP)**

*Đơn vị: Triệu đồng*

STT	Chương trình	Lợi ích
1	Ổn định sản xuất	3326,65
2	Trồng rừng	146007,86

3	Nước sạch và vệ sinh môi trường	5158,00
4	Sự nghiệp di dân	20611,76
5	Các lợi ích khác	262656,41
6	Cộng	437760,69
7	Lợi ích ANQP	349640,96
8	Tổng lợi ích	<b>787401,65</b>
Đầu tư		<b>548544,70</b>
Hiệu quả		<b>238856,95</b>

Những phân tích trên đây cho thấy, nếu tính đến hiệu quả tài chính thì các dự án đầu tư vào các khu KTQP sẽ bị lỗ, tuy nhiên, nếu xét đến hiệu quả kinh tế - xã hội và tính đến yếu tố ANQP thì hiệu quả của đầu tư vào các khu KTQP là hết sức lớn. Điều này khẳng định sự đúng đắn trong chủ trương triển khai các dự án khu KTQP. Tuy nhiên, hiệu quả tài chính thấp cũng đồng nghĩa với việc không hấp dẫn các nhà đầu tư và vì vậy, đầu tư vào các khu KTQP chủ yếu lấy từ nguồn ngân sách. Muốn có nguồn ngân sách ổn định để phát triển các khu KTQP chúng ta phải “lấy khu KTQP đầu tư vào khu KTQP” tức là phải nâng cao hiệu quả cả tài chính lẫn kinh tế - xã hội đối với các dự án đầu tư vào khu KTQP.

#### **4.4. Phân tích các nhân tố ảnh hưởng đến kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

##### **4.4.1. Những nhân tố chính ảnh hưởng đến kết quả đầu tư**

Theo báo cáo tổng kết “Quân đội xây dựng các khu KTQP giai đoạn 1998-2006” thì đầu tư vào các khu KTQP có những tồn tại chủ yếu dẫn đến kết quả đầu tư chưa cao như sau:

*Một là, tại các đoàn KTQP: Đặt ra các mục đích đầu tư chưa hợp lý. Nhiều nơi chưa đảm bảo cuộc sống cho người dân. Quy hoạch một vài nơi còn không hợp lý. Chưa định hình rõ ràng việc đỡ đầu để giúp đồng bào xoá đói giảm nghèo. Chưa tìm được giải pháp dịch vụ hai đầu cho người dân. Quan hệ của đoàn KTQP với địa phương có lúc, có nơi chưa chặt chẽ. Chưa quan tâm đến sử dụng tiếng dân tộc và sử dụng cán bộ là người dân tộc tại chỗ.*

*Hai là, cấp Bộ Quốc phòng và quân khu, binh đoàn: Chưa tạo điều kiện thuận lợi cho các đoàn KTQP làm nhiệm vụ “tổ chức thực hiện dự án” (thực chất là*



ban quản lý dự án) như quy chế của đoàn KTQP đã quy định. Chậm nghiên cứu, tháo gỡ các chính sách liên quan đến hoạt động đầu tư vào khu KTQP.

*Ba là, công tác bảo đảm vốn đầu tư vào các khu KTQP: Lượng vốn đầu tư bảo đảm cho các dự án thiếu và không kịp thời. Theo kế hoạch, đến cuối năm 2006 số vốn đầu tư cho các khu KTQP là 3.000 tỷ VND nhưng trên thực tế mới cung ứng 946 tỷ VND (đạt khoảng 30%), chậm rất nhiều so với tiến độ được duyệt.*

Việc phân bổ vốn còn chưa hợp lý: phần lớn vốn được dồn vào làm đường giao thông và doanh trại (chỗ ở) cho đoàn KTQP. Vốn đầu tư cho các hạng mục, công trình trực tiếp phục vụ người dân không được nhiều nên việc xoá đói giảm nghèo bị hạn chế.

Bên cạnh những hạn chế trên, qua khảo sát của tác giả còn cho thấy những hạn chế khác như:

- Công tác vận động tuyên truyền còn yếu, lý do được nêu lên là do ý thức, tuy nhiên nguyên nhân chính vẫn là chưa có nghiệp vụ vận động, tuyên truyền, chưa hiểu biết về lĩnh vực tuyên truyền. Nhiều cán bộ, chiến sỹ ở các lĩnh vực khác chuyển sang làm công tác tuyên truyền. Đối tượng được tuyên truyền thường là người dân tộc nhưng người tuyên truyền lại không biết tiếng dân tộc. Các tài liệu hướng dẫn hầu như chưa được chuẩn bị, mỗi dự án thường phải tự sáng tạo những mô hình, tài liệu cho việc tuyên truyền, vận động. Điều này đã hạn chế rất nhiều hiệu quả của công tác tuyên truyền mục đích, ý nghĩa của dự án cho các bên liên quan, đặc biệt là người dân trong việc triển khai các dự án đầu tư vào các khu KTQP.

- Việc huy động các nguồn lực tại chỗ vào thực hiện các dự án còn yếu: Các dự án đòi hỏi sự phối hợp của nhiều bên, đặc biệt là người dân và chính quyền địa phương. Năng lực của người dân và chính quyền địa phương thường là yếu, tỷ lệ người dân biết chữ rất thấp, điều kiện kinh tế, mức sống còn quá khó khăn. Nguồn lực có thể huy động chủ yếu là nhân công giản đơn.

- Vốn đầu tư của nhà nước cho các khu KTQP tuy không lớn nhưng dàn trải (theo nhiều chương trình khác nhau, và theo dự án; vốn được cấp theo kế hoạch ngân sách không phù hợp với tiến độ thực hiện các dự án) và thứ tự ưu tiên còn chưa phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của từng khu KTQP. Nhiều hạng mục, công

trình chưa thật cần thiết lại được đầu tư trước, nhiều hạng mục cần ngay lại không được đầu tư nên nhiều dự án đã làm thất vọng người dân và chính quyền địa phương.

- Việc phối hợp thực hiện giữa các cơ quan chức năng của địa phương và cơ quan quản lý, thực hiện dự án chưa đồng bộ, chưa kịp thời. Nhiều hạng mục công trình còn có sự trùng lặp, phải điều chỉnh. Trình độ của các bên có liên quan hạn chế cũng làm cho việc phối hợp của chính quyền địa phương và nhân dân trong giám sát, kiểm tra thi công xây dựng có nhiều khó khăn, vì vậy không tránh khỏi ở một số dự án xảy ra thất thoát, chất lượng công trình chưa cao.

#### **4.4.2. Các nhân tố ảnh hưởng đến lợi ích và chi phí đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Như chương 2 đã đề cập đến các nhân tố chính tác động đến các kết quả và hiệu quả đầu tư, chúng ta sẽ phân tích các nhân tố này trong mối quan hệ với hiệu quả đầu tư đã được phân tích.

##### ***(i) Các nhân tố tác động đến lợi ích của đầu tư vào khu KTQP:***

- *Sản lượng hoặc kết quả đầu tư: Sản lượng của phần lớn các dự án, chương trình về cơ bản đạt yêu cầu. Tuy nhiên, nhiều chương trình mới triển khai được với quy mô nhỏ như chương trình nước sạch nông thôn mới tiếp cận được 3 khu KTQP, các chương trình khác cũng chưa thực hiện đầy đủ cho các khu KTQP. Mặt khác, thứ tự ưu tiên đầu tư không hợp lý cũng dẫn đến việc triển khai các chương trình gặp khó khăn.*

- *Chất lượng của các hạng mục đầu tư: Chất lượng các hạng mục đầu tư chưa cao. Điều này phụ thuộc vào nhiều yếu tố, thứ nhất là chất lượng các dự án được lập, thứ hai là việc cung ứng vốn không kịp thời, thứ ba là kỹ năng quản lý các dự án và sự phối hợp giữa các ban, ngành, địa phương trong việc triển khai các dự án, thứ tư là năng lực của các nhà thầu thấp, bên cạnh đó còn nhiều yếu tố khác như năng lực của người thụ hưởng và cũng đồng thời là đối tác thực hiện dự án hoặc các yếu tố về điều kiện tự nhiên, xã hội của địa phương nơi dự án triển khai.*

- *Năng lực của bên thụ hưởng: Bên thụ hưởng chủ yếu là người dân địa phương. Vì điều kiện sống ở vùng sâu, vùng xa nên trình độ dân trí thấp. Chi phí giành cho việc đào tạo của các dự án không có, dẫn đến việc sử dụng các kết quả dự*

án của người thụ hưởng chưa cao.

- *Tính tối ưu của các dự án được lập:* Các dự án đều được các công ty tư vấn chuyên nghiệp lập. Tuy nhiên, các dự án đều nằm ở những vùng khó khăn, việc ứng dụng những tiêu chuẩn, định mức phổ thông cũng như sự kết hợp chưa chặt chẽ giữa tư vấn và các bên có liên quan khiến cho các dự án được lập chưa thật phù hợp với đặc điểm riêng của từng khu KTQP. Năng lực của các tư vấn cũng ảnh hưởng đến chất lượng lập các dự án. Việc tuyển chọn tư vấn đều theo hình thức chỉ định thầu đã hạn chế rất nhiều tính cạnh tranh.

- *Thời gian vận hành các dự án:* Các dự án đầu tư vào các khu KTQP được phân tích ở trên đang trong giai đoạn thực hiện đầu tư. Việc đánh giá hiệu quả mới chỉ căn cứ vào các dự đoán về giai đoạn vận hành. Giai đoạn vận hành phụ thuộc vào sự quản lý của các đoàn KTQP cũng như năng lực của chính quyền và người dân địa phương (người thụ hưởng). Cơ chế quản lý chưa rõ ràng cũng như năng lực thấp kém của người thụ hưởng sẽ làm cho tác động của dự án giảm đi.

***(ii) Các nhân tố tác động đến chi phí của đầu tư vào khu KTQP:***

- *Chi phí lập và thẩm định dự án:* Các dự án thường có tổng đầu tư không lớn, mức độ phức tạp không cao. Chi phí lập và thẩm định thường căn cứ vào quy mô đầu tư nên chi phí lập và thẩm định thường thấp so với yêu cầu của dự án.

- *Chi phí trong giai đoạn đầu tư:* Các gói thầu trong giai đoạn này được thực hiện chủ yếu theo phương thức chỉ định thầu nên việc đầu tư chưa đảm bảo yêu cầu giá đánh giá thấp nhất. Đây là nguyên nhân chính khiến chi phí đầu tư cao nhưng chất lượng dự án không tăng.

- *Chi phí cho quá trình vận hành dự án:* Chi phí này chưa được xác định rõ ràng nên rất khó đánh giá tác động đến hiệu quả của dự án. Hiện nay, chưa có phương án chính thức đối với các dự án sau giai đoạn đầu tư. Muốn duy trì các dự án cần duy trì hoạt động của các đoàn KTQP và những chi phí cần thiết bổ sung cho người dân ở các khu KTQP.

Tóm lại, tuy đạt được những hiệu quả bước đầu nhưng để các dự án đạt được mức độ hiệu quả lâu dài, bền vững cần phải có những giải pháp phù hợp hơn nữa. Khi phân tích các nhân tố liên quan đến lợi ích và chi phí, chúng ta thấy việc quản lý tách biệt giữa các khâu đầu tư cũng như cách nhìn nhận về dự án cũng làm giảm

tính hiệu quả của các dự án.

#### **4.4.3. Các nhân tố ảnh hưởng theo các giai đoạn đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Để nhìn nhận một cách đầy đủ các nhân tố tác động đến kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu KTQP, chúng ta có thể xem xét theo logic một chuỗi các hoạt động liên quan đến quá trình đầu tư, từ đó xác định các bên có liên quan và những nhân tố ảnh hưởng đến từng giai đoạn của quá trình đầu tư: tiền đầu tư, đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư.

##### **(i) Các nhân tố tác động trong giai đoạn tiền đầu tư**

Trước hết, chúng ta nghiên cứu những nhân tố tác động đến giai đoạn tiền đầu tư của các dự án đầu tư vào khu KTQP. Trong giai đoạn này, chất lượng lập và thẩm định dự án chưa cao (như trong phân tích chương 3 đã xác định chất lượng dự án được lập chỉ ở mức nghiên cứu cơ hội đầu tư). Điều này liên quan đến sự yếu kém của hàng loạt các hoạt động liên quan, từ quy hoạch các khu KTQP đến lựa chọn tư vấn lập và thẩm định, năng lực tư vấn, năng lực và sự phối hợp giữa các bên có liên quan trong lập và thẩm định. Trong giai đoạn này có các hoạt động chính sau đây: (i) Thu thập thông tin ban đầu; (ii) Nghiên cứu cơ hội đầu tư; (iii) Ra quyết định lập dự án; (iv) Đấu thầu lựa chọn tư vấn lập dự án; (v) Lập dự án; (vi) Thẩm định nội bộ dự án; (vii) Thông qua dự án được lập để bàn giao cho chủ đầu tư; (viii) Chọn tư vấn thẩm định dự án; (ix) Thành lập hội đồng thẩm định dự án; (x) Thẩm định dự án; (xi) Thông qua dự án và ra quyết định đầu tư.

Từ những công việc trên, chúng ta xác định được các bên có liên quan và các hoạt động chính ảnh hưởng đến chất lượng dự án được lập và thẩm định là Cục Kinh tế/Bộ Quốc phòng, Cục Kế hoạch và Đầu tư/Bộ Quốc phòng, BTL các quân khu, binh đoàn, nhà thầu (chủ yếu là nhà thầu tư vấn), công tác quy hoạch khu KTQP, công tác tuyển chọn tư vấn, tổ chức lập và thẩm định các dự án.

Trong ba giai đoạn, giai đoạn tiền đầu tư ảnh hưởng mạnh nhất đến kết quả và hiệu quả đầu tư. Tuy nhiên, khảo sát cho thấy giai đoạn này là yếu nhất và vì vậy nó ảnh hưởng rất nhiều đến hiệu quả các dự án trong tương lai.

##### **(ii) Các nhân tố tác động trong giai đoạn đầu tư**

Trong giai đoạn đầu tư, việc triển khai các dự án còn nhiều bất cập như đã đề

cấp ở chương 3, những lý do chính là năng lực chuyên môn, trang thiết bị, điều kiện hoạt động cũng như cơ chế hoạt động của các ban quản lý dự án. Bên cạnh đó là sự phối hợp theo chiều dọc (giữa ban quản lý dự án với cơ quan cấp trên và cấp dưới) và theo chiều ngang (giữa ban quản lý dự án với các đối tác: nhà thầu, UBND tỉnh, huyện, xã, người dân địa phương,...) còn nhiều hạn chế. Giai đoạn này có rất nhiều hoạt động, trong đó các hoạt động cơ bản bao gồm: (i) Nghiên cứu triển khai dự án; (ii) Chọn ban quản lý dự án; (iii) Xin thoả thuận địa điểm, mục tiêu đầu tư; (iv) Thoả thuận với các bên liên quan; (v) Lập báo cáo đầu tư (xây dựng, triển khai các hạng mục...); (vi) Cho phép đầu tư; (vii) Lập quy hoạch chi tiết; (viii) Quyết định lựa chọn quy hoạch chi tiết; (ix) Lập kế hoạch đầu tư dự án; (x) Thông qua kế hoạch đầu tư dự án; (xi) Lập kế hoạch đấu thầu dự án; (xii) Thông qua kế hoạch đấu thầu dự án; (xiii) Xin giao đất, mặt bằng dự án; (xiv) Chọn nhà thầu tư vấn thiết kế kỹ thuật; (xv) Khảo sát xây dựng phục vụ thiết kế kỹ thuật; (xvi) Lập hồ sơ thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán (san nền, hạ tầng kỹ thuật và các hạng mục công trình,...); (xvii) Xác định phương án đầu tư, đấu thầu phù hợp với điều kiện cụ thể; (xviii) Tổ chức đấu thầu (hoặc chọn thầu) thi công các gói thầu; (xix) Thông qua kết quả đấu thầu; (xx) Ký hợp đồng thực hiện các gói thầu; (xxi) Tổ chức quản lý việc thực hiện các gói thầu; (xxii) Bảo hành, bảo trì công trình, hạng mục công trình; (xxiii) Theo dõi thực hiện đầu tư, lập báo cáo; (xxiv) Đánh giá thực hiện, tổng kết dự án đầu tư; (xxv) Kết thúc dự án, bàn giao dự án cho đơn vị quản lý sau dự án.

Như vậy, kết quả đầu tư của giai đoạn này sẽ phụ thuộc chủ yếu vào năng lực của các bên có liên quan như: Ban quản lý dự án, chủ đầu tư, các nhà thầu (tư vấn, xây lắp, cung cấp hàng hóa), UBND tỉnh, huyện, xã, người dân địa phương,..., cùng với đó là cơ chế hoạt động giữa các bên có liên quan.

### **(iii) Các nhân tố tác động trong giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư**

Hiệu quả đầu tư chỉ có thể có được nếu các kết quả đầu tư được sử dụng. Việc sử dụng các kết quả đầu tư phụ thuộc chủ yếu vào chất lượng các công trình, hạng mục công trình, công tác quản lý sau đầu tư, năng lực thụ hưởng của người dân địa phương. Như phần trên đã đề cập, thực tiễn sử dụng các kết quả đầu tư chỉ khoảng từ 60% - 80%, như vậy việc lãng phí đầu tư đối với các dự án khu KTQP còn rất lớn. Đối với giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư, các hoạt động chính bao

gồm: (i) Xây dựng phương án quản lý sau dự án; (ii) Xây dựng năng lực vận hành dự án cho bên tiếp nhận dự án; (iii) Phối hợp điều hành, vận hành dự án (trong một thời gian nhất định để bên tiếp nhận dự án có năng lực điều hành); (iv) Đánh giá kết quả dự án nhằm rút kinh nghiệm cho các dự án tiếp theo.

Những nhân tố chính ảnh hưởng đến kết quả và hiệu quả đầu tư trong giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư gồm: năng lực của người thụ hưởng (chính quyền và người dân địa phương), sự phối hợp của chủ đầu tư, ban quản lý dự án và người thụ hưởng.

Từ những phân tích trên, chúng ta có bảng tổng hợp các nhân tố tác động đến kết quả, hiệu quả đầu tư vào khu KTQP như sau:

**Bảng 4.24. Các nhân tố ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư vào khu KTQP**

Các giai đoạn đầu tư	Tiền đầu tư	Đầu tư	Vận hành các kết quả đầu tư
Các hoạt động	(i) Thu thập thông tin ban đầu; (ii) Nghiên cứu cơ hội đầu tư; (iii) Ra quyết định lập dự án; (iv) Đấu thầu lựa chọn tư vấn lập dự án; (v) Lập dự án; (vi) Thẩm định nội bộ dự án; (vii) Thông qua dự án được lập để bàn giao cho chủ đầu tư; (viii) Chọn tư vấn thẩm định dự án; (ix) Thành lập hội đồng thẩm định dự án; (x) Thẩm định dự án; (xi) Thông qua dự án và ra quyết định đầu tư.	(i) Nghiên cứu triển khai dự án; (ii) Chọn ban quản lý dự án; (iii) Xin thoả thuận địa điểm, mục tiêu đầu tư; (iv) Thoả thuận với các bên liên quan; (v) Lập báo cáo đầu tư (xây dựng, triển khai các hạng mục...); (vi) Cho phép đầu tư; (vii) Lập quy hoạch chi tiết; (viii) Quyết định lựa chọn quy hoạch chi tiết; (ix) Lập kế hoạch đầu tư dự án; (x) Thông qua kế hoạch đầu tư dự án; (xi) Lập kế hoạch đấu thầu dự án; (xii) Thông qua kế hoạch đấu thầu dự án; (xiii) Xin giao đất, mặt bằng dự án; (xiv) Chọn	(i) X©y dựng ph-nh qu-n lý sau dự án; (ii) X©y dựng năng lực vận hành dự án cho bên tiếp nhận dự án; (iii) Phối hợp điều hành vận hành dự án (trong một thời gian nhất định để bên tiếp nhận dự án có năng lực điều hành); (iv) Đánh giá kết quả dự án nhằm rút kinh nghiệm cho các dự án tiếp theo.

		<p>nhà thầu tư vấn thiết kế kỹ thuật; (xv) Khảo sát xây dựng phục vụ thiết kế kỹ thuật; (xvi) Lập hồ sơ thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán: san nền, hạ tầng kỹ thuật và các hạng mục công trình...; (xvii) Xác định phương án đầu tư, đấu thầu phù hợp với điều kiện cụ thể; (xviii) Tổ chức đấu thầu (hoặc chọn thầu) thi công các gói thầu; (xix) Thông qua kết quả đấu thầu; (xx) Ký hợp đồng thực hiện các gói thầu; (xxi) Tổ chức quản lý việc thực hiện các gói thầu; (xxii) Bảo hành, bảo trì công trình, hạng mục công trình; (xxiii) Theo dõi thực hiện đầu tư, lập báo cáo; (xxiv) Đánh giá thực hiện, tổng kết dự án đầu tư; (xxv) Kết thúc dự án, bàn giao dự án cho đơn vị quản lý sau dự án.</p>	
Các bên liên quan	Cục Kinh tế (BQP), Cục Kế hoạch Đầu tư (BQP), BTL các quân khu, binh đoàn, nhà thầu (chủ yếu là nhà thầu tư vấn).	Ban quản lý dự án, chủ đầu tư, các nhà thầu (tư vấn, xây lắp, cung cấp hàng hóa), UBND tỉnh, huyện, xã, người dân địa phương.	Ban quản lý dự án, chủ đầu tư, UBND tỉnh, huyện, xã, người dân địa phương.
Các nhân tố tác động	Năng lực của các bên liên quan (đặc biệt là các nhà thầu tư vấn	Năng lực của các bên liên quan (đặc biệt là ban quản lý dự án, các nhà thầu).	Năng lực của người thụ hưởng (Chính quyền và người dân).

	và chủ đầu tư). Chi phí cho công tác lập và thẩm định dự án. Công tác đấu thầu tuyển chọn tư vấn. Cơ chế quản lý đầu tư giai đoạn tiền đầu tư. Sự phối hợp giữa các bên có liên quan trong lập và thẩm định.	Công tác đấu thầu tuyển chọn nhà thầu. Cơ chế quản lý đầu tư giai đoạn đầu tư. Sự phối hợp giữa các bên có liên quan trong triển khai các dự án.	địa phương). Sự phối hợp của chủ đầu tư, ban quản lý dự án và người thụ hưởng.
--	--	--	---

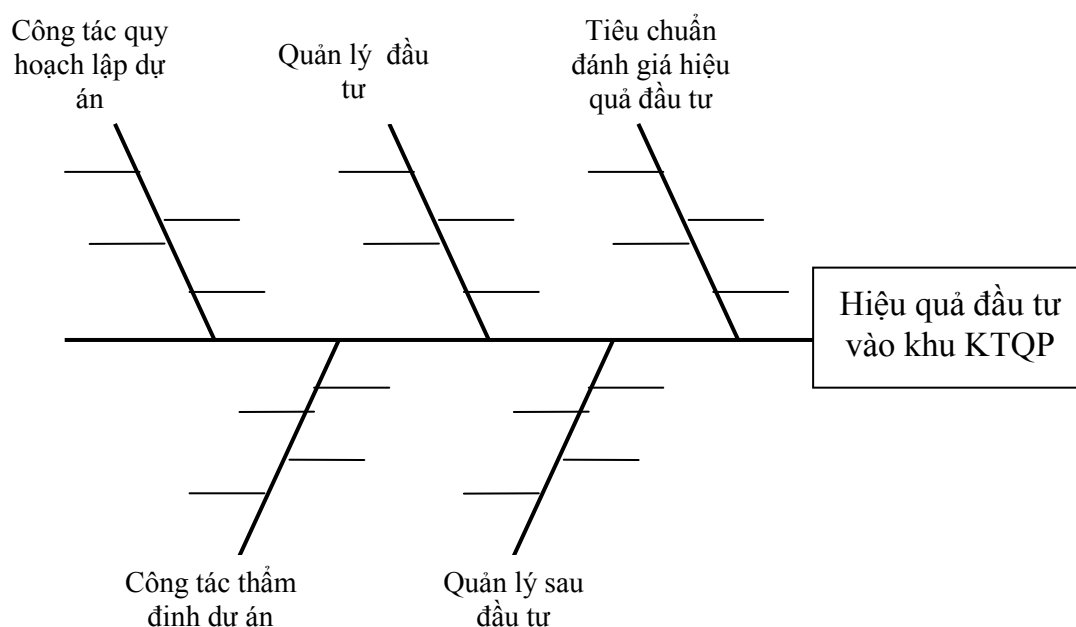
Qua phân tích thực trạng chương 3 và đánh giá hiệu quả chương 4, chúng ta có thể rút ra một số nguyên nhân chính dẫn đến hiệu quả đầu tư vào khu KTQP chưa đạt như mong muốn là:

Định hướng đầu tư vào khu KTQP chưa rõ ràng, gây khó khăn cho việc triển khai đầu tư. Các khu KTQP được thành lập trên cơ sở các biện pháp tình thế. Các quy định ban đầu về quy hoạch khu KTQP chưa rõ ràng, đầy đủ, khó có thể ứng dụng trong thực tiễn các khu KTQP.

Định hướng chưa rõ ràng do nhiều nguyên nhân gây ra, những nguyên nhân chính có thể kể đến là quy trình xây dựng quy hoạch dự án đầu tư vào khu KTQP còn mang tính chủ quan, thường áp đặt từ trên xuống; các phương pháp được áp dụng trong công tác quy hoạch, lập dự án còn đơn giản, chưa tính đến đặc thù của từng khu KTQP. Mỗi khu KTQP đều đòi hỏi thứ tự ưu tiên các công trình, hạng mục công trình riêng của mình nhưng với quy hoạch hiện nay, chưa thể khẳng định được việc đầu tư vào các công trình hay hạng mục công trình đó là cần thiết hay không và trật tự đầu tư đã phù hợp chưa (như chương 3 đã trình bày). Khu KTQP nằm trong tổng thể phát triển địa phương, vùng, lãnh thổ, tuy nhiên quy hoạch chi tiết và định hướng phát triển cho vùng lãnh thổ, nơi có khu KTQP chưa được quan tâm đúng mức, việc quy hoạch, lập dự án còn gặp nhiều khó khăn do chưa hình thành một hệ thống văn bản mang tính đặc thù riêng cho khu KTQP. Bên cạnh đó,



sự tham gia của chính quyền và người dân còn hạn chế. Quy hoạch yếu dẫn tới việc lập dự án gặp nhiều khó khăn, chất lượng dự án thấp. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến các thiệt hại về nguồn lực đầu tư và thiệt hại cơ hội khiến cho hiệu quả đầu tư chưa cao.



#### Sơ đồ 4.1. Các hoạt động chính ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư vào khu KTQP

Công tác thẩm định dự án còn nhiều hạn chế: Dự án được tư vấn lập và việc thẩm định lại do các chủ đầu tư (quân khu, binh đoàn, đoàn KTQP) đảm nhận. Do năng lực thẩm định của các chủ đầu tư hạn chế nên trong trường hợp các dự án có mức độ khả thi chưa cao, phía chủ đầu tư cũng không phát hiện được. Thực tế chất lượng các dự án được lập và thẩm định được trình bày trong chương 3 đã minh chứng cho lập luận này. Nguyên nhân chất lượng thẩm định dự án thấp là do quá trình thẩm định không đảm bảo nội dung, quy trình, phương pháp và tổ chức thẩm định, bên cạnh đó là năng lực chuyên môn thẩm định dự án chưa đáp ứng yêu cầu.

Công tác quản lý đầu tư đã có nhiều cố gắng, tuy nhiên vẫn chưa đáp ứng yêu cầu. Nguyên nhân chính là chưa có một cơ chế quản lý đầu tư phù hợp, chưa có các biện pháp cụ thể chống thất thoát, lãng phí trong đầu tư, công tác kiểm tra, giám sát còn nhiều bất cập, mức độ tham gia của cộng đồng còn chưa cao.

Công tác chuẩn bị cho việc quản lý sau đầu tư (giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư) vẫn chưa được quan tâm, năng lực của bên thụ hưởng, sự phối hợp giữa các bên để sử dụng có hiệu quả các kết quả đầu tư còn yếu.

Những nhân tố trên là cơ sở để chúng ta đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP.

#### **4.5. Những vấn đề đặt ra cần tập trung giải quyết trong đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng ở nước ta hiện nay**

##### **4.5.1. Mâu thuẫn giữa yêu cầu phát huy sức mạnh tổng hợp của các lực lượng trong các dự án đầu tư ở các khu KTQP với sự thiếu đồng bộ trong việc phát huy vai trò của các bên liên quan đến các dự án đầu tư**

Như trên đã trình bày, đầu tư phát triển các khu KTQP là chủ trương của Nhà nước giao cho Bộ Quốc phòng trực tiếp tổ chức thực hiện. Song để các dự án đầu tư vào các khu KTQP đạt kết quả tốt không thể chỉ dựa vào Bộ Quốc phòng, mà phải dựa trên cơ sở phát huy vai trò trách nhiệm của tất cả các bên có liên quan, bởi trên thực tế việc đầu tư xây dựng các khu KTQP trên các khu vực biên giới, vùng sâu, vùng xa hiện nay có liên quan đến rất nhiều lực lượng: chính quyền các cấp của các địa phương có dự án; các bộ, ngành có liên quan; BTL các quân khu, binh đoàn; các ban quản lý dự án; các nhà thầu; người dân trong khu vực dự án.

Thực tế triển khai các dự án đầu tư xây dựng các khu KTQP ở nước ta hiện nay cũng cho thấy, hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP chưa cao, tốc độ chậm, chất lượng có nhiều mặt hạn chế, chưa mang lại lợi ích thiết thực cả về kinh tế và quốc phòng, an ninh cho nơi có dự án, một phần là do các lực lượng liên quan chưa phát huy tốt vai trò của mình. Các đoàn KTQP chưa định hình rõ ràng việc đỡ đầu để giúp đồng bào phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo, việc xác định mục đích đầu tư chưa phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn. Các cơ quan Bộ Quốc phòng, quân khu và binh đoàn chưa thực sự phát huy vai trò của mình trong việc nghiên cứu tháo gỡ những khó khăn vướng mắc từ thực tiễn, thiếu các biện pháp tích cực tạo điều kiện thuận lợi cho các đoàn KTQP triển khai thực hiện dự án. Sự đầu tư vốn của Nhà nước cho các khu KTQP không lớn, lại dàn trải không theo kịp tiến độ và chưa phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của từng khu KTQP, bảo đảm vốn đầu tư cho các dự án thiếu và không kịp thời,...Việc phát huy các nguồn lực tại chỗ vào thực hiện các dự

án chưa được thực hiện có hiệu quả, còn thấp so với tiềm năng của các địa phương. Việc phối hợp giữa các cơ quan trung ương và địa phương với các ban quản lý dự án chưa đồng bộ kịp thời.

Từ những bất cập trên đây cho thấy một trong những nội dung cấp bách để nâng cao hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP ở nước ta hiện nay là phải có hệ thống cơ chế chính sách, giải pháp đồng bộ nhằm phát huy cao độ vai trò của tất cả các bộ phận liên quan đến quá trình triển khai, vận hành các dự án.

#### **4.5.2. Mâu thuẫn giữa yêu cầu bảo đảm tính hiệu quả cao trong thực thi các dự án với chất lượng thực tế của công tác triển khai và vận hành dự án**

*Mục đích của triển khai xây dựng các khu KTQP trên các tuyến biên giới* của tổ quốc là nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội ở những vùng sâu, vùng xa trên cơ sở khai thác có hiệu quả tiềm năng và thế mạnh của các vùng gắn với tăng cường củng cố quốc phòng, an ninh. Mục đích ấy phụ thuộc rất lớn vào hiệu quả đầu tư của các dự án.

Thực tế triển khai thực hiện các dự án đầu tư phát triển các khu KTQP ở nước ta trong những năm qua cho thấy những kết quả, lợi ích thiết thực mà các dự án mang lại cho người dân - những người trực tiếp thụ hưởng những thành quả của các dự án đó trên các phương diện kinh tế, xã hội, môi trường, quốc phòng - an ninh là rất lớn. Song nếu so sánh kết quả ấy với sự đầu tư về tiền vốn, công sức của nhiều lực lượng, về tính lâu dài, bền vững của các dự án thì có thể thấy nhìn chung hiệu quả kinh tế của các dự án khu KTQP còn thấp.

Như trong luận án đã đề cập, nguyên nhân chính của tình hình trên là chất lượng của các bước, các khâu trong quá trình triển khai và vận hành dự án còn thấp. Quy trình xây dựng qui hoạch dự án đầu tư vào các khu KTQP còn mang tính chủ quan, áp đặt từ trên xuống; hệ thống phương pháp áp dụng trong quá trình lập dự án còn rất đơn giản, chưa sát với đòi hỏi thực tế của từng địa phương; chất lượng thẩm định các dự án thấp, không bảo đảm về nội dung, qui trình và phương pháp thực hiện; công tác quản lý, giám sát còn nhiều bất cập; công tác quản lý, vận hành các kết quả đầu tư chưa được quan tâm thoả đáng, sự phối hợp giữa các bộ phận để sử dụng có hiệu quả các kết quả đầu tư còn yếu.

Từ phân tích trên đây cho thấy, để bảo đảm tính hiệu quả cao trong đầu tư

phát triển các khu KTQP ở nước ta hiện nay phải giải quyết nhiều vấn đề, nhưng trước hết phải có các biện pháp thiết thực nâng cao chất lượng của tất cả các bước, các khâu trong quá trình triển khai, vận hành dự án.

#### **4.5.3. Mâu thuẫn giữa đòi hỏi nâng cao hiệu quả đầu tư với thực tế của công tác quản lý dự án**

Thực trạng các khu KTQP hiện nay cho thấy công tác quản lý các dự án hiện nay đang nảy sinh nhiều bất cập. Trong khi việc quản lý các dự án đòi hỏi phải được duy trì chặt chẽ, thường xuyên và kịp thời, đồng thời cần có một đội ngũ cán bộ có nhiều kinh nghiệm, có trình độ, năng lực chuyên môn phù hợp để quản lý các khâu, các nội dung các dự án, thì ở hầu hết các dự án đầu tư phát triển khu KTQP hiện nay công tác quản lý của các ban quản lý dự án gặp nhiều khó khăn. Khoảng cách giữa các ban quản lý dự án và các dự án thường rất xa, điều kiện đi lại khó khăn; trong khi đó sự tham gia quản lý của các đoàn KTQP (trừ trường hợp đoàn là chủ đầu tư) chỉ ở mức độ hỗ trợ; việc kiểm tra giám sát không được thực hiện nghiêm túc do không có đội ngũ cán bộ tư vấn giám sát. Trình độ đội ngũ cán bộ quản lý còn hạn chế. Hầu hết các ban quản lý dự án đều là kiêm nhiệm, tỷ lệ cán bộ được đào tạo quản lý dự án rất thấp (chỉ khoảng 5% cán bộ được đào tạo từ 3 tháng trở lên, 20% được đào tạo chuyên nghiệp). Mức độ hiểu biết về quản lý dự án của các ban quản lý dự án nói chung là thấp (40% ở mức thấp, 60% ở mức trung bình). Bên cạnh đó chúng ta lại đang thiếu một khung khổ pháp lý cho việc phát huy vai trò trách nhiệm của các bộ phận liên quan trong quản lý chất lượng, theo dõi giám sát các dự án.

Do vậy, việc đòi hỏi phải nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển các khu KTQP dường như là không có khả năng trở thành hiện thực khi chúng ta chưa có các giải pháp để nâng cao chất lượng công tác quản lý dự án, đặc biệt là vấn đề nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ quản lý và cơ chế quản lý.

\*

\* \*

Nhiệm vụ của chương 4 là đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP và kết

hợp với thực tế đầu tư vào khu KTQP (được đề cập trong chương 3) để xác định các yếu tố tác động đến kết quả, hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Đầu tư vào khu KTQP có hai phần: đầu tư theo các chương trình và đầu tư theo dự án (Chính phủ đầu tư thông qua Bộ Quốc phòng). Vì đầu tư theo dự án chỉ mang tính chất hỗ trợ cho đầu tư theo chương trình nên để xác định hiệu quả đầu tư theo dự án, luận án đã đánh giá hiệu quả đầu tư theo chương trình trong trường hợp có và không có đầu tư theo dự án. Theo đó, đầu tư theo dự án bị lỗ 110.784,01 triệu VND. Đây được coi là hiệu quả tài chính khi đầu tư vào khu KTQP. Điều này cũng giải thích vì sao đầu tư vào khu KTQP không hấp dẫn các nhà đầu tư.

Nếu sử dụng tiêu thức "hiệu quả vốn đầu tư thực hiện" để đánh giá hiệu quả sử dụng vốn đầu tư thì mức độ sử dụng các kết quả đầu tư ở các khu KTQP cũng chưa cao (khoảng 60 ( 80% công suất các hạng mục đầu tư, tính chung toàn bộ 15 khu là 69%) nên mức thiệt hại lên tới 31% tổng vốn đầu tư thực hiện, tức là 168,700 tỷ VND thiệt hại / 548,545 tỷ vốn đầu tư thực hiện (quy về mặt bằng năm 2000).

Trong khi hiệu quả tài chính của đầu tư vào khu KTQP rất kém thì hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường trong đó tập trung ở hiệu quả xoá đói giảm nghèo và hiệu quả ANQP lại hết sức khả quan. Nếu lấy xoá đói giảm nghèo làm tiêu thức đánh giá hiệu quả tổng hợp đầu tư vào khu KTQP thì hiệu quả tổng hợp lên tới 8.924.777 triệu VND. Nếu nhìn vào tổng mức đầu tư (cả theo chương trình và theo dự án) chỉ là 617.855,28 triệu VND thì hiệu quả đầu tư xét trên quan điểm lợi ích kinh tế - xã hội - môi trường là hết sức lớn. Kết quả này cũng cho thấy nên có cách nhìn đầy đủ hơn về đầu tư vào khu KTQP cũng như các dự án đầu tư phát triển.

Để xác định hiệu quả về an ninh - quốc phòng, luận án đã đề cập đến một số tiêu thức định tính như: giảm di dân tự do, hạn chế truyền đạo trái phép, hình thành các điểm dân cư ở các vùng "trắng dân" sau chiến tranh biên giới năm 1979,... Tuy nhiên, để phân tích định lượng, luận án đã xác định kết quả hình thành đội ngũ dân quân tự vệ địa phương trong khu vực các khu KTQP. Nếu tính 2 dân quân tự vệ tương đương 1 bộ đội chính quy thì số lượng quân thường trực có thể giảm tới 2.640 quân mà quốc phòng, an ninh vẫn được đảm bảo. Như vậy, mỗi năm ngân sách nhà nước đã giảm chi 39.600 triệu VND và tính chung hiệu quả từ 2001 - 2015 quy về mặt bằng năm 2000 là 238.856,95 triệu VND.

Kết quả phân tích đã khẳng định đầu tư vào khu KTQP không có hiệu quả tài chính nhưng có hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường rất lớn. Đây thực chất cũng là mục tiêu đề ra của đầu tư vào khu KTQP và nó cũng củng cố nhận định đầu tư vào khu KTQP là cần thiết và cần được mở rộng trong những năm tới. Vấn đề đặt ra là cần nâng cao hơn nữa hiệu quả tài chính và có cơ chế đúng, hợp lý để hấp dẫn các nhà đầu tư.

Việc xác định các nhân tố ảnh hưởng đến kết quả và hiệu quả đầu tư vào khu KTQP được xác định theo hai nhóm nhân tố: (i) Nhóm nhân tố ảnh hưởng đến lợi ích và chi phí đầu tư vào khu KTQP; (ii) Nhóm nhân tố ảnh hưởng đến từng giai đoạn đầu tư vào khu KTQP.

Nhóm nhân tố ảnh hưởng đến lợi ích gồm sản lượng hoặc kết quả đầu tư, chất lượng của các hạng mục đầu tư, năng lực của bên thụ hưởng, tính tối ưu của các dự án được lập, thời gian vận hành các dự án. Các nhân tố tác động đến chi phí của đầu tư vào khu KTQP bao gồm chi phí lập và thẩm định dự án, chi phí trong giai đoạn đầu tư và chi phí cho quá trình vận hành dự án. Đối với các nhân tố ảnh hưởng đến từng giai đoạn đầu tư, luận án đã đề cập chi tiết những nhân tố trong từng giai đoạn: tiền đầu tư, đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư.

Những điểm mới chính trong chương này là luận án đã xác định được kết quả đầu tư vào khu KTQP; đã đề xuất, áp dụng các mô hình chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP bao gồm hiệu quả đầu tư theo các chương trình, hiệu quả đầu tư theo dự án; hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường của đầu tư vào các khu KTQP, đặc biệt là luận án đã xác định được hai chỉ tiêu mang tính đặc thù của đầu tư vào khu KTQP là hiệu quả xoá đói giảm nghèo và hiệu quả an ninh quốc phòng; và đã xác định được các nhân tố ảnh hưởng đến kết quả, hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP làm cơ sở để đề xuất các giải pháp phù hợp cho đầu tư phát triển các khu KTQP.

**Chương 5****GIẢI PHÁP ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN  
CÁC KHU KINH TẾ - QUỐC PHÒNG****5.1. Định hướng đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng****5.1.1. Phương hướng phát triển các khu kinh tế quốc phòng**

Việt Nam có chiều dài biên giới trên 3.000 km giáp với Trung Quốc, Lào và Campuchia, địa hình biên giới chủ yếu là đồi núi hiểm trở, dân cư thưa thớt, kinh tế-xã hội rất khó khăn. Rất nhiều khu vực biên giới trống dân nghiêm trọng hoặc có tình hình an ninh, chính trị phức tạp. Mặc dù tốc độ phát triển kinh tế nước ta trong những năm qua tương đối cao song Việt Nam vẫn là một nước nghèo, khả năng bảo đảm ngân sách cho quốc phòng còn nhiều hạn chế, để duy trì một lực lượng quân đội thường trực với quân số lớn và trang bị hiện đại là rất khó khăn. Vì vậy, việc lựa chọn một mô hình phù hợp với điều kiện cụ thể, vừa đảm bảo được chủ quyền an ninh quốc gia, vừa phát triển kinh tế, không làm tăng ngân sách cho quốc phòng là rất cần thiết.

Trải qua gần 10 năm triển khai, mô hình khu KTQP đã từng bước khẳng định tính phù hợp với những mục tiêu giữ vững chủ quyền an ninh quốc gia và phát triển kinh tế - xã hội vùng biên giới. Nhìn một cách khái quát hoạt động đầu tư đã tạo ra một hệ thống các khu KTQP đứng ở những vị trí then chốt dọc biên giới. Các khu KTQP đang dần dần trở thành điểm sáng về kinh tế, văn hóa, xã hội, thể trận lòng dân được tạo dựng, từ đó thể trận QPAN được củng cố vững chắc. Các đoàn KTQP đã trở thành chỗ dựa cho chính quyền địa phương nơi đóng quân [29].

“Biên giới mềm” là một thuật ngữ quân sự được nhiều học thuyết quân sự trên thế giới đề cập đến, theo đó, tại các khu vực biên giới, thay vì đưa các đơn vị chủ lực lên đóng quân, các nước đã đưa dân cư lên sinh sống hình thành nên các khu dân cư. Việc người dân sinh sống thể hiện chủ quyền quốc gia, đồng thời họ cũng chính là lực lượng trực tiếp bảo vệ biên giới. Việc triển khai các khu KTQP chính là cơ sở để hình thành nên khu vực “Biên giới mềm”. Xét theo tư duy này, trong tương lai, nhu cầu các dự án đầu tư vào khu KTQP sẽ còn lớn, đây cũng là yêu cầu tất yếu trong đòi hỏi đảm bảo an ninh - quốc phòng trên cơ sở phát triển

kinh tế, xã hội, môi trường ở các vùng biên giới, hải đảo.

Khi phát triển các khu KTQP, khả năng quân đội tham gia vào các hoạt động đầu tư là rất lớn do các ưu thế như gần dân, vấn đề kết hợp kinh tế với quốc phòng, tận dụng được các nguồn lực của quân đội (nhân lực, trang thiết bị,...). Số lượng các dự án lớn, trải dài ở nhiều địa điểm biên giới cả nước buộc chúng ta phải tổng kết, rút ra các bài học từ các dự án đã đầu tư và chuẩn hóa các hoạt động đầu tư của quân đội vào các khu KTQP. Chuẩn hóa ở đây liên quan đến thay đổi nhận thức về đầu tư vào khu KTQP và lựa chọn các giải pháp phù hợp nhất, khả thi nhất cho các hoạt động đầu tư này.

Những yêu cầu chính trong phát triển các khu KTQP trong thời gian tới bao gồm: (i) Phải tiếp tục phấn đấu nâng cao hiệu quả xây dựng các khu KTQP, làm cho các khu KTQP phát triển cả về kinh tế xã hội, QPAN; (ii) Phải lấy mục tiêu hỗ trợ đồng bào trong vùng dự án xoá đói, giảm nghèo làm mục tiêu hàng đầu, để từ đó xây dựng thế trận quốc phòng toàn dân bảo vệ Tổ quốc; (iii) Chuyển mạnh cơ cấu đầu tư sang ưu tiên cho các dự án nhỏ vào tận bản, làng, hộ gia đình và xây dựng các bản sát biên giới; (iv) Tìm cho được mô hình làm dịch vụ hai đầu của đoàn KTQP cho dân.

Để đạt được những yêu cầu trên, đầu tư phát triển các khu KTQP trong thời gian tới cần tập trung vào một số vấn đề sau:

- Trên cơ sở thực trạng các khu KTQP đã triển khai, dần hoàn thiện mô hình đầu tư vào khu KTQP nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả đầu tư.

- Việc mở mới khu KTQP trên nguyên tắc chuẩn bị đầy đủ các điều kiện, tránh mở một cách tràn lan, và vì vậy, trong vòng 3 đến 5 năm tới chưa mở mới mà tập trung đầu tư cho 19 khu KTQP đã đầu tư.

- Việc mở mới cần có quy hoạch chi tiết, trong đó, bên cạnh tiêu thức có quỹ đất để đưa dân ra sinh sống, phải tính đến các điều kiện tự nhiên, xã hội và đặc biệt là khả năng phát triển kinh tế hàng hóa nhằm tạo nên sự phát triển bền vững cho các khu KTQP.

Để đầu tư vào các khu KTQP đem lại hiệu quả cao hơn nữa cần có sự phối hợp giữa Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương liên quan cũng như các đơn vị trong Bộ Quốc phòng. Trong đó:



- Đối với Chính phủ: Trước nhu cầu mở rộng thêm các khu KTQP như hiện nay, đề nghị rà soát, quy hoạch lại các khu KTQP để điều chỉnh, nhân rộng ở mức độ hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả thiết thực của đầu tư. Đối với quy hoạch tổng thể, Chính phủ cần xác định được các chỉ tiêu cần thiết cho một khu KTQP, từ đó xác định được các đối tượng mở mới và sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các khu KTQP. Đối với quy hoạch từng dự án đầu tư vào khu KTQP, Chính phủ cần có các quy định cụ thể nhằm chuẩn hóa, kiểm soát, ràng buộc trách nhiệm các bên đối với chất lượng quy hoạch. Chính phủ nên có một kênh vốn và nguồn vốn thích hợp đủ để đảm bảo cho nhiệm vụ này. Mặt khác, Chính phủ cho phép Bộ Quốc phòng làm thí điểm mô hình cụm dân cư biên giới gần các đồn biên phòng theo kiểu khu KTQP, từ đó rút kinh nghiệm triển khai rộng trên phạm vi toàn tuyến biên giới. ở các vùng biên giới trống dân, khi dân đã đến, đủ điều kiện đề nghị quyết định thành lập ngay các xã mới để có bộ máy chính quyền, giúp dân sớm ổn định cuộc sống. Chính phủ cần xây dựng cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương liên quan trong hoạt động đầu tư vào khu KTQP.

- Đối với Bộ Quốc phòng: Nghiên cứu và có kết luận thoả đáng các vấn đề về tổ chức của các đồn KTQP như quân số biên chế, tên gọi các cấp, nhất là cấp trung đoàn trong đồn KTQP, cấp độ sản xuất, vấn đề chuyển sang hạch toán,... Nghiên cứu chính sách cho cán bộ đồn KTQP phục vụ trong khu vực biên giới; chính sách thu hút cán bộ, nhân viên kỹ thuật là người dân tộc; chính sách đào tạo nghề cho đồng bào dân tộc,...

- Đối với bộ, ngành liên quan: Cần phối hợp chặt chẽ với Bộ Quốc phòng trong việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch, bố trí vốn đầu tư cũng như huy động các nguồn lực cần thiết cho đầu tư và kiểm tra, giám sát quá trình đầu tư vào khu KTQP. Chủ trì và phối hợp với Bộ Quốc phòng trong việc nghiên cứu để ban hành các văn bản pháp quy quản lý hoạt động đầu tư vào khu KTQP.

- Đối với các địa phương nơi triển khai các dự án: Phối hợp với Bộ Quốc phòng trong việc xây dựng quy hoạch, lập dự án, triển khai đầu tư (đặc biệt trong việc di dân và ổn định dân cư, bàn giao và giải phóng mặt bằng) và xây dựng năng lực để tiếp nhận, quản lý các kết quả đầu tư khi được quân đội bàn giao.

### **5.1.2. Định hướng các giải pháp đầu tư phát triển các khu kinh tế**

## **quốc phòng**

Để định hướng cho việc phát triển các khu KTQP trong thời gian tới, chúng ta cần nhận thức đúng về đầu tư vào khu KTQP, xác định vai trò của quân đội trong khu KTQP, tiến hành phân tích SWOT khi quân đội tham gia các hoạt động đầu tư và từ đó định hướng các giải pháp đầu tư phù hợp.

### ***5.1.2.1. Thống nhất quan niệm coi đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng là đầu tư cho hàng hóa công cộng***

Hoạt động công ích là phạm trù quản lý kinh tế, việc xác định danh mục hoạt động công ích và cơ chế hoạt động công ích phụ thuộc vào yêu cầu và điều kiện chung của từng đất nước trong từng thời kỳ. Nếu xét theo lĩnh vực quản lý, các hoạt động công ích có thể được chia thành các hoạt động trên lĩnh vực an ninh, chính trị, xã hội như: quốc phòng, bảo vệ pháp luật, phòng chống thiên tai, dịch bệnh, bảo vệ môi trường sinh thái,... Các hoạt động công ích này có tính chất ổn định và giống nhau ở các quốc gia. Các hoạt động công ích trên các lĩnh vực khác thì biến động nhiều hơn và thay đổi theo từng quốc gia, từng thời kỳ. Các lĩnh vực có nhiều hoạt động công ích là giáo dục, tưới tiêu, giao thông công cộng, vệ sinh môi trường,...

Theo nhận định trên thì đầu tư vào các khu KTQP có nhiều nhiệm vụ của hàng hóa công cộng: (i) Xây dựng cơ sở hạ tầng kết hợp tổ chức lại dân cư; (ii) Tạo nên những yếu tố bước đầu cho phát triển kinh tế hàng hóa; (iii) Nâng cao đời sống vật chất văn hóa và tinh thần cho nhân dân [131]. Chi tiết hóa những nhiệm vụ trên, chúng ta có thể thấy các hoạt động đầu tư vào các khu KTQP đều có các lĩnh vực được đề cập và vì vậy đây thực chất là đầu tư cho hoạt động công ích.

Coi đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư cho hàng hóa công cộng và vì vậy cần luật hóa hoạt động đầu tư vào các khu KTQP, trong đó xác định tỷ lệ ngân sách đầu tư cho các khu KTQP và xây dựng cơ chế quản lý đầu tư vào các khu KTQP như quy chế quản lý các dự án đầu tư phát triển khác có tính đến yếu tố AN, QP.

Ngân sách nhà nước hằng năm nên có một tỷ lệ nhất định giành cho đầu tư vào các khu KTQP, tỷ lệ này cần được luật hóa, có như vậy việc đầu tư vào các khu KTQP mới được chủ động về vốn, từ đó có thể huy động đủ các nguồn lực và triển khai các dự án theo quy hoạch phát triển các khu KTQP.

Việc quản lý đầu tư vào các khu KTQP sẽ phải áp dụng theo cơ chế quản

lý các dự án đầu tư phát triển, điều này được thể hiện từ giai đoạn quy hoạch, lập dự án khả thi đến triển khai thực hiện đầu tư và vận hành, khai thác kết quả đầu tư sao cho nguồn vốn ngân sách được sử dụng một cách hiệu quả nhất.

Xuất phát từ nhận thức trên, căn cứ vào thực trạng của các đơn vị quốc phòng tham gia vào các dự án đầu tư vào khu KTQP, chúng ta sẽ đề xuất các giải pháp nhằm đầu tư một cách có hiệu quả nhất. Có thể tiến hành phân tích SWOT đối với việc quân đội tham gia các dự án phát triển.

### ***5.1.2.2. Phân tích SWOT đối với hoạt động đầu tư của quân đội vào các khu kinh tế quốc phòng***

#### **Điểm mạnh:**

- Có lực lượng quân đội triển khai hoạt động trên địa bàn hoặc đóng quân gần địa bàn các dự án. Điều này giúp cho việc nắm bắt được tình hình thực tế cũng như giảm được nhiều chi phí so với các lực lượng khác tham gia dự án.

- Có thể huy động nhiều lực lượng khác nhau trong hỗ trợ các dự án. Quân đội với tổ chức, bố trí lực lượng cũng như chức năng riêng có nên dễ huy động lực lượng của mình cũng như các bên có liên quan khác tham gia dự án. Đây là một lợi thế hơn hẳn của quân đội so với các tổ chức kinh tế khác.

- Có kinh nghiệm trong công tác dân vận (truyền thống của quân đội “vì nhân dân quên mình, đi dân nhớ, ở dân thương”). Đây cũng là một lợi thế rất lớn của quân đội khi triển khai các dự án. Người dân thường tin tưởng ở quân đội và hết lòng hỗ trợ, phối hợp để thực hiện các dự án.

- Tận dụng được cơ sở hạ tầng sẵn có của quân đội trong triển khai các dự án.

#### **Điểm yếu:**

- Không chuyên nghiệp trong quản lý các dự án dạng đầu tư phát triển này.
- Chưa có quy chế, tiêu chuẩn đáp ứng được yêu cầu của các dự án đầu tư vào khu KTQP.

- Hệ thống quản lý đầu tư vào khu KTQP chưa đồng bộ từ khâu quy hoạch đến lập, thẩm định cũng như triển khai và vận hành dự án trong tương lai.

- Năng lực quản lý dự án của đội ngũ cán bộ còn thấp.

- Hạn chế về các máy móc, trang thiết bị, phương tiện chuyên dùng phù hợp

với đặc thù dự án.

- Cơ chế chỉ huy và phục tùng trong quân đội cùng với sự hạn chế về kiến thức chuyên môn dự án ảnh hưởng đến cả ba giai đoạn đầu tư, đặc biệt là giai đoạn thực hiện đầu tư (triển khai các dự án).

- Khu KTQP thường là vùng nghèo có xuất phát điểm thấp, kinh tế thị trường kém phát triển chưa tương xứng với tiềm năng và lợi thế.

- Nhìn chung đời sống của đa số đồng bào dân tộc khu KTQP còn khó khăn, tỷ lệ hộ nghèo cao.

- Cách trở về địa lý, địa hình tự nhiên phức tạp, đi lại khó khăn.

- Dân cư sống phân tán trên diện rộng, một số vùng tình trạng di dân tự do diễn ra phức tạp.

- Chất lượng nguồn nhân lực thấp, nhất là mặt bằng dân trí còn thấp kém.

#### **Cơ hội:**

- Đảng và Nhà nước đã dành sự quan tâm đặc biệt đối với phát triển kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc các xã đặc biệt khó khăn (đặc biệt là địa phương khu KTQP), trong đó phát triển kết cấu hạ tầng và đầu tư hỗ trợ xoá đói giảm nghèo là một nhiệm vụ trọng tâm.

- Kinh tế cả nước trong những năm gần đây tăng trưởng khá nhanh và ổn định, đã tạo ra nguồn lực đầu tư cho phát triển cơ sở hạ tầng nói chung và hệ thống hạ tầng vùng dân tộc và miền núi, khó khăn, biên giới, hải đảo nói riêng.

- Triển vọng số lượng các dự án đầu tư vào các khu KTQP lớn. Để đảm bảo ANQP bền vững tại các vùng biên giới, mô hình các dự án dạng này sẽ cần được rút kinh nghiệm và nhân rộng.

- Quân đội vẫn được Đảng và Nhà nước lựa chọn làm chủ đầu tư các dự án vào các khu KTQP. Điều này chủ yếu liên quan đến các khu KTQP thường là những nơi rất nhạy cảm về chính trị, các thế lực thù địch có thể lợi dụng sự đầu tư của mình với nhiều động cơ khác nhau, việc quân đội tham gia đầu tư là cần thiết.

- Chính phủ và Bộ Quốc phòng đã đổi mới, bổ sung các cơ chế chính sách, cải cách mạnh nền hành chính quốc gia, nhiều vấn đề đã được luật hóa tạo ra một hành lang pháp lý quan trọng cho việc đầu tư và thực hiện các dự án đầu tư vào khu KTQP.

**Thách thức:**

- Vấn đề quân đội tham gia làm kinh tế. Đây là vấn đề được đặt ra khi nước ta chuyển sang nền kinh tế thị trường. Quân đội làm kinh tế thường bị đánh giá là kém hiệu quả và triệt tiêu cạnh tranh trong nền kinh tế.

- Sự phát triển của các tổ chức, đơn vị quản lý dự án chuyên nghiệp. Cùng với sự phát triển của đất nước, các yêu cầu đối với các dự án đầu tư công cộng sẽ mở rộng hơn, xu hướng tất yếu là nhiều thành phần kinh tế sẽ được tham gia thực hiện các dự án tương tự như dự án đầu tư vào khu KTQP.

- Sự cạnh tranh của các dự án cùng loại. Bên cạnh các dự án của quân đội thì địa phương cũng có các dự án nhằm các mục tiêu kinh tế - xã hội - môi trường. Điều không tránh khỏi là sẽ có cạnh tranh để thu hút các nguồn lực cho các dự án: vốn, lao động, tài nguyên (đất đai, nguồn nước,...) điều này làm cho việc triển khai các dự án đầu tư vào khu KTQP sẽ khó khăn hơn.

Qua việc vận dụng công cụ SWOT để phân tích hoạt động đầu tư của các đơn vị quân đội vào các khu KTQP có thể rút ra kết luận: Các đơn vị quân đội được Đảng và Nhà nước chỉ định làm chủ đầu tư các dự án khu KTQP là cần thiết, tất yếu để bảo đảm phát triển bền vững các khu vực biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa của đất nước.

**5.1.2.3. Định hướng đề xuất các giải pháp đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Sử dụng phân tích SWOT, luận án đề xuất các giải pháp phù hợp. Các giải pháp được đề xuất phải đảm bảo phát huy điểm mạnh, khắc phục điểm yếu của quân đội khi tham gia đầu tư vào khu KTQP, đồng thời tận dụng được cơ hội và hạn chế được các thách thức như đã trình bày ở trên.

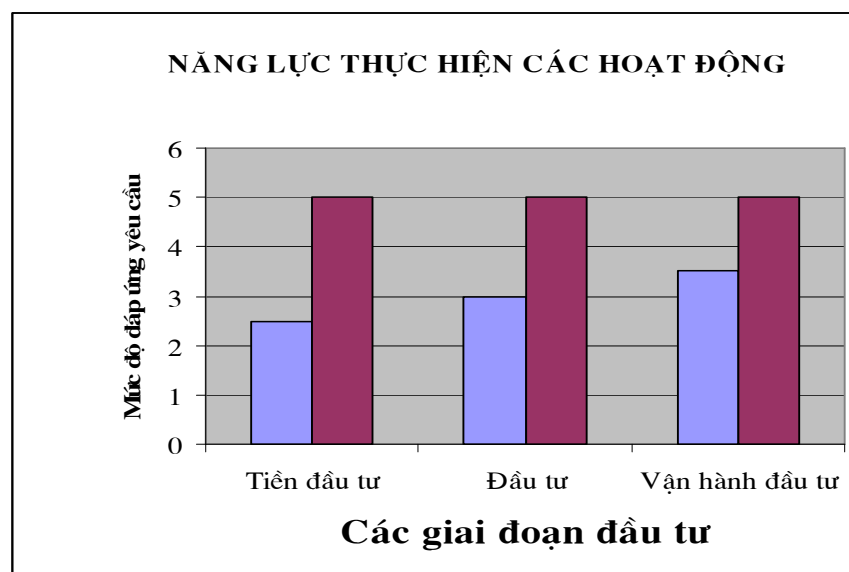
Các giải pháp được đề xuất liên quan đến các hoạt động đầu tư trong ba giai đoạn: tiền đầu tư, đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư.

Trong giai đoạn tiền đầu tư, luận án sẽ đề xuất các giải pháp liên quan đến quy hoạch, kế hoạch đầu tư phát triển các khu KTQP, công tác lập dự án, thẩm định dự án đầu tư vào khu KTQP.

Trong giai đoạn đầu tư, luận án sẽ đề xuất các giải pháp nhằm nâng cao năng lực quản lý dự án của chủ đầu tư và ban quản lý dự án, tăng cường sự phối hợp giữa các bên có liên quan nhằm quản lý và thực hiện đầu tư với hiệu quả cao.

Đối với giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư, luận án tập trung vào các giải pháp nhằm nâng cao năng lực thụ hưởng của bên tiếp nhận dự án (chính quyền và người dân địa phương)

Trong ba giai đoạn trên, căn cứ vào thực trạng được phân tích của các chương trên và tính chất của các dự án đầu tư vào khu KTQP, có thể thấy giai đoạn tiền đầu tư năng lực thấp nhất (dự án được lập và thẩm định chỉ đạt mức nghiên cứu cơ hội đầu tư), đánh giá mức 2,5/5 (điểm 5 là mức độ yêu cầu cần đạt). Việc thực hiện đầu tư mặc dù có những khiếm khuyết nhất định, tuy nhiên do tính chất không quá phức tạp khi triển khai các dự án thì năng lực hiện có của các chủ đầu tư và ban quản lý dự án cũng như các bên có liên quan khác cũng có thể đáp ứng ở mức độ nhất định, đánh giá mức 3,0/5. Đối với giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư cho dù năng lực của các bên thụ hưởng dự án còn thấp, nhưng kết quả đầu tư thực chất tương đối gần gũi với hoạt động hằng ngày của người dân và chính quyền địa phương và sự phối hợp của quân đội với bên tiếp nhận dự án là không quá phức tạp nên mức đáp ứng yêu cầu của giai đoạn này là 3,5/5.

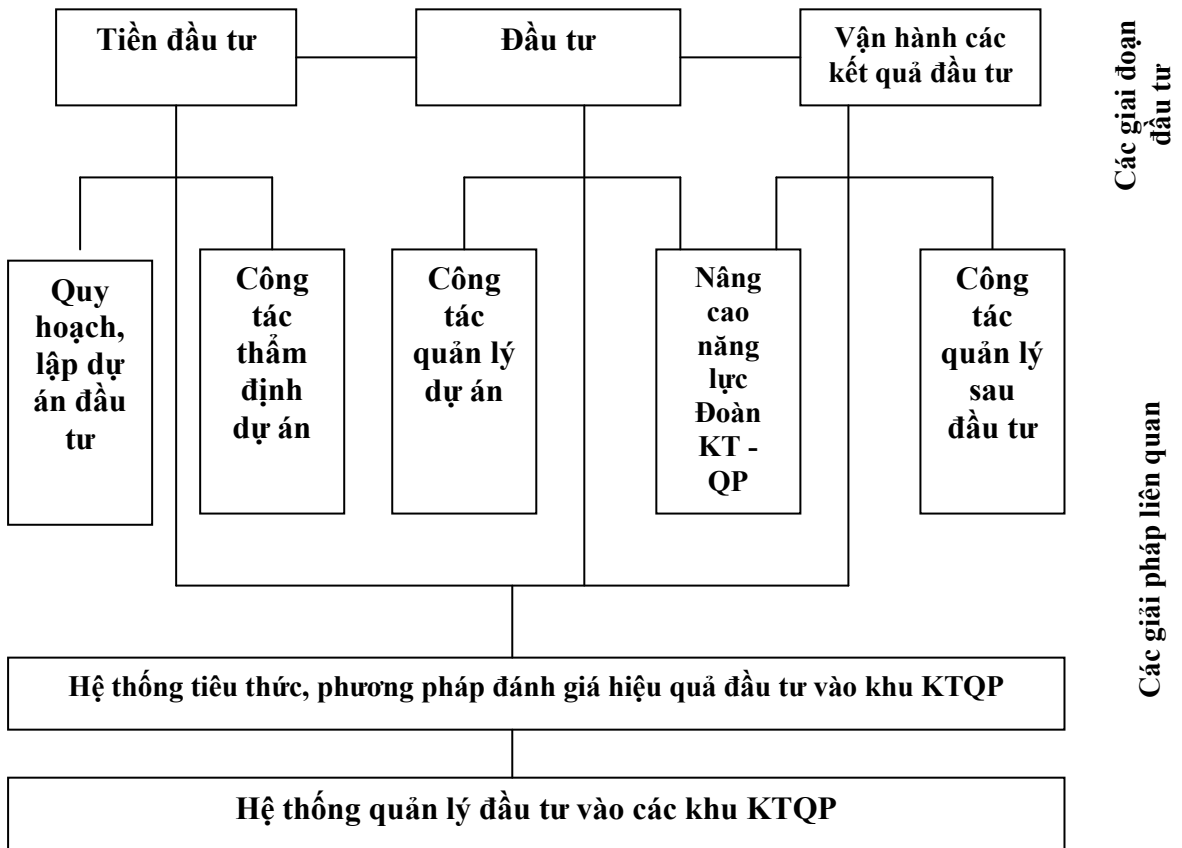


Vì năng lực của giai đoạn tiền đầu tư ở mức thấp (2,5/5) dẫn đến kết quả và hiệu quả của đầu tư vào khu KTQP là thấp (theo nguyên tắc khâu yếu hoặc thắt cổ chai). Với sự phân tích đó, luận án sẽ tập trung nhiều vào các giải pháp liên quan đến giai đoạn tiền đầu tư, sau đó là giai đoạn đầu tư và cuối cùng là giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư.

Bên cạnh đó, cũng cần thấy rằng, ba giai đoạn trên có mối quan hệ

liên hoàn và vì vậy luận án sẽ đề cập đến những giải pháp liên quan đến cả ba giai đoạn.

Những giải pháp chính được đề cập trong luận án bao gồm: Xây dựng quy hoạch phát triển các khu KTQP, hoàn thiện công tác thẩm định dự án, hoàn thiện công tác quản lý đầu tư, xúc tiến công tác quản lý sau đầu tư, hoàn thiện các đoàn KTQP, giao chức năng chủ đầu tư và hoặc quản lý dự án cho các đoàn KTQP, hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư vào các khu KTQP, xây dựng hệ thống các tiêu thức đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP.



**Sơ đồ 5.1 Hệ thống giải pháp cơ bản cho đầu tư phát triển các khu KTQP**

Các giải pháp xây dựng quy hoạch phát triển các khu KTQP, hoàn thiện công tác thẩm định dự án nhằm vào giai đoạn tiền đầu tư; giải pháp hoàn thiện công tác quản lý đầu tư nhằm vào giai đoạn đầu tư; giải pháp xúc tiến công tác quản lý sau đầu tư nhằm vào giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư. Giải pháp hoàn thiện các đoàn KTQP, giao chức năng chủ đầu tư và hoặc quản lý dự án cho các đoàn KTQP nhằm cho hai giai đoạn đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư. Hai giải pháp xây

dựng hệ thống các tiêu thức đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP và hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư vào các khu KTQP nhằm vào cả ba giai đoạn.

## **5.2. Một số giải pháp hoàn thiện đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

### **5.2.1. Hoàn thiện, nâng cao chất lượng xây dựng quy hoạch phát triển các khu kinh tế quốc phòng**

Quy hoạch khu KTQP phải phù hợp với nội dung quy hoạch vùng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội tuyến biên giới của Chính phủ và được sự chấp thuận của chính quyền địa phương có thẩm quyền, quy mô đầu tư vào các khu KTQP được xác định trên cơ sở kế hoạch bố trí, sắp xếp, ổn định dân cư và phù hợp với mục tiêu xoá đói, giảm nghèo trong vùng dự án. Trong giải pháp này, luận án đề xuất một số yêu cầu sau.

*Một là: Đổi mới quy trình xây dựng quy hoạch, dự án.*

Nên đổi mới công tác quy hoạch phát triển các khu KTQP. Vì quy mô (vốn, hạng mục) của các khu KTQP thường không lớn, nằm trên địa bàn của một số xã, huyện nên việc quy hoạch từ dưới lên sẽ phù hợp hơn.

Các bước quy hoạch cho từng khu KTQP nên được tiến hành như sau:

- Cần phân tích thực trạng các khu KTQP trong mối quan hệ với sự phát triển kinh tế - xã hội vùng, miễn cùng những yêu cầu về an ninh, quốc phòng từ đó đưa ra các yêu cầu phát triển đối với từng khu KTQP.

- Xác định các nhiệm vụ cho từng khu KTQP, mỗi khu KTQP do có đặc thù, yêu cầu riêng nên sẽ có các nhiệm vụ riêng.

- Từ các nhiệm vụ của từng khu KTQP, xác định các kết quả đầu ra mà mỗi khu KTQP cần đạt được.

- Xác định các hoạt động đầu tư cần tiến hành ở từng khu KTQP.

- Xác định các nguồn lực (đặc biệt là nguồn lực tài chính) cần huy động cho hoạt động đầu tư của từng khu KTQP.

Mỗi bước trên cần xác định đầy đủ, chính xác và xác định các rủi ro có thể gặp của từng khu KTQP từ đó xác định các thuận lợi, khó khăn khi đầu tư vào từng khu. Trên cơ sở các phương án đầu tư vào các khu KTQP, tiến hành cân đối nguồn lực (đặc biệt là nguồn lực tài chính) để phân bổ vốn phù hợp. Chỉ đầu tư vào khu KTQP khi đã cân đối đủ vốn.



Mặc dù quy mô các dự án đầu tư vào khu KTQP không lớn nhưng nó liên quan đến nhiều vấn đề và đến nhiều bên, bản chất của vấn đề tương đối phức tạp và có tính hệ thống và mỗi khu KTQP có đặc điểm riêng nên việc đầu tư vào các khu KTQP cần một kế hoạch được tổ chức tốt và phối hợp nhiều đơn vị tham gia để giải quyết những vấn đề đó. Các đơn vị này cùng tham gia một quy trình thảo luận và ra quyết định các mục tiêu mà mỗi khu KTQP cần đạt được trong tương lai theo một phương thức có thể kiểm soát được ở mức độ nhất định. Các đơn vị tham gia lập quy hoạch các khu KTQP là các bên có liên quan chính từ Bộ Quốc phòng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, ngành liên quan khác; BTL quân khu, binh đoàn nơi có các dự án; đại diện các chương trình, dự án cùng đầu tư vào địa bàn khu KTQP; chính quyền và người dân địa phương. Có thể thấy mỗi bên liên quan này là đại diện cho một bên lợi ích: Lợi ích của toàn bộ nền kinh tế, lợi ích của Bộ Quốc phòng, lợi ích của các chương trình, dự án, lợi ích của người thụ hưởng,.. Muốn thực hiện được các dự án đầu tư vào khu KTQP chúng ta phải hài hòa mối quan hệ lợi ích giữa các bên.

Mục đích quy hoạch đầu tư vào khu KTQP nhằm:

- Phân định rõ chi tiết và thể chế hóa công việc cho các bên liên quan nhằm xác định cụ thể: tình trạng nào là tình trạng cần thay đổi (căn cứ vào hiện trạng của các khu KTQP để xác định); thay đổi theo cách nào và vào thời gian nào; tình trạng muốn đạt được trong tương lai là gì.

- Giúp cho các bên liên quan cam kết, đồng tâm thực hiện một loạt hành động nhằm đạt được các mục tiêu đầu tư vào khu KTQP.

Vì vậy, sự tham gia của các bên liên quan trong xây dựng quy hoạch và kế hoạch của các dự án đầu tư vào khu KTQP là rất cần thiết.

*Hai là: áp dụng các phương pháp phù hợp trong công tác quy hoạch lập dự án đầu tư vào khu KTQP.*

Quy hoạch và lập các dự án đầu tư vào khu KTQP là công việc phức tạp, cần sử dụng hệ thống nhiều phương pháp khác nhau. Khi thực hiện quy hoạch và xây dựng các dự án đầu tư vào các khu KTQP, tình trạng thường xảy ra là mâu thuẫn trong việc sắp xếp thứ tự ưu tiên đối với các khu KTQP, trong một khu KTQP thường xảy ra mâu thuẫn giữa các hạng mục cần đầu tư. Có thể sử dụng phương

pháp phi đơn vị để lựa chọn như sau:

Bước 1: Xác định các tiêu thức so sánh.

Bước 2: Xác định hàm mục tiêu để so sánh.

Bước 3: Đồng hóa các tiêu thức.

Bước 4: Xác định điểm (tầm quan trọng) cho từng tiêu thức.

Bước 5: Xác định ma trận tầm quan trọng cho từng tiêu thức.

Bước 6: Xác định điểm tổng hợp và xác định thứ tự ưu tiên cho các phương án.

Các bước trên được cụ thể hóa như sau:

*- Các tiêu thức so sánh là những tiêu thức tạo ra các kết quả, hiệu quả nhằm thực hiện các mục tiêu chính của dự án đầu tư vào các khu KTQP, ví dụ:*

- Tiêu thức liên quan đến xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu.
- Tiêu thức liên quan đến vấn đề định canh, định cư.
- Tiêu thức liên quan đến vấn đề di dân, xoá đói giảm nghèo.
- Tiêu thức liên quan đến khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư.
- Tiêu thức liên quan đến vấn đề tổ chức dịch vụ hai đầu, tạo kinh tế hàng hóa.
- Tiêu thức liên quan đến vấn đề chuyên giao kỹ thuật và công nghệ đến tận người dân.
- Tiêu thức liên quan đến tạo công ăn việc làm cho người dân.
- Tiêu thức liên quan đến vấn đề nâng cao đời sống vật chất, văn hóa, tinh thần của người dân khu vực dự án.
- Tiêu thức liên quan đến các lợi ích ANQP.
- ...

Trên cơ sở các tiêu thức đã được lựa chọn, thu thập các dữ liệu liên quan đến từng tiêu thức của mỗi dự án.

*- Xác định hàm mục tiêu để so sánh: Các tiêu thức được lựa chọn ở trên có thể ở dạng càng lớn càng tốt (maximum) hoặc càng nhỏ càng tốt (minimum). Hàm mục tiêu sẽ chọn đối với tiêu thức nào chiếm đa số. Ví dụ nếu maximum chiếm đa số thì sẽ chọn maximum.*

*- Đồng hóa các tiêu thức: Mục đích của bước này là đưa tất cả các tiêu thức vào cùng một hàm mục tiêu. Những tiêu thức có dạng giống hàm mục tiêu vẫn giữ nguyên, những tiêu thức khác lấy giá trị nghịch đảo.*

- *Xác định điểm (tầm quan trọng) của từng tiêu thức: Để xác định được tỷ trọng tầm quan trọng của từng tiêu thức, trước hết cần căn cứ vào điều kiện cụ thể của giai đoạn phát triển các khu KTQP (tốt nhất là 5 năm một lần) để xác định thứ tự quan trọng của các tiêu thức, ví dụ: di dân quan trọng hơn xoá đói giảm nghèo, xoá đói giảm nghèo quan trọng hơn chuyển giao công nghệ,... Tầm quan trọng này còn phụ thuộc vào từng khu KTQP riêng biệt. Theo chỉ thị của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng về việc đẩy mạnh và nâng cao chất lượng xây dựng các khu KTQP trong tình hình mới thì trong mỗi khu KTQP phải nghiên cứu để cân đối lại vốn đầu tư, tăng tỷ trọng đầu tư cho các công trình có tác động trực tiếp đến đời sống của người dân như: thủy lợi, thủy điện, nước sạch, cải tạo đồng ruộng, phát triển kinh tế đồi rừng, trại sản xuất, nhằm hướng dẫn kỹ thuật chăn nuôi, chế biến, giới thiệu và tiêu thụ sản phẩm cho đồng bào, xây dựng các mô hình khuyến nông, khuyến lâm,... các công trình giao thông và xây dựng các doanh trại cần tính toán đầu tư mức độ hợp lý. Như vậy, việc xác định thứ tự ưu tiên của các tiêu thức cần căn cứ vào mong muốn của người thụ hưởng, ở đây chủ yếu là người dân và chính quyền địa phương. Những dữ liệu này được xác định căn cứ vào kết quả điều tra thực tế từng địa phương nơi quy hoạch khu KTQP. Từ đó xây dựng ma trận xác định tầm quan trọng theo mẫu sau:*

**Bảng 5.1. Mô hình xác định thứ tự ưu tiên đầu tư**

Tiêu thức	$X_1$	$X_2$	$X_3$		$X_j$		$X_n$	Tổng	$W_i$
$X_1$								$S_1$	$W_1$
$X_2$								$S_2$	$W_2$
$X_3$								$S_3$	$W_3$
...								...	...
$X_i$								$S_i$	$W_i$
...								...	...
$X_n$								$S_n$	$W_n$
Tổng								S	

Trong đó:

$X_i$  – Tiêu thức I,

$X_j$ – Tiêu thức j,

$S_i$  – Tổng điểm so sánh của tiêu thức i,

S – Tổng của các  $S_i$ ,

$W_i = S_i/S$  là tỷ trọng tầm quan trọng của tiêu thức  $i$ .

Điểm so sánh của tiêu thức  $i$  và  $j$  có thể được xác định như sau:

$i \ll j$  điểm 0

$i < j$  điểm 1

$i = j$  điểm 2

$i > j$  điểm 3

$i \gg j$  điểm 4

Cách xác định này có thể thay đổi tùy theo điều kiện cụ thể (có thể chia nhỏ hơn nữa các mức độ và từ đó có được mức độ đánh giá cho phù hợp hơn).

- *Xác định điểm tổng hợp và xác định thứ tự ưu tiên đầu tư cho các dự án đầu tư vào khu KTQP: Bằng cách nhân điểm của từng tiêu thức của mỗi dự án với tỷ trọng tầm quan trọng của từng tiêu thức rồi cộng các kết quả sẽ cho chúng ta điểm tổng hợp của từng dự án. Căn cứ vào hàm mục tiêu sẽ sắp xếp thứ tự ưu tiên của từng dự án.*

Phương pháp này cũng nên được ứng dụng cho việc sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các công trình, hạng mục công trình đầu tư vào các khu KTQP. Thực tế ở các khu KTQP cho thấy thủy lợi nhỏ và nước sạch nông thôn, đầu tư trồng rừng (khoanh nuôi, bảo vệ và trồng mới rừng) nên được ưu tiên, trong khi đó lại đầu tư vào nhà ở và làm việc của đoàn KTQP.

Từ việc xác định các khu KTQP nào nên được đầu tư, đầu tư những gì, thứ tự đầu tư vào các khu sẽ xây dựng kế hoạch phối hợp giữa các bên có liên quan để thực hiện đầu tư.

Trong giải pháp này, Bộ Quốc phòng có thể tham khảo Chỉ thị số 525/TTg Thủ tướng chính phủ về chủ trương biện pháp tiếp tục phát triển kinh tế xã hội vùng khó khăn về cơ sở hạ tầng, chỉ thị nêu rõ thứ tự ưu tiên sau:

- Giao thông vận tải là lĩnh vực quan trọng nhất cần đặc biệt chú ý.
- Giải quyết vấn đề nước cho sản xuất và đời sống.
- Tăng nguồn năng lượng đảm bảo nhu cầu ánh sáng.
- Chú trọng mạng lưới thông tin liên lạc.

Tuy nhiên, thứ tự ưu tiên cũng không nên quá cứng nhắc mà cần căn cứ vào

điều kiện cụ thể của từng khu KTQP. Bộ Quốc phòng có thể tham khảo thực tế một số địa phương thường ưu tiên cải tạo, nâng cấp, mở rộng và xây dựng mới các công trình hạ tầng thiết yếu (thủy lợi nhỏ, trường học, trạm y tế xã, đường giao thông, điện chiếu sáng, nước sinh hoạt, chợ, các điểm bưu điện văn hoá xã, hội họp,...).

Trong công tác quy hoạch, kế hoạch hóa đầu tư vào các khu KTQP cần đặt ra các mục tiêu rất cụ thể để làm cơ sở triển khai các hoạt động và đánh giá tình hình thực hiện đầu tư. Ví dụ:

*Mục tiêu cụ thể về phát triển cơ sở hạ tầng khu KTQP X:*

Đảm bảo các xã có đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu, bền vững phù hợp với quy hoạch dân cư và quy hoạch sản xuất, đảm bảo phục vụ có hiệu quả nâng cao đời sống và phát triển sản xuất, tăng thu nhập.

*Các chỉ tiêu giám sát đánh giá mức độ đạt được:*

- Hoàn thành cơ bản quy hoạch và tổ chức sắp xếp các khu dân cư sống tập trung theo làng, bản từ 60 hộ trở lên, cơ bản không còn hộ sống phân tán nhỏ lẻ;

- 100% xã có đường xe máy tới thôn, bản và liên thôn, có đường ô tô đến trung tâm xã;

- 100% xã có công trình thủy lợi chủ động tưới tiêu cho 80% đất ruộng lúa nước;

- 100% số thôn bản có điện ở cụm dân cư, đảm bảo 80% số hộ được sử dụng điện sinh hoạt;

- 100% thôn bản hoặc cụm thôn bản có nhà sinh hoạt cộng đồng, xoá nhà tạm dột nát;

- 100% xã có trạm y tế kiên cố đồng bộ các công trình phụ trợ và có đầy đủ trang thiết bị đảm bảo chữa bệnh thông thường cho nhân dân để có thể kiểm soát và ngăn chặn các dịch bệnh nguy hiểm;

- 100% xã có đủ trường học kiên cố, đồng bộ nhà ở giáo viên, công trình phụ trợ cần thiết, trang thiết bị giảng dạy phục vụ học tập cho các cấp trung học cơ sở và tiểu học; có lớp bán trú ở nơi cần thiết; 100% thôn bản hoặc cụm thôn bản có lớp tiểu học, lớp mầm non, mẫu giáo để thu hút được 95% số học sinh tiểu học, 85% học sinh trung học cơ sở trong độ tuổi đến trường;

- 100% xã có nhà bưu điện văn hoá, có từ 3 máy điện thoại trở lên; 100% số

thôn, bản có trạm truyền thanh cơ sở, có truyền hình VTRO nơi chưa phủ sóng truyền hình để 80% hộ gia đình được nghe đài phát thanh và 70% xem truyền hình thường xuyên.

- ...

*Ba là: Cần có những quy hoạch và định hướng phát triển theo vùng một cách chi tiết.*

Cần tiếp tục xây dựng, bổ xung và hoàn thiện quy hoạch tổng thể về kinh tế - xã hội của từng tỉnh nơi có khu KTQP, từ đó các dự án đầu tư vào khu KTQP lấy quy hoạch chung của tỉnh làm định hướng để trên cơ sở đó xây dựng các kế hoạch chi tiết cho phù hợp với điều kiện và năng lực của từng khu KTQP. Cần nhận thức rằng quy hoạch phát triển ở đây không chỉ là quy hoạch về mặt tự nhiên, quy hoạch đất đai, đầu tư mà còn bao gồm cả quy hoạch sắp xếp và bố trí lại dân cư. Các quy hoạch đặc biệt là quy hoạch dân cư một cách hợp lý sẽ là điều kiện quan trọng giúp hoạt động đầu tư bớt giằng trái, tập trung hơn và nhờ đó mà hiệu quả đầu tư sẽ được nâng cao hơn.

Phải có nghiên cứu và đánh giá kinh tế xã hội vùng dự án: Nghiên cứu phân tích kinh tế - xã hội là đặc biệt quan trọng trong thiết lập, vận hành và đánh giá dự án. Điều tra kinh tế để từ đó xây dựng bước triển khai dự án đúng hướng và có hiệu quả.

*Bốn là: Xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn mang tính đặc thù riêng của các dự án đầu tư vào khu KTQP.*

Xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn mang tính đặc thù riêng của các dự án đầu tư vào khu KTQP, trong đó chú trọng vào các khâu lập quy hoạch dự án, thay đổi quy hoạch đối với đầu tư vào các hạng mục của khu KTQP với những cơ chế tài chính có tính khả thi, chấp hành tuân thủ quy hoạch các cấp. Trong đó Bộ Quốc phòng:

- Nghiên cứu các văn bản pháp quy hiện có liên quan,
- Tính đến đặc thù của các khu KTQP,
- Tính đến các đặc thù của quân đội tham gia hoạt động kinh tế.

Từ đó hình thành nên hệ thống văn bản thực hiện thống nhất đối với tất cả các cấp, các khu KTQP.

*Năm là: Thực hiện công khai dân chủ ngay từ khâu quy hoạch, lập dự án.*

Chỉ cấp vốn đầu tư vào khu KTQP cho chủ đầu tư khi dự án đã có quy hoạch

phù hợp được phê duyệt. Đây là điều kiện cực kỳ quan trọng nhằm kiểm soát tính minh bạch, công khai (công khai quy hoạch lấy ý kiến của người dân, kiểm tra sự tuân thủ quy trình tham gia của dân), kiểm soát được quy mô công trình, vốn đầu tư, thẩm định thiết kế dự toán sau này,..., nhằm đảm bảo tính hiệu quả đầu tư vào khu KTQP.

Xây dựng quy hoạch dự án đầu tư vào khu KTQP là tạo dựng một bức tranh hoàn hảo về thực trạng, về nhu cầu đầu tư nhằm thoả mãn được tối đa các nhóm đối tượng, điều cơ bản là mọi người trong cộng đồng đều được tham gia. Các công trình, hạng mục công trình của dự án phải được công bố và tổ chức cho nhân dân các xóm, thôn, bản có công trình bàn bạc và Hội đồng nhân dân xã tham gia ngay từ khâu lập quy hoạch, kế hoạch tổng thể đến việc lựa chọn thứ tự ưu tiên, quy mô, nguồn vốn để xây dựng các công trình. Tuy nhiên do trình học vấn thấp nên sự hiểu biết của người dân có hạn chế nhất định, vì vậy cần thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, chủ đầu tư cần cử cán bộ về tận thôn, bản để phổ biến về các chủ trương, kế hoạch, tuyệt đối tránh tình trạng lợi dụng sự kém hiểu biết của đồng bào để trục lợi.

### **5.2.2. Hoàn thiện công tác thẩm định dự án đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng**

Nghiên cứu khả thi (dự án đầu tư) do tư vấn lập dự án thực hiện, việc ra quyết định đầu tư sẽ do Bộ Quốc phòng quyết định. Do tính chất của các dự án đầu tư vào các khu KTQP sau khi Bộ Quốc phòng ra quyết định đầu tư vào dự án mới tiến hành chọn chủ đầu tư và BQLDA, vì vậy, chức năng thẩm định dự án sẽ thuộc về Bộ Quốc phòng. Việc thẩm định tại Bộ Quốc phòng có thể tiến hành theo hai hướng: (i) Thuê tư vấn thẩm định, trong trường hợp này Bộ Quốc phòng sẽ tổ chức lựa chọn tư vấn trong đó phải đặt ra các yêu cầu đối với tư vấn và kiểm soát quá trình thẩm định; để đảm bảo tính chính xác, khách quan, cạnh tranh nên đấu thầu lựa chọn tư vấn thẩm định, tư vấn thẩm định phải độc lập và tư vấn lập dự án không được thẩm định dự án; (ii) Tự thẩm định, trong trường hợp này cần thành lập một hội đồng thẩm định trong đó lựa chọn những người có đủ năng lực về kỹ thuật, tài chính, kinh tế liên quan đến dự án tham gia thẩm định.

Những nội dung cơ bản của thẩm định các dự án như sự cần thiết phải đầu tư, nghiên cứu nhu cầu, quy mô đầu tư, các công trình, hạng mục công trình cần đầu tư, công nghệ, trang thiết bị cần thiết để thực hiện dự án, nhân lực và quản lý, tổng

đầu tư và hiệu quả đầu tư,..., cần được đề cập trong thẩm định các dự án. Những nội dung này có thể được cụ thể hóa như sau:

**Thẩm định sự cần thiết phải đầu tư:** Trong phần này, bên cạnh những vấn đề cơ bản như tính pháp lý của chủ đầu tư, những yêu cầu của chương trình dự án, cần chú trọng quan tâm đến nhu cầu thực tiễn của dự án như xem xét tới các chương trình dự án liên quan đến dự án đầu tư vào khu KTQP (nhằm tránh đầu tư trùng lặp), tính cấp thiết của các công trình, hạng mục công trình cần đầu tư.

**Thẩm định quy mô nhu cầu (thẩm định thị trường):** Trong phần này, cần tiến hành thẩm định mong muốn của các bên liên quan, đặc biệt là bên thụ hưởng (người dân và chính quyền địa phương) để từ đó xác định quy mô các công trình, hạng mục công trình, trang thiết bị,..., mà dự án đề xuất có hợp lý hay không.

**Thẩm định quy mô dự án:** Quy mô của các dự án đầu tư vào khu KTQP phụ thuộc vào nhiều yếu tố: quy mô thị trường (quy mô nhu cầu), quy mô vốn đầu tư có thể huy động, quy mô các nguồn lực đầu tư (nguyên vật liệu, lao động, trang thiết bị...) và quy mô các nguồn lực khan hiếm khác, trong đó:

$$\text{Quy mô dự án} = \min \left[ \begin{array}{l} \text{Quy mô nhu cầu;} \\ \text{quy mô vốn đầu tư có thể huy động;} \\ \text{quy mô các nguồn lực đầu tư (nguyên vật liệu,} \\ \text{lao động, trang thiết bị...);} \\ \text{quy mô các nguồn lực khan hiếm khác} \end{array} \right] \quad (5.1)$$

**Thẩm định danh mục các công trình, hạng mục công trình, trang thiết bị,..., đầu tư vào khu KTQP (thẩm định sản phẩm đầu tư):** Trong phần này nên đề cập đến các vấn đề:

+ Sự cần thiết của các công trình, hạng mục công trình, trang thiết bị,... được đề xuất trong dự án.

+ Quy mô tối ưu và quy mô đề xuất theo dự án của các công trình, hạng mục công trình, trang thiết bị,...

+ Khả năng sử dụng các công trình, hạng mục công trình, trang thiết bị,... của bên thụ hưởng (người dân và chính quyền địa phương).

+ Các nguồn cung ứng các công trình, hạng mục công trình, trang thiết bị,...

+ Giá cả và chi phí đầu tư cho các công trình, hạng mục công trình, trang



thiết bị,... (mục này sẽ được sử dụng trong thẩm định tổng vốn đầu tư của dự án).

***Thẩm định các nguồn lực đầu vào cơ bản cho dự án:*** Trong phần này cần tiến hành thẩm định về nguồn nhân lực, nguyên, nhiên, vật liệu và một số loại đầu vào cần thiết khác. Việc thẩm định cần tiến hành cho cả giai đoạn đầu tư và giai đoạn vận hành đầu tư.

***Thẩm định năng lực và kinh nghiệm quản lý dự án:*** Trong phần này cần lưu ý đối tượng chịu trách nhiệm về kết quả và hiệu quả dự án là chủ đầu tư và ban quản lý dự án. Nội dung thẩm định có thể đề cập đến:

- + Tính pháp lý của chủ đầu tư và ban quản lý dự án.
- + Kinh nghiệm trong quản lý dự án tương tự như dự án đầu tư vào khu KTQP của chủ đầu tư và ban quản lý dự án (mục này tính bằng năm, số năm càng lớn thì mức độ kinh nghiệm càng cao).
- + Kinh nghiệm của ban quản lý dự án trong hoạt động điều hành (mục này tính bằng năm, số năm càng lớn thì mức độ kinh nghiệm càng cao).
- + Môi trường kiểm soát nội bộ của các bên tham gia quản lý dự án (trong mục này có thể đề cập đến mức độ áp dụng môi trường này: thất bại, hạn chế, tồn tại không chính thống, đã thiết lập một cách chính thống, được xây dựng, ghi chép và kiểm tra thường xuyên. Mức độ áp dụng càng lớn thì năng lực của các bên tham gia quản lý dự án càng cao).
- + Các thành tựu đã đạt được và những thất bại của ban quản lý dự án.
- + Tính khả thi của phương án quản lý dự án được đề xuất và dự toán tài chính (thường do ban quản lý dự án đề xuất).

***Thẩm định tổng đầu tư và hiệu quả tài chính của dự án:*** Để thẩm định tổng đầu tư, chúng ta cần thẩm định dòng tiền của dự án và xác định dòng tiền sau thuế. Những năm dòng tiền sau thuế có giá trị âm cũng đồng nghĩa với việc bổ sung vốn đầu tư. Trên cơ sở đó thẩm định các mục sau:

- + Tổng vốn đầu tư của các năm.
- + Cơ cấu vốn đầu tư của các năm (vốn cố định, vốn hoạt động), cùng với nó là thẩm định nguồn vốn đầu tư tương ứng (ngắn hạn, trung hạn, dài hạn).
- + Thẩm định kế hoạch giải ngân.

+ Thẩm định hiệu quả tài chính và kinh tế (kinh tế - xã hội - môi trường) của dự án.

+ ...

Với các dự án không khả thi (không huy động đủ các nguồn lực, không có khả năng thực hiện, không hiệu quả) sẽ không chấp nhận và đề xuất phương án.

Trên cơ sở thực tiễn hoạt động của các dự án đầu tư vào khu KTQP, luận án đề xuất một nội dung trong thẩm định là nên đặt ra các yêu cầu đối với chủ đầu tư và BQLDA. Thực tiễn kém hiệu quả của hoạt động đầu tư vào một số khu KTQP đã cho thấy năng lực yếu kém của cả chủ đầu tư và BQLDA, vì vậy, khi thẩm định ra quyết định đầu tư cần đưa nội dung thẩm định khả năng thực hiện dự án với cả chủ đầu tư, BQLDA, các nhà thầu tiềm năng và các bên có liên quan khác. Bộ Quốc phòng nên nghiên cứu và từng bước áp dụng phương thức “đấu thầu nội bộ dự án”, trong đó, với từng dự án, lựa chọn tổ chức quân đội có năng lực thực hiện tốt nhất làm chủ đầu tư hoặc BQLDA. Trong trường hợp không chọn được chủ đầu tư hoặc BQLDA đủ năng lực thì cần có các phương án lựa chọn các nhà thầu tư vấn quản lý dự án theo Luật Đầu tư.

### **5.2.3. Hoàn thiện công tác quản lý đầu tư các dự án khu kinh tế quốc phòng**

Mục đích của giải pháp này là nhằm tạo ra các kết quả đầu tư vào khu KTQP đạt được mục tiêu đầu tư với hiệu quả đầu tư cao nhất. Để quản lý tốt đầu tư, có nhiều biện pháp khác nhau. Căn cứ vào tình hình thực tiễn hoạt động đầu tư của các khu KTQP, luận án xin đề xuất một số biện pháp cho quản lý đầu tư đối với các khu KTQP như sau:

#### ***(i) Xây dựng cơ chế quản lý đầu tư đối với các khu KTQP:***

Cơ chế quản lý đầu tư ràng buộc trách nhiệm các bên liên quan đến toàn bộ hoạt động đầu tư, nội dung được đề xuất là:

- BTL quân khu, binh đoàn căn cứ vào tình hình thực tiễn của khu vực mình quản lý sẽ phát hiện vấn đề, xây dựng đề xuất đầu tư và báo cáo Bộ Quốc phòng.

- Bộ Quốc phòng xem xét và ra quyết định cho phép (không cho phép) BTL quân khu, binh đoàn lập dự án khả thi.

- BTL quân khu, binh đoàn tổ chức đấu thầu lựa chọn tư vấn lập dự án.

- Bộ Quốc phòng thẩm định dự án và ra quyết định đầu tư.

- Bộ Quốc phòng lựa chọn chủ đầu tư cho dự án. Trong thời gian trước mắt có một số phương án chủ đầu tư: (i) BTL quân khu, binh đoàn làm chủ đầu tư; (ii) Tỉnh đội làm chủ đầu tư; (iii) Đoàn KTQP làm chủ đầu tư. Trong tương lai, nên chọn các doanh nghiệp quốc phòng trong Bộ Quốc phòng làm chủ đầu tư.

- Mô hình quản lý dự án có thể là chủ đầu tư trực tiếp quản lý dự án hoặc tổ chức chuyên trách quản lý dự án. Việc lựa chọn mô hình nào sẽ do chủ đầu tư chủ động lựa chọn.

- Để kiểm tra, kiểm soát tình hình đầu tư cần lựa chọn một pháp nhân độc lập với chủ đầu tư và ban quản lý dự án tiến hành: (i) Nếu tỉnh đội không là chủ đầu tư và/hoặc BQLDA nên chọn tỉnh đội thực hiện chức năng kiểm soát, giám sát đầu tư; (ii) Nếu tỉnh đội là chủ đầu tư và/hoặc BQLDA thì quân khu hoặc binh đoàn thực hiện chức năng kiểm soát, giám sát đầu tư; (iii) Bộ Quốc phòng thành lập một tổ chức liên ngành (Cục Kế hoạch và Đầu tư, Cục Tài chính, Cục Kinh tế, Cục Doanh trại,...) tiến hành thanh tra, giám sát hàng năm đối với tình hình đầu tư của các dự án. Việc thanh tra, giám sát sẽ được tiến hành bằng việc lựa chọn ngẫu nhiên các dự án đầu tư, với từng dự án sẽ tập trung vào những nội dung cơ bản theo từng thời điểm thực hiện dự án.

- Chủ đầu tư có trách nhiệm báo cáo tình hình thực hiện dự án cho Bộ Quốc phòng, cơ quan kiểm soát, giám sát, thanh tra Bộ Quốc phòng.

**(ii) Áp dụng các biện pháp chống thất thoát và đầu tư sai mục đích.**

Tình trạng chung hiện nay đối với các nguồn vốn thuộc chương trình 135 trong quá trình phân bổ cho các địa phương đã bị thất thoát một phần không nhỏ và khi về địa phương cũng lại bị địa phương bớt xén, đầu tư không đúng mục đích. Nhiều địa phương khi lập dự án để xin cấp vốn đã khai khống rất nhiều các khoản mục đầu tư hoặc tăng thêm quy mô thực tế của các công trình. Mặt khác, một số địa phương đã chuyển nguồn vốn hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng của Nhà nước sang các dự án khác tùy theo tình hình cụ thể của địa phương mình, mặc dù sự chuyển hướng này có đem lại hiệu quả kinh tế - xã hội nhất định. Với các dự án đầu tư vào khu KTQP hiện chưa có một nghiên cứu cụ thể về tình hình thất thoát, lãng phí vốn đầu tư, còn đầu tư sai mục đích hoặc không đúng như mục đích dự án vẫn

xảy ra (trong các chương trước của luận án đã đề cập) nhưng một lần nữa chúng ta cần nhắc lại việc phải đảm bảo quy hoạch phát triển kinh tế xã hội theo quy hoạch chung và quy hoạch cụ thể ở từng khu KTQP. Chính vì thế, vấn đề đặt ra trong công tác quản lý vốn đầu tư phát triển tại các khu KTQP bao gồm cả việc chống thất thoát và đầu tư sai mục đích. Để thực hiện được điều này, chúng ta cần thực hiện đồng bộ những biện pháp sau:

- Hoàn thiện hệ thống sổ sách chứng từ trong việc huy động, phân bổ và sử dụng nguồn vốn đầu tư, tổ chức việc ghi chép đầy đủ, rõ ràng, minh bạch.

- Nâng cao trình độ và phẩm chất của cán bộ làm kế toán ngân sách.

- Thành lập các ban quản lý dự án chuyên trách, có lực lượng cán bộ theo quy định đảm bảo nhiệm vụ.

- Phát huy vai trò của các ban, ngành, đoàn thể quần chúng và nhân dân (các bên có liên quan đối với dự án đầu tư vào khu KTQP) trong công tác quản lý, kiểm tra, giám sát bằng cách có thể cử đại diện tham gia tất cả các công việc trong quản lý đầu tư xây dựng.

**(iii) Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát.**

- Thành lập các đoàn kiểm tra việc thực hiện các dự án đầu tư vào khu KTQP của Bộ Quốc phòng, trưởng đoàn là cán bộ cấp bộ có năng lực quản lý, các thành viên khác của đoàn là các cán bộ có chuyên môn cao trong các ngành.

- Thành lập ban giám sát địa phương nơi có dự án và tạo điều kiện về mặt pháp lý cho ban giám sát hoạt động, hướng dẫn cán bộ ở địa phương những phương pháp giám sát có hiệu quả như: mở sổ nhật ký theo dõi công trình, giám sát từ việc nhập vật tư,..., đến việc nghiệm thu thanh quyết toán công trình. Khi thấy việc thực hiện công trình có vấn đề không đảm bảo mà không có khả năng giải quyết thì địa phương có thể có văn bản đề nghị trực tiếp với đoàn kiểm tra của bộ, quân khu, binh đoàn tới xem xét, giải quyết.

Ngoài ra, các bộ phận chuyên ngành trong Bộ Quốc phòng, quân khu, binh đoàn cũng cần tăng cường kiểm tra, quản lý chất lượng công trình, các cơ quan giúp đỡ ban quản lý dự án để nắm bắt tình hình chất lượng công trình, hạng mục công trình trong dự án.

**(iv) Khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong quá trình xây dựng**

### **và giám sát thi công.**

Thực hiện tốt nguyên tắc dân chủ, công khai trong xây dựng các công trình, hạng mục công trình ở từng khâu của quá trình đầu tư được giao theo kế hoạch hàng năm. Công khai dự toán thiết kế các công trình cho địa phương và cộng đồng dân cư (người thụ hưởng) để làm căn cứ kiểm tra, giám sát. Dự toán từng công trình phải bóc tách rõ khối lượng mà lao động phổ thông của địa phương có khả năng thực hiện như đào đất, khai thác gỗ, đá, cát, sỏi, vận chuyển nguyên vật liệu,... và thông báo công khai để các địa phương biết và đăng ký cho dân tham gia. Trong các công trình nhà nước và nhân dân cùng làm cần phải làm rõ người dân địa phương đóng góp cái gì, tài chính thế nào, bao nhiêu, ngày công ra sao, phần hỗ trợ của nhà nước chiếm tỷ lệ bao nhiêu? Chủ đầu tư chỉ nên ký với các nhà thầu phân lao động kỹ thuật, còn phân lao động phổ thông thì dành cho lao động tại địa phương để có thêm thu nhập hoặc khuyến khích các nhà thầu cam kết sử dụng lao động tại địa phương. Khi triển khai đầu tư, các thông số kỹ thuật cơ bản đều phải được công bố rộng rãi cho nhân dân cùng biết để cùng tham gia theo dõi quản lý và giám sát như: tổng vốn đầu tư, chiều dài đường, độ rộng, chiều dày bao nhiêu,...

#### **5.2.4. Xúc tiến công tác quản lý sau đầu tư các dự án khu kinh tế quốc phòng**

Kết quả đầu tư vào các khu KTQP chỉ thành hiện thực nếu sau khi đầu tư các kết quả đó được sử dụng một cách có hiệu quả. Điều này phụ thuộc vào các công tác chuẩn bị ngay từ khi các dự án đầu tư vào các khu KTQP đang được triển khai. Như đã trình bày ở các chương trước, hiện nay các dự án đều chưa triển khai các hoạt động này. Luận án đề xuất giải pháp xúc tiến công tác quản lý sau đầu tư. Công tác này bao gồm nhiều hoạt động khác nhau nhưng chủ yếu là nâng cao năng lực cho bên tiếp nhận dự án. Những hoạt động này bao gồm:

- Xác định đối tượng được chuyển giao dự án, nghiên cứu nhu cầu nâng cao năng lực cho bên được chuyển giao dự án.

- Tiến hành đào tạo cho các cán bộ sẽ quản lý. Tăng đầu tư cho hoạt động đào tạo, trong đó tập trung đào tạo cho người thụ hưởng (người dân khu vực dự án) và cán bộ cấp huyện, xã về dự án và tham gia quản lý dự án:

- + Việc đào tạo người dân nên theo một quy trình: (i) Xây dựng chương trình

chuẩn phù hợp với đối tượng người dân; (ii) Lựa chọn những người dân địa phương có kinh nghiệm để tiến hành đào tạo thử nghiệm; (iii) Rút kinh nghiệm và tiến hành đào tạo mở rộng. Có thể sử dụng ngay những người dân đã được đào tạo thử nghiệm làm hạt nhân cho đào tạo mở rộng. Với đồng bào dân tộc, việc có một bộ giáo trình đơn giản đã dịch ra tiếng dân tộc là rất cần thiết. Bên cạnh giáo trình là việc xuất bản các tờ rơi theo tiếng dân tộc để phát cho từng người dân.

+ Việc đào tạo cán bộ huyện, xã (trong nhiều trường hợp cả các cán bộ cấp tỉnh) theo các nội dung quản lý và tham gia quản lý dự án ở cả ba giai đoạn đầu tư (tiền đầu tư, đầu tư, vận hành các kết quả đầu tư). Việc đào tạo nên được tiến hành theo quy trình: (i) Xác định nhu cầu đào tạo gồm số lượng và nội dung đào tạo; (ii) Lựa chọn nội dung đào tạo phù hợp; (iii) Lựa chọn đội ngũ giảng viên phù hợp; (iv) Tổ chức đào tạo. Việc đào tạo nên có cấp chứng chỉ, với những học viên không đủ năng lực thì không phân công các công việc quản lý hoặc tham gia quản lý dự án.

+ Công tác đào tạo cần được kiểm soát, giám sát một cách chặt chẽ. Cần xây dựng một cơ chế kiểm soát, giám sát trong đó bộ phận kiểm soát, giám sát hoàn toàn độc lập với bộ phận quản lý và việc kiểm soát, giám sát phải tiến hành đến từng người dân.

+ Căn cứ vào tình hình cụ thể của từng địa phương để đưa ra các phương pháp đào tạo, cần chú ý đến vấn đề người dân không biết chữ, việc hướng dẫn phải đơn giản và trong trường hợp này phải có cán bộ dự án liên tục ở địa phương để hướng dẫn dân.

Bên cạnh việc nâng cao năng lực cho bên thụ hưởng cần có các quy chế về sử dụng, duy tu, bảo dưỡng các công trình, hạng mục đầu tư để có thể kéo dài tuổi thọ các kết quả đầu tư, để các kết quả này có thể phát huy lâu dài.

Giai đoạn đầu, khi năng lực của bên thụ hưởng còn thấp, cần có sự phối hợp giữa chủ đầu tư với bên thụ hưởng để khai thác tốt các hạng mục đầu tư. Các quân khu, binh đoàn có thể giao cho các đoàn KTQP tiến hành các hoạt động này một số năm cho đến khi bên thụ hưởng có thể làm chủ hoàn toàn thì sẽ bàn giao toàn bộ.

### **5.2.5. Nâng cao năng lực các đoàn kinh tế quốc phòng, giao chức năng chủ đầu tư và/hoặc quản lý dự án cho các đoàn kinh tế quốc phòng**

Qua phân tích ở các chương trước chúng ta thấy rằng các đoàn KTQP ở gần

địa điểm dự án (gần dân), được giao những chức năng nhiệm vụ gắn với các yêu cầu của dự án và trên thực tế, nhiều đoàn KTQP được ủy nhiệm làm các công việc của các dự án. Tuy nhiên, tính năng động, chủ động của các đoàn KTQP chưa cao, có nhiều lý do liên quan trong đó chủ yếu là:

- Các đoàn KTQP chưa được chủ động trong hoạt động quản lý và thực hiện các dự án. Lý do chính vì các đoàn KTQP chưa được giao chức năng chủ đầu tư.
- Hệ thống quản lý nhiều tầng, nấc không cần thiết khiến bộ máy quản lý trở nên cồng kềnh, kém hiệu lực.
- Các đoàn KTQP chưa được chuẩn hóa thành các đơn vị làm kinh tế chuyên nghiệp.

Mặc dù trong Quy chế hoạt động của đoàn KTQP có ghi rõ: “Tùy theo năng lực và điều kiện cụ thể, đoàn KTQP có thể là chủ dự án hoặc tham gia quản lý dự án khu KTQP” [27, điều 10] và “Đoàn KTQP có đủ năng lực quản lý dự án theo yêu cầu của pháp luật thì được giao làm chủ dự án, có trách nhiệm quản lý và thực hiện dự án khu KTQP, đồng thời là chủ đầu tư dự án” [27, điều 10].

Nhưng trên thực tế chỉ có 4/15 đoàn KTQP được giao trách nhiệm quản lý dự án, chỉ có 3 đoàn được giao trách nhiệm chủ đầu tư, điều này cho thấy: (i) Năng lực quản lý của các đoàn KTQP đang còn yếu; (ii) Quy định còn chưa được chính thức hóa trong đó cần coi đoàn KTQP làm chủ đầu tư là yêu cầu ưu tiên, các đối tượng khác làm chủ đầu tư chỉ trừ khi đoàn KTQP không thể thực hiện được việc này.

Vì vậy, đầu tư vào các khu KTQP cần quan tâm đến việc đầu tư nâng cao năng lực các đoàn KTQP, trong đó cần đầu tư:

- Xây dựng nhà ở, nơi làm việc cho các đoàn KTQP. Trang bị đầy đủ các phương tiện cần thiết cho việc quản lý và triển khai các dự án cho các đoàn KTQP.
- Đào tạo chuyên môn dự án và quản lý dự án cho các cán bộ, chiến sỹ các đoàn KTQP.

Nên tạo cơ chế các đoàn KTQP theo mô hình dự án. Khi có dự án đầu tư vào một khu KTQP nào đó thì hình thành một đoàn tương ứng.

### **5.2.6. Xây dựng hệ thống tiêu thức và phương pháp đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng**

Một trong số những nguyên nhân khiến việc quản lý đầu tư vào khu KTQP

gặp khó khăn là thiếu các chuẩn mực cần thiết trong việc ra quyết định đầu tư và đánh giá kết quả đầu tư. Trong các chuẩn mực, các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư được coi là quan trọng nhất. Mặc dù các chỉ tiêu này đã được áp dụng ở các mức độ khác nhau đối với từng dự án đầu tư vào khu KTQP nhưng có thể thấy việc đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP hiện nay chưa đạt yêu cầu của quản lý đầu tư. Hệ thống các chỉ tiêu và phương pháp đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP đã được tác giả trình bày cụ thể ở chương 2 và chương 4. ở đây chúng ta chỉ đề cập đến việc áp dụng chúng cho thực tiễn đầu tư vào các khu KTQP như thế nào.

Về hệ thống các chỉ tiêu, đầu tư vào khu KTQP vẫn tuân thủ các yêu cầu đánh giá hiệu quả đầu tư nói chung nghĩa là bao gồm các tiêu thức đánh giá hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế nhưng có tính đến đặc thù của loại hình đầu tư.

Trước hết, với các tiêu thức đánh giá hiệu quả tài chính. Các tiêu thức này được sử dụng trong trường hợp các hoạt động đầu tư vào khu KTQP mang lại lợi nhuận (hoặc cho chủ đầu tư, hoặc cho người thụ hưởng hay cho cả hoạt động đầu tư nói chung). Các tiêu thức này được cụ thể hoá cho từng giai đoạn đầu tư. Chúng ta có thể áp dụng trong từng giai đoạn theo bảng 5.2 “Hệ thống tiêu thức đánh giá hiệu quả tài chính của đầu tư vào khu KTQP”. Theo bảng này, các tiêu thức được áp dụng trong giai đoạn tiền đầu tư bao gồm: NPV, IRR, thời gian thu hồi vốn, tỷ lệ lợi ích trên chi phí,..., các tiêu thức này kết hợp với các tiêu thức đánh giá khả năng huy động vốn và năng lực quản lý dự án sẽ giúp chúng ta xác định được tính khả thi và ra quyết định có nên đầu tư vào công trình, hạng mục công trình thậm chí một dự án khu KTQP hay không.

**Bảng 5.2. Hệ thống tiêu thức đánh giá hiệu quả tài chính của đầu tư vào khu KTQP**

<b>Giai đoạn đầu tư</b>	<b>Các tiêu thức chủ yếu</b>	<b>Sử dụng cho hoạt động quản lý đầu tư</b>	<b>Đơn vị sử dụng</b>
Tiền đầu tư	NPV, IRR, thời gian thu hồi vốn, tỷ lệ lợi ích trên chi phí.	- Lập dự án đầu tư vào khu KTQP. - Thẩm định dự án đầu tư vào khu KTQP.	Cơ quan, tổ chức lập (thường là tư vấn) hoặc thẩm định dự án đầu tư (thường là BTL quân khu, binh đoàn) vào khu KTQP.



Đầu tư	Suất vốn đầu tư (So sánh giữa thực tế đầu tư và suất vốn đầu tư); Các tiêu thức giai đoạn tiền đầu tư.	- Đánh giá thực tế đầu tư so với yêu cầu đặt ra về chi phí đầu tư. - Đánh giá kết quả đầu tư (căn cứ vào triển vọng phát huy tác động của kết quả đầu tư).	- Ban quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP. - Chủ đầu tư (thường là BTL quân khu, binh đoàn).
Vận hành các kết quả đầu tư	Mức độ và thời gian sử dụng kết quả đầu tư.	- Đánh giá tính hợp lý, bất hợp lý cũng như hiệu quả sử dụng các kết quả đầu tư.	- Đơn vị thụ hưởng (thường là chính quyền địa phương), đơn vị quân đội phối hợp quản lý sau đầu tư (thường là đoàn KTQP). - Chủ đầu tư và Bộ Quốc phòng (nhằm phát huy tối đa kết quả đầu tư, rút kinh nghiệm cho các dự án tiếp theo).

Để xác định hiệu quả tài chính theo các tiêu thức này cần xác định được lợi ích và chi phí tài chính cũng như thời gian phát huy tác dụng của kết quả đầu tư. Với các dự án đầu tư vào khu KTQP (do quân đội làm chủ đầu tư), việc tính toán lợi ích và chi phí được xác định căn cứ vào phần lợi ích tăng thêm và chi phí tăng thêm do hoạt động đầu tư tạo ra. Việc tính toán sẽ tiến hành cho từng năm và trên cơ sở các công thức tính toán ở chương 2 để xác định hiệu quả tài chính của hoạt động đầu tư.

Các tiêu thức này được sử dụng cho quá trình lập và thẩm định dự án đầu tư vào khu KTQP và vì vậy đối tượng chính áp dụng các tiêu thức này là cơ quan, tổ chức lập (thường là tư vấn) hoặc thẩm định dự án đầu tư (thường là BTL quân khu, binh đoàn) vào khu KTQP. Các cơ quan, tổ chức tư vấn thường có đủ kiến thức khi sử dụng các tiêu thức này nhưng lại có nhiều khó khăn trong việc thu thập dữ liệu lợi ích và chi phí. BTL quân khu, binh đoàn thường chưa có đủ kiến thức để thẩm định các dự án thông qua các tiêu thức này vì vậy việc đào tạo, cập nhật kiến thức cho các bộ phận chức năng của các quân khu, binh đoàn là cần thiết.

Để đánh giá hiệu quả đầu tư trong giai đoạn đầu tư, chúng ta cần so sánh giữa chi phí đầu tư thực tế với chi phí đầu tư định mức. Định mức này được xây

dựng căn cứ vào suất vốn đầu tư tính đến thực tế của địa phương nơi thực hiện dự án. Nếu chi phí thực tế giảm đi nhưng chất lượng và thời gian vẫn đảm bảo yêu cầu đồng nghĩa với việc giai đoạn đầu tư có hiệu quả. Việc đánh giá sẽ thuận lợi nếu xây dựng được hệ thống các bảng biểu thu thập số liệu đầu vào cho phân tích, đánh giá. Có thể theo mẫu của bảng “Đánh giá hiệu quả đầu tư giai đoạn đầu tư của dự án đầu tư vào khu KTQP X”.

**Bảng 5.3. Đánh giá hiệu quả đầu tư giai đoạn đầu tư của dự án đầu tư vào khu KTQP X**

Tên công trình hoặc hạng mục công trình	Tổng mức đầu tư (A)	Tổng chi phí đầu tư thực tế (B)	Tiết kiệm (B – A)

Nếu hoạt động đầu tư đảm bảo yêu cầu chất lượng theo đúng thời gian, tiến độ thì việc xác định hiệu quả sẽ bằng hiệu quả giai đoạn tiền đầu tư cộng với hiệu quả giai đoạn này (phần tiết kiệm). Nhưng nếu không đạt về chất lượng, thời gian, tiến độ thì cần đánh giá mức độ thiệt hại do các nguyên nhân này gây ra và từ đó hiệu quả đầu tư sẽ giảm đi tương ứng.

Việc đánh giá hiệu quả đầu tư trong giai đoạn đầu tư đòi hỏi phải có suất vốn đầu tư chính xác, hợp lý cho từng khu KTQP. Hiện nay các dự án đầu tư vào khu KTQP đều căn cứ vào định mức của các địa phương, nhiều địa phương không có định mức, nhiều địa phương tuy có định mức nhưng lại không phù hợp với điều kiện cụ thể của khu KTQP. Nên chăng với các dự án khu KTQP cần có tiến hành khảo sát, nghiên cứu và xây dựng hệ thống định mức riêng có tính đến điều kiện cụ thể của địa bàn dự án. Định mức này được xây dựng từ khâu lập dự án làm cơ sở cho việc đánh giá trong tương lai.

Đối tượng chính xác định hiệu quả trong giai đoạn này là ban quản lý dự án (cung cấp thông tin về tình hình thực hiện đầu tư) và chủ đầu tư (tính toán hiệu quả đầu tư).

Để tính hiệu quả đầu tư trong giai đoạn vận hành các kết quả đầu tư, chúng ta

căn cứ vào mức độ sử dụng các kết quả đầu tư (công trình, hạng mục công trình). Ví dụ, có thể theo công suất sử dụng so với công suất thiết kế. Nếu công suất sử dụng đạt bằng công suất thiết kế thì không có thiệt hại. Trong trường hợp mức độ sử dụng thấp hơn thì chúng ta tính phần thiệt hại này vào hiệu quả đầu tư. Phần thiệt hại này sẽ bằng:

$$\text{Vốn đầu tư thực hiện} \times (1 - \text{mức độ sử dụng kết quả đầu tư}) \quad (5.2)$$

Đối với hiệu quả kinh tế (kinh tế - xã hội - môi trường) nên từng bước áp dụng các tiêu thức như giá trị sản phẩm thuần túy gia tăng (NVA); tác động phân phối thu nhập và công bằng; tác động đến lao động và việc làm; tiết kiệm và tăng nguồn ngoại tệ; tác động tăng khả năng cạnh tranh quốc tế; tác động đến môi trường sinh thái,..., để chuẩn hoá dần các dự án đầu tư vào khu KTQP (nội dung các tiêu thức này đã được đề cập ở chương 2). Tuy nhiên, với các dự án đầu tư vào khu KTQP cần tính hiệu quả công tác xoá đói giảm nghèo và hiệu quả ANQP.

Hiệu quả xoá đói giảm nghèo được xác định trên cơ sở công thức sau:

$$\frac{(\text{Số hộ thoát đói nghèo} \times \text{hệ số } \alpha \times (\text{suất đầu tư cho 1 hộ thoát đói nghèo})}{\text{Tổng vốn đầu tư vào khu KTQP}} \quad (5.3)$$

Hệ số  $\alpha$  cần được xác định cho từng địa bàn cụ thể các khu KTQP. Địa bàn càng khó khăn thì chi phí đầu tư càng lớn, hệ số  $\alpha$  càng cao. Điều kiện bình thường hệ số  $\alpha$  bằng 1. Suất đầu tư cho một hộ thoát đói nghèo có thể căn cứ vào chuẩn áp dụng cho Việt nam của WB và bằng 800 USD.

Với hiệu quả ANQP, luận án đề xuất phương án tính trên cơ sở hình thành lực lượng dân quân tự vệ địa phương thay thế quân chính quy như sau:

$$\frac{(\text{Số quân chính quy giảm đi} \times \text{chi phí cho một quân chính quy})}{\text{Đầu tư cho khu KTQP}} \quad (5.4)$$

Nếu chi phí đầu tư đã tính trong hiệu quả xoá đói giảm nghèo thì sẽ không tính vào nữa và phần  $(\text{Số quân chính quy giảm đi} \times \text{chi phí cho một quân chính quy})$  sẽ cộng thêm vào hiệu quả xoá đói giảm nghèo thành hiệu quả chung của đầu tư vào khu KTQP.

### **5.2.7. Hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư vào các khu kinh tế quốc phòng**

Theo trình bày ở các chương trước, thực chất đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư vào các dự án và vì vậy để hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư vào các khu KTQP cần hoàn thiện các bước, các giai đoạn của quá trình quản lý. Luận án đề

xuất giải pháp quản lý đồng bộ theo một quy trình quản lý khép kín nhằm có thể áp dụng hệ thống quản lý chất lượng đồng bộ hoặc ISO cho hoạt động đầu tư từ việc thu thập thông tin ban đầu cho đến kết thúc đầu tư.

**Bảng 5.4. Hoàn thiện quy trình quản lý đầu tư vào khu KTQP**

STT	Lưu đồ	Trách nhiệm thực hiện	Đơn vị phối hợp thực hiện
1	Thông tin ban đầu.	Cục Kinh tế/Bộ Quốc phòng, BTL quân khu, binh đoàn.	Chính quyền và người dân các địa phương.
2	Nghiên cứu cơ hội đầu tư.	BTL các quân khu, binh đoàn.	Chính quyền và người dân các địa phương.
3	Quyết định lập dự án.	Bộ Quốc phòng.	BTL các quân khu, binh đoàn.
4	Đấu thầu lựa chọn tư vấn lập dự án.	Chủ đầu tư (BTL các quân khu, binh đoàn...).	Đoàn KTQP.
5	Lập dự án.	Nhà thầu tư vấn lập dự án.	Chính quyền và người dân các địa phương; đoàn KTQP, các quân khu, binh đoàn.
6	Thẩm định nội bộ dự án.	Nhà thầu tư vấn lập dự án.	
7	Thông qua dự án được lập để bàn giao cho chủ đầu tư.	Người có thẩm quyền của đơn vị lập dự án.	
8	Chọn tư vấn thẩm định dự án	Chủ đầu tư.	Bộ Quốc phòng, các bộ ngành liên quan.
9	Thành lập hội đồng thẩm định dự án.	Chủ đầu tư.	Các đối tượng được chọn làm tư vấn thẩm định.
10	Thẩm định dự án.	Hội đồng thẩm định dự án.	
11	Thông qua dự án và ra quyết định đầu tư.	Bộ Quốc phòng. Chủ đầu tư.	
12	Nghiên cứu triển khai dự án.	Chủ đầu tư Các bộ phận, đơn vị liên quan.	Chính quyền và người dân địa phương; Các bộ, ngành liên quan.
13	Chọn ban quản lý dự án.	Chủ đầu tư Bộ Quốc phòng.	
14	Xin thoả thuận địa điểm, mục tiêu đầu tư.	Ban quản lý dự án.	Các cơ quan, đơn vị có liên quan.

15	thoả thuận đầu tư.	Cấp thẩm quyền theo quy định.	Chính quyền và người dân địa phương; Các bộ, ngành liên quan.
16	Lập báo cáo đầu tư (xây dựng, triển khai các hạng mục...).	Ban quản lý dự án	
17	Cho phép đầu tư.	Chủ đầu tư.	
18	Quy hoạch chi tiết.	Ban quản lý dự án, nhà thầu	Chính quyền và người dân địa phương; Các bộ, ngành liên quan.
19	Quyết định.	Cấp có thẩm quyền theo quy định.	
20	Lập kế hoạch đầu tư dự án.	Ban quản lý dự án.	
21	Thông qua kế hoạch đầu tư dự án.	Chủ đầu tư.	
22	Lập kế hoạch đấu thầu dự án	Ban quản lý dự án.	
23	Thông qua kế hoạch đấu thầu dự án.	Chủ đầu tư	
24	Xin giao đất, mặt bằng dự án.	Ban quản lý dự án.	Các cơ quan, đơn vị có liên quan.
25	Chọn nhà thầu tư vấn thiết kế kỹ thuật.	Ban quản lý dự án Chủ đầu tư.	
26	Khảo sát xây dựng phục vụ thiết kế kỹ thuật.	Nhà thầu tư vấn thiết kế được chọn.	
27	Lập hồ sơ thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán: san nền, hạ tầng kỹ thuật và các hạng mục công trình...	Nhà thầu tư vấn thiết kế được chọn.	
28	Xác định phương án đầu tư, đấu thầu phù hợp với điều kiện cụ thể.	Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư.	Chính quyền và người dân các địa phương; đoàn KTQP.
29	Tổ chức đấu thầu (hoặc chọn thầu) thi công các gói thầu.	Ban quản lý dự án, Chủ đầu tư.	Đoàn KTQP.
30	Thông qua kết quả đấu thầu.	Chủ đầu tư.	

31	Ký hợp đồng thực hiện các gói thầu.	Chủ đầu tư.	
32	Tổ chức quản lý việc thực hiện các gói thầu.	Ban quản lý dự án.	Chính quyền và người dân các địa phương.
33	Xây dựng phương án quản lý sau dự án.	Ban quản lý dự án.	Người dân, chính quyền địa phương và các bên liên quan khác.
34	Bảo hành, bảo trì công trình, hạng mục công trình.	Các nhà thầu, Ban quản lý dự án.	Người dân, chính quyền địa phương.
35	Theo dõi thực hiện đầu tư, lập báo cáo.	Tư vấn giám sát, Chủ đầu tư.	Đoàn KTQP, người dân, chính quyền địa phương.
36	Đánh giá thực hiện, tổng kết dự án đầu tư.	Ban quản lý dự án.	Đoàn KTQP, người dân, chính quyền địa phương, các cơ quan chuyên môn của Bộ Quốc phòng.
37	Kết thúc dự án, bàn giao dự án cho đơn vị quản lý sau dự án.	Chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, Đơn vị quản lý sau dự án.	Đoàn KTQP, người dân, chính quyền địa phương; Các bộ, ngành liên quan.

Do quy mô đầu tư vào các khu KTQP không lớn (trong tổng thể các hoạt động của Bộ Quốc phòng), vì vậy tỷ trọng công việc của Bộ Quốc phòng giành cho quản lý đầu tư vào các khu KTQP là không lớn, tuy nhiên muốn quản lý có hiệu quả Bộ Quốc phòng cần có một bộ phận chuyên trách nhằm hỗ trợ cho Bộ quản lý các dự án. Luận án đề xuất việc thành lập bộ phận chuyên trách quản lý các dự án đầu tư (bộ phận chuyên trách) vào các khu KTQP trực thuộc Bộ Quốc phòng với những chức năng chủ yếu sau:

- Dự thảo các quy chế, quy trình và hướng dẫn về nghiệp vụ quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP.

- Phối kết hợp với các tổ chức, bộ phận chức năng khác thu thập dữ liệu nhằm tham mưu cho Bộ Quốc phòng trong việc lập các dự án đầu tư vào khu KTQP (như hướng dẫn lập hồ sơ mời thầu tư vấn lập dự án, tổ chức đấu thầu, đánh giá hồ sơ dự thầu, lựa chọn tư vấn lập dự án, phối hợp và kiểm soát công tác lập dự án của tư vấn,...).

- Phối kết hợp với các tổ chức, bộ phận chức năng khác trong Bộ Quốc phòng tiến hành thẩm định các dự án đầu tư vào khu KTQP được các tư vấn lập. Về mặt nguyên tắc, chủ đầu tư sẽ chịu trách nhiệm chính trong việc thẩm định các dự án. Tuy nhiên, do năng lực của các chủ đầu tư còn nhiều hạn chế trong quản lý các dự án dạng đầu tư vào khu KTQP, việc tư vấn và tham gia trong thẩm định các dự án từ phía Bộ Quốc phòng đối với các chủ đầu tư là cần thiết. Bộ phận chuyên trách cần thu thập, quản lý, cung cấp thông tin phục vụ công tác thẩm định, tổ chức kiểm tra công tác thẩm định của các chủ đầu tư.

- Phối kết hợp với các tổ chức, bộ phận chức năng khác thu thập dữ liệu nhằm tham mưu cho Bộ Quốc phòng trong quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP. Bộ phận chuyên trách có thể tổ chức xây dựng các chiến lược phòng ngừa và xử lý rủi ro trong hoạt động đầu tư vào các khu KTQP, dự thảo các văn bản, quy định của Bộ Quốc phòng liên quan đến phòng ngừa và xử lý rủi ro, tổng hợp tình hình thực tế đầu tư của các dự án để đề xuất phương án xử lý cho Bộ Quốc phòng và các chủ đầu tư.

- Làm đầu mối và phối kết hợp với các tổ chức, bộ phận chức năng khác trong và ngoài Bộ Quốc phòng tổ chức chỉ đạo đầu tư thử nghiệm đối với các dự án dạng tương tự như dự án đầu tư vào khu KTQP nhằm từng bước hình thành mô hình đầu tư chuẩn giúp cho các quân khu, binh đoàn chủ động triển khai các dự án tương tự.

- Nghiên cứu, đề xuất cải tiến nội dung, quy trình, phương pháp quản lý các dự án đầu tư vào khu KTQP.

- Phối kết hợp với các tổ chức, bộ phận chức năng khác kiểm tra, kiểm soát việc thực hiện các dự án đầu tư vào các khu KTQP.

Hiện nay, một số chức năng trên được nhiều cơ quan tham gia (Cục Kinh tế, Cục Kế hoạch và Đầu tư, Cục Tài chính, Cục Doanh trại) và các cơ quan khác trong và ngoài Bộ Quốc phòng, việc điều phối chung các hoạt động của các cơ quan trên là cần thiết nhằm giúp cho hoạt động đầu tư thực hiện đúng mục tiêu, đảm bảo hiệu quả và vì vậy việc hình thành bộ phận chuyên trách là cần thiết.

\*

\* \*

Mục đích của chương là đề xuất các giải pháp hoàn thiện hoạt động đầu tư vào khu KTQP, theo đó chương được kết cấu bởi hai phần chính là (i) Định hướng đầu tư phát triển các khu KTQP và (ii) Một số giải pháp hoàn thiện hoạt động đầu tư vào khu KTQP.

Trong định hướng đầu tư phát triển các khu KTQP, luận án đã khẳng định trong tương lai, nhu cầu các dự án đầu tư vào khu KTQP còn lớn, đây là yêu cầu tất yếu trong đòi hỏi đảm bảo an ninh, quốc phòng trên cơ sở phát triển kinh tế, xã hội, môi trường ở các vùng biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn và vì vậy cần có các giải pháp hữu hiệu nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Để định hướng các giải pháp, chúng ta cần nhận thức đúng về đầu tư vào khu KTQP, xác định vai trò của quân đội trong khu KTQP, tiến hành phân tích SWOT khi quân đội tham gia các hoạt động đầu tư và từ đó định hướng các giải pháp. Về nhận thức, cần quan niệm đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư cho hàng hóa công cộng và vì vậy cần luật hóa hoạt động đầu tư vào các khu KTQP, trong đó xác định tỷ lệ ngân sách đầu tư cho các khu KTQP và xây dựng cơ chế quản lý đầu tư vào các khu KTQP như quy chế quản lý các dự án đầu tư phát triển khác có tính đến yếu tố an ninh, quốc phòng. Trong phân tích SWOT khi quân đội tham gia các hoạt động đầu tư vào khu KTQP, luận án đã đề cập khá chi tiết những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội, thách thức trong đó nhấn mạnh đến các lợi thế của quân đội như gần dự án, gần dân, có thể tận dụng những nguồn lực của quân đội cho các dự án, tuy nhiên, những điểm yếu cần khắc phục nếu quân đội quản lý đầu tư vào khu KTQP cũng được nêu lên, trong đó nổi bật là sự không chuyên nghiệp, cơ chế chỉ huy và phục tùng thường hạn chế tính năng động, sáng tạo trong quản lý đầu tư,... Từ phân tích SWOT, luận án đã định hướng các giải pháp đầu tư vào khu KTQP theo ba giai đoạn của hoạt động đầu tư, trong đó cần tập trung cho các giải pháp ở giai đoạn tiền đầu tư (khâu yếu nhất trong đầu tư hiện nay) sau đó là đầu tư và vận hành các kết quả đầu tư.

Những giải pháp chính được đề cập trong luận án bao gồm: Xây dựng quy hoạch phát triển các khu KTQP, hoàn thiện công tác thẩm định dự án, hoàn thiện công tác quản lý đầu tư, xúc tiến công tác quản lý sau đầu tư, nâng cao năng lực các đoàn KTQP, giao chức năng chủ đầu tư và/hoặc quản lý dự án cho các đoàn KTQP, hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư vào các khu KTQP.

Với giải pháp quy hoạch khu KTQP, bên cạnh coi quy hoạch khu KTQP phải phù hợp với nội dung quy hoạch vùng, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội tuyến biên giới của Chính phủ và được sự chấp thuận của chính quyền địa phương có



thẩm quyền. Quy mô đầu tư vào các khu KTQP được xác định trên cơ sở kế hoạch bố trí, sắp xếp, ổn định dân cư và phù hợp với mục tiêu xoá đói, giảm nghèo trong vùng dự án. Luận án đã làm rõ cần đổi mới quy trình xây dựng quy hoạch dự án, theo đó nên quy hoạch theo hướng từ dưới lên thay cho cách từ trên xuống truyền thống từ trước tới nay để có được các quy hoạch phù hợp với điều kiện cụ thể của từng khu KTQP. Từ đổi mới nhận thức, công tác quy hoạch khu KTQP sẽ đổi mới phương pháp quy hoạch, luận án đề xuất phương pháp phi đơn vị tương đối phù hợp cho việc quy hoạch đầu tư các khu KTQP hiện nay. Nhờ phương pháp này, có được thứ tự ưu tiên phát triển các khu KTQP, với từng khu KTQP có được thứ tự ưu tiên đầu tư các công trình, hạng mục công trình cho phù hợp với điều kiện cụ thể của mình. Ngoài ra luận án còn xác định rõ đối với quy hoạch khu KTQP cần có các quy hoạch và định hướng phát triển theo vùng một cách chi tiết, xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn mang tính đặc thù riêng các dự án đầu tư vào khu KTQP, thực hiện công khai, dân chủ ngay từ khâu quy hoạch, lập dự án.

Với giải pháp hoàn thiện công tác thẩm định dự án, luận án đã làm rõ những hoạt động mà Bộ Quốc phòng cần tiến hành để đảm bảo các yêu cầu của công tác thẩm định và những nội dung cần thẩm định như sự cần thiết phải đầu tư, nghiên cứu nhu cầu, quy mô đầu tư, các công trình, hạng mục công trình cần đầu tư, công nghệ, trang thiết bị cần thiết để thực hiện dự án, nhân lực và quản lý, tổng đầu tư và hiệu quả đầu tư,... Giải pháp này nhằm giúp cho Bộ Quốc phòng có được quyết định đầu tư đúng vào các khu KTQP.

Với giải pháp hoàn thiện công tác quản lý đầu tư, luận án đề xuất một số biện pháp cụ thể như xây dựng cơ chế quản lý đầu tư đối với các khu KTQP nhằm ràng buộc quyền lợi và trách nhiệm của các bên có liên quan trong đầu tư vào khu KTQP, áp dụng các biện pháp chống thất thoát lãng phí và đầu tư sai mục đích, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong quá trình xây dựng và giám sát thi công,... những biện pháp này đều nhằm mục tiêu sử dụng một cách có hiệu quả nguồn vốn ngân sách nhà nước giao cho Bộ Quốc phòng đầu tư vào khu KTQP.

Giải pháp xúc tiến công tác quản lý sau đầu tư đã đề cập đến những công tác cần tiến hành để có thể sử dụng có hiệu quả các kết quả đầu tư. Trong đó tập trung vào nâng cao năng lực bên thụ hưởng, vấn đề duy tu, bảo dưỡng các công trình, hạng mục công trình đã đầu tư và sự phối hợp giữa các bên (đặc biệt là đoàn KTQP với chính quyền và nhân dân địa phương) trong khai thác kết quả đầu tư.

Đoàn KTQP với các ưu thế của mình như gần địa điểm dự án, được giao

nhiều hoạt động gắn với các yêu cầu của dự án. Trên thực tế, nhiều đoàn KTQP đã thực hiện chức năng quản lý và thực hiện dự án, tuy nhiên, do không được làm chủ đầu tư nên hoạt động của các đoàn KTQP mất đi sự chủ động sáng tạo, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả các dự án. Luận án đề xuất giải pháp giao chức năng chủ đầu tư và/hoặc quản lý dự án cho các đoàn KTQP và đi cùng với nó là nâng cao năng lực cho các đoàn KTQP.

Các dự án đầu tư vào khu KTQP ban đầu là một nhiệm vụ tình thế đối với quân đội nhưng quá trình phát triển các khu KTQP ở Việt Nam trong thời gian qua đã khẳng định vị trí của khu KTQP và vai trò lâu dài của quân đội đối với loại hình đầu tư này. Muốn ra quyết định đầu tư vào một khu KTQP hay lựa chọn phương án đầu tư vào khu KTQP phù hợp đòi hỏi phải xác định được hiệu quả đầu tư. Luận án đã đề xuất giải pháp xây dựng hệ thống tiêu thức và phương pháp đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu KTQP. Đây là cơ sở cho việc đưa ra quyết định đầu tư, đánh giá thực tiễn đầu tư vào khu KTQP cũng như đề xuất các giải pháp nhằm không ngừng nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển các khu KTQP trong tương lai.

Cuối cùng luận án đã đề xuất giải pháp hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư vào các khu KTQP trong đó chia công tác quản lý đầu tư vào khu KTQP thành những giai đoạn, bước khác nhau và chuẩn hóa từng giai đoạn, từng bước nhằm có được hệ thống quản lý đầu tư vào khu KTQP hoàn chỉnh. Giải pháp này là cơ sở để có thể áp dụng các mô hình quản lý chất lượng (quản trị chất lượng đồng bộ, ISO...) trong quản lý đầu tư vào khu KTQP.

Như vậy, những điểm mới chính của chương 5 là đã xây dựng được các định hướng cho các giải pháp và xây dựng được các giải pháp đồng bộ, khả thi cho hoạt động đầu tư vào khu KTQP.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

### Kết luận

1. Đầu tư xây dựng các khu KTQP là chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước nhằm thực hiện mục tiêu kép là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế gắn với tăng cường củng cố quốc phòng - an ninh trên các địa bàn chiến lược vùng sâu, vùng xa dọc theo tuyến biên giới, hải đảo. Đầu tư phát triển các khu KTQP có những điểm giống như đầu tư vào các dự án đầu tư thông thường khác, song do tính đặc thù của các khu KTQP làm cho các dự án đầu tư vào đây có những đặc điểm riêng, chính vì vậy việc làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về đầu tư phát triển các khu KTQP trở thành một yêu cầu cấp thiết, không chỉ góp phần bổ sung những vấn đề lý luận mới về đầu tư mà còn giúp tìm ra giải pháp khả thi cho đầu tư phát triển của loại hình này.

2. Chủ trương đầu tư phát triển các khu KTQP tuy mới triển khai được chưa lâu song đã bước đầu gặt hái được những thành công nhất định, đáng ghi nhận trên cả hai phương diện là: góp phần tăng cường và củng cố hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông; tổ chức lại hệ thống các khu dân cư; định canh, định cư cho dân du canh du cư và di dân; góp phần cải thiện và từng bước nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân; tăng cường bảo đảm quốc phòng an ninh trên các địa bàn chiến lược; bước đầu tạo điều kiện cho kinh tế hàng hoá phát triển,..., đặc biệt đã góp phần tạo nên thế bố trí mới về thế trận quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân trên các địa bàn chiến lược.

Tuy nhiên, các dự án đầu tư ở các khu KTQP cũng đang bộc lộ không ít những tồn tại, yếu kém như hiệu quả thực hiện các chương trình mục tiêu đề ra còn thấp; công tác quản lý điều hành dự án còn nhiều bất cập; chất lượng các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông thấp; nếu xét hiệu quả tài chính đơn thuần thì các dự án đầu tư vào các khu KTQP rất thấp, thậm chí còn lỗ; việc vận hành các dự án để mang lại hiệu quả thiết thực cho nhân dân còn nhiều lúng túng và hạn chế.

3. Qua nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trong khu vực và trên thế giới, từ những phân tích lập luận cả về lý luận và thực tiễn chúng tôi cho rằng để nâng cao hiệu quả đầu tư phát triển ở các khu KTQP ở nước ta hiện nay cần quán triệt ba

quan điểm: thống nhất quan niệm đầu tư vào các khu KTQP là đầu tư cho hàng hoá công cộng; sử dụng phương pháp SWOT đối với hoạt động đầu tư của quân đội vào các khu KTQP; nắm vững quan điểm hệ thống đồng bộ trong xây dựng các giải pháp đầu tư phát triển các khu KTQP. Đồng thời thực hiện đồng bộ bảy nhóm giải pháp: hoàn thiện nâng cao chất lượng xây dựng qui hoạch phát triển các khu KTQP; hoàn thiện công tác thẩm định dự án; hoàn thiện công tác quản lý dự án; nâng cao chất lượng quản lý sau đầu tư; hoàn thiện các đoàn KTQP; xây dựng đồng bộ các tiêu chí và phương pháp đánh giá hiệu quả đầu tư; hoàn thiện hệ thống quản lý đầu tư.

4. Đầu tư phát triển các khu KTQP là một vấn đề mới mẻ đối với nước ta và cũng là đối với nghiên cứu sinh. Trên cơ sở kế thừa có chọn lọc những vấn đề lý luận chung về đầu tư, những thành quả của các công trình đã công bố có liên quan, nghiên cứu sinh đã lựa chọn cho mình một hướng tiếp cận riêng cho vấn đề mình nghiên cứu. Với mong muốn đóng góp một phần công sức nhỏ bé của mình vào việc xây dựng cơ sở lý luận, thực tiễn cho việc định ra các giải pháp đầu tư phát triển các khu KTQP ở nước ta hiện nay, nghiên cứu sinh đã cố gắng nỗ lực tìm tòi nghiên cứu, song đây là vấn đề rất mới mẻ trong khi khả năng nghiên cứu của bản thân còn có hạn, nên không tránh khỏi những hạn chế. Mong nhận được sự đóng góp chân thành của các nhà khoa học cho bản luận án này.

### **Kiến nghị**

Từ những phân tích lập luận đã được trình bày trong luận án, để nâng cao chất lượng và hiệu quả đầu tư vào các khu KTQP ở nước ta trong thời gian tới, chúng tôi mạnh dạn kiến nghị một số vấn đề sau với Nhà nước và Bộ Quốc phòng.

**\* Đối với Nhà nước**

- Trước nhu cầu mở rộng thêm các khu KTQP như hiện nay, đề nghị rà soát, quy hoạch lại các khu KTQP để điều chỉnh, nhân rộng ở mức độ hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả thiết thực của đầu tư.

- Đề nghị Chính phủ có một kênh vốn và nguồn vốn thích hợp đủ để đảm bảo cho nhiệm vụ này.

- Cho phép Bộ Quốc phòng làm thí điểm mô hình cụm dân cư biên giới gần các đồn biên phòng theo kiểu khu KTQP, từ đó rút kinh nghiệm triển khai rộng trên phạm vi toàn tuyến biên giới.

- Đối với các vùng biên giới trống dân, khi dân đã đến, đủ điều kiện đề nghị quyết định thành lập ngay các xã mới để có bộ máy chính quyền giúp dân sớm ổn định cuộc sống.

**\* Đối với Bộ Quốc phòng**

- Nghiên cứu và có kết luận thoả đáng các vấn đề về tổ chức của các đoàn KTQP như quân số biên chế, tên gọi các cấp, nhất là cấp trung đoàn trong đoàn KTQP, cấp độ sản xuất, vấn đề chuyển sang hạch toán...

- Nghiên cứu chính sách cho cán bộ đoàn KTQP phục vụ trong khu vực biên giới; chính sách thu hút cán bộ, nhân viên kỹ thuật là người dân tộc; chính sách đào tạo nghề cho đồng bào dân tộc,... để trình Chính phủ.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ**

1. Đỗ Mạnh Hùng (2006), “Kết hợp kinh tế với quốc phòng và việc hình thành các khu kinh tế - quốc phòng ở nước ta”, *Tạp chí Tài chính Quân đội*, (2+3), tr 59, Hà Nội
2. Đỗ Mạnh Hùng (2007), “Một số vấn đề về đánh giá hiệu quả đầu tư vào khu kinh tế - quốc phòng”, *Tạp chí Tài chính Quân đội*, (5), tr 17, Hà Nội.
3. Đỗ Mạnh Hùng (2004), *Nghiên cứu xây dựng hệ thống chỉ tiêu thống kê và phương pháp phân tích hiệu quả kinh tế - xã hội ở các khu kinh tế - quốc phòng*, Thành viên đề tài, Đề tài NCKH cấp ngành, nghiệm thu ngày 26 tháng 6 năm 2006, Hà Nội.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt:

1. Vũ Hiệp Bình (2005), “Bộ đội Biên phòng tham gia xây dựng cơ sở chính trị, phát triển kinh tế-xã hội, góp phần xây dựng, bảo vệ vững chắc địa bàn biên giới, hải đảo”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (3/2005), tr.62-65.
2. Bộ Công nghiệp, Bộ Quốc phòng (2005), Chương trình phối hợp hoạt động “*Quân đội tham gia phát triển công nghiệp nông thôn giai đoạn 2006-2010*”.
3. Bộ CHQS Lạng Sơn (2004), *Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ quốc phòng quân sự trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn những năm qua*.
4. Bộ CHQS tỉnh Quảng Ninh (2004), *Báo cáo kết quả thực hiện chương trình hỗ trợ cải thiện nhà ở cho các hộ nghèo năm 2004 của lực lượng vũ trang tỉnh Quảng Ninh và các đơn vị quân đội đóng trên địa bàn tỉnh*.
5. Bộ CHQS tỉnh Quảng Ninh (2004), *Báo cáo sơ kết 3 năm thực hiện Chỉ thị 773/BQP của Bộ Quốc phòng đẩy mạnh công tác dân vận của dân quân tự vệ trong tình hình mới*.
6. Bộ CHQS tỉnh Quảng Ninh (2005), *Báo cáo kết quả lực lượng vũ trang Quảng Ninh tham gia xây dựng cơ sở chính trị-xã hội ở các khu kinh tế quốc phòng*.
7. Bộ Nông nghiệp & PTNN, Bộ Quốc phòng (2005), *Chương trình hợp tác tổ chức xây dựng mô hình quản lý, bảo vệ rừng có hiệu quả ở các khu vực kinh tế quốc phòng*.
8. Bộ Nông nghiệp & PTNT, Bộ Quốc phòng (2003), *Thông tư liên tịch số 09/2003/TTLT-BNN-BQP hướng dẫn thực hiện công tác bố trí, sắp xếp ổn định và tiếp nhận dân cư ở vùng dự án phát triển kinh tế-xã hội do Bộ Quốc phòng quản lý*.
9. Bộ Quốc phòng (2000), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Bình Liêu - Quảng Hà - Móng Cái tỉnh Quảng Ninh - Quân khu III*.
10. Bộ Quốc phòng (2000), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Bắc Hải Sơn tỉnh Quảng Ninh - Quân khu III*.
11. Bộ Quốc phòng (2000), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Khe Sanh tỉnh Quảng*

*Trị - Quân khu IV.*

12. Bộ Quốc phòng (2000), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Mường Chà tỉnh Điện Biên - Quân khu II.*
13. Bộ Quốc phòng (2000), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Quảng Sơn tỉnh Đắk Nông.*
14. Bộ Quốc phòng (2001), *Dự án khu kinh tế quốc phòng A So-A Lưới tỉnh Thừa Thiên Huế - Quân khu IV.*
15. Bộ Quốc phòng (2001), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Bù Gia Phúc - Bù Gia Mập tỉnh Bình Phước - Quân khu VII.*
16. Bộ Quốc phòng (2002), *Chỉ thị số 47/CT-BQP về việc tăng cường hơn nữa chất lượng xây dựng các khu kinh tế quốc phòng Tây Nguyên, quản lý sử dụng đất nhằm đạt hiệu quả cao xóa đói giảm nghèo cho đồng bào trong các vùng dự án.*
17. Bộ Quốc phòng (2002), *Dự án điều chỉnh và mở rộng khu kinh tế quốc phòng Mẫu Sơn tỉnh Lạng Sơn - Quân khu I.*
18. Bộ Quốc phòng (2002), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Bảo Lạc-Bảo Lâm tỉnh Cao Bằng - Quân khu I.*
19. Bộ Quốc phòng (2002), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Kỳ Sơn tỉnh Nghệ An - Quân khu IV.*
20. Bộ Quốc phòng (2002), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Vị Xuyên tỉnh Hà Giang - Quân khu II.*
21. Bộ Quốc phòng (2003), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Sông Mã tỉnh Sơn La - Quân khu II.*
22. Bộ Quốc phòng (2003), *Dự án khu kinh tế quốc phòng Tân Hồng tỉnh Đồng Tháp - Quân khu IX.*
23. Bộ Quốc phòng (2003), *Kết hợp quốc phòng-an ninh với phát triển kinh tế-xã hội trong khu kinh tế quốc phòng, Đề tài khoa học nghệ thuật quân sự.*
24. Bộ Quốc phòng (2003), *Quy chế thực hiện kết hợp quốc phòng với phát triển kinh tế-xã hội.*
25. Bộ Quốc phòng (2004), *Chỉ thị số 24/2004/CT-BQP về việc đẩy mạnh và nâng*



*cao chất lượng xây dựng các khu kinh tế quốc trong tình hình mới.*

26. Bộ Quốc phòng (2004), *Dự án tổng thể khu kinh tế quốc phòng Bình đoàn 15.*
27. Bộ Quốc phòng (2004), *Dự án tổng thể khu kinh tế quốc phòng Bình đoàn 16.*
28. Bộ Quốc phòng (2004), *Quy chế hoạt động của đoàn kinh tế quốc phòng.*
29. Bộ Quốc phòng (2006), *Báo cáo tổng kết quân đội xây dựng các khu kinh tế quốc phòng giai đoạn 1998-2006.*
30. Bộ Quốc phòng, *Quyết định số 285/2003/QĐ-BQP về việc ban hành quy chế thực hiện kết hợp quốc phòng với phát triển kinh tế-xã hội.*
31. Bộ Quốc phòng, Trung ương Đoàn TNCS Hồ Chí Minh (2004), *Chương trình phối hợp Quân đội và Đoàn TNCS Hồ Chí Minh tham gia phát triển kinh tế-xã hội, củng cố quốc phòng-an ninh ở vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo (2005-2010).*
32. Bộ Tư lệnh Bộ đội Biên phòng (2006), *Báo cáo chuyên đề về công tác tham gia phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, xoá đói giảm nghèo ở các xã biên giới đặc biệt khó khăn.*
33. Bộ Tư lệnh quân khu III (2003), *Đề tài khoa học cấp Bộ Quốc phòng về: “Kết hợp quốc phòng - an ninh với phát triển kinh tế - xã hội trong khu KTQP”.*
34. Bộ Tư lệnh quân khu III (2004), *Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ xây dựng khu kinh tế quốc phòng và làm đường biên giới.*
35. Bộ Tài chính (2000), *Thông tư số 119/2000/TT-BTC hướng dẫn việc quản lý, thanh toán vốn ngân sách nhà nước đầu tư cho các dự án thuộc đề án tổng thể quân đội tham gia xây dựng phát triển kinh tế-xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng sâu, vùng xa gắn với xây dựng các khu quốc phòng-an ninh trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển.*
36. Bộ Tài chính (2005), *Thông tư số 97/2005/TT-BTC hướng dẫn cơ chế hỗ trợ tài chính đối với khu kinh tế quốc phòng.*
37. David Begg, Stanley, Fisher, Rudiger Donbusch, *Kinh tế học*, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Nxb Giáo dục, 1995.
38. Bình đoàn 15 (2003), *Báo cáo kết quả kết hợp kinh tế với quốc phòng góp phần giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và an ninh quốc phòng trên địa bàn chiến lược Tây Nguyên.*

39. Binh đoàn 15 (2003), *Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội- an ninh-quốc phòng.*
40. Binh đoàn 15 (2003), *Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội- an ninh-quốc phòng của Binh đoàn 15 trong thời gian qua.*
41. Binh đoàn 15 (2003), *Báo cáo kết quả triển khai thực hiện Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị và Quyết định số 168/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.*
42. Binh đoàn 15 (2004), *Báo cáo kết quả xây dựng các khu kinh tế quốc phòng.*
43. Binh đoàn 15 (2004), *Báo cáo kết quả xây dựng các khu kinh tế quốc phòng Binh đoàn 15.*
44. Binh đoàn 15 (2004), *Báo cáo một số nét về tình hình tổ chức sản xuất và kết quả đạt được của Binh đoàn 15.*
45. Binh đoàn 15 (2004), *Báo cáo rút kinh nghiệm công tác vận động đồng bào tại chỗ vào làm việc tại các đơn vị của binh đoàn.*
46. Binh đoàn 15 (2004), *Thông báo kết quả sản xuất kinh doanh, xây dựng lực lượng QPAN trên địa bàn Tây Nguyên.*
47. Binh đoàn 15 (2005), *Tài liệu Tư lệnh Binh đoàn làm việc với đoàn Bộ Tổng Tham mưu Lào.*
48. Công ty Bình Dương - Tổng Công ty 15 (2004), *Báo cáo rút kinh nghiệm về công tác vận động đồng bào dân tộc vào làm công nhân cà phê, cao su từ năm 1999 đến 2004.*
49. Công ty Bình Dương - Tổng Công ty 15 (2005), *Báo cáo tóm tắt kết quả thực hiện dự án khu kinh tế quốc phòng trên địa bàn biên giới huyện Chư Prông.*
50. Công ty Quảng Sơn (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng.*
51. Chính phủ (1999), *Nghị định số 52/1999/NĐ-CP về ban hành quy chế quản lý đầu tư và xây dựng.*
52. Chính phủ (2000), *Nghị định số 12/2000/NĐ-CP về việc sửa đổi bổ sung một số điều của quy chế quản lý đầu tư và xây dựng ban hành kèm theo nghị định số 52/1999/NĐ-CP.*

53. Chính phủ (2005), *Nghị định số 16/2005/NĐ-CP về quản lý dự án đầu tư xây dựng công trình*.
54. Chính phủ-Ngân hàng thế giới (2005), *Việt Nam quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
55. Cục Chính trị quân khu III (2005), *Báo cáo kết quả tham gia xây dựng cơ sở chính trị-xã hội ở khu kinh tế quốc phòng*.
56. Cục Chính trị quân khu V (2005), *Báo cáo tổng kết 3 năm thực hiện chỉ thị 123/CT-QP của Bộ Quốc phòng về việc củng cố kiện toàn tổ chức và hoạt động của các tổ, đội công tác tăng cường cho cơ sở trên địa bàn Tây Nguyên*.
57. Cục Kinh tế-Bộ Quốc phòng (2001), *Báo cáo kết quả di dân, xây dựng kinh tế mới (1990-2005)*.
58. Cục Kinh tế-Bộ Quốc phòng (2001), *Chuyên đề công tác định canh - định cư và tiếp nhận 100.000 hộ dân đến lập nghiệp ở các khu kinh tế quốc phòng*.
59. Cục Kinh tế-Bộ Quốc phòng(2001), *Chuyên đề Quân đội tham gia chương trình khai thác hải sản xa bờ và làm kinh tế biển kết hợp kinh tế quốc phòng*.
60. Cục Kinh tế-Bộ Quốc phòng (2004), *Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ Quốc phòng: “Nghiên cứu xây dựng hệ thống chỉ tiêu thống kê và phương pháp phân tích hiệu quả kinh tế - xã hội ở các khu kinh tế - quốc phòng”*.
61. Cục Kinh tế-Bộ Quốc Phòng (2006), *Tổng kết báo cáo của các đoàn kinh tế quốc phòng về công tác xóa đói giảm nghèo*.
62. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, *Đầu tư và thẩm định dự án*, Nxb Thống kê, 2002.
63. Trường đại học Kinh tế Quốc dân (2000), *Giáo trình lập và quản lý dự án đầu tư*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
64. Trường đại học Kinh tế Quốc dân (2003), *Giáo trình kinh tế đầu tư*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
65. Trường đại học Kinh tế Quốc dân (2007), *Giáo trình kinh tế đầu tư*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
66. Trường đại học Kinh tế Quốc dân (2007), *Giáo trình lập dự án đầu tư*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

67. Lê Văn Dũng (2004), *Xây dựng Quân đội nhân dân Việt Nam về chính trị, một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb QĐND, Hà Nội.
68. Nguyễn Tuấn Dũng (2005), “Bình đoàn Tây Nguyên tham gia xây dựng hệ thống chính trị cơ sở trên địa bàn”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 3/2005), tr. 56-58.
69. Trần Quốc Dũng (2003), “Khu kinh tế quốc phòng, một số vấn đề về chế độ, chính sách bảo đảm”, *Tạp chí Công nghiệp quốc phòng*, (số 9/2003), tr.76-78.
70. Nguyễn Văn Đáng, *Quản lý dự án*, Nxb Tổng hợp Đồng Nai, 2004.
71. Lê Quý Đôn, *Văn Đài loại ngữ*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
72. Đoàn kinh tế quốc phòng A So-A Lưới (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng*.
73. Đoàn kinh tế quốc phòng Bình Liêu - Quảng Hà - Móng Cái (2005), *Báo cáo công tác di dân từ năm 2001-2005*.
74. Đoàn kinh tế quốc phòng Bình Liêu-Quảng Hà-Móng Cái (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng*.
75. Đoàn kinh tế quốc phòng Bảo Lạc-Bảo Lâm (2005), *Báo cáo công tác di dân từ năm 2001 - 2005*.
76. Đoàn kinh tế quốc phòng Bảo Lạc-Bảo Lâm (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng*.
77. Đoàn kinh tế quốc phòng Bắc Hải Sơn (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng*.
78. Đoàn kinh tế quốc phòng Bù Gia Phúc-Bù Gia Mập (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng*.
79. Đoàn kinh tế quốc phòng Khe Sanh (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng*.
80. Đoàn kinh tế quốc phòng Kỳ Sơn (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng*.
81. Đoàn kinh tế quốc phòng Mường Chà (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa*

*đổi giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng.*

82. Đoàn kinh tế quốc phòng Mẫu Sơn (2005), *Báo cáo công tác di dân từ năm 2001-2005.*
83. Đoàn kinh tế quốc phòng Mẫu Sơn (2005), *Báo cáo tổng kết 2 năm chỉ đạo thực hiện dự án trí thức trẻ tình nguyện.*
84. Đoàn kinh tế quốc phòng Mẫu Sơn (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng.*
85. Đoàn kinh tế quốc phòng Sông Mã (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng.*
86. Đoàn kinh tế quốc phòng Tân Hồng (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng.*
87. Đoàn kinh tế quốc phòng Vị Xuyên (2007), *Báo cáo kết quả thực hiện xóa đói giảm nghèo cho nhân dân trong vùng dự án khu kinh tế quốc phòng.*
88. Đảng Cộng sản Việt nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb CTQG, Hà Nội.
89. Đảng Cộng sản Việt nam (2006), *Tham luận tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb CTQG, Hà Nội.
90. Đảng Cộng sản Việt nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb CTQG, Hà Nội.
91. Đảng Cộng sản Việt nam, Ban Chấp hành Trung ương, Ban Chỉ đạo tổng kết lý luận (2005), *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận-thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986-2006)*, Nxb CTQG, Hà Nội.
92. Đảng uỷ Quân sự trung ương (1998), *Nghị quyết số 150/ĐUQSTW về việc quân đội tham gia lao động sản xuất, làm kinh tế, phát huy vai trò nòng cốt tham gia xây dựng và phát triển kinh tế-xã hội, củng cố quốc phòng an ninh trên các địa bàn chiến lược.*
93. Đảng uỷ Quân sự trung ương (1999), *Chỉ thị về tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo quân đội thực hiện công tác tôn giáo trong tình hình mới.*
94. Đảng uỷ Quân sự Trung ương (2002), *Nghị quyết số 71/ĐUQSTW về nhiệm vụ sản xuất xây dựng kinh tế của quân đội trong thời kỳ mới- tiếp tục sắp xếp, đổi mới phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp quân đội.*

95. Trần Đình Hạng (2004), “ Binh đoàn Tây Nguyên với nhiệm vụ tham gia xây dựng cơ sở chính trị-xã hội trên địa bàn công tác”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 6/2004), tr. 58-61.
96. Hội đồng Chính phủ, *Nghị quyết số 38 NQ/CP về công tác vận động định canh định cư kết hợp với hợp tác hoá với đồng bào hiện còn du canh du cư*, 1968.
97. Hồ Sỹ Hậu (2002), *Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các lực lượng quân đội làm kinh tế*, Đề tài khoa học quân sự, Cục Kinh tế-Bộ Quốc phòng.
98. Nguyễn Sinh Hùng (2006), “Tìm giải pháp thiết thực để nâng cao hiệu quả các khu kinh tế quốc phòng”, *Báo Quân đội nhân dân*, (số 16366), tr.4.
99. Nguyễn Hữu Hiệp (2006), Luận văn thạc sỹ kinh tế: "*Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi, vùng sâu, vùng xa*", trường Đại học Kinh tế Quốc dân.
100. Bùi Văn Huân (2004), “Lực lượng vũ trang nhân dân thực hiện công tác dân vận, góp phần xây dựng cơ sở chính trị ở vùng dân tộc thiểu số, miền núi”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 6/2004), tr 1-4.
101. Nguyễn Kim Khoa (2006), “Xây dựng thể trận quốc phòng toàn dân kết hợp với thể trận an ninh nhân dân trên khu vực biên giới quân khu II”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 5/2006), tr. 44 - 47.
102. Hoàng Kỳ (2003), “Lực lượng vũ trang quân khu 3 thực hiện các dự án kinh tế kết hợp với quốc phòng - kết quả và vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 5/2006), tr.12-14.
103. Phan Huy Lê, *Chế độ ruộng và kinh tế nông nghiệp thời Lê Sơ*, Nxb Văn Sử Địa, Hà Nội, 1959, trang 63.
104. Minh Linh, 2001, Một kiểu kết hợp KT với QP của các triều đại phong kiến Trung Quốc, *báo Quân đội nhân dân* ngày 3/2/2001, trang 3.
105. Hồ Ngọc Luật (2003), “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế xã hội nông thôn miền núi”, *Tạp chí Công nghiệp quốc phòng*, (số 1/2003), tr.30-32.
106. Phạm Tiến Luật, luận án tiến sỹ quân sự: "*Kết hợp kinh tế với quốc phòng, quốc phòng với kinh tế tạo tiềm lực hậu cần trên địa bàn quân khu 3*", Học

- viện Hậu cần, 2004.
107. Ngân hàng Thế giới - Viện Dân tộc (2004), *Báo cáo giải pháp cải thiện sinh kế từ nông nghiệp cho người nông dân dân tộc thiểu số tại các xã đặc biệt khó khăn*.
  108. Đinh Trọng Ngọc (2000), *Phát triển kinh tế xã hội miền núi, biên giới phía bắc theo định hướng xã hội chủ nghĩa và tác động của nó tới tăng cường sức mạnh bảo vệ chủ quyền an ninh biên giới hiện nay*, Luận án tiến sĩ kinh tế, Học viện Chính trị Quân sự.
  109. Hạnh Nguyên (2005), “Sau 2 năm quân đội phối hợp với Bộ Nông nghiệp & PTNN xây dựng vùng kinh tế mới, hiệu quả to lớn nhưng còn bất cập”, *Báo Quân đội nhân dân*, (số 15811), tr.1.
  110. Thủy Nguyên (2004), “Cục Kinh tế - Bộ Quốc phòng tổ chức lớp bồi dưỡng, đào tạo cho cán bộ các đoàn kinh tế quốc phòng”, *Tạp chí Công nghiệp quốc phòng*, (số 3/2004), tr. 21-22.
  111. Nguyễn Nhân (2005), “Xây dựng khu kinh tế quốc phòng trên các địa bàn chiến lược của tổ quốc - thực trạng và mấy giải pháp”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 6/2005), tr35-37.
  112. Trần Xuân Phương (2003), luận văn thạc sĩ kinh tế: “*Xây dựng và phát triển các khu kinh tế quốc phòng ở nước ta hiện nay và vai trò của quân đội trong quá trình đó*”, Học viện Chính trị quân sự, Hà Nội.
  113. Ksor Phước (2005), “Công tác xoá đói, giảm nghèo ở vùng dân tộc, miền núi - thành tựu và những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 5/2005), tr. 23-26.
  114. Duy Phúc (2007), “Hiệu quả từ các khu kinh tế quốc phòng”, *Báo Nhân dân*, (số 18985), tr3.
  115. Lê Du Phong (2004), *Điều tra tác động của chính sách định canh định cư xây dựng vùng kinh tế mới tới sản xuất và đời sống của đồng bào dân tộc miền núi ở một số tỉnh và những khuyến nghị*, Dự án điều tra, Đại Học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
  116. Quốc hội (2003), *Luật số 16/2003/QH11, Luật Xây dựng*, Nxb CTQG, Hà Nội.
  117. Quốc Hội, *Luật số: 59/2005/QH 11, Luật Đầu tư*, Nxb CTQG, Hà Nội.
  118. Nguyễn Văn Rinh (2003) *Kết hợp quốc phòng, an ninh với kinh tế trong tiến*

*trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá, Nxb QĐND, Hà Nội.*

119. Nguyễn Văn Rinh (2003), “Quân đội đẩy mạnh xây dựng khu kinh tế quốc phòng, tham gia phát triển kinh tế xã hội, củng cố quốc phòng an ninh trên địa bàn chiến lược, biên giới”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 11/2003), tr.15-18.
120. Nguyễn Văn Rinh (2004), “Quân đội đẩy mạnh xây dựng và nâng cao hiệu quả hoạt động của khu kinh tế quốc phòng trên các địa bàn chiến lược, biên giới”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 11/2004), tr.5-8.
121. Nguyễn Xuân Sang (2006), “Bình đoàn 15 phần đầu nâng cao hiệu quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế quốc phòng trên địa bàn Tây Nguyên”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 5/2006), tr.47-50.
122. Vũ Thăng (2004), “Xoá đói, giảm nghèo trên một địa bàn đơn vị làm kinh tế quốc phòng”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 11/2004), tr.63-65.
123. Nguyễn Vĩnh Thắng (2007), *Nghiên cứu nâng cao hiệu quả quân đội tham gia xây dựng cơ sở chính trị - xã hội ở các khu kinh tế quốc phòng*, Đề tài khoa học, Viện Khoa học xã hội nhân văn quân sự.
124. Từ Ngọc Thạch (2004), “Đoàn B.27 thực hiện nhiệm vụ xây dựng khu kinh tế quốc phòng trên địa bàn chiến lược đông bắc Tổ quốc”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, (số 2/2004), tr.64-66.
125. Nguyễn Phúc Thanh (2004), “Đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm quốc phòng an ninh trên địa bàn chiến lược Tây Nguyên”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 11/2004), tr.1-4.
126. Hà Thiệu (2005), “Bình đoàn 16 xây dựng, củng cố lực lượng tự vệ theo mô hình đơn vị kinh tế quốc phòng”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 6/2005), tr.46-48.
127. Thủ tướng Chính phủ (1998), *Quyết định số 135/1998/QĐ-TTg phê duyệt chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa.*
128. Thủ tướng Chính phủ (2000), *Quyết định số 138/2000/QĐ-TTg về việc hợp nhất dự án định canh định cư, dự án hỗ trợ dân tộc đặc biệt khó khăn, chương trình xây dựng trung tâm cụm xã miền núi, vùng cao vào chương trình phát*



*triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa.*

129. Thủ tướng Chính phủ (2000), *Quyết định số 277/1998/QĐ-TTg về việc phê duyệt đề án tổng thể quân đội tham gia xây dựng, phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn, vùng sâu, vùng xa gắn với xây dựng các khu quốc phòng an ninh trên địa bàn chiến lược, biên giới, ven biển.*
130. Thủ tướng Chính phủ (2001), *Quyết định số 138/2000/QĐ-TTg phê duyệt “Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và việc làm giai đoạn 2001-2005”.*
131. Thủ tướng Chính phủ (2002), *Quyết định số 43/2002/QĐ-TTg về việc phê duyệt bổ sung đề án quy hoạch tổng thể các khu kinh tế quốc phòng trong tình hình mới.*
132. Thủ tướng Chính phủ (2005), *Quyết định số 1136/2005/QĐ-TTg phê duyệt dự án “Tăng cường trí thức trẻ tình nguyện đến công tác tại các khu kinh tế quốc phòng”.*
133. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 07/2006/QĐ-TTg phê duyệt chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006-2010.*
134. Nguyễn Xuân Thuỷ, Trần Việt Hoa, Nguyễn Việt Ánh, *Quản trị dự án đầu tư - lý thuyết và bài tập*, Nxb Thống kê, 2005.
135. Hà Huy Tùng (2004), “Xoá đói giảm nghèo - vấn đề có ý nghĩa quan trọng trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ tổ quốc hiện nay”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 6/2004), tr.78-80.
136. Hồ Quốc Toàn (2001), “Xây dựng khu kinh tế quốc phòng, một kế sách dựng nước và giữ nước của dân tộc ta”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 6/2001), tr.81-85.
137. Phạm Văn Trà (1999), “Tham gia xây dựng và phát triển kinh tế xã hội, củng cố quốc phòng an ninh trên các địa bàn chiến lược”, *Báo Quân đội nhân dân*, (số 13455), tr 1.
138. Phạm Trang (2005), “Xây dựng xã biên giới, hải đảo vững mạnh về kinh tế, quốc phòng, an ninh - thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân* (số 5/2004), tr.77-80.

139. Phó Đức Trù, Vũ Thị Hồng Khanh, Phạm Hồng, *Quản lý chất lượng theo ISO 9000*, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, 1999.
140. Nguyễn Trung, “Bình đoàn 15 - mô hình khu KTQP thành đạt trên địa bàn chiến lược”, *Tạp chí Quốc phòng toàn dân*, 7/2006.
141. Trần Văn Tịch, luận văn thạc sĩ kinh tế: "*Hiệu quả kinh tế xã hội của các khu kinh tế - quốc phòng trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh hiện nay*", Học viện Chính trị quân sự, 2007.
142. Ủy ban Dân tộc (2002), *55 năm công tác dân tộc và miền núi (1946-2001)*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
143. Ủy ban Dân tộc (2005), *Báo cáo tổng kết 7 năm thực hiện chương trình 135 (1999-2005)*.
144. Ủy ban Dân tộc (2005), *Chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng dân tộc và miền núi giai đoạn 2006-2010*.
145. Văn phòng Chính phủ (2002), *Thông báo số 52/TB-VPCP kết luận của Phó Thủ tướng Nguyễn Công Tấn tại hội nghị bàn biện pháp giải quyết tình trạng dân di cư tự do đến các tỉnh vùng Tây Nguyên*.
146. Văn phòng Chính phủ (2003), *Thông báo số 23/TB-VPCP kết luận của Phó Thủ tướng Phạm Gia Khiêm tại cuộc họp ban chủ nhiệm chương trình mục tiêu quốc gia xóa đói giảm nghèo và việc làm*.
147. Viện Khoa học xã hội nhân văn quân sự, đề tài khoa học cấp Bộ Quốc phòng(2007): "*Nghiên cứu nâng cao hiệu quả quân đội tham gia xây dựng cơ sở chính trị - xã hội ở các khu KTQP*", 2007.
148. Viện Nghiên cứu và Đào tạo về quản lý, *Tổ chức & điều hành dự án*, Nxb Tài chính, 2006.

### **Tiếng Anh:**

149. ANSI PMI 99 – 001 – 2004, A guide to the Project Management Body of Knowledge, Third Edition, An American National Standard, Project Management Institute Inc, Four Campus Boulevard, Newtown Square, Pennsylvania, 19073 – 3299 USA.
150. Brandon A. Nordin, PMP, Project Management Professional Study Guide, The

McGraw – Hill Companies, 2004.

151. Eric Verzuh, *The Portable MBA in Project Management*, John Wiley & Sons, Inc, 2003.
152. Harold Kerzner, *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*, Eighth Edition, John Wiley & Sons, 2003 (891 pages).
153. Michael W. Newell and Marina N. Grashina, *The Project Management Question and Answer Book*, AMACOM, 2004 (262 pages).
154. Tom Kendrick, *Identifying and Managing Project Risk: Essential Tools for Failure-Proofing Your Project*, AMACOM â 2003 (354 pages).
155. UNIDO, *Manual for preparation of industrial feasibility studies Vietnam*, 1996.

# PHỤ LỤC



.....		
-------	--	--

4. Đối với công tác lập dự án, đấu thầu được thực hiện theo phương thức nào:

Đấu thầu rộng rãi	<input type="checkbox"/>
Đấu thầu hạn chế	<input type="checkbox"/>
Chỉ định thầu	<input type="checkbox"/>
Khác:	<input type="checkbox"/>
.....	
.....	
.....	
.....	

5. Nếu chỉ định thầu: nêu lý do chỉ định thầu (ví dụ do yêu cầu tiến độ, bí mật, đặc thù của dự án...)

.....

.....

.....

.....

6. Việc thẩm định dự án được tiến hành bằng cách thuê tư vấn hay tự thẩm định

Thuê tư vấn  Tự thẩm định

7. Nếu thuê tư vấn thì có tiến hành đấu thầu hay không?

Có  Không

8. Tư vấn lập dự án và tư vấn thẩm định dự án có độc lập nhau hay không?

Có  Không

9. Nếu tự thẩm định cơ cấu ban thẩm định dự án gồm đại diện của bộ phận, tổ chức nào?

.....

.....

.....

.....  
.....  
10. Họ có am hiểu về dự án và có chuyên môn thẩm định không?

Có  Không

11. Đánh giá chất lượng của tư vấn lập và/hoặc thẩm định:

Cao  Trung bình  Thấp

12. Bộ phận nào trong cơ quan được giao quản lý dự án (Ví dụ, phòng Kinh tế, phòng Tài chính...)

.....  
.....  
.....  
.....  
13. Ngoài công tác quản lý dự án bộ phận còn có các nhiệm vụ khác:

Có  Không

14. Nếu có nhiệm vụ khác thì thời gian bộ phận giành cho công tác quản lý dự án:

Thấp hơn 30%  Từ 30 đến 50%  Cao hơn 50%

15. Những công việc quản lý chủ yếu liên quan đến dự án

.....  
.....  
.....  
.....  
16. Số người trong bộ phận, số người được đào tạo về quản lý dự án, quản lý đầu tư:..... người (trong đó tham gia lớp bồi dưỡng:

- Dưới 3 tháng:.....người

- Từ 3 đến 6 tháng:.....người

- Gửi đào tạo tại các trường chuyên nghiệp:.....người)

17. Số người đã từng tham gia quản lý dự án, quản lý đầu tư:.....người

18. Trách nhiệm được giao giữa các bộ phận quản lý dự án có rõ ràng hay

không?

Có  Không

19. Quyền hạn bộ phận được giao hiện có đáp ứng yêu cầu quản lý dự án hay không?

Có  Không

20. Nguồn kinh phí cho công tác quản lý dự án có đủ hay không?

Có  Không

21. Những khó khăn chính trong công tác quản lý đầu tư (Quy định không rõ ràng, cơ chế quản lý đầu tư còn nhiều khúc mắc, thông tin không đầy đủ, chính xác, thiếu phương tiện quản lý, thiếu cán bộ có chuyên môn đủ năng lực cho công tác quản lý...)

Nêu vướng mắc nổi cộm:

.....  
.....  
.....  
.....

22. Vấn đề quản lý sau dự án (sau khi kết thúc đầu tư, chuyển giao cho chính quyền địa phương hoặc người dân) đã được đề cập đến chưa?

Đã đề cập  Chưa đề cập

23. Số người quản lý đầu tư (chuyên trách, bán chuyên trách, thời gian giành cho hoạt động quản lý các dự án, nội dung quản lý)

Tổng số người tham gia quản lý dự án: ..... người

Trong đó:

Chuyên trách: ..... người

Bán chuyên trách: ..... người

(Nếu không cụ thể được có thể ghi tỷ lệ phần trăm)

24. Đánh giá về kết quả của dự án:

Nội dung	Cao	TB	Thấp
Mức độ phù hợp của dự án với yêu cầu thực tế?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hiệu quả của dự án?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mức độ dự án có đạt được những mục tiêu ban đầu đề ra?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Tác động tích cực của dự án?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tính bền vững của dự án?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*25. Những thành công chính trong quản lý.*

.....

.....

.....

.....

.....

*26. Để quản lý tốt các dự án đầu tư vào khu kinh tế quốc phòng, có đề xuất những yêu cầu gì đối với cơ quan liên quan... Chính phủ, Bộ Quốc phòng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Chính quyền địa phương, các Bộ ngành liên quan khác*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Ngày.....tháng.....năm 200

Đại diện cơ quan  
(ký tên và đóng dấu)

**Phụ lục 1.2: Mẫu phỏng vấn BQLDA**

**PHIẾU PHỎNG VẤN**

**Kính gửi:**.....

.....

.....

.....

Để có các thông tin đầy đủ phục vụ cho việc nghiên cứu đề tài: "Đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng ở Việt Nam hiện nay"; đề nghị ..... vui lòng trả lời những nội dung liên quan đến hoạt động quản lý đầu tư dự án:

theo các câu hỏi sau:

1. Có tư cách pháp nhân hay không?

Có  Không

2. Có được mở tài khoản riêng cho dự án hay không?

Có  Không

3. Có được tiến hành các hoạt động đấu thầu, ký kết các hợp đồng kinh tế liên quan đến dự án hay không?

Có  Không

4. Mức độ chủ động trong quản lý dự án:

Cao  Trung bình  Thấp

5. Bộ phận được hình thành trước hay sau khi có quyết định phê duyệt dự án?

Trước  Sau

6. Ngoài công tác quản lý dự án bộ phận còn có các nhiệm vụ khác?

Có  Không

7. Nếu có nhiệm vụ khác thì thời gian bộ phận giành cho công tác quản lý dự án:

Thấp hơn 30%  Từ 30 đến 50%  Cao hơn 50%

8. Số lượng người tham gia quản lý dự án.

Tổng số người tham gia quản lý dự án: .....người

Trong đó:

Chuyên trách: .....người

Bán chuyên trách: ..... người

(Nếu không cụ thể được có thể ghi tỷ lệ phần trăm)

9. Hiểu biết về dự án (yêu cầu dự án, thực tế địa phương, các bên có liên quan...):

Cao  Trung bình  Thấp

10. Số người trong bộ phận, số người được đào tạo về quản lý dự án, quản lý đầu tư: ..... người, trong đó tham gia lớp bồi dưỡng

- Dưới 3 tháng: ..... người

- Từ 3 đến 6 tháng: ..... người

- Gửi đào tạo tại các trường chuyên nghiệp: ..... người)

11. Số người đã từng tham gia quản lý dự án, quản lý đầu tư: .....-người

12. Những hoạt động quản lý dự án chính? Thuận lợi, khó khăn?

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

13. Mức độ chủ động trong quản lý dự án (lựa chọn nhà thầu, tự chủ tài chính: có tài khoản dự án hay không, khả năng điều chỉnh dự án theo thực tế phát sinh, khả năng huy động các nguồn lực: nhân lực, máy móc, trang thiết bị...)

Cao  Trung bình  Thấp

14. Sự phối hợp giữa các bên liên quan (cấp trên chủ đầu tư, chủ đầu tư, chính quyền địa phương, nhà thầu, người dân...) trong triển khai dự án có chặt chẽ hay không?

Có  Không

15. Dự án triển khai có thuận lợi hay không?

Có  Không

16. Đánh giá về kế hoạch triển khai đầu tư dự án do cơ quan cấp trên lập:

Nội dung	Cao	TB	Thấp
Tính cụ thể	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dễ tính toán, đo lường khi thực hiện	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tính đến các bên có liên quan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Khả thi với điều kiện cụ thể của dự án (địa hình, dân cư, điều kiện địa phương...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mức độ hợp lý về thời gian cho từng công việc	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Sai lệch giữa kế hoạch và thực hiện :

Nội dung	Cao	TB	Thấp
Về thời gian	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Về chi phí	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Về chất lượng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Sự phối hợp của cơ quan (Ban Quản lý dự án) với các bên có liên quan

Nội dung	Cao	TB	Thấp
Chủ đầu tư	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nhà thầu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UBND tỉnh, huyện, xã	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Người dân địa phương	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Mức độ thuận lợi trong việc huy động các nguồn lực chính cho dự án

Nội dung	Cao	TB	Thấp
Vốn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lao động	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Máy móc, thiết bị	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nguyên vật liệu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Khác	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*20.Đánh giá về kết quả của dự án:*

Nội dung	Cao	TB	Thấp
Mức độ phù hợp của dự án với yêu cầu thực tế?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hiệu quả của dự án?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mức độ dự án có đạt được những mục tiêu ban đầu đề ra?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tác động tích cực của dự án?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tính bền vững của dự án?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*21.Những đề xuất đối với các bên có liên quan để hoạt động quản lý có hiệu quả.*

-----

-----

-----

-----

-----

-----

-----

Ngày.....tháng.....năm 2007

Đại diện cơ quan  
(ký tên và đóng dấu)

**Phụ lục 1.3: Mẫu phỏng vấn Chính quyền địa phương.**

**PHIẾU PHỎNG VẤN**

**Kính gửi:**.....

.....

.....

Để có các thông tin đầy đủ phục vụ cho việc nghiên cứu đề tài: "Đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng ở Việt Nam hiện nay"; đề nghị ..... vui lòng trả lời những nội dung liên quan đến hoạt động quản lý đầu tư dự án:

theo các câu hỏi sau:

1. *Mức độ am hiểu về dự án:*

Cao                        Trung bình                        Thấp           

2. *Các cơ quan tư vấn lập, thẩm định dự án có tham vấn hay không?*

Có                        Không           

3. *Có hài lòng với nội dung tham vấn hay không?*

Có                        Không           

4. *Các cơ quan quản lý dự án có tham vấn hay không?*

Có                        Không           

5. *Những công việc cơ quan quản lý dự án đề nghị chính quyền địa phương tham gia hoặc phối hợp?*

-----

-----

-----

-----

-----

6. *Những công việc của dự án có sử dụng lao động địa phương?*

-----  
-----  
-----  
-----

7. Tình hình an ninh chính trị, trật tự xã hội trên địa bàn địa phương sau khi có dự án?

Tốt lên  Xấu đi

8. Tệ nạn xã hội ở địa phương sau khi có dự án có giảm đi hay không?

Có  Không

9. Nguồn thu của ngân sách địa phương sau khi có dự án có tăng lên hay không?

Có  Không

10. Số công ăn việc làm được tạo ra sau khi có dự án có đáp ứng yêu cầu phát triển của địa phương hay không?

Có  Không

11. Trình độ dân trí (học tập, tiếp cận văn hóa...) có được cải thiện hay không?

Có  Không

12. Các kỹ thuật sản xuất mới được chuyển giao có được triển khai hay không?

Có  Không

13. Mức sống của dân cư có được cải thiện hay không?

Có  Không

14. Thu nhập trung bình hộ gia đình một năm là bao nhiêu? Có tăng lên nhiều so với trước khi có dự án?

Thu nhập bình quân hộ gia đình: ..... triệu VND/năm

Có tăng so với trước  Không tăng so với trước

15. Đánh giá công trình, hạng mục công trình nào là cần thiết, không

*cần thiết hoặc chưa cần thiết?*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

16. *Thứ tự triển khai các hạng mục đầu tư của dự án có hợp lý không?*

Có  Không

17. *Số người trong bộ phận, số người được đào tạo về quản lý dự án, quản lý đầu tư: ..... người, trong đó tham gia lớp bồi dưỡng:*

- Dưới 3 tháng: ..... người
- Từ 3 đến 6 tháng: ..... người
- Gửi đào tạo tại các trường chuyên nghiệp: ..... người)

18. *Số người đã từng tham gia quản lý dự án, quản lý đầu tư: ..... người*

19. *Với dự án này, chính quyền địa phương có thể tham gia vào những nội dung nào?*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

20. *Sau khi đầu tư, chính quyền địa phương có khả năng quản lý để dự án tiếp tục phát triển hay không?*

Có  Không

21. *Có nên tiếp tục triển khai các dự án tương tự ở địa phương hay không?*

Có  Không

22. *Những đề xuất của chính quyền địa phương đối với các bên liên*



*quan nhằm hỗ trợ địa phương quản lý dự án được giao (đào tạo nguồn nhân lực, cấp kinh phí, trang bị...)*

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

Ngày.....tháng.....năm 2007

Đại diện cơ quan  
*(ký tên và đóng dấu)*

*Phụ lục 1.4: Mẫu phỏng vấn người dân địa phương*

**PHIẾU PHỎNG VẤN**

**Kính gửi Ông (Bà):** .....

.....

.....

Để có các thông tin đầy đủ phục vụ cho việc nghiên cứu đề tài: "Đầu tư phát triển các khu kinh tế quốc phòng ở Việt Nam hiện nay"; đề nghị Ông (Bà) vui lòng trả lời những nội dung liên quan đến dự án:

.....

.....

theo các câu hỏi sau:

1. *Mức độ am hiểu của ông bà về dự án này*

Cao                        Trung bình                        Thấp           

2. *Các cơ quan tư vấn lập, thẩm định dự án có tham vấn ông bà hay không?*

Có                        Không           

3. *Ông bà có hài lòng với nội dung tham vấn hay không?*

Có                        Không           

4. *Các cơ quan quản lý dự án có tham vấn ông bà hay không?*

Có                        Không           

5. *Những công việc cơ quan quản lý dự án, chính quyền địa phương đề nghị ông bà tham gia hoặc phối hợp để thực hiện dự án?*

-----

-----

-----

6. *Gia đình ông bà và người dân địa phương có tham gia những công việc của dự án?*

-----

-----  
-----  
-----  
7. Tình hình an ninh chính trị, trật tự xã hội trên địa bàn địa phương sau khi có dự án?

Tốt lên  Xấu đi

8. Tệ nạn xã hội ở địa phương sau khi có dự án có giảm đi hay không?

Có  Không

9. Sau khi có dự án, việc làm của gia đình ông bà có tăng lên hay không?

Có  Không

10. Sau khi có dự án, việc học tập, tiếp cận văn hóa... của gia đình ông bà có được cải thiện hay không?

Có  Không

11. Ông bà có áp dụng các kỹ thuật sản xuất mới được chuyển giao hay không?

Có  Không

12. Mức sống của gia đình ông bà có được cải thiện hay không?

Có  Không

13. Thu nhập nhà ông bà một năm là bao nhiêu? Có tăng lên nhiều so với trước khi có dự án?

Thu nhập bình quân: ..... triệu VND/năm

Có tăng so với trước  Không tăng so với trước

14. Sau khi kết thúc dự án này, ông bà có thể tự tiến hành sản xuất kinh doanh mà không cần đến sự hỗ trợ?

Có  Không

15. Nếu ông bà có thể tự tiến hành sản xuất kinh doanh mà không cần đến sự hỗ trợ thì thu nhập của gia đình có tăng lên không?

Có

Không

*16.Theo ông bà, công trình, hạng mục công trình nào của dự án là cần thiết, chưa cần thiết hoặc không cần thiết?*

-----  
-----  
-----  
-----

*17.Những đề xuất của ông bà đối với chính quyền địa phương, các cơ quan quản lý, quân đội... nhằm nâng cao hiệu quả dự án này?*

-----  
-----  
-----  
-----

Ngày.....tháng.....năm 2007

Người trả lời phỏng vấn

*(Ký và ghi rõ họ tên)*

## Phụ lục 2: Xác định hiệu quả các chương trình

### Phụ lục 2.1: Xác định hiệu quả chương trình ổn định sản xuất nông lâm nghiệp

Năm	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	IRR	NPV (r=6%)
Khu KTQP	Vốn đầu tư thực hiện			Lợi ích được đánh giá do lượng vốn đã đầu tư											
Mẫu Sơn	0	-400	-300	58	70	84	101	121	145	145	145	145	145	8%	90,38
Bảo Lạc- Bảo Lâm															
Mường Chà	- 2,000	-996	0	272	326	391	469	563	676	676	676	676	676	8%	492,13
Vị Xuyên															
Sông Mã	0	-400	-300	78	94	113	136	163	196	196	196	196	196	13%	374,60
Bắc Hải Sơn	0	0	-390	33	40	48	58	70	84	84	84	84	84	9%	79,69
BLiêu. QHÀ-MCÁi	0	-400	0	33	40	48	58	70	84	84	84	84	84	8%	45,69
Khe Sanh	0	-400	0	33	40	48	58	70	84	84	84	84	84	8%	45,69
A So-A Lưới	0	0	-399	33	40	48	58	70	84	84	84	84	84	9%	70,69
Kỳ Sơn	0	-400	0	36	43	52	62	74	89	89	89	89	89	9%	76,45
B.G.Phúc-B.Gia Mập															
Quảng Sơn															
TCT 15	0	0	-950	106	127	152	182	218	262	262	262	262	262	15%	522,42
B,đoàn 16															
Tân Hồng															
Cộng	- 2,000	- 2,996	- 2,339	682	820	984	1,182	1,419	1,704	1,704	1,704	1,704	1,704	9%	1797,75

**Phụ lục 2.2: Xác định hiệu quả chương trình trồng rừng**

Năm	Đầu tư	Số ha trồng mới	Doanh thu	Chi phí vận hành	Dòng tiền
	triệu VND	Ha	triệu VND	triệu VND	triệu VND
2000	1556	601			-1 556
2001	2150	902		2103,5	-4 254
2002	2389	809		5260,5	-7 650
2003	4651	1 106		8092	-12 743
2004	7055	1 130		11963	-19 018
2005	8470	1 795		15918	-24 388
2006			0	22200,5	-22 201
2007			0	22200,5	-22 201
2008			0	22200,5	-22 201
2009			0	22200,5	-22 201
2010			60100	20097	40 003
2011			90200	16940	73 260
2012			80900	14108,5	66 792
2013			110600	10237,5	100 363
2014			113000	6282,5	106 718
2015			179500	0	179 500

**Phụ lục 2.3: Xác định hiệu quả chương trình nước sạch vệ sinh nông thôn**

Khu kinh tế quốc phòng	Tổng Dự toán triệu VND	Vốn đầu tư thực hiện				Số hộ được sử dụng nước sạch hộ
		2002 triệu VND	2003 triệu VND	2004 triệu VND	2005 triệu VND	
Mẫu Sơn	1 531	500	852			320
Bắc Hải Sơn	2 500		280	600	1 588	542
Bình Liêu. Quảng Hà- Móng Cái	2 637	800	1 000	560		510
Toàn chương trình	6668	1300	2132	1160	1588	1 372

**Phụ lục 2.4: Xác định hiệu quả chương trình di dân**

TT	Khu KTQP	Vốn đầu tư thực hiện	Số hộ di dân	Số hộ còn định cư	Suất vốn đầu tư cho một hộ	Suất vốn đầu tư cho một hộ định cư
		Triệu VND	Hộ	Hộ	Triệu VND	Triệu VND
1	Mẫu Sơn	2269	196	192	11,577	11,813
2	Bảo Lạc-Bảo Lâm	2976	575	518	5,176	5,751
3	Mường Chà	2857	369	332	7,743	8,603
4	Vị Xuyên	1270	102	92	12,451	13,835
5	Sông Mã	2650	383	345	6,919	7,688
6	B.Liêu-Q.Hà-M.Cái	6909	738	735	9,362	9,401
7	ASo-ALới	1526	390	351	3,913	4,348
8	Khe Sanh	3962	569	512	6,963	7,737
9	Kỳ Sơn	2447	250	225	9,788	10,876
10	Bắc Hải Sơn	182	23	22	7,913	8,273
11	Tân Hồng	3142	773	696	4,065	4,516
12	Quảng Sơn/BĐ 12	1095	250	225	4,381	4,867
13	Binh Đoàn 15	4230	280	252	15,107	16,786
14	Binh Đoàn 16	5070	336	302	15,089	16,766
15	Quản lý của BQP	785				
	Cộng	41370	5 234	4 798	7,802	8,511





