

# Hoàn thiện chính sách tái định cư đối với dân tộc thiểu số ở một số dự án thủy điện ở nước ta hiện nay

○ TS. NGUYỄN ANH PHONG

Giám đốc Trung tâm Thông tin phát triển nông nghiệp nông thôn,  
Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển nông nghiệp nông thôn

*Đến hết năm 2020, nước ta có khoảng 86 dự án thủy điện phải thực hiện công tác di dân, tái định cư. Tổng số dân phải di chuyển để xây dựng các công trình thủy điện trên cả nước là 66.372 hộ. Việc xây dựng các công trình thủy điện đang đặt ra nhiều thách thức đối với công tác ổn định đời sống của người dân vùng dân tộc thiểu số và miền núi do ước tính có 90% số người bị ảnh hưởng bởi thủy điện là đồng bào dân tộc thiểu số.*

## Một số kết quả khảo sát thực hiện chính sách tái định cư ở dự án thủy điện

Trong 2 năm: 2018 và 2019, Hội đồng Dân tộc Quốc hội, Ủy ban Dân tộc và Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT đã thực hiện Đề tài: “*Những vấn đề cấp bách trong thực hiện tái định cư (TĐC) ở vùng dân tộc thiểu số và miền núi nước ta hiện nay*”; trong đó, có thực hiện điều tra khảo sát tại 10 tỉnh tiêu biểu của Việt Nam có thực hiện chương trình TĐC liên quan đến các công trình thủy điện. Trong đó, Sơn La và Lai Châu thuộc khu vực Tây Bắc Bộ; Tuyên Quang thuộc Đông Bắc Bộ; Thanh Hóa và Nghệ An thuộc Bắc Trung Bộ; Quảng Nam, Bình Thuận thuộc Duyên hải Nam Trung Bộ; Gia Lai và Lâm Đồng thuộc Tây Nguyên; Bình Phước thuộc Đông Nam Bộ.

Trong mỗi tỉnh, lựa chọn huyện xã miền núi có thực hiện chương trình TĐC cho người dân tộc thiểu số (DTTS). Có hai nhóm hộ được chọn là nhóm hộ TĐC và nhóm hộ đối chứng. Trong đó, nhóm hộ đối chứng là nhóm hộ sinh sống tại vùng lân cận. Hai

nhóm hộ TĐC và hộ đối chứng được phỏng vấn bằng bảng hỏi cấu trúc tập trung vào các nội dung để đánh giá tác động của TĐC tới đời sống KT-XH và môi trường sống.

*Tỷ lệ hộ nghèo cao tại các khu, điểm TĐC:* Kết quả khảo sát tại các tỉnh, tỷ lệ nghèo ở các khu, điểm TĐC cao hơn so với mặt bằng chung và so với bình quân các hộ DTTS khác. Tỷ lệ nghèo tại các khu TĐC được ghi nhận cao nhất là 67% tại các khu TĐC của Dự án thủy điện Bản vẽ và Thủy lợi Bản Mông (Nghệ An). Tỷ lệ nghèo thấp nhất được ghi nhận là 10,2% tại khu TĐC của Thủy điện Trung Sơn tại Thanh Hóa. Tỷ lệ nghèo thường tăng cao sau 2-3 năm TĐC khi người dân đã sử dụng hết tiền đền bù cho việc mua sắm vật dụng cá nhân, mua thực phẩm.

*Chưa đảm bảo cung cấp đủ đất sản xuất và đất ở cho người dân TĐC ổn định cuộc sống:* Theo khảo sát ở nhiều khu, điểm TĐC của Gia Lai, Quảng Nam, Nghệ An, đất ở

và đất sản xuất chỉ đáp ứng nhu cầu trong mấy năm đầu, chưa đảm bảo nhu cầu tách hộ, giãn dân, gia tăng dân số; có những nơi bố trí đất ở không đúng phương án quy hoạch như tại Bản Vẽ (Nghệ An), bố trí ở nơi có độ dốc lớn, nguy cơ sạt lở cao, không đảm bảo an toàn nên sau TĐC người dân không ở mà chuyển đi nơi khác, nhiều khu TĐC bỏ hoang.

Theo kết quả khảo sát, tỷ lệ hoàn thành giao đất sản xuất của các dự án TĐC bình quân mới đạt 69% so với quy hoạch.

*Đời sống của người dân TĐC còn nhiều khó khăn do thực hiện chưa tốt công tác hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, phát triển sinh kế và tạo việc làm của các hộ sau TĐC:* Theo đánh giá của cán bộ chính quyền các địa phương, người dân TĐC đang phải đối mặt với những vấn đề như: Thu nhập thấp và thiếu việc làm, hoạt động sản xuất nông nghiệp không hiệu quả. Tuy nhiên, tỷ lệ hộ được hỗ trợ tạo sinh kế sau TĐC vẫn còn thấp, cụ thể: Chỉ 23,7% số hộ được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp; 19,5% được tập huấn kỹ thuật; 16,3% được đào tạo nghề mới; 12,8%

được hỗ trợ nguyên liệu đầu vào sản xuất; và chỉ 7,4% được hỗ trợ liên kết, tiêu thụ sản phẩm. Với tỷ lệ được hỗ trợ thấp như trên, trong khi phải đối mặt với nhiều khó khăn sinh kế khi chuyển đổi nơi ở, có thể thấy người dân TĐC đã trở thành một đối tượng rất dễ bị tổn thương trong xã hội.

*Chưa đáp ứng được nhu cầu về bảo tồn, duy trì bản sắc văn hóa và phong tục truyền thống tại các khu, điểm TĐC:* Đối với nhiều dự án thủy điện lớn như: Sơn La, Lai Châu, Tuyên Quang, Bản Vẽ - Nghệ An đã thực hiện di dời nhiều cộng đồng người dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, ở nhiều nơi, những người di dời phải ở xen ghép với những cộng đồng dân tộc tại chỗ. Điều này dẫn tới nhiều hoạt động văn hóa truyền thống của các dân tộc khó được duy trì và đang bị mai một dần. Thể hiện rõ nhất ở tần suất sinh hoạt văn hóa cộng đồng, tổ chức lễ hội truyền thống tại các khu TĐC thấp hơn so với các khu đối chứng và đánh giá của người dân về mức độ quan trọng của “già làng, trưởng bản” ở các khu TĐC cũng kém quan trọng hơn so với nơi đối chứng.

*Yếu kém trong xử lý ô nhiễm môi trường sống tại các khu, điểm TĐC:* Do khi thiết kế quy hoạch khu TĐC các chủ đầu tư đã không chú ý quy hoạch khu xử lý rác thải, thu gom nước thải sinh hoạt, sản xuất. Đến nay, tình trạng ô nhiễm môi trường đang rất phổ biến tại các khu TĐC, rác thải sinh hoạt, rác thải từ chăn nuôi thải trực tiếp ra môi trường gần khu dân cư gây ô nhiễm, gây nguy cơ dịch bệnh đối với cộng đồng. Ngoài ra, tình trạng thiếu nước sinh hoạt đang rất phổ biến ở nhiều khu TĐC cũng gây ảnh hưởng lớn tới việc giữ gìn vệ sinh môi trường sống tại các khu TĐC, đặc biệt ở một số khu như TĐC thủy điện Sơn La, thủy

điện Bình Phước, thậm chí người dân phải mua nước sinh hoạt từ các xe téc với giá cao.

### **Chính sách tái định cư và hậu tái định cư hiện nay**

Trước năm 1993, đất đai đều được quản lý bởi Nhà nước nên các giao dịch phải thông qua các quyết định của Nhà nước, đất không có giá trị, thị trường đất đai chưa được công nhận. Trong giai đoạn này, TĐC là quá trình đưa người dân từ vùng dự án đến nơi định cư mới, có đền bù những mất mát cho người dân nhưng không có chính sách giúp người dân phục hồi sinh kế. Điều đó, khiến người dân TĐC rất dễ bị rơi vào nghèo đói sau khi di dời và TĐC.

Luật Đất đai năm 1993 đã hình thành khung chính sách bồi thường, hỗ trợ cho người TĐC khi Nhà nước thu hồi đất. Điều kiện bắt buộc khi thực hiện dự án có thu hồi đất quy mô lớn là phải có “khu TĐC xây dựng phù hợp với quy hoạch, tiêu chuẩn và quy chuẩn xây dựng ở đô thị hoặc nông thôn”. Đến năm 2004, Nghị định 197/2004/NĐ-CP quy định: “Trước khi bố trí đất ở cho các hộ gia đình, cá nhân, khu TĐC phải được xây dựng cơ sở hạ tầng đồng bộ đảm bảo đủ điều kiện cho người sử dụng tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ” và “Tạo điều kiện

cho các hộ vào khu TĐC được xem cụ thể khu TĐC và thảo luận công khai về dự kiến bố trí”.

Hiến pháp năm 2013 quy định cụ thể về việc thu hồi đất: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh, phát triển KT-XH vì lợi ích quốc gia và mục đích công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật” (khoản 3 Điều 54).

Năm 2014, Chính phủ ban hành Nghị định số 47/2014/NĐ-CP và Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg. Hai văn bản này quy định về chính sách đặc thù di dân, TĐC các dự án thủy lợi, thủy điện. Quyết định số 64/2014/QĐ-TTg đã đưa ra các giải pháp gồm: Hỗ trợ người dân TĐC chuyển đổi cây trồng, vật nuôi, thủy sản, phát triển rừng sản xuất, hỗ trợ đào tạo nghề. Tuy nhiên, sau 5 năm triển khai chính sách này thể hiện một số bất cập, việc triển khai thực hiện chậm do thiếu nguồn kinh phí thực hiện và cơ chế tài chính phân cấp không rõ ràng. Đối với một số dự án lớn như thủy điện Sơn La, Chính phủ có riêng Đề án ổn định dân cư, phát triển KT-XH vùng TĐC thủy điện Sơn La.

*Nhiều khu tái định cư của Thủy điện Sơn La thiếu đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số*



Tháng 2/2019, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chính sách mới thông qua quy định việc lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện dự án đầu tư ổn định đời sống và sản xuất cho người dân sau TĐC theo đúng các văn bản pháp luật về đầu tư công để tăng tính thực thi. Đặc biệt, chính sách mới làm rõ trách nhiệm của Bộ NN&PTNT là đơn vị chủ trì tổng hợp kế hoạch trung hạn hàng năm do UBND các tỉnh lập gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính theo quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước.

Nhằm giải quyết các vấn đề đang tồn tại, tăng cường vai trò QLNN trong lĩnh vực di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện, năm 2019, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án: “Rà soát và hoàn thiện các chính sách về di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện”. Đề án đặt ra mục tiêu rà soát, đánh giá thực trạng các chính sách về di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện; đề xuất các nhiệm vụ, giải pháp và những định hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về di dân, TĐC dự án thủy lợi, thủy điện để hỗ trợ, tạo điều kiện giúp người dân TĐC phát triển sản xuất, nâng cao thu nhập và ổn định cuộc sống, đồng thời đề xuất các giải pháp giúp người dân TĐC tiếp cận bình đẳng các dịch vụ xã hội cơ bản tại nơi ở mới, góp phần ổn định tình hình an ninh trật tự, phát triển KT-XH tại các địa phương tiếp nhận TĐC. Do mới ban hành, đến thời điểm hiện tại chưa có nhiều địa phương triển khai thực hiện đề án này, những vấn đề cấp bách đang diễn ra tại các khu TĐC do đó vẫn còn nguyên tính thời sự và cần thiết được nhận diện để có những giải pháp kịp thời và đồng bộ.

### **Một số giải pháp hoàn thiện chính sách**

Trên cơ sở kết quả khảo sát của Đề tài, nhóm nghiên cứu đã đề xuất một số giải pháp hoàn thiện chính sách hậu TĐC đối với đồng bào dân tộc thiểu số ở các dự án thủy điện với những nội dung:

**Hỗ trợ công tác giảm nghèo:** Cần ưu tiên thực hiện các giải pháp sau để hỗ trợ giảm nghèo cho các khu TĐC: (i) tiếp tục rà soát, đẩy mạnh chính sách giao đất cho hộ DTTS, đặc biệt diện tích rừng do các đơn vị nhà nước đang quản lý, các công ty nông lâm nghiệp ở các địa phương; (ii) hỗ trợ phát triển sản xuất nông nghiệp (nghiên cứu thử nghiệm các loại giống cây trồng, vật nuôi, thủy sản mới phù hợp với từng địa phương; tăng cường các hoạt động khuyến nông bằng cách xây dựng các mô hình trình diễn về cây, con mới ở địa phương để người dân học hỏi và làm theo; (iii) ưu tiên cho các hộ TĐC tiếp cận nguồn vốn vay tín chấp hoặc vay theo chuỗi giá trị với lãi suất ưu đãi; ưu tiên cấp vốn vay ưu đãi cho các doanh nghiệp đầu tư sản xuất nông nghiệp, đặc biệt với các dự án có khả năng thu hút lao động từ các khu TĐC.

**Nâng cấp, sửa chữa CSHT phục vụ cộng đồng và dịch vụ công:** Cần phải có chính sách, quy định để các địa phương lồng ghép việc sửa chữa nâng cấp các công trình CSHT tại các khu TĐC với các chương trình lớn như Chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới. Ngoài ra, cần nghiên cứu xây dựng cơ chế để sử dụng nguồn kinh phí trích từ nguồn đóng góp hàng năm của các nhà máy thủy điện cho các địa phương cho việc đầu tư duy tu, sửa chữa các công trình CSHT ở các khu TĐC.

**Đào tạo nghề, chuyển đổi nghề nghiệp:** Để công tác đào tạo nghề đồng bào DTTS ở các khu,

điểm TĐC hiệu quả, cần thực hiện một số các giải pháp sau: Cần điều chỉnh bổ sung tăng kinh phí cho việc đào tạo nghề đối với đồng bào các dân tộc TĐC ở các công trình thủy điện trong các quyết định phê duyệt các công trình, dự án. Tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị cho các cơ sở đào tạo nghề trong vùng TĐC hoặc cơ sở có điều kiện phù hợp nhằm giúp cho học viên có điều kiện nắm bắt tốt những kiến thức đã học để áp dụng vào trong công việc tại nơi ở mới. Đồng thời, có chính sách đãi ngộ phù hợp để thu hút những giáo viên dạy nghề giỏi, có kinh nghiệm về công tác tại các cơ sở đào tạo nghề trên địa bàn tỉnh.

Đa dạng hóa loại hình đào tạo nghề cho phù hợp với lao động của đồng bào. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho đồng bào trong việc định hướng nghề phù hợp với từng lứa tuổi, địa bàn,...

**Giải pháp bảo vệ môi trường sống:** Bổ sung quy định về xây dựng các công trình xử lý ô nhiễm môi trường trong các dự án TĐC, xây dựng chương trình giáo dục truyền thông cho cộng đồng TĐC nhằm nâng cao nhận thức về môi trường sống, chăn nuôi cách xa khu dân cư, thu gom và xử lý rác thải sinh hoạt, rác thải chăn nuôi hợp vệ sinh; coi các khu TĐC là địa bàn ưu tiên trong thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia nông thôn mới để lồng ghép, vận dụng nguồn lực thực hiện.

**Xây dựng quỹ hỗ trợ người dân hậu TĐC:** Cần nghiên cứu thành lập quỹ hỗ trợ đầu tư sau TĐC, gọi là Quỹ TĐC, dùng để hỗ trợ ổn định đời sống, sản xuất cho người dân vùng TĐC và duy tu bảo dưỡng một số công trình giao cho cộng đồng quản lý. Nguồn kinh phí trích từ kinh phí đóng góp của nhà máy thủy điện cho địa phương hàng năm. ■