

Chính sách tái định cư các dự án thủy điện theo định hướng phát triển bền vững

ĐỖ VĂN HÒA

I. Thực trạng chính sách tái định cư các công trình thủy điện

1. Chính sách tái định cư các dự án thủy điện

Trong những năm gần đây, nước ta thực hiện nhiều dự án đầu tư đòi hỏi tái định cư, thu hồi đất giải phóng mặt bằng để xây dựng các công trình thủy điện, hồ chứa nước. Bên cạnh những lợi ích tổng hợp to lớn, các dự án thủy điện cũng có tác động lớn đến đời sống và sản xuất của bộ phận dân cư bị ảnh hưởng.

Từ sau khi ban hành luật đất đai năm 1993, Chính phủ ban hành Nghị định 64/CP ngày 27/9/1993 quy định về giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định và lâu dài vào mục đích sản xuất nông nghiệp và Nghị định 90/CP ngày 17/8/1994 về đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất. Từ năm 1998 Nhà nước ban hành Nghị định 22/1998/NĐ-CP về đền bù thiệt hại khi nhà nước thu hồi đất để sử dụng vào mục đích an ninh quốc phòng, lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng, Nghị định này thay cho Nghị định 90/CP.

Kể từ khi có Luật đất đai 1993, Chính phủ ban hành Nghị định 181/2004/NĐ-CP về thi hành luật đất đai và nghị định 197/2004/NĐ-CP về bồi thường và hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất. Một trong những điểm mới của Nghị định 197 là yêu cầu việc thu hồi đất phải lập dự án tái định cư để đảm bảo người bị ảnh hưởng được hỗ trợ về sản xuất và đời sống ổn định cuộc sống lâu dài.

Về chính sách thống nhất về tái định cư các công trình thủy điện, cho đến nay chưa có chính sách quốc gia về tái định cư các Dự án Thủy điện. Chính sách tái định cư dự án thủy điện nằm trong khuôn khổ của chính sách Bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi nhà nước thu hồi đất theo nghị định số 197/2004/NĐ-CP (năm 2004). Việc di dời dân giải phóng mặt bằng yêu cầu phải di chuyển nhiều người được quy định tại điều 38 của Nghị định 197: “Đối với dự án do Chính phủ, Quốc hội quyết định phải di chuyển cả cộng đồng dân cư, làm ảnh hưởng đến toàn bộ đời sống kinh tế, xã hội, truyền thống văn hóa của cộng đồng thì tùy trường hợp cụ thể Thủ tướng Chính phủ quyết định hoặc trình Thủ tướng xem xét quyết định chính sách tái định cư đặc biệt với mức hỗ trợ cao nhất được áp dụng là hỗ trợ toàn bộ chi phí lập khu tái

định cư mới, xây dựng nhà ở, cải tạo đồng ruộng, xây dựng hạ tầng kinh tế-xã hội, hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất và hỗ trợ khác”. Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 1997 cũng quy định các công trình thủy điện lớn, có quy mô di chuyển và tái định cư trên 20.000 người phải được Quốc hội xem xét thông qua.

Trong thời gian qua một số công trình thủy điện có quy mô tái định cư lớn như công trình thủy điện Sơn La, thủy điện Tuyên Quang, thủy lợi Cửa Đạt, thủy điện Bản Vẽ (Nghệ An), v.v... đã được Chính phủ đã ban hành các chính sách riêng để thực hiện¹. Một số dự án xây dựng các công trình thủy điện lớn sẽ được xây dựng tới đây của vùng Tây Bắc như thủy điện Huổi Quảng, Nậm Chiến, Lai Châu cũng sẽ Chính phủ cho được áp dụng chính sách tái định cư như Quyết định 459/2004/TTg của Chính phủ. Việc ban hành và triển khai thực hiện các chính sách đơn lẻ nhằm thực hiện tái định cư cho từng dự án gây khó khăn cho việc điều phối, dẫn đến tính thiếu thống nhất, chông chéo cho việc thực hiện, hiệu quả tái định cư bị hạn chế.

2. Cơ cấu tổ chức thực hiện tái định cư các công trình thủy điện

Nhận thức mục tiêu thực hiện di dân, tái định cư không đơn thuần là giải phóng mặt bằng để xây dựng các công trình thủy điện mà còn gắn với phát triển bền vững. Do vậy chính sách tái định cư phải đạt được mục tiêu đảm bảo cho người dân di chuyển có cuộc sống tốt hơn nơi ở cũ và bảo đảm sự phát triển bền vững trong tương lai. Cũng theo Nghị định 197, việc tổ chức tái định cư được Chính phủ giao cho Ủy ban nhân dân các tỉnh nơi có dân phải di chuyển là chủ đầu tư các dự án di dân tái định cư, chủ động lập kế hoạch và tổ chức bộ máy thực hiện.

Việc thực hiện kế hoạch di dân tái định cư được thực hiện theo từng bước như sau:

- Xây dựng Quy hoạch tổng thể di dân tái định cư để đánh giá mức độ thiệt hại do xây dựng hồ chứa và phương án tái định cư bao gồm: mức độ thiệt hại, số hộ bị ảnh hưởng, số điểm tái định cư dự kiến và nguồn vốn đền bù và hỗ trợ cho tái định cư. Quy hoạch tổng thể sẽ xác định tiến độ di dân tái định cư phù hợp với xây dựng nhà máy thủy điện.

- Căn cứ vào Quy hoạch tổng thể, Ủy ban nhân dân các tỉnh cho lập các dự án Quy hoạch chi tiết các khu (điểm) tái định cư theo Quy hoạch tổng thể đã được Chính phủ phê duyệt. Các dự án tái định cư phải đảm bảo nguyên tắc đủ đất sản xuất và nước cho sinh hoạt cho những hộ bị ảnh hưởng phải di dời. Chính sách Chính phủ cũng yêu cầu việc lựa chọn các điểm tái định cư phải có dân tham gia trong việc lựa

¹ Lấy ví dụ, chính sách di dân tái định cư Dự án thủy điện Sơn La được thực hiện theo Quyết định số 459/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, Dự án có quy mô di chuyển dân giải phóng mặt bằng với số lượng được ước tính trên 100 nghìn người thuộc 3 tỉnh Sơn La, Lai Châu và Điện Biên. Chính sách di dân tái định cư Thủy điện Tuyên Quang thực hiện theo Quyết định số 937/QĐ-TTg (2003) của Thủ tướng Chính phủ. Dự án này có quy mô di chuyển trên 23 nghìn người thuộc 3 tỉnh Tuyên Quang, Hà Giang và Bắc Cạn, Dự án Bản Vẽ (Nghệ An) thực hiện theo Quyết định 665/QĐ-TTg (2003). Các hộ dân bị ảnh hưởng của hai Dự án lớn này phải di chuyển tái định cư đều thuộc các tỉnh nghèo miền núi phía Bắc mà phần lớn là đồng bào các dân tộc thiểu số.

chọn nơi đến và thống nhất với phương án di chuyển.

- Sau khi Quy hoạch chi tiết các khu/điểm tái định cư được phê duyệt các tỉnh lập kế hoạch đền bù và đầu tư để xây dựng các điểm tái định cư. Việc lập kế hoạch đầu tư hàng năm cho công tác di dân tái định cư được giao cho Ủy ban nhân dân tỉnh. Căn cứ vào kế hoạch hàng năm, Chính phủ giao nguồn vốn để thực hiện.

Như vậy điểm mới của công tác tái định cư là việc lập kế hoạch đã phân cấp cho địa phương. Các địa phương lập kế hoạch trên cơ sở quy hoạch tổng thể đã phê duyệt và chính sách đã ban hành cho từng dự án. Các Bộ, ngành trung ương chỉ chủ yếu thực hiện chức năng giám sát và kiểm tra việc thực hiện chính sách và kế hoạch đã giao.

3. Kinh nghiệm về tái định cư ở một số nước trong khu vực

Các nước trong khu vực có điều kiện tương tự như nước ta như Trung Quốc, Malaysia, Thái Lan thực hiện đền bù theo nguyên tắc:

- Đền bù đất đai và tài sản mất theo giá trị thay thế. Đền bù các công trình kiến trúc bao gồm cả chi phí tháo dỡ, bù vật liệu hư hỏng, vận chuyển đến nơi mới, lắp đặt theo phong tục tập quán văn hóa dân tộc.

- Coi trọng đặc biệt việc giải quyết đất sản xuất cho hộ tái định cư trong nông nghiệp. Việc chuyển đổi nghề nghiệp chỉ thực hiện khi không thể tìm được đất canh tác. Các tổ chức Tài chính như WB, ADB cũng khuyến khích chủ trương “đất đổi đất” trong các dự án cho vay cũng như các dự án phát triển nói chung.

- Các chương trình di dân tái định cư phải chú trọng việc đầu tư khai hoang, chuyển nhượng hoặc trưng thu đất, đầu tư các công trình thủy lợi, thâm canh đa dạng hóa sản xuất, chuyển giao tiến bộ kỹ thuật trong nông nghiệp là giải pháp căn bản để phục hồi thu nhập cho hộ gia đình sau tái định cư.

Nhận thức việc phục hồi thu nhập cho hộ tái định cư là quá trình trong nhiều năm, Chính phủ Trung Quốc đã lập ra quỹ phục hồi thu nhập sau tái định cư để hỗ trợ cho người dân 10 năm, thậm chí 20 năm cho hộ gia đình sau tái định cư. Nguồn vốn hỗ trợ cho tái định cư từ thuế tài nguyên của các công trình thủy điện.

II. Những vấn đề tồn tại trong chính sách di dân tái định cư các công trình thủy điện

Do đặc điểm yêu cầu xây dựng hồ chứa của các dự án thủy điện, người dân bị mất đất ở và đất sản xuất phải di dời đến nơi mới. Các dự án thủy điện được xây dựng chủ yếu là khu vực miền núi, nơi có các dân tộc thiểu số đang sinh sống theo cộng đồng chặt chẽ và có tập quán, phong tục và văn hóa truyền thống và đa dạng. Việc di dời dân cho các công trình thủy điện sẽ thay đổi lớn về tập quán canh tác chủ yếu theo hướng chuyển từ vùng thấp lên canh tác vùng cao. Tuy nhiên, Chính sách di dân tái định cư do yêu cầu giải phóng mặt bằng của các công trình thủy điện vừa qua nhìn chung còn có những tồn tại chính sau:

- Về chính sách tái định cư cho các dự án thủy điện cho đến nay chưa có chính sách thống nhất. Trong quá trình thực hiện vừa qua mỗi dự án thủy điện có chính sách khác nhau với mức đền bù và hỗ trợ khác nhau dẫn đến chưa công bằng trong đền bù và hỗ trợ đối với các hộ và cộng đồng phải di chuyển. Việc hỗ trợ cho các hộ dân tái định cư thuộc dự án tái định cư tại Sơn La, Tuyên Quang cao hơn nhiều ở các dự án tái định cư thủy điện khác như Cửa Đạt (Thanh Hóa), Bản Vẽ (Nghệ An), Đa Mi (Bình Thuận)... đã tạo ra sự so sánh về chính sách giải phóng mặt bằng giữa các công trình thủy điện khác nhau.

- Nguồn vốn trong việc thực hiện Chính sách tái định cư ở các công trình thủy điện gồm vốn của các doanh nghiệp nhà nước là chủ đầu tư các công trình xây dựng nhà máy (Tổng công ty điện lực Việt Nam) và vốn ngân sách của Chính phủ. Tỷ lệ vốn ngân sách của nhà nước cho dự án tái định cư mỗi dự án Thủy điện có sự khác nhau. Thí dụ Dự án tái định cư thủy điện Tuyên Quang được ngân sách đảm bảo 100%, còn Dự án di dân tái định cư Sơn La ngân sách nhà nước phải đóng góp 5000 tỉ (50% tổng vốn Dự án di dân tái định cư). Đây cũng là trở ngại khi đánh giá hiệu quả đầu tư của từng công trình thủy điện và đảm bảo sự công bằng cho các doanh nghiệp khi xây dựng các nhà máy thủy điện có liên quan đến tái định cư.

- Quy định mức đền bù và hỗ trợ cho các hộ dân tái định cư và cộng đồng cũng khác nhau theo từng dự án dẫn đến thiếu công bằng. Mức đền bù và hỗ trợ của thủy điện Tuyên Quang bình quân 450 triệu/hộ, Sơn La trên 500 triệu/hộ ở các dự án thủy điện mức thấp hơn bình quân khoảng 200-250 triệu/hộ làm nảy sinh thắc mắc giữa các địa phương và người bị ảnh hưởng về chính sách đền bù, hỗ trợ khi thu hồi đất do yêu cầu giải phóng mặt bằng xây dựng nhà máy thủy điện.

- Tái định cư nông thôn đang gặp nhiều khó khăn về việc đảm bảo đất. Hầu như các hộ tái định cư được bố trí diện tích hẹp hơn và chất lượng đất xấu hơn so với nơi xuất cư. Nhiều nơi phải di chuyển hộ tái định cư đến vùng cao có điều kiện tự nhiên và văn hóa khác hẳn điều kiện nơi ở cũ. Những vấn đề trên đang là thách thức trong việc ổn định dân sau tái định cư.

- Chính sách mới đề cập đến di dân đến nông thôn chưa có chính sách riêng di dân đến đô thị. Trong quá trình di dân tái định cư thủy điện Sơn La có 2 điểm đô thị phải di dời là thị xã Lai Châu cũ và thị trấn Quỳnh Nhai chưa được đề cập cụ thể về chính sách xây dựng đô thị mới tái định cư. Nếu chỉ dựa vào nguồn vốn tái định cư không thể đủ điều kiện để xây dựng cơ sở hạ tầng ở đô thị, trong khi nguồn vốn xây dựng cơ bản bố trí hàng năm cho các tỉnh để đầu tư xây dựng đô thị rất hạn chế.

III. Một số khuyến nghị nhằm đổi mới công tác lập kế hoạch và chính sách tái định cư các dự án thủy điện

Từ kinh nghiệm thực hiện công tác di dân tái định cư thủy điện ở Việt Nam và các nước trong khu vực đã trình bày ở trên, bài viết xin đề xuất một số khuyến nghị như sau:

1. Các khu tái định cư cần được xây dựng theo mô hình phát triển nông thôn bền vững

Di dân tái định cư theo dự án là cơ hội cho việc xây dựng mô hình phát triển nông thôn mới. Hiện nay chưa có sự hướng dẫn mô hình xây dựng nông thôn phù hợp với từng vùng, tập quán của các cộng đồng dân tộc. Vì vậy các khu tái định cư được xây dựng hiện nay như một đô thị chưa gắn với tập quán sống gắn với sản xuất nông nghiệp. Việc xây dựng các dự án tái định cư cần xác định các tiêu chí cụ thể về xây dựng nông thôn mới phù hợp điều kiện tự nhiên, tập quán và văn hóa của từng khu vực.

2. Nên xây dựng quy mô nhỏ và đa dạng hóa mô hình tái định cư

Các điểm tái định cư cần thiết kế thực hiện với quy mô nhỏ khoảng 50 hộ sẽ thích hợp khả năng bố trí của điều kiện đất đai của địa điểm tái định cư về nguồn nước, đất ở và đất sản xuất và quy mô một cộng đồng văn hóa của đồng bào dân tộc vùng Tây Bắc. Việc xây dựng các điểm tái định cư quy mô nhỏ sẽ tránh được việc san phá nền tự nhiên với khối lượng lớn làm thay đổi địa hình tự nhiên, tạo ra các ta luy cao, độ dốc lớn, dễ gây sạt lở đất và không an toàn trong điều kiện địa hình miền núi. Tuy nhiên điểm tái định cư quy mô nhỏ sẽ phát sinh về nhu cầu suất đầu tư cao theo bình quân một hộ cũng cần được tính đến trong việc lập kế hoạch và chính sách cho các khu vực tái định cư.

Việc lập kế hoạch di dân, tái định cư cần khuyến khích các hình thức di dân không tập trung như di dân xen ghép và di dân tự nguyện để giảm thiểu sức ép về đất đai bố trí tập trung và nhu cầu xây dựng cơ sở hạ tầng tại một khu vực cụ thể. Hình thức di dân xen ghép với quy mô nhỏ cũng như di cư tự nguyện sẽ tạo điều kiện sử dụng hạ tầng sẵn có của nơi nhập cư và với sự hỗ trợ của các chính sách khuyến khích chính sách di dân xen ghép, tự nguyện sẽ góp phần cải thiện cộng đồng sở tại.

3. Xây dựng tái định cư đảm bảo được đất và nguồn nước cho cả người di dân và dân sở tại

Xuất phát từ đặc điểm của kinh tế hộ gia đình của người phải di chuyển là kinh tế nông nghiệp và là đồng bào các dân tộc thiểu số, vì vậy đất sản xuất và nguồn nước được bố trí ở khu vực tái định cư là yếu tố quyết định đến việc ổn định và phát triển sản xuất. Vì vậy lập kế hoạch tái định cư, trước hết cần xác định tính thích ứng về đất sản xuất bao gồm chất lượng đất và diện tích đất, nguồn nước sản xuất và sinh hoạt cần thiết đảm bảo cho cả người dân tái định cư và người dân sở tại ổn định và phát triển sản xuất.

4. Người dân cần được tham gia tích cực vào việc xây dựng kế hoạch tái định cư

Người dân tham gia lựa chọn nơi nhập cư, thời gian di chuyển và lựa chọn việc xây dựng, thiết kế nhà ở cũng như cơ sở hạ tầng của khu vực tái định cư do chủ dự án thực hiện. Vì vậy yêu cầu các chủ đầu tư cần cung cấp các thông tin đầy đủ và kịp thời cho những người bị ảnh hưởng của dự án về chính sách đền bù và kế hoạch của dự án. Vì vậy việc lập kế hoạch, xây dựng dự án tái định cư phải xác định các

điều kiện, quy trình thông qua có sự tham gia của người dân làm cơ sở để phê duyệt các dự án khả thi.

Trong quá trình việc lựa chọn tái định cư cần tham khảo ý kiến của người dân địa phương. Vừa qua tại Sơn La có nhiều điểm tái định cư do người dân địa phương tự tìm được có đủ đất và nguồn nước đã góp phần bổ sung vào Quy hoạch tổng thể.

5. Bố trí tái định cư theo các cộng đồng với các đặc điểm dân tộc, văn hóa và tập quán tương đồng

Việc sắp xếp theo cộng đồng sẽ đem lại sự giúp đỡ rất lớn cho những người phải di cư theo bản chất tự nhiên. Vì các cộng đồng có mối quan hệ ràng buộc lẫn nhau rất chặt chẽ. tái định cư theo cộng đồng là một quá trình quan trọng và nếu mạng lưới cộng đồng được duy trì thì sẽ là nguồn lực quan trọng cho việc tái định cư bền vững, nhất là đối với đồng bào dân tộc thiểu số ít người đang là đối tượng chính của dự án thủy điện như Sơn La và Tuyên Quang.

6. Lập các dự án tái định cư cần quan tâm đến cộng đồng nơi nhập cư

Đồng bào các dân tộc thiểu số rất coi trọng sự bình đẳng dân tộc trong việc thực hiện các chính sách hỗ trợ của nhà nước. Những vùng nhập cư cần đảm bảo cộng đồng sở tại không bị tác động tiêu cực do đất sản xuất bị thu hẹp, nguồn nước không đủ, tăng thêm áp lực về cơ sở hạ tầng, môi trường xấu đi. Vì vậy cần có chính sách hỗ trợ cộng đồng sở tại nơi nhập cư về sản xuất và đời sống. Đây là yếu tố cần thiết để đảm bảo sự đoàn kết giữa người di cư và không di cư thực hiện chính sách đoàn kết các dân tộc của Đảng và Nhà nước. Do đó việc xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội và hỗ trợ phát triển sản xuất, xoá đói giảm nghèo phải tính người hưởng lợi là cả người di cư và hộ dân sở tại cũng như cộng đồng sở tại.

7. Bố trí cơ cấu sản xuất cho khu vực tái định cư cần dựa vào canh tác truyền thống để sớm ổn định đời sống làm cơ sở phát triển bền vững

Kinh nghiệm các khu tái định cư thí điểm cho thấy việc chuyển đổi cơ cấu sản xuất theo hướng phát triển kinh tế hàng hóa đòi hỏi thời gian và đào tạo chuyển giao công nghệ. Nhưng yêu cầu của dân trước mắt là vấn đề lương thực và thực phẩm, vì vậy trước hết là cơ cấu sản xuất những năm đầu phải đảm bảo an ninh lương thực và thực phẩm. Công nghệ quan trọng chuyển giao cho người di cư là kỹ thuật canh tác cây trồng lương thực và thực phẩm và chăn nuôi thích hợp phù hợp với điều kiện đất đai tại nơi nhập cư. Mạng lưới khuyến nông cơ sở và các dịch vụ nông nghiệp cần được cung ứng đủ về số lượng, chất lượng theo yêu cầu của dân.

8. Phát triển đô thị và các khu vực công nghiệp, dịch vụ ở khu vực dọc theo lòng hồ để thu hút lao động và vốn đầu tư

Những khu vực đất sát mép nước và mặt bằng nhà máy có nhiều lợi thế về giao thông, dịch vụ du lịch cần được quy hoạch lại cho việc tái định cư để giảm thiểu số lượng phải di chuyển nhờ phát triển các khu đô thị, các dịch vụ du lịch, nuôi trồng thủy sản. Vì vậy cần có phương án nghiên cứu phát triển các khu đô thị mới dọc theo

lòng hồ và có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp công nghiệp, dịch vụ đầu tư khu vực lòng hồ.

9. Thực hiện hình thức khoán theo nhiệm vụ và định mức để địa phương chủ động bố trí đầu tư

Cơ chế quản lý của Dự án phải được quy định trên cơ sở tạo điều kiện thông thoáng cho quá trình thực hiện. Cần xây dựng cơ chế đầu tư cho các dự án để đảm bảo tiến độ tái định cư. Nên thực hiện hình thức khoán theo nhiệm vụ và định mức cho một hộ tái định cư để địa phương chủ động bố trí các phương án đầu tư. Các bộ, ngành Trung ương chịu trách nhiệm kiểm tra, giám sát việc thực hiện chính sách và tiến độ tái định cư.

10. Xây dựng một chính sách quốc gia thống nhất về di dân tái định cư các công trình thủy điện

Do đặc điểm của di dân tái định cư giải phóng mặt bằng các công trình thủy điện đòi hỏi phải chuyển dân ra khỏi địa bàn cư trú và đối tượng chủ yếu lại là đồng bào dân tộc nghèo thuộc các địa bàn khó khăn. Vì vậy:

- Chính sách di dân, tái định cư thủy điện cần đảm bảo tính thống nhất không tạo ra sự phân biệt đối xử giữa các dự án song vẫn đảm bảo sự ưu tiên theo các chính sách vùng và đồng bào dân tộc. Cơ chế đầu tư cho các công trình thủy điện phải phân định rõ nguồn vốn bao gồm:

- Vốn đầu tư của công trình trong đó bao gồm vốn xây dựng nhà máy, vốn đầu tư đền bù và tái định cư cho các hộ bị ảnh hưởng trực tiếp do yêu cầu di dân, tái định cư. Nguồn vốn này do các doanh nghiệp xây dựng nhà máy thủy điện chịu trách nhiệm và được hạch toán vào công trình.

- Sự phân định rõ các nguồn vốn sẽ tạo điều kiện cho việc tính toán đúng hiệu quả các công trình đầu tư và đảm bảo sự công bằng giữa các vùng, các dân tộc. Việc xác định đúng hiệu quả đầu tư của công trình sẽ huy động được nhiều nguồn vốn từ các doanh nghiệp, các tổ chức tài chính quốc tế tham gia đầu tư vào công trình.