CHÍNH SÁCH TÁI ĐỊNH CƯ CỦA THỦY ĐIỆN SƠN LA VÀ THỦY ĐIỆN TRUNG SƠN[1]

TS. Phạm Quang Linh
Viện Dân tộc học

Tóm tắt: *Xây dựng các nhà máy thủy điện là một trong những chủ trương của Chính phủ nhằm đáp ứng nhu cầu điện năng ngày càng tăng do phát triển kinh tế. Tuy nhiên, để triển khai dự án thủy điện phải di dân tái định cư hàng nghìn người, thậm chí hàng chục nghìn người. Di dân, tái định cư là một hoạt động phức tạp, có thể gây nên những ảnh hưởng lớn về mặt xã hội và an ninh - quốc phòng, nhất là ở những vùng sâu, vùng xa, vùng dân tộc thiểu số. Bởi vậy, thực hiện tốt chính sách tái định cư nhằm giúp người dân có một cuộc sống tốt hơn nơi ở cũ, ổn định bền vững luôn là mục tiêu hàng đầu của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Bài viết chỉ ra một số nét tương đồng và khác biệt trong triển khai chính sách tái định cư của Thủy điện Sơn La (dùng nguồn vốn trong nước) và Thủy điện Trung Sơn (sử dụng nguồn vốn do Ngân hàng Thế giới tài trợ).*

Từ khóa: *Chính sách tái định cư, Thủy điện Sơn La, Thủy điện Trung Sơn.*

Ngày nhận bài: 2/10/2019; ngày gửi phản biện: 7/10/2019; ngày duyệt đăng: 5/12/2019

Giới thiệu

Việt Nam nằm trong vùng khí hậu nhiệt đới nóng ẩm mưa nhiều, địa hình trải dài từ Bắc vào Nam, hệ thống sông, ngòi phong phú nên tiềm năng thủy điện tương đối lớn. Chính vì lẽ đó, xu hướng phát triển thủy điện là một trong những lựa chọn của Việt Nam trong bối cảnh nhu cầu điện năng ngày càng tăng nhằm phục vụ phát triển kinh tế và xã hội.

Thủy điện Sơn La (TĐSL) là nhà máy thủy điện lớn nhất Việt Nam và khu vực Đông Nam Á với số lượng người dân tái định cư (TĐC) lên tới hơn 90.000 người. Trong khi đó, Thủy điện Trung Sơn (TĐTS) là nhà máy thủy điện quy mô trung bình, nhưng là dự án thủy điện (DATĐ) đầu tiên của Việt Nam được Ngân hàng Thế giới (NHTG) tài trợ vốn (xem Bảng 1).

[1] Bài viết là kết quả của đề tài cấp Cơ sở: "*Một số vấn đề về thực hiện chính sách đất đai đối với người dân tái định cư tại một số dự án thủy điện ở Việt Nam*" do Viện Dân tộc học chủ trì, TS. Phạm Quang Linh làm Chủ nhiệm.

***Bảng 1*: Thông tin chung về hai Dự án thủy điện (DATĐ)**

Thời điểm	Thủy điện Sơn La	Thủy điện Trung Sơn
Khởi công	12/2005	11/2012
Hoàn thành di dân, TĐC	5/2010	5/2016
Tích nước	11/2010	12/2016
Bắt đầu vận hành	1/2011	2/2017
Địa điểm bị ảnh hưởng	Sơn La, Lai Châu, Điện Biên	Sơn La, Thanh Hóa
Diện tích hồ chứa	214 km^2	13,13 km^2
Số hộ phải di dời, TĐC	20.340	533
Số người phải di dời, TĐC	92.301	2.445

Nguồn: Thủ tướng Chính phủ (2014a) và RLDP (2011)

Để nhận được sự tài trợ của NHTG cho TĐTS, Chính phủ Việt Nam (CPVN) phải đáp ứng những yêu cầu hết sức chặt chẽ trong bộ khung quy định về xây dựng thủy điện của NHTG. Điều này dẫn tới một số điểm khác nhau trong việc triển khai dự án TĐC của hai DATĐ.

Để xây dựng "Chương trình TĐC, sinh kế và phát triển dân tộc thiểu số (RLDP) cho dự án TĐTS", bên cạnh áp dụng khung pháp lý là các bộ luật, nghị định và quy định của Nhà nước Việt Nam về thu hồi đất, bồi thường và TĐC cho người dân, có 5 quy định khác được vận dụng trong quá trình thực hiện TĐC dự án TĐTS, đó là: 1) Quyết định số 02/2007/QĐ-TTg, ngày 09/01/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Khung chính sách về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của DATĐ Sơn La; 2) Quy định tạm thời về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của DATĐ Bản Vẽ ban hành theo công văn số 1174/CV-NLDK, ngày 16/03/2004 của Bộ Công nghiệp; 3) Quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư của dự án hồ chứa nước Cửa Đạt; 4) Quyết định số 12/2007/QĐ-UBND, ngày 8/5/2007 của UBND tỉnh Sơn La về việc quy định chi tiết một số điều về việc bồi thường, hỗ trợ và tái định cư DATĐ Sơn La; 5) Quyết định của UBND tỉnh Thanh Hóa và Sơn La về đơn giá bồi thường thiệt hại tài sản trong giải phóng mặt bằng và di dân, tái định cư (RLPD, 2011, tr. 144-145).

Có thể nhận thấy, hai quyết định quan trọng về đền bù TĐC TĐSL cấp Trung ương (Chính phủ) và cấp địa phương (được xây dựng dựa trên sự cho phép về phân cấp và đặc thù của tỉnh Sơn La) đều được TĐTS tham khảo và nghiên cứu áp dụng. Vì vậy, có nhiều điểm tương đồng trong việc xây dựng chương trình TĐC của hai DATĐ. Đặc biệt, khi đối tượng bị ảnh hưởng chủ yếu đều là người dân tộc thiểu số (người Thái chiếm hơn 90%).

1. Đối tượng và nguyên tắc bồi thường

TĐSL xác định hai đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án, đó là ảnh hưởng trực tiếp, bao gồm: "tổ chức, hộ gia đình, cá nhân bị thiệt hại về đất đai, nhà ở, hoa màu, cơ sở hạ tầng, công trình công cộng và tài sản khác"; và ảnh hưởng gián tiếp là: "tổ chức, hộ gia đình, cá nhân bị ảnh hưởng về cơ sở hạ tầng, công trình công cộng" (Thủ tướng Chính phủ, 2007). Trong khi đó, TĐTS mở rộng hơn, ngoài những đối tượng bị ảnh hưởng do việc xây dựng cơ sở hạ tầng của dự án (là những điều đo đạc được) còn có những đối tượng ở "vùng phụ cận có thể bị tác động về mặt văn hóa và xã hội bởi dự án này" (RLPD, 2011). Việc xác định đối tượng bị tác động về mặt văn hóa và xã hội của dự án là tương đối khó khăn và chỉ có thể xác định khi quy mô ảnh hưởng của dự án không lớn và dự án có nguồn vốn dồi dào. Ở cấp quốc gia, mặc dù không đưa nội dung này vào trong dự án TĐC TĐSL nhưng Chính phủ Việt Nam lại giao cho các bộ, ngành (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Ủy ban Dân tộc, Tập đoàn Điện lực Việt Nam...) triển khai những dự án riêng nhằm đánh giá tác động về văn hóa, xã hội của TĐSL tới người dân khu vực Tây Bắc.

Cách phân loại đối tượng TĐC của hai dự án cũng có sự khác biệt. TĐSL xác định có 5 loại hình TĐC, trong đó hai loại hình chiếm số đông: 1) Hộ TĐC tập trung là những hộ được quy hoạch đến ở một nơi mới tạo thành điểm dân cư mới; 2) Hộ TĐC xen ghép là những hộ được quy hoạch đến ở xen ghép với hộ dân sở tại trong một điểm dân cư đã có trước (Thủ tướng Chính phủ, 2007). Trong khi, dự án TĐC TĐTS xác định chỉ có hai loại hình chính, đó là TĐC tập trung và TĐC di vén (người dân chuyển đến vị trí mới ở chỗ cao hơn trong phạm vi khu vực sinh sống hiện nay của họ). Điểm thuận lợi của dự án TĐTS so với TĐSL là khối lượng người dân TĐC ít hơn và chỉ có hai loại hình TĐC. Phạm vi TĐC hẹp nên việc xây dựng các chính sách đền bù, TĐC và kế hoạch ổn định dân cư, phát triển sinh kế tương đối thuận lợi hơn.

Do sự khác nhau về quy mô, số lượng người dân phải di dời nên nguyên tắc bồi thường, hỗ trợ TĐC của hai dự án cũng khác biệt. Nếu như ưu tiên cao nhất của dự án TĐSL là giúp người dân "ổn định chỗ ở, ổn định cuộc sống, có điều kiện phát triển sản xuất, nâng cao thu nhập, từng bước hoàn thiện cơ sở hạ tầng, cuộc sống vật chất và văn hoá tốt hơn nơi ở cũ, ổn định lâu dài, bền vững góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Bắc"..., thì ưu tiên lớn nhất của dự án TĐTS lại là "thực hiện mọi nỗ lực nhằm giảm thiểu việc thu hồi đất của người dân và những tác động bất lợi khác về mặt xã hội". Tuy nhiên, đích đến cuối cùng của dự án TĐTS cũng vẫn là "giúp người dân địa phương có cơ hội được hưởng lợi, bao gồm những cơ hội cải thiện, hoặc ít nhất là phục hồi thu nhập và mức sống" (RLDP, 2011), (xem Bảng 2).

Bảng 2: Nguyên tắc đền bù, tái định cư của hai dự án thủy điện

Thủy điện Sơn La	Thủy điện Trung Sơn
1. Bảo đảm người dân TĐC ổn định chỗ ở, ổn định cuộc sống, có điều kiện phát triển sản xuất, nâng cao thu nhập, từng bước hoàn thiện cơ sở hạ tầng, cuộc sống vật chất và văn hóa tốt hơn nơi ở cũ, ổn định lâu dài, bền vững góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Bắc. 2. Bảo đảm hài hoà lợi ích người dân TĐC với người dân sở tại. 3. Bố trí đủ đất sản xuất cho hộ TĐC, ưu tiên bố trí đủ đất sản xuất lương thực. 4. Việc bồi thường, hỗ trợ và TĐC được thực hiện dân chủ, công khai, công bằng, minh bạch, đúng mục tiêu, đúng đối tượng và hiệu quả.	1. Thực hiện mọi nỗ lực nhằm giảm thiểu việc thu hồi đất và những tác động bất lợi khác về mặt xã hội. 2. Nếu những tác động như trên, di dời hoặc không di dời là không thể tránh khỏi, thì đối tượng bị ảnh hưởng sẽ được bồi thường cho tất cả những tài sản bị mất và việc bồi thường sẽ được thanh toán cho đối tượng bị ảnh hưởng trước khi lấy đất hoặc tài sản khác. 3. Dự án này giúp người dân địa phương có cơ hội được hưởng lợi, bao gồm những cơ hội cải thiện, hoặc ít nhất là phục hồi thu nhập và mức sống. 4. Người dân địa phương tham gia vào quá trình lập và thực hiện dự án.

Nguồn: Thủ tướng Chính phủ (2007) và RLPD (2011)

Bên cạnh đó, các dự án do NHTG tài trợ nếu có liên quan tới công tác đền bù TĐC luôn dùng giá thay thế nhằm đảm bảo lợi ích tối đa cho người dân. Giá thay thế là giá trị tương đương với giá trị đất đai, mùa màng, cây cối, nhà cửa và các tài sản bị ảnh hưởng khác trước khi di dời. Điều này cũng được thể hiện trong dự án TĐTS: "Đối với một số đối tượng như tài sản trên đất, người dân TĐC TĐTS được bồi thường theo giá thay thế, không trừ khấu hao, hoặc giá trị vật liệu có thể tận dụng lại được cho việc làm nhà và các công trình khác" (RLDP, 2011).

2. Công tác bồi thường, tái định cư

TĐSL và TĐTS đều xây dựng và đưa ra các hướng dẫn đảm bảo quyền lợi tương đối cụ thể cho người dân, bao gồm việc đền bù các hạng mục như đất ở, đất nông nghiệp và đất khác, cây lâu năm và cây hằng năm, mồ mả, các công trình công cộng,... Ngoại trừ đất ở và đất sản xuất, hình thức đền bù ở các hạng mục còn lại khá tương đồng, chỉ khác nhau ở mức giá đền bù dựa trên những quy định của Chính phủ Việt Nam (có điều chỉnh theo mức độ trượt giá).

- *Nguyên tắc bồi thường đất:* Nhìn chung, cả hai DATĐ đều xây dựng nguyên tắc đảm bảo tối đa quyền lợi về đất của người dân khi bị thu hồi dựa trên những căn cứ pháp lý của Chính phủ Việt Nam tại thời điểm nhà máy thủy điện được xây dựng. Song, trong khi TĐSL

chỉ quy định "Người sử dụng đất khi bị thu hồi để thực hiện dự án Thủy điện Sơn La được bồi thường thiệt hại bằng đất hoặc bằng tiền" (Thủ tướng Chính phủ, 2007) thì TĐTS đưa ra những quy định rõ ràng hơn, đó là: người bị ảnh hưởng sẽ được bồi thường và/hoặc trợ giúp phục hồi như sau: người bị ảnh hưởng bị mất đất nông nghiệp/đất sản xuất và thiệt hại hoa màu thì nguyên tắc bồi thường là ưu tiên "đất đổi đất", tuy nhiên, nếu quỹ đất tại địa phương không cho phép bồi thường theo nguyên tắc "đất đổi đất" cho toàn bộ diện tích bị mất với khả năng canh tác tương đương thì người bị ảnh hưởng sẽ được bồi thường bằng đất với tổng diện tích không thấp hơn hạn mức đất tối thiểu để duy trì sinh kế bền vững, phần chênh lệch sẽ được bồi thường bằng tiền theo giá thay thế. Trường hợp người bị ảnh hưởng bị mất một phần đất hiện có và tổng diện tích đất còn lại thấp hơn hạn mức tối thiểu quy định vẫn đảm bảo điều kiện để người bị ảnh hưởng tiếp tục sản xuất thì dự án sẽ cấp bổ sung để đảm bảo tổng diện tích không thấp hơn hạn mức tối thiểu quy định. Trong trường hợp phần đất còn lại không đảm bảo điều kiện để người bị ảnh hưởng tiếp tục sản xuất thì dự án sẽ thu hồi toàn bộ diện tích đất đó và người bị ảnh hưởng được bồi thường bằng "đất đổi đất" với năng suất canh tác tương đương được người bị ảnh hưởng chấp thuận, hoặc tiền mặt theo giá thay thế tùy theo lựa chọn của người bị ảnh hưởng. Nếu phần đất bị mất dưới 10% tổng diện tích đất đang sử dụng và phần đất còn lại vẫn đáp ứng nhu cầu canh tác thì người bị ảnh hưởng được bồi thường bằng tiền theo giá thay thế đầy đủ cho diện tích đất bị mất. Nếu phần đất bị mất lớn hơn 10% tổng diện tích đất đang sử dụng và diện tích đất còn lại vẫn đáp ứng nhu cầu canh tác thì người bị ảnh hưởng được bồi thường cho diện tích đất bị mất bằng "đất đổi đất" với năng suất canh tác tương đương được người bị ảnh hưởng chấp thuận hoặc tiền mặt theo giá thay thế tùy theo lựa chọn của người bị ảnh hưởng,... (Ban Quản lý dự án thủy điện Trung Sơn, 2011).

Có thể thấy, về nguyên tắc, TĐTS đã xây dựng được những thang đo khá cụ thể để xác định mức độ đền bù cho diện tích đất bị thu hồi, đồng thời đưa ra phương án đền bù "có lợi" cho người dân để người dân lựa chọn. Với phương án rõ ràng, minh bạch như thế đã giúp những nhà quản lý dự án TĐC triển khai dễ dàng hơn. Việc giám sát quá trình đền bù TĐC của người dân cũng thuận lợi hơn.

- *Bồi thường đất ở, nhà ở cho người dân:* Ở TĐTS, 100% các hộ TĐC ở nông thôn (nếu xét theo phân loại của TĐSL). Trong tương quan như vậy, mức độ bồi thường của TĐTS về đất ở có đôi chút nhỉnh hơn so với TĐSL. Nếu như TĐSL quy định "Hộ TĐC đến điểm TĐC tập trung nông thôn được giao đất ở tại điểm TĐC từ 200m^2 - 400m^2/hộ. Trường hợp có điều kiện về quỹ đất thì có thể giao mức cao hơn" (Thủ tướng Chính phủ, 2007), trong khi TĐTS bồi thường cho mỗi hộ TĐC tập trung/di vén 01 lô đất ở với diện tích không nhỏ hơn 400m^2, tùy theo quỹ đất của khu TĐC/nơi đến mà các hộ có thể được giao đất ở mức cao hơn" (RLPD, 2011). Trên thực tế triển khai, mức đất trung bình được cấp của các hộ dân TĐC TĐSL phụ thuộc vào quỹ đất của tỉnh. Diện tích đất ở trung bình của người dân TĐC tại tỉnh Sơn La và Lai Châu thấp hơn 400m^2, ở tỉnh Điện Biên cao hơn 400m^2. Trong khi đó, tuy chưa có báo cáo tổng kết về việc thực hiện TĐC của TĐTS nhưng trên website

của thủy điện, không có khiếu kiện nào của người dân liên quan tới diện tích đất ở được cấp. Điều này cho thấy diện tích đất ở của người dân được cấp lớn hơn hoặc bằng 400m^2.

Riêng bồi thường về nhà ở, TĐTS cũng nhỉnh hơn so với TĐSL. Nếu TĐSL quy định mức tối thiểu hỗ trợ tiền làm nhà là 15m^2/hộ đối với hộ 1 người, từ người thứ 2 trở lên mỗi người tăng thêm được hỗ trợ 5m^2 sàn (Thủ tướng Chính phủ, 2007) thì con số này ở TĐTS là 25m^2/hộ đối với hộ độc thân hoặc hộ có 2 khẩu, hộ từ 3 - 5 khẩu được hỗ trợ 45m^2 (RLPD, 2011).

- *Bồi thường đất sản xuất cho người dân:* Đối với người dân ở các dự án thủy điện, đa phần đều sinh sống dựa vào nông nghiệp. Do đó, việc bồi thường đất sản xuất luôn là mối quan tâm lớn nhất của họ. Dự án TĐSL đã hoàn thành công tác TĐC và được tổng kết vào năm 2016. Theo đó, công tác TĐC TĐSL đã đạt được những thành công nhất định. Cuộc sống của người dân về cơ bản tốt hơn so với trước khi TĐC. Thu nhập bình quân đạt khoảng 1,2 triệu đồng/người/tháng, tăng gấp 3,92 lần so với thời điểm trước khi di chuyển. Tỷ lệ hộ nghèo giảm 2,56 lần (Xem thêm tại https://moit.gov.vn/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/tong-ket-du-an-di-dan-tai-%C4%91inh-cu-thuy-%C4%91ien-son-la-nam-2001-2016-107655-22.html). Vì vậy, có thể khẳng định những chính sách về bồi thường đất sản xuất và giao đất, giao rừng cho người dân của dự án TĐSL là phù hợp.

Trên cơ sở những ưu điểm trong công tác đền bù của TĐSL, dự án TĐTS đã áp dụng xây dựng phương án giao đất nông nghiệp ở mức tối thiểu 1,5 ha/hộ. Do đối tượng bị ảnh hưởng chủ yếu là người Thái với truyền thống trồng lúa nước từ lâu đời, nên cả hai dự án quy định: "Ưu tiên bố trí diện tích đất trồng lúa nước (nếu có thể) cho các hộ gia đình. Đất lâm nghiệp và đất mặt nước được giao cho người dân dựa trên quỹ đất của từng địa bàn TĐC cụ thể". Đặc biệt, nhằm đảm bảo sinh kế cho người dân TĐC ngay sau khi đến nơi ở mới, TĐTS quy định: "Đối với hộ gia đình phải di chuyển chỗ ở đến điểm TĐC mà không bị mất đất sản xuất nhưng diện tích đất sản xuất đang sử dụng nhỏ hơn hạn mức quy định sẽ được cấp bổ sung phần diện tích còn thiếu để đảm bảo cải thiện sinh kế" (RLPD, 2011). Điều này, giúp cho hộ gia đình có đủ diện tích đất tối thiểu để sản xuất. Kết quả sinh kế như thế nào phụ thuộc nhiều vào sự chuyên cần, cũng như việc áp dụng khoa học kỹ thuật của người dân vào sản xuất.

Trường hợp đất nông nghiệp, đất vườn ao liền kề, xen kẽ với đất ở trong khu dân cư, ngoài việc được bồi thường theo giá thay thế, người dân còn được hỗ trợ bằng tiền; giá tính hỗ trợ từ 20% đến 50% giá đất ở liền kề; mức hỗ trợ cụ thể do Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cho phù hợp với thực tế tại địa phương (RLPD, 2011). Điều này giúp người dân có điều kiện hơn về nguồn vốn tài chính để triển khai các hoạt động sinh kế tại nơi TĐC.

Kết luận

Qua tìm hiểu chính sách TĐC của hai dự án TĐSL và TĐTS cho thấy, có sự tương đồng nhất định giữa cách nhìn nhận và giải quyết vấn đề trên hai phương diện chính sách và

thực tiễn của Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới. Chính phủ Việt Nam luôn tạo điều kiện tối ưu cho người dân được hưởng quyền lợi đền bù, TĐC trong phạm vi pháp luật Việt Nam cho phép. Chính phủ Việt Nam đã ban hành một số cơ chế, chính sách đặc thù dành riêng cho công tác di dân, TĐC của các dự án thủy lợi, thủy điện. Đối với dự án TĐTS, trong trường hợp luật quy định và các thủ tục hành chính của Việt Nam không nhất quán với yêu cầu trong OP4.12 của Ngân hàng Thế giới thì Chính phủ Việt Nam thậm chí đồng ý tuân thủ theo các yêu cầu chính sách của Ngân hàng Thế giới. Qua đó, có thể nhận thấy, quyền lợi của người dân (TĐC và người dân bị ảnh hưởng) luôn là ưu tiên hàng đầu của Chính phủ. Điều này hoàn toàn phù hợp với mục tiêu chung của Đảng và Nhà nước đặt ra đối với các dự án khi được triển khai, đó là giúp người dân có cuộc sống tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ.

Tài liệu tham khảo

1. Ban quản lý dự án Thủy điện Trung Sơn (2011), *Chương trình tái định cư, sinh kế và phát triển dân tộc thiểu số dự án Thủy điện Trung Sơn*, Hà Nội.

2. Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định số 02/2007/QĐ-TTg về việc Ban hành quy định về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư dự án Thủy điện Sơn La,* Hà Nội.

3. Thủ tướng Chính phủ (2014a), *Quyết định số 875/QĐ-TTg về việc Phê duyệt danh mục các phụ lục theo quy hoạch tổng thể di dân tái định cư dự án Thủy điện Sơn La theo quyết định số 2009/QĐ-TTg ngày 4 tháng 11 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ*, Hà Nội.

4. Thủ tướng Chính phủ (2014b), *Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg về việc Quyết định chính sách đặc thù về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện*, Hà Nội.

5. *Tổng kết dự án di dân, tái định cư Thủy điện Sơn La năm 2001 - 2016*, đăng trên https://moit.gov.vn/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/tong-ket-du-an-di-dan-tai-%C4%91inh-cu-thuy-%C4%91ien-son-la-nam-2001-2016-107655-22.html (Truy cập ngày 5/10/2019).

6. Ủy ban nhân dân tỉnh Sơn La (2016), *Báo cáo tổng kết dự án di dân, tái định cư Thủy điện Sơn La, tỉnh Sơn La*, Sơn La.

7. Website http://trungsonhp.vn