# 1. PHẦN MỞ ĐẦU

## 1.1 Bối cảnh nghiên cứu

Ở các nước đang phát triển, tỉ lệ dân cư bị di dời liên quan đến các chương trình phát triển ngày càng cao do nhu cầu về cơ sở hạ tầng tăng nhanh do các dự án (DA) phát triển và mật độ dân cư tăng đáng kể. Các chương trình tái định cư (TĐC) bắt buộc phải di dời toàn bộ dân cư đến khu vực TĐC mới, khiến làm phá hủy cấu trúc xã hội và công việc của những quần thể dân cư ở nơi cũ. Các DA lớn thông thường ảnh hưởng sâu sắc đến người dân do mất đất sản xuất (SX) nông nghiệp (NN), nhà cửa, vườn và các sinh kế khác (Zaman, 1996).

Sau năm 1986, Việt Nam đã có những chuyển đổi đáng kể về kinh tế xã hội. Quá trình phát triển kéo theo đô thị hóa ngày càng mạnh khiến nhu cầu đất đai tăng nhanh để đáp ứng tốc độ phát triển và nhu cầu nhà ở của dân cư thành thị. Tuy nhiên, do quỹ đất dành cho phát triển có hạn, quá trình thu hồi đất chủ yếu là chuyển đổi từ đất NN sang đất sử dụng cho mục đích phát triển công nghiệp và dịch vụ, đặc biệt trong những năm gần đây.

Việc thu hồi đất và TĐC nói chung thường phải được thực hiện trong một khung pháp lý, chính sách và hành chính nhất định. Tuy nhiên, hầu hết những người trong diện di dời đã bị bỏ lại trong quá trình phát triển do nhiều nguyên nhân, đặc biệt là do qui trình bồi thường, hỗ trợ và TĐC không thực tế và phù hợp với nhu cầu của người dân đối với khu TĐC mới; mặt khác, các qui trình TĐC thiếu cơ chế giám sát độc lập trong và sau quá trình thực hiện. Đây là tình trạng chung của các nước đang phát triển như Trung Quốc, Ấn Độ, Thái Lan….

Trung bình mỗi năm, người nông dân Việt Nam phải nhường 74.000 ha đất NN để xây dựng các công trình nhà ở, đô thị và KCN. Tốc độ mất đất NN do quá trình đô thị hóa và biến đổi khí hậu hiện nay là 1% (Hảo, 2009). Một nghiên cứu của Viện Nghiên cứu định canh (thuộc Liên hiệp các Hội KH-KT Việt Nam) cho thấy, từ năm 2000 đến hết 2006, với việc mở rộng của các khu công nghiệp (KCN) và khu đô thị mới, diện tích đất trồng lúa của cả nước đã mất đi 318.400 ha (Trần Lưu, Văn Phúc, 2008). Nhiều nông dân bị mất việc làm và cuộc sống của họ sau các DA không khá hơn, nếu như không nói là tệ hơn. Nguyên nhân là sau khi nhận được bồi thường và đến nơi ở mới, người nông dân không còn những công cụ kiếm sống và kế sinh nhai khiến cuộc sống của họ không thể ổn định

sau khi DA đã hoàn tất. Các kinh nghiệm cho thấy, khi tiến hành các DA cần thu hồi đất, một qui trình bồi thường và TĐC tốt là một trong những biện pháp giúp cho những người dân BAH có cuộc sống tốt hơn khi có DA.

Ở Việt Nam, TĐC ngày càng được xem là một vấn đề quan trọng trong các DA phát triển và được xem là một phần của DA. Hiện tại, trên thế giới cũng như ở Việt Nam, rất ít các DA TĐC thành công trong việc ổn định cuộc sống người dân như phục hồi sinh kế, chưa nói đến đảm bảo sinh kế bền vững cho cộng đồng BAH (CODE, 2011). Do đó, việc phục hồi và đảm bảo sinh kế bền vững được coi là giải pháp cơ bản, nhưng cũng là vấn đề còn nhiều tồn tại và bức xúc trong các DA TĐC.

Có thể nói chính sách về bồi thường, hỗ trợ và TĐC trong thu hồi đất ở KKT Dung Quất có ảnh hưởng sâu rộng về mặt KT-XH do ảnh hưởng lớn đến đời sống của người dân. Họ có nguy cơ phải rơi vào ngưỡng nghèo do không có việc làm ổn định lâu dài, trong khi các sinh kế cũ giờ không còn nữa. Hơn nữa, người dân sống ở các khu TĐC mới còn sẽ phải đối mặt với những hệ lụy do thất nghiệp như các tệ nạn xã hội và tội phạm. Số liệu điều tra về KT-XH ở các khu TĐC ở KKT Dung Quất cho thấy quá trình bồi thường, hỗ trợ và TĐC còn có nhiều bất cập, thiếu ổn định và chưa sát thực tế xét trên góc độ người thực thi và khiến cho đời sống của phần lớn người dân ở khu này rơi vào tình trạng khó khăn hơn so với trước khi có DA.

### 1.2 Mục tiêu của nghiên cứu

Việc mở rộng KKT Dung Quất lên 45.332 ha trong khi cuộc sống của người dân trong các khu TĐC vẫn chưa ổn định sẽ tạo sức ép lớn đối với việc giải tỏa mở rộng KKT Dung Quất trong tương lai. Người dân không có công việc ổn định và không thể phục hồi được thu nhập sẽ dần trở nên bần cùng hóa và sẽ là gánh nặng cho xã hội về lâu dài. Về mục tiêu chung, sự thất bại của các DA TĐC gây ra những tổn thất về kinh tế và thiếu tính công bằng trong phát triển. Việc đề xuất một qui trình TĐC hoàn chỉnh nhằm tạo tính công bằng hơn trong TĐC là rất cần thiết trong giai đoạn sắp tới.

Mục tiêu của đề tài nhằm hoàn thiện qui trình bồi thường, hỗ trợ và TĐC ở KKT Dung Quất, Quảng Ngãi, giúp người dân bị di dời ở các khu TĐC nhanh chóng ổn định và tận dụng cơ hội cải thiện cuộc sống mới ở khu TĐC. Qui trình mới phải đạt được các tiêu chí: rút ngắn thời gian giải tỏa và TĐC; gia tăng sự tham gia của người dân và tính công bằng

trong qui trình giải tỏa, bồi thường và hỗ trợ TĐC; phục hồi, cải thiện thu nhập và cuộc sống của người dân trong các khu TĐC.

*Cụ thể hơn, nghiên cứu sẽ đi vào các mục tiêu sau:*

- Dựa trên thực tiễn TĐC ở KKT Dung Quất, kinh nghiệm của các DA TĐC trong và ngoài nước, xem xét tính đầy đủ của quy trình đền bù, hỗ trợ và TĐC hiện nay của KKT Dung Quất Quảng Ngãi.
- Xác định những thiếu sót và hạn chế trong qui trình hiện tại đối với việc TĐC, thông qua các mô tả về đời sống kinh tế - xã hội của người dân ở các khu TĐC.
- Thông qua các phân tích, đề xuất những cải tiến có thể đối với qui trình đền bù, hỗ trợ và TĐC ở KKT Dung Quất, giúp giảm đến mức tối thiểu những tác động của quá trình thu hồi đất đến những người BAH, giảm thời gian đền bù và TĐC, ổn định cuộc sống và phục hồi sinh kế cho người dân bị mất đất.

### 1.3 Câu hỏi nghiên cứu nghiên cứu

*Câu hỏi nghiên cứu 1: Qui trình đền bù và TĐC hiện tại ở Dung Quất (Quảng Ngãi) đã thực sự góp phần phục hồi cuộc sống của những người BAH do bị thu hồi đất hay chưa?*

*Câu hỏi nghiên cứu 2: Những cải tiến nào có thể tiến hành trong qui trình TĐC tại KKT Dung Quất (Quảng Ngãi) hiện tại giúp người BAH phục hồi thu nhập và đời sống, đạt được cuộc sống tốt hơn trong dài hạn?*

### 1.4 Ý nghĩa thực tiễn của nghiên cứu

Việc thu hồi đất để xây dựng KKT Dung Quất đã diễn ra hơn 10 năm qua, tuy nhiên, đại đa số người dân BAH, đặc biệt là những người sống trong các khu TĐC đều có cuộc sống tệ đi. Họ phải đối mặt với các nguy cơ thất nghiệp, rơi vào ngưỡng nghèo cũng như các tệ nạn xã hội xuất hiện kèm theo với thất nghiệp và đô thị hóa của khu vực này. Nghiên cứu chỉ ra tính cấp thiết của một qui trình TĐC tốt, cũng như xem xét những nhược điểm và bất cập trong qui trình giải tỏa, hỗ trợ di dời và TĐC hiện tại ở KKT Dung Quất, đưa ra những giải pháp cải thiện cho qui trình, giúp cho người dân có thể phục hồi thu nhập và cải thiện chất lượng cuộc sống. Hơn nữa, nghiên cứu diễn ra trong bối cảnh KKT Dung Quất được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt mở rộng KTT Dung Quất. Một qui trình TĐC hoàn chỉnh sẽ giúp đạt được cả hai mục tiêu: xây dựng quĩ đất giúp phát triển kinh tế, đồng thời giúp

những người dân buộc phải di dời trong quá trình phát triển được chia sẻ những lợi ích về kinh tế - xã hội chung của vùng.

### 1.5 Phương pháp và cấu trúc của nghiên cứu

Nghiên cứu này được hoàn thành dựa trên phương pháp thống kê mô tả, phỏng vấn các hộ dân và các cán bộ có chuyên môn trong TĐC ở KKT Dung Quất, tham khảo các kinh nghiệm trong nước và thế giới, tham khảo các qui trình TĐC hiện tại ở Dung Quất, ADB và WB. Trước khi tiến hành nghiên cứu, tôi bắt đầu tham khảo các tài liệu chuyên môn trong khoảng thời gian từ 1990 đến 2010 về TĐC trong nước và ngoài nước (ADB, WB, Trung Quốc, Ấn Độ,…) để có một cái nhìn về bản chất và những tiến triển trong việc TĐC nói chung. Đồng thời các thông tin khác về TĐC ở Việt Nam được thu nhặt từ các bài báo có uy tín dựa vào mức độ phổ biến đối với người đọc. Một số từ khóa được sử dụng trong việc tìm kiếm tài liệu gồm "TĐC, vấn đề, involuntary resettlement, land acquisition, compensation". Từ các tài liệu có được, tác giả tổng hợp thực trạng, các vấn đề và kinh nghiệm đối với TĐC ở Việt Nam và các vấn đề có thể gặp ở Dung Quất. Các dữ liệu thứ cấp về TĐC ở KKT Dung Quất được cung cấp bởi Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ban quản lý KKT (BQL KKT) Dung Quất. Các dữ liệu sơ cấp gồm phỏng vấn các cán bộ làm công tác của BQL KKT Dung Quất và một số hộ dân ở các khu TĐC. Các câu hỏi mở xoay quanh các vấn đề trong quá trình thu hồi đất, giải quyết bồi thường và hỗ trợ TĐC ở KKT Dung Quất. Do thời gian có hạn và tính nhạy cảm của việc phỏng vấn, tôi chỉ có thể trực tiếp phỏng vấn một vài hộ ở khu TĐC. Tuy nhiên, các kết luận đều dựa trên số liệu phỏng vấn trước đó, ý kiến của người thực hiện và các kinh nghiệm có trước, cũng phần nào thể hiện được những vấn đề trong TĐC ở KKT Dung Quất.

Nghiên cứu được chia làm năm phần. Phần 1 của nghiên cứu giới thiệu chung về bối cảnh của nghiên cứu, xác định tầm nhìn, mục tiêu và ý nghĩa thực tiễn của nghiên cứu. Phần 2 tổng quan về cơ sở lý thuyết của TĐC. Theo hiểu biết cá nhân, hầu như chưa có một lý thuyết hay một nghiên cứu sâu nào về các DA TĐC ở Việt Nam; vì vậy, cơ sở lý thuyết về TĐC trong nghiên cứu này được xây dựng dựa trên kinh nghiệm từ các DA TĐC ở Việt Nam và các nước khác, kết hợp với khung pháp lý hiện tại đối với đền bù, hỗ trợ và TĐC ở Việt Nam. Phần 3 cho thấy tổng quan về TĐC cư ở KKT Dung Quất trong 10 năm qua, sơ lược về những thành tựu và thiếu sót trong giải tỏa, đền bù và hỗ trợ, TĐC. Phần 4 dựa trên cơ sở lý thuyết đã được xây dựng ở phần 2 và các DA TĐC đã được thực hiện ở Việt Nam

và các nước khác để đánh giá, đồng thời đưa ra các phát hiện đối với qui trình TĐC hiện tại dựa trên các số liệu thu thập từ các điều tra của HĐND tỉnh Quảng Ngãi và BQL KKT Dung Quất. Phần 5 đưa ra các đề xuất và gợi ý chính sách có thể giúp cải thiện qui trình đề bù, hỗ trợ và TĐC; đồng thời đưa ra các biện pháp góp phần phục hồi sinh kế cho người dân trong các khu TĐC ở KKT Dung Quất, tỉnh Quảng Ngãi.

## 2. CƠ SỞ LÝ THUYẾT VỀ BỒI THƯỜNG, HỖ TRỢ VÀ TÁI ĐỊNH CƯ

### 2.1 Những rủi ro trong chính sách tái định cư

Ở Việt Nam, theo hiểu biết chủ quan, các nghiên cứu về TĐC và chính sách liên quan còn rất hạn chế. Người dân sau khi TĐC phải đối mặt với nhiều rủi ro về KT-XH khiến họ có nguy cơ rơi vào ngưỡng nghèo rất cao. Các chính sách qui định về tiêu chuẩn xây dựng khu TĐC cũng như hỗ trợ việc làm phục hồi SX cho người dân hầu như chưa được quan tâm. Điển hình là hàng chục ngôi nhà TĐC dành cho đồng bào phải di dời khỏi lòng hồ thủy điện Bản Vẽ ở Nghệ An bị bỏ hoang, đập phá hư hỏng do những ngôi nhà này không phù hợp với nhu cầu của những người dân sống ở đây (Nguyễn Duy, Quang Anh, 2010), người dân phải làm nhà tạm để ở, SX, đời sống rất bấp bênh.

Nhiều bằng chứng thực nghiệm đã cho thấy những rủi ro mà người dân ở các khu TĐC phải đương đầu (Cernea, 1990), khiến họ trở nên bị nghèo hóa sau các DA phát triển. Các nguy cơ đó bao gồm nguy cơ mất đất, thất nghiệp, vô gia cư, rơi vào ngưỡng nghèo, tăng tình trạng bệnh tật và tử vong, thiếu an ninh lương thực, không tiếp cận được các tài sản chung, và sự chia tách các mạng lưới xã hội (*Hộp 2.1*). Ngoài ra, một số thiệt hại vật chất được ADB (1998) tổng hợp đối với người dân khi có thu hồi đất được trình bày ở *Bảng 2.1*.

Bên cạnh những nguy cơ trên, các bằng chứng cho thấy tùy theo lĩnh vực và điều kiện cụ thể ở địa phương mà những người bị di dời còn chịu những rủi ro khác ngoài các rủi ro nêu trên. Trẻ em thường chịu những hậu quả lớn trong quá trình TĐC. Chứng cứ ở Ấn Độ (L K Mahapatra; A B Ota; A Agnihotri, 1996) cho thấy nguy cơ nghèo sẽ tăng 8 lần nếu như trẻ em BAH do dừng việc học. Trong thực tế, việc di dời thường cắt ngang việc học của trẻ em và một phần trẻ em không đi học trở lại (Cernea, 1997). Sau khi TĐC, do thu nhập của hộ giảm xuống, nhiều trẻ em đã phải đi làm sớm hơn bình thường, do đó làm tăng nguy cơ mất học của trẻ em ở các vùng TĐC. Chính những rủi ro như trên sẽ đưa các hộ TĐC và con cái của họ rơi vào ngưỡng nghèo trong một tương lai không xa.

### 2.2 Những nghiên cứu trước và kinh nghiệm

Theo tìm hiểu của tác giả, hiện Việt Nam vẫn chưa có những thống kê và nghiên cứu cụ thể về cuộc sống của người dân bị mất đất và tư liệu SX do thu hồi, cũng như tìm hiểu các nhu cầu của họ, đặc biệt là các DA phát triển kinh tế như ở KKT Dung Quất, Quảng Ngãi.

Vì vậy, việc nghiên cứu các kinh nghiệm của các DA trước là điều cần thiết để có một cái nhìn tổng quan về TĐC, đồng thời học hỏi các bài học thành công cũng như thất bại từ các DA đó.

TĐC trong các DA phát triển đang bắt đầu được quan tâm ngày càng nhiều. Điển hình là các báo cáo của Viện tư vấn phát triển (CODE) về TĐC năm 2010 và 2011. Theo CODE (2011), các bước lựa chọn phương án TĐC, tổ chức quy hoạch và xây dựng khu TĐC, phục hồi sinh kế bền vững và bảo vệ tài nguyên môi trường trong các DA thủy điện bắt đầu được chú ý và đưa vào thảo luận. Mặc dù TĐC được coi là một phần của DA, người dân ở các DA vẫn có cuộc sống kém hơn so với trước khi TĐC. Theo CODE (Nguyện, 2011), tình trạng phổ biến nhất của các khu TĐC là nông dân không có đất canh tác, nếu có thì không thể canh tác được. Số liệu ở *Bảng 2.2* cho thấy mức độ không hài lòng của người dân ở các khu TĐC của các DA thủy điện ở Việt Nam là rất cao, nhất là thủy điện Tuyên Quang với 98,8% không hài lòng. Các bất cập trong TĐC các DA thủy điện ở nước ta hầu hết là do việc thiết kế một kế hoạch TĐC không được chú trọng nhiều, các kế hoạch hành động (RAP) đơn giản, khiến lúc thực hiện lúng túng và đặt người dân vào tình trạng đã rồi. Qui hoạch các khu TĐC thường được triển khai rất chậm và không đi trước một bước, khiến người dân rất chậm ổn định cuộc sống. Cơ sở hạ tầng ở các khu TĐC vẫn chưa đảm bảo nhu cầu cuộc sống và phục vụ SX, đặc biệt là hệ thống cung cấp nước sinh hoạt và SX. Công tác chuyển đổi nghề nghiệp và đào tạo nghề cho đến nay vẫn tỏ ra không hiệu quả. Việc hỗ trợ thường chỉ thực hiện trong vài năm đầu, thông qua hình thức tiền mặt, không mang tính chất lâu dài; ngoài ra thực tế cho thấy có rất ít lao động tham gia đào tạo chuyển đổi nghề nghiệp và tìm được việc làm phù hợp (CODE, 2010, p. 81).

Trong vòng bốn thập niên qua, hầu hết các quốc gia đang phát triển đã tiến hành rất nhiều DA, di dời một số lượng lớn người dân. Trung Quốc là một trong những nước có hình thức sở hữu đất đai giống Việt Nam và quan tâm đến việc phục hồi cuộc sống của người dân trong TĐC từ rất sớm. Một DA TĐC thành công điển hình ở Trung Quốc và được WB đưa vào diện "thực thi tốt" là DA đập thủy điện Shuikou (Trung Quốc). Điểm quan trọng của DA này là các nhà TĐC Trung Quốc đã lên kế hoạch kỹ lưỡng, tổ chức thực hiện và giám sát công tác TĐC theo hướng hỗ trợ người dân phục hồi được thu nhập (WB, 1998). Trong DA TĐC này, các mục tiêu chính bao gồm việc đền bù đầy đủ cho tất cả thiệt hại về SX, tài sản và nhà cửa, để tạo điều kiện cho phục hồi nền tảng SX và mức thu nhập; để thực

hiện các mục tiêu này, việc sắp xếp lao động dựa trên đất được ưu tiên hàng đầu, việc di dời trong khoảng cách ngắn nhất và duy trì các cấu trúc xã hội làng xã và hành chính đã tồn tại sẵn. Việc đền bù có thể bằng tiền mặt, nhưng hầu hết là được đưa vào các gói hỗ trợ phát triển làng xã cho cùng các hộ. Những hộ bị mất đất NN được giúp đỡ để khai thác đất mới, hoặc phục hồi SX ở nông trại khác hay các việc làm phi NN. Hệ thống đền bù này dẫn đến việc trả tiền mặt trực tiếp cho người dân là rất hạn chế. Quá trình đền bù nhà cửa ở các khu TĐC được phân bố dựa trên việc chọn ngẫu nhiên (bằng cách quay xổ số). Những người già, người tàn tật đều được chính phủ cam kết xây dựng nhà miễn phí. Kết quả cho thấy từ 1992-1995, thu nhập của những hộ bị di dời đã được phục hồi và tăng cao hơn so với lúc trước khi TĐC. Điều đáng chú ý là việc làm trong NN chỉ đóng góp khoảng 26% (so với dự kiến ban đầu là 75%), đồng thời số việc làm phi NN lại đóng góp 75% đối với việc tăng thêm thu nhập trong giữa năm 1995 – 1996. Số việc làm trong các lĩnh vực phi NN chiếm 65%.

Một nghiên cứu của Ấn Độ (Sinha, 1996) cho thấy chính sách an cư tổng quát phải là sự kết hợp giữa bồi thường bằng tiền mặt, một công việc cho từng hộ và hỗ trợ TĐC. Đầu tiên, các chương trình thu hồi đất phải dựa trên nhu cầu thực sự về đất. Các thông tin đối với người dân trong vùng bị thu hồi phải được tập hợp thông qua các nghiên cứu xã hội học (XHH), đồng thời, tăng cường sự tham gia của người dân đối với việc thiết lập DA TĐC cho họ. Đáng lưu ý, chính sách này còn có cơ chế quản lý được tiền đền bù để tránh các trường hợp người dân nhận được tiền bồi thường và sử dụng vào rượu và các mục đích tiêu dùng khác. Người dân bị mất đất sẽ được cung cấp một lượng tiền bồi thường đủ để duy trì cuộc sống bình thường của họ, phần còn lại sẽ được đầu tư vào những lĩnh vực khác như đầu tư vào vốn con người, đặc biệt là trẻ em thuộc vùng TĐC. Ngoài ra, một tiêu điểm nữa là phải giảm thiểu các mâu thuẫn diễn ra trong quá trình thu hồi đất và TĐC, dẫn đến những mất mát vô ích cho xã hội và người dân do làm chậm trễ tiến độ và tiến trình ổn định cuộc sống. Kết hợp thúc đẩy vốn con người ở các vùng TĐC như cung cấp các đợt huấn luyện và chuyển đổi nghề nghiệp, tạo điều kiện cho người dân tham gia vào DA. Việc thành lập được một hội đồng về TĐC sẽ tạo cơ hội cho người dân được huấn luyện kỹ thuật và có được việc làm ngay khi việc di dời được tiến hành. Trong nghiên cứu này, việc cải thiện các điều kiện sống tối thiểu như nhà vệ sinh, hệ thống dẫn nước, đường sá, trường học bệnh viện,… là các bước bắt buộc trong một qui trình TĐC.

Một nghiên cứu khác (Goyal, 1996) của Ấn Độ cho thấy các giải pháp TĐC không dựa vào các nghiên cứu kế hoạch chi tiết thường tạo ra một số lượng lớn người dân bị nghèo đói sau các DA phát triển, trong khi đó họ đáng được hưởng các lợi ích từ sự phát triển. Thông thường, nhà chức năng đánh giá thấp số lượng người BAH và định giá sai chi phí TĐC, là nguyên nhân làm nghèo hóa bộ phân người dân bị di dời. Vì vậy, tiêu chí hàng đầu trong TĐC là phải đảm bảo được mức sống cơ bản của người dân và bảo vệ họ tránh khỏi nguy cơ nghèo đói. Goyal (1996) cũng cho thấy tăng độ trách nhiệm của chính quyền, có thể đảm bảo quá trình TĐC được tiến hành đầy đủ và thích hợp.

Việc thu hồi đất, di dời và TĐC cho người dân ngày càng cần được hiểu một cách đa chiều, kinh tế, văn hóa và xã hội; mỗi khía cạnh đều tác động lẫn nhau. Nghiên cứu của Goyal (1996) còn cho thấy một điểm quan trọng là việc ổn định lâu dài của người dân còn được đảm bảo nếu như số tiền đền bù từ đất đai và tài sản được đầu tư đúng đắn. Một nghiên cứu ở Ấn Độ cho thấy trong một DA làm cảng (Jawaharlal Nehru Port ở cảng Bombay), 83% số tiền đền bù được các hộ sử dụng để sửa nhà, mua sắm vật dụng và trả nợ, chỉ có 15% số tiền này được dùng để đầu tư sinh lợi. Trong khi đó, một DA dẫn nước khác cho thấy hầu hết các hộ đều đầu tư số tiền của mình vào các mục đích sinh lợi và trở nên khá hơn. Những kinh nghiệm này cho thấy việc đền bù bằng tiền mặt cho đất đai nhà cửa chỉ đúng về nguyên tắc đền bù, tuy nhiên cần phải có các quá trình hỗ trợ để chuyển những khoản tiền này thành những cơ hội giúp người dân kiếm sống.

### 2.3 Cơ sở pháp lý của bồi thường, hỗ trợ và tái định cư ở Việt Nam

Việc bồi thường, hỗ trợ, TĐC khi Nhà nước thu hồi đất được thực hiện trên cơ sở những văn bản pháp luật được tóm tắt trong (Phượng, 2010, tr. 37-48), (CODE, 2010, tr. 38) gồm Luật đất đai năm 2003; Nghị định 181/2004/NĐ-CP; Nghị định 197/2004/NĐ-CP; Thông tư 116/2004/TT-BTC và 69/2006/TT-BTC cụ thể hóa các qui định trong nghị định 197/2004/NĐ-CP; Nghị định 84/2007/NĐ-CP; Nghị định 123/2007/NĐ-CP; Nghị định 69/2009/NĐ-CP; Quyết định số 66/2009/QĐ-UBND ngày 31/12/2009. Nội dung các văn bản pháp lý được tóm tắt ở *Hộp 2.2*.

Qua các cơ sở pháp lý về TĐC nói trên, có thể nói các qui định hiện nay đã rất cụ thể trong việc bồi thường và hỗ trợ các chi phí và thiệt hại do thu hồi đất gây nên. Tuy nhiên, các chính sách về hỗ trợ việc làm và chuyển đổi nghề nghiệp vẫn không cụ thể, thực sự giúp đỡ người dân phục hồi sinh kế sau khi bị mất đi tư liệu SX, trong khi đó, đây là vấn đề mấu

chốt trong TĐC. Đồng thời, vẫn chưa có cơ chế xác định những thiệt hại phi vật chất và cách thức bồi thường tương ứng, cũng như việc bồi thường cho những đối tượng dễ bị tổn thương BAH do DA. Khoảng cách giữa cơ sở pháp lý cho TĐC ở Việt Nam so với WB được tóm tắt ở *Bảng 2.3*.

### 2.4 Cơ sở để hình thành một qui trình tái định cư tốt

Theo nghĩa rộng, mục tiêu của các DA phát triển là phải thúc đẩy lợi ích và giảm nhẹ các hậu quả tiêu cực đối với các cộng đồng liên quan và BAH bởi các DA đó (Todd M, 1999). Về nguyên tắc, khi tiến hành giải tỏa đất cho các DA, cần phải lựa chọn các phương án sao cho việc thu hồi đất, TĐC có ảnh hưởng tối thiểu lên đời sống của các hộ dân. Việc bồi thường, hỗ trợ TĐC phải giúp cho người dân có đời sống tốt hơn trước, các sinh kế phải được ổn định lâu dài.

Cả các nghiên cứu trong nước (CODE, 2011) (*Hộp 2.3*), cơ sở pháp lý cho việc thu hồi đất và TĐC, các phương châm hành động của ADB (ADB, 1995), WB (WB, 2001) và hầu hết các nghiên cứu khác đều thống nhất các nguyên tắc chính trong bồi thường, hỗ trợ và TĐC theo các điểm chính như sau. Đối với các DA phát triển, việc thu hồi đất và TĐC cần đảm bảo nguyên tắc: *(i) sự công bằng và hài hòa về lợi ích giữa nhà nước, nhà đầu tư và người dân BAH (ii) những người BAH là người có đóng góp trong các DA phát triển, vì vậy phải xem TĐC là một phần của DA khi xem xét tính khả thi.* Về nguyên tắc, chính sách bồi thường, hỗ trợ và TĐC phải thể hiện các vấn đề cơ bản sau*: (i) thực hiện mọi nỗ lực nhằm giảm thiểu tác động từ việc thu hồi đất và những tác động bất lợi về mặt xã hội lên những người BAH; (ii) nếu việc di dời TĐC là không thể tránh khỏi, những người BAH sẽ được bồi thường và hộ trợ TĐC để ít nhất có được mức sống và khả năng thu nhập tương đương so với trường hợp không có DA; (iii) DA TĐC cần được thể hiện đầy đủ cả chi phí bồi thường/đền bù, chi phí đầu tư xây dựng khu TĐC, chi phí phục hồi sinh kế (giai đoạn chuyển tiếp) và hỗ trợ đầu tư phát triển bền vững sau TĐC tạo điều kiện cho người BAH và người dân địa phương có cơ hội được hưởng lợi và phát triển; (iv) người dân phải tham gia đầy đủ vào quá trình lập và thực hiện DA.*

Ngoài ra, các khuyến cáo của cả Worldbank và ADB đặc biệt chú ý đến các nhóm người dễ bị tổn thương như như già, trẻ em, phụ nữ, dân tộc thiểu số, là những người bị phụ thuộc khá nhiều và đất NN đã bị thu hồi.

## 3. TÁI ĐỊNH CƯ Ở KHU KINH TẾ DUNG QUẤT, QUẢNG NGÃI

### 3.1 Khái quát về tái định cư ở khu kinh tế Dung Quất

KKT Dung Quất nằm ở tỉnh Quảng Ngãi, thuộc khu vực duyên hải miền Trung Việt Nam (*Hình 3.1*). KKT Dung Quất được Chính phủ Việt Nam quy hoạch trở thành một KKT đa ngành – đa lĩnh vực, với trọng tâm là công nghiệp lọc dầu, hóa dầu, công nghiệp nặng quy mô lớn (luyện cán thép, đóng tàu, cơ khí, SX xi măng, chế tạo...), các ngành công nghiệp nhẹ, các dịch vụ tài chính, ngân hàng, du lịch, bất động sản ...

Hơn 140 DA đã được cấp phép hoặc chấp thuận đầu tư tại KKT Dung Quất, với tổng vốn đăng ký khoảng 10,3 tỷ USD, vốn thực hiện hơn 4 tỷ USD. Một số nhà máy quy mô lớn đã được hoàn thành và đang hoạt động: Nhà máy lọc dầu Dung Quất với công suất 6,5 triệu tấn dầu thô/năm và sẽ được mở rộng lên công suất 10 triệu tấn dầu thô/năm; Nhà máy công nghiệp nặng Doosan-Vina; Nhà máy đóng tàu Dung Quất; Nhà máy Polypropylene… Dự kiến đến năm 2012, KKT Dung Quất sẽ thu hút 12 tỷ USD vốn đầu tư, trong đó số vốn thực hiện chiếm khoảng 60-70%.[1]

KTT Dung Quất sau 14 năm xây dựng, cơ sở hạ tầng kỹ thuật và tiện ích xã hội được đầu từ với khoảng 5.000 tỷ đồng (trong đó vốn doanh nghiệp 60%, vốn ngân sách 40%). Từ năm 1997 đến nay, KKT Dung Quất đã thực hiện trên 200 DA bồi thường hỗ trợ và TĐC, thu hồi trên 3.050 ha đất, trong đó 2.820 ha là đất NN do người dân canh tác. Có hơn 11.000 hộ bị thu hồi đất, gần 2.000 hộ dân của 9 xã thuộc huyện Bình Sơn phải di dời đến các khu TĐC do không còn đất hoặc thiếu đất SX (Thu, 2009). Thống kê ở *Bảng 3.1* cho thấy số hộ bị thu hồi tương đối lớn nhưng đến nay việc bàn giao địa điểm TĐC cho một số hộ vẫn chưa hoàn tất. Mặt khác, diện tích thu hồi đất NN chiếm tỷ trọng khá cao (khoảng 60% diện tích đất thu hồi), tuy nhiên diện tích TĐC đối với các hộ dân tương đối thấp, khiến các hộ dân TĐC không có đất SX, phục hồi thu nhập. Cho đến nay, vẫn chưa có một nghiên cứu cụ thể nào về tình hình TĐC ở KKT Dung Quất.

Ngày 20/01/2011, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Điều chỉnh quy hoạch chung xây dựng KKT Dung Quất đến năm 2025 với tổng diện tích nghiên cứu quy hoạch là 45.332 ha (*Hình 3.2)*, phần diện tích mở rộng khoảng 24.280ha và khoảng 10.752ha diện tích mặt biển[2]. Như vậy, khi mở rộng KKT Dung Quất số hộ dân nằm trong vùng quy hoạch lên

[1] *http://dungquat.com.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=93*
[2] *http://khudothimoi.com/khucongnghiep/kcn-mien-bac/3384-phe-duyet-mo-rong-dien-tich-khu-kinh-te-dung-quat-quang-ngai.html*

đến 225.000 hộ, việc phát triển một qui trình TĐC hoàn chỉnh để giúp cho người dân trong vùng có thể hội nhập được với cơ hội phát triển sắp tới là rất cần thiết.

Theo quan sát cá nhân, 17 khu TĐC ở Dung Quất hiện nay nằm rời rạc ở các xã, khiến việc xây dựng trường học, bệnh viện và các dịch vụ công cộng cần thiết cho khu TĐC. Các khu TĐC này chủ yếu là dạng tập trung người dân về vùng mới, chứ chưa đủ điều kiện để hình thành một cộng đồng mới thực sự cho người dân mất đất. Chính vì thế, rất khó khăn để hình thành các điểm vui chơi sinh hoạt cho cộng đồng, tạo nền tảng giúp người dân ổn định cuộc sống. Số liệu khảo sát của Thường trực HĐND tỉnh Quảng Ngãi (2010) cho thấy số hộ dân có cuộc sống kém hơn nơi ở cũ chiếm tỷ lệ cao hơn nhiều so với số hộ có đời sống khá hơn so với nơi ở cũ.

### 3.2 Cơ sở hạ tầng ở các khu tái định cư ở khu kinh tế Dung Quất

Sau 14 năm xây dựng phát triển, KKT Dung Quất ngày nay lớn mạnh trên nhiều phương diện. Công tác TĐC cũng đạt được một số thành tựu nhất định. 17 khu TĐC tập trung và 4 điểm TĐC kết hợp với TĐC dân tại chỗ, đã và đang đáp ứng những yêu cầu bức thiết cho di chuyển dân, giải phóng mặt bằng (GPMB) xây dựng các DA (Tuân, 2010). Tuy nhiên, cơ sở hạ tầng của hầu hết các khu TĐC ngày càng xuống cấp, một phần do thiên tai, lũ lụt, một phần do chất lượng đầu tư kém ở các khu TĐC. Mặt khác, các khu này nằm gần những khu có công trình xây dựng, lượng xe tải vận chuyển đi qua các khu vực này tương đối nhiều cũng là nguyên nhân gây ô nhiễm và xuống cấp của cơ sở hạ tầng khu này, đặc biệt là khu TĐC Bình Thuận, Gò Đường và Bình Đông. Việc đi lại ở những khu này tương đối khó khăn, đặc biệt là về mùa mưa.

Theo Trung tâm Phát triển quỹ đất Dung Quất[3], thời gian qua, các hộ thuộc diện di dời, TĐC ở KKT Dung Quất đã có nhà ở và hạ tầng kỹ thuật trong các khu TĐC tốt hơn hẳn so với nơi ở cũ nhưng vẫn chưa đáp ứng được mong muốn nơi ở mới phải tốt hơn hoặc bằng nơi ở cũ của bà con về mọi mặt, nhất là các khu TĐC phải có nơi sinh hoạt cộng đồng và các cơ sở dịch vụ thương mại. Hơn nữa, bình quân mỗi hộ dân chỉ được bố trí từ 200-300 $m^2$ đất để làm nhà và vườn, nên thiếu đất canh tác, cuộc sống còn nhiều khó khăn (*Hình 3.3*).

[3] *http://dungquat.com.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=1086:kkt-dung-quat-tai-dinh-cu-don-dau-phat-trien&catid=38:tin-ni-bt&Itemid=83*

Qua khảo sát các khu TĐC và ý kiến nhân dân cho thấy[4] trong 17 khu TĐC chỉ có 3 khu là có cơ sở hạ tầng như đường giao thông, điện, nước sinh hoạt, trường học tương đối đồng bộ; còn các khu TĐC khác có cơ sở hạ tầng chưa đồng bộ, thiếu điện, nước sinh hoạt, chưa có hệ thống cấp thoát nước, chưa có trường học, xa trạm xá, chợ, đường giao thông không đảm bảo, đặc biệt các khu TĐC làm từ trước năm 2000 đã đến lúc xuống cấp nghiêm trọng (Đông Hòa, Gò Đường). Các khu TĐC đều chưa có điểm sinh hoạt, vui chơi cho cộng đồng cũng như các cơ sở dịch vụ thương mại phục vụ cho khu TĐC. Do tính phân tán của các khu TĐC, việc qui hoạch khu dân cư và phát triển khu đô thị mới giúp người dân chuyển đổi cơ cấu nghề nghiệp, phát triển SX kinh doanh, dịch vụ, ổn định cuộc sống.

Theo phản ánh của người dân ở khu TĐC Suối Tê, Sơn Bao (huyện Bình Sơn, Quảng Ngãi), mặt bằng phía sau nhà dân, nhà vệ sinh gần và cao hơn nhà ở gây mất vệ sinh cho cả khu dân cư, nguồn nước sinh hoạt và thủy lợi chung nên không đủ nước cung cấp đồng thời nước sinh hoạt và nước SX. Một mặt, do tính không phù hợp của một số khu TĐC, nhiều hộ không đến sống ở các khu đất được cấp khiến tình trạng đất bị bỏ hoang. Mặt khác, các hộ dân được phân một diện tích đất tương đối nhỏ ở khu TĐC, họ chỉ có thể phát triển được một số loại hoa màu để sống qua ngày, tự cung cấp cho hộ, hiệu suất và sản lượng rất thấp (*Hình 3.4*).

### 3.3 Tình hình kinh tế - xã hội và dân cư ở các khu tái định cư ở Dung Quất

Hiện nay, các nghiên cứu về nhân khẩu học tại các khu TĐC ở KKT Dung Quất chỉ được tiến hành cùng với các điều tra của HĐND tỉnh hoặc của BQL KKT Dung Quất. Hiện tại, người dân ở các khu TĐC đã đi vào ổn định được chỗ ở mới, nhà cửa và cơ sở vật chất tương đối đầy đủ nhờ nhận được số tiền đền bù di dời và mất đất. Tuy nhiên, đại đa số các hộ dân còn gặp nhiều khó khăn do khu đất TĐC mới không đủ rộng để canh tác và SX NN như cũ. Khu TĐC lại ở khá xa những vùng được qui hoạch cho phát triển NN. Những hộ trước kia sống bằng nghề cá cũng gặp khó khăn do khu TĐC xa ngư trường, việc vận chuyển và đi lại khó khăn. Đồng thời, nhiều thành viên trong hộ cũng không có việc làm, không có thu nhập ổn định khiến cho nhiều nhà phải bán bớt đất được cấp ở khu TĐC để giải quyết nhu cầu cuộc sống.

---

[4] *Báo cáo kết quả: tham vấn ý kiến nhân dân về công tác bồi thường, hỗ trợ TĐC theo Nghị quyết số 29/2005/NQ-HĐND của HĐND tỉnh Quảng Ngãi*

Bản thân qui hoạch của các khu TĐC hiện nay khá rời rạc và không gắn với qui hoạch cho tái định canh. Trong khi đó, lao động trong các khu TĐC trên 80% sống bằng nghề nông và đánh bắt thủy hải sản, có trình độ văn hóa hạn chế nên khả năng chuyển đổi nghề nghiệp khá khó khăn. Hiện nay, các chính sách hỗ trợ hậu TĐC vẫn chưa có hiệu quả.

Số liệu của BQL KKT Dung Quất khảo sát 1.577 hộ trong 15 khu TĐC, có 3.243 người trong độ tuổi lao động[5] cho thấy chất lượng nguồn lao động hiện nay chưa phù hợp với nhu cầu thực tế của các doanh nghiệp và nhà máy trong KKT Dung Quất, khiến cho khả năng được tuyển dụng của số lao động này là rất thấp (*Bảng 3.2a, 3.2b*).

Đối với việc hỗ trợ TĐC và ổn định cuộc sống và thu nhập cho người dân thuộc diện di dời, từ năm 2009 đến nay huyện Bình Sơn đã soát xét các trường hợp lấn chiếm đất, làm nhà, lều quán trái phép vv… trên cơ sở đó tổ chức họp dân, công khai cho dân biết, sau đó chi trả 42,786 tỷ đồng tiền hỗ trợ an sinh xã hội cho 1.258 hộ theo đúng mức ấn định của Tỉnh. BQL KKT Dung Quất đã kết hợp chuyển giao và hỗ trợ cho một số hộ giúp họ làm ăn hiệu quả hơn[6]. Tuy nhiên, hiệu quả của hỗ trợ ở các khu TĐC vẫn chưa cao, do phần lớn người dân vẫn còn bị động trong việc chuyển đổi nghề nghiệp cũng như khả năng hỗ trợ tạo việc làm tại chỗ của doanh nghiệp và chính quyền địa phương còn thấp. Phần lớn người dân ở khu TĐC vẫn có đời sống khó khăn, phải tiêu xài dần số tiền nhận được từ bồi thường và hỗ trợ TĐC, trong tương lai gần, họ là những người có nguy cơ bị rơi vào ngưỡng nghèo cao do vẫn chưa có sinh kế ổn định.

[5] *Báo cáo tổng hợp số liệu về đời sống, lao động, việc làm của nhân dân trong 15 khu TĐC Khu kinh tế Dung Quất năm 2009 của BQL KKT Dung Quất*

[6] *http://dungquat.com.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=619:cac-khu-tai-dinh-cu-va-khu-dan-cu-o-kkt-dung-quat-no-luc-phat-trien-ben-vung&catid=38:tin-ni-bt&Itemid=83*

## 4. ĐÁNH GIÁ TÁI ĐỊNH CƯ Ở KHU KINH TẾ DUNG QUẤT

Có 17 khu TĐC cho người dân phải di dời ra khỏi các khu DA được thành lập trong thời gian vừa qua. Tuy nhiên, công tác TĐC vẫn gặp rất nhiều khó khăn do thiếu đất, thiếu nước tưới để SX, cơ sở y tế, giao thông xuống cấp, nếu so với tiêu chuẩn "xây dựng nông thôn mới" thì không đạt yêu cầu. Bên cạnh đó, hầu hết bà con không còn quỹ đất SX nên khó chuyển đổi từ ngành nghề NN sang công nghiệp dịch vụ (Phong, 2010).

### 4.1 Qui trình TĐC ở khu kinh tế Dung Quất

Qui trình TĐC ở KKT Dung Quất được xây dựng chủ yếu dựa trên các qui định pháp lý được trình bày ở phần 2.4, được cụ thể hóa bằng quyết định 66/2009/QĐ-UBND ngày 31/12/2009 của UBND tỉnh Quảng Ngãi đối với đền bù, hỗ trợ và TĐC khi nhà nước thu hồi đất trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi. Qui trình GPMB, bồi thường, hỗ trợ và TĐC được tóm tắt ở *Bảng 4.1* và *Hình 4.1*.

Trong quá trình GPMB ở KKT Dung Quất, hầu hết người dân sẵn lòng nhường đất lại cho DA và chuyển về chỗ mới. Tuy nhiên, việc trao tiền hỗ trợ và đền bù, cấp đất TĐC cho người dân bị chậm trễ; trong một số trường hợp, việc khiếu kiện kéo dài trong nhiều năm khiến người dân không thể đi vào ổn định SX. Ngoài ra, trong qui trình này, sự tham gia của người dân chỉ mang tính hình thức, họ chưa được tham khảo để định hình cho nơi ở mới của mình; qui trình còn thiếu hẳn một bước hậu TĐC, giúp hỗ trợ người dân trong việc ổn định cuộc sống sau TĐC.

Qui trình GPMB và TĐC ở KKT Dung Quất được tiến hành tương đối chậm, làm gia tăng chi phí của DA và rủi ro đối với người dân bị di dời. Đầu tiên, việc lập kế hoạch và qui hoạch các khu TĐC vẫn còn mang tính ứng phó, bị động, chưa thiết lập được một RAP với từng bước cụ thể. Theo tổ chức tài chính quốc tế (IFC), một RAP thích hợp sẽ giúp hạn chế được những tác động tiêu cực và thúc đẩy lan tỏa các tác động tiêu cực (IFC, 2002). Vì vậy cần phải tiến hành chuẩn bị cho TĐC trước khi thu hồi đất và GPMB. Ở KKT Dung Quất, công tác qui hoạch các khu TĐC còn mang tính ứng phó, các khu TĐC nằm rời rạc và xa trường học, bệnh xá và nơi làm việc của người dân. Theo báo cáo của BQLKKT Dung Quất (BQLKKTDQ, 2011), việc xây dựng các khu TĐC chưa đáp ứng tiến độ bồi thường, GPMB; vẫn tồn tại các khu TĐC xây dựng thiếu đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội, chưa đáp ứng các nhu cầu tối thiểu cho người dân để ổn định cuộc sống tại nơi ở mới,

thậm chí một số trường hợp từ khi bàn giao mặt bằng đến khi nhận đất TĐC mất 1 - 2 năm, tạo ra nghịch lý người dân phải di dời ra khỏi khu đất của họ trong khi các khu TĐC mới vẫn chưa hoàn thiện. Trong qui trình ở *Hình 4.2*, không có qui định nhất quán về thời gian nhận tiền bồi thường, nhận đất TĐC sau khi có thông báo thu hồi đất. Theo ông Nguyễn Sẵn[7] (PGĐ Trung Tâm phát triển quỹ đất, BQLKKT Dung Quất), hiện nay để chính sách TĐC hỗ trợ được người dân, chính sách TĐC cần phải đi trước, cần phải qui hoạch các khu TĐC trước khi tiến hành giải tỏa đất đai.

Thời gian giải quyết TĐC kéo dài sẽ tăng thời gian tiếp xúc với các rủi ro như được tổng hợp bởi Cernea (Cernea, 1990) khiến người dân bị di dời bị rơi vào ngưỡng nghèo. Theo một nghiên cứu khác (Thomas, 2002), những chuẩn bị kém về kế hoạch và thiết kế các khu TĐC của các DA thủy điện đã khiến cho người dân ở châu Phi nơi có DA chịu những thiệt hại nặng nề về kinh tế và xã hội. Họ phải đương đầu với những trận lụt lớn, gây thiệt mạng nhiều người và chưa bao giờ nhận được bồi thường những thiệt hại do qui hoạch kém gây ra. Cũng trong nghiên cứu này, Thomas (2002) cho thấy chậm trễ trong việc trả tiền bồi thường cũng là một nguyên nhân chính làm nghèo hóa những người dân BAH. Trong các DA TĐC ở Nangbeto (1990), người dân chỉ được nhận tiền đền bù sau khi DA TĐC đã hoàn tất 3 năm; những người dân này phải sống trong những ngôi nhà tạm bợ, thiếu thốn mọi thứ. Cho đến khi họ nhận được tiền đền bù, người dân đã xây dựng được nhà TĐC cho họ, tiền bồi thường được sử dụng vào các mục đích khác với những dự tính ban đầu. Như vậy, những nhân tố gây kéo dài thời gian giải tỏa, đền bù và TĐC cho người dân đều có khả năng đẩy người dân vào ngưỡng nghèo rất cao.

Một khiếm khuyết lớn khác của qui trình TĐC ở KKT Dung Quất là mức độ tham gia của người dân thấp, chỉ mang tính hình thức. Thông thường, trước khi tiến hành giải tỏa đất đai, các điều tra về XHH là cần thiết. Theo ADB (ADB, 1998), việc thu thập các số liệu này có ba mục đích quan trọng: hiểu được đầy đủ tình trạng kinh tế xã hội hiện tại có thể người dân BAH như thế nào, đặc biệt là những tác động tiêu cực; xác định và đánh giá tất cả những khía cạnh xã hội cần cho việc lập kế hoạch khôi phục và cải thiện chất lượng sống của những người BAH; và như một căn cứ đóng vai trò là cơ sở dữ liệu cho việc giám sát và đánh giá việc thực hiện kế hoạch TĐC. Theo *Hình 4.1*, qui trình tổng thể thiếu hẳn

[7] *Phỏng vấn ông Nguyễn Sẵn, PGĐ Trung Tâm phát triển quỹ đất, Bản quản lý KKT Dung Quất, 20-02-2011*

sự tham gia của người dân, sự tham gia của người dân chỉ mang tính đại diện, hình thức. Trong thời gian gần đây, các điều tra XHH mới bắt đầu được quan tâm và được BQLKKT Dung Quất và HĐND tỉnh Quảng Ngãi xúc tiến từ năm 2009.

Hiện nay, qui trình TĐC (*Hình 4.1, 4.2*) vẫn chưa có những cơ chế cho những doanh nghiệp có DA ở đó tham gia vào công tác hỗ trợ việc làm và TĐC. Các doanh nghiệp sử dụng và thu lợi ích từ mảnh đất của những người đã nhường nó, nhưng vẫn chưa có một cơ chế cụ thể để hỗ trợ cũng như ràng buộc doanh nghiệp tạo công ăn việc làm cho chính những người dân bị di dời. Một phần nguyên nhân là do hầu hết người dân ở khu TĐC đều xuất phát từ NN và ngư nghiệp, khả năng chuyển đổi nghề nghiệp có hạn nên rất khó để được tuyển dụng vào trong các nhà máy xí nghiệp; mặt khác, doanh nghiệp cũng không mặn mà với việc ưu tiên người bản địa vào làm.

Một yếu tố nữa là cơ sở pháp lý hình thành nên qui trình TĐC cũng gặp nhiều vấn đề, khiến việc thực hiện gặp nhiều khó khăn. Theo báo cáo của HĐND tỉnh (2009), việc tổ chức thực hiện công tác bồi thường, hỗ trợ TĐC chưa thực sự công khai, dân chủ về chính sách, về phương án bồi thường, còn nhiều sai sót trong kiểm kê soát giá. Một phần cán bộ địa chính huyện, xã chưa đáp ứng được yêu cầu phối hợp trong thực hiện các thủ tục thu hồi đất. Công tác quản lý đất đai ở địa phương chưa chặt chẽ, dẫn đến không chính xác trong kiểm kê, áp giá bồi thường dẫn đến sự bất bình cho người dân. Tinh thần trách nhiệm thái độ làm việc của cán bộ trong một số trường hợp có sai phạm. Ngoài ra, đối với chính sách pháp luật của nhà nước về thu hồi đất, đền bù và TĐC thường xuyên thay đổi và không đồng bộ, dẫn đến khó khăn trong thực hiện và thắc mắc (chủ yếu là về giá) của người dân, làm cho tiến độ bị chậm lại. Khâu mất nhiều thời gian nhất có lẽ thủ tục và quá trình xác nhận tài sản, đất đai (*hộp 4.1)*. Các thủ tục hành chính về quản lý đất đai, xây dựng, hộ tịch ở địa phương quá rườm rà, không giao đúng thẩm quyền, mất nhiều thời gian để giải quyết. Để xác lập một hồ sơ bồi thường, người dân phải ký ít nhất 15 chữ ký cho các loại giấy tờ khác nhau (chưa kể chứ ký của các hộ có thửa đất lân cận nếu có biến động về đất và chữ ký của chính quyền địa phương và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường). Chưa kể thời gian nhận hỗ trợ, thời gian làm thủ tục theo khung qui định từ lúc thông báo thu hồi đến phê duyệt phương án bồi thường mất khoảng 146 ngày (BQLKKTDQ, 2011). Điều này làm mất thời gian và nguồn lực của cả hai bên. Hiện nay, theo báo cáo của CODE

(2010), nhiều khu TĐC sau 3-5 năm vẫn chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất SX gây ảnh hưởng đến SX và phục hồi sinh kế của người dân.

Bên cạnh việc tổ chức thực hiện cấp đất phức tạp và tốn kém, thực tế các DA TĐC hiện nay có tỷ lệ đầu tư cho TĐC rất thấp: khoảng 45,8% chi cho phát triển kết cấu hạ tầng SX và đời sống; chỉ có 4,8% là đầu tư cho phát triển SX và ổn định đời sống (Bộ NN & PTNT, 2007[8])

Qua đó cho thấy, qui trình TĐC là qui trình có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của người dân bị di dời. Hiện nay, qui trình này vẫn còn nhiều bất cập và ảnh hưởng lớn đến đời sống của người dân, gây lãng phí nguồn lực xã hội. Cần phải thiết kế một chương trình TĐC thực sự hướng đến nhu cầu của người dân, đồng thời rút ngắn thời gian ổn định của họ, giúp người dân hòa nhập tốt hơn đối với cuộc sống mới.

### 4.2 Đời sống kinh tế - xã hội của người dân trong khu tái định cư

Theo số liệu đền bù và bồi thường, trong quá trình xây dựng KKT Dung Quất, mức hỗ trợ bồi thường cho người dân ở đây là tương đối cao so với mặt bằng chung của đất ở các khu TĐC khác trong tỉnh. Quá trình tiến hành GPMB tương đối thuận lợi, đa số người dân đều đồng tình và nhường đất lại cho DA. Tuy nhiên, hiện nay, đời sống của những hộ dân đã di dời về khu TĐC hầu hết là không khá hơn so với trước khi chuyển đến nơi ở mới (82% hộ)[9].

Theo thống kê mới nhất của BQLKKT Dung Quất (*Bảng 4.2*), có đến 5.572 hộ bị thu hồi đất, trong khi đó, chỉ có 1.617 hộ được giải quyết TĐC. Số hộ dân còn lại một phần vẫn còn đất SX, mặc dù diện tích đã bị giảm đi rất nhiều, một phần vẫn chưa được giải quyết TĐC. Mất đất SX và chậm trễ trong việc nhận đất TĐC là nguyên nhân chính dẫn đến những bất ổn trong cuộc sống của họ.

Một báo cáo khác của HĐND tỉnh Quảng Ngãi (2009), qua khảo sát 1.577 hộ trong 15 khu TĐC tại KKT Dung Quất cho thấy thực trạng tình hình lao động, việc làm, đời sống của các hộ dân sau gần 10 năm TĐC vẫn chưa ổn định.

---

*[8] Cục HTX và PTNT – Bộ NN & PTNT, 2007. Chính sách di dân, TĐC phục vụ các công trình Quốc gia ở vùng dân tộc và miền núi – những vấn đề cấp bách đặt ra cần giải quyết. Bộ NN&PTNT*

*[9] Tham vấn ý kiến nhân dân về công tác bồi thường, hỗ trợ, TĐC theo nghị định 29/2005/NQ-HĐND của HĐND tỉnh – Quảng Ngãi (25-11-2009)*

Tình trạng thất nghiệp sẽ kéo theo nhiều rủi ro khác cho người dân ở các khu TĐC. Đa số các hộ trong khu TĐC có đời sống bấp bênh, nhiều hộ đã phải bán bớt một phần đất được cấp trong khu TĐC để giải quyết các nhu cầu trước mắt. Ngoài ra, nhiều hộ sau khi vào các khu TĐC không thể ở (ví dụ khu Đông Hòa), khoảng 10% số hộ ở đây phải bán đất và nhà TĐC chuyển đến nơi khác cư trú do không có việc làm. Đa số hộ TĐC sống nhờ vào số tiền bồi thường, chỉ có 40% số lao động có việc làm mang tính thời vụ, không ổn định (HĐNDQN, 2009). Hệ quả của thất nghiệp sẽ kéo theo các hệ lụy về xã hội như các tệ nạn xã hội, thất học và kéo theo sự nghèo hóa của các hộ dân trong ngắn hạn và trung hạn. *Bảng 4.3* tổng hợp số liệu điều tra về mức độ hài lòng của người dân ở khu TĐC Gò Đường cho thấy đa số các hộ dân có đời sống kém hơn nơi ở cũ. Các số liệu về việc làm, lao động và đời sống cũng cho thấy đời sống của người dân trong các khu TĐC còn gặp nhiều khó khăn. Trong 15 khu TĐC, còn 40% lao động qua đào tạo, 29.7% lao động chưa qua đào tạo/ tổng số lao động trong độ tuổi nhưng không có việc làm[10]. Khu TĐC Gò Đường có 336/537 lao động trong độ tuổi 18-45 không có việc làm hoặc có việc làm nhưng chủ yếu là làm thuê theo thời vụ, không ổn định. Những thanh niên trong độ tuổi lao động nhưng không có việc làm sẽ dẫn đến các nguy cơ tệ nạn xã hội tiềm ẩn. *Bảng 4.5* tổng hợp các điều tra về cuộc sống của người dân ở khu TĐC Gò Đường, hiện là một trong những khu có cơ sở vật chất, hạ tầng tương đối kém. Hầu hết người dân ở đây đều khẳng định cuộc sống của họ sau TĐC đều kém hơn so với trước khi có DA. Các nguyên nhân bao gồm thiếu đất NN để SX, khu TĐC nằm quá xa ngư trường, cơ sở hạ tầng thiếu đồng bộ (điện, nước, vệ sinh môi trường,…). Trong khi đó, phần lớn người dân ở đó đều làm nông, ngư nghiệp. Những thanh niên trong độ tuổi lao động nhưng không có việc làm sẽ có nguy cơ cao dẫn đến các nguy cơ tệ nạn xã hội tiềm ẩn (*Bảng 4.4*). Nhu cầu của các hộ dân đối với việc làm để ổn định cuộc sống là rất cấp thiết.

Nguy cơ có cuộc sống bấp bênh của người dân ở các khu TĐC còn do cơ sở hạ tầng ở các khu TĐC không đồng bộ. Theo báo cáo của HĐND tỉnh Quảng Ngãi (2009), một số DA chưa có đất để bố trí TĐC, nhưng do yêu cầu của DA, dân phải di dời, nhà nước cấp một khoản kinh phí thuê nhà ở tạm cho dân. Trong khi đó, còn 415 trường hợp dân không chịu nhận đất TĐC. Những khu TĐC hiện nay chưa đủ cơ sở hạ tầng thiết yếu, chưa gắn với khu dân cư, không có các điều kiện để phát triển SX kinh doanh dịch vụ nên người dân

[10] *Báo cáo của BQL KKT Dung Quất, 2010*

không muốn đến khu TĐC. Nguyên nhân tình trạng yếu kém của cơ sở hạ tầng là do tốc độ giải tỏa mặt bằng lớn, trong khi đó công tác qui hoạch các khu TĐC kém, chỉ mang tính ứng phó, TĐC chưa đi trước để tạo sự ổn định cho người dân. Hiện tại, tỉnh vẫn chưa có cơ chế đầu tư, bố trí và qui hoạch xây dựng trước các khu TĐC trước khi GPMB; mặt khác, vẫn chưa có qui định những tiêu chí cụ thể về tiến độ, qui mô và chất lượng cho việc xây dựng các khu TĐC.

Cuộc sống của người dân ở các khu TĐC mới trong hiện tại đang sử dụng tiền đền bù để trang trải cho cuộc sống, trong khi đó, họ vẫn chưa có những hỗ trợ cần thiết để phục hồi những sinh kế tạo ra thu nhập lâu dài. Nguy cơ những hộ dân này rơi vào ngưỡng nghèo trong tương lai gần là rất cao. Vì vậy, cần phải có các chính sách cần thiết giúp phục hồi sinh kế, cải thiện cuộc sống cho họ.

### 4.3 Chính sách việc làm và phục hồi thu nhập cho người dân ở khu tái định cư

Theo số liệu của phòng Thống kê huyện Bình Sơn, tính đến cuối năm 2009, dân số trong độ tuổi lao động của 9 xã thuộc vùng di dời, giải tỏa, TĐC trong KKT dung quất là 41.379 người. Lao động trong lĩnh vực NN chiếm 61%, lĩnh vực công nghiệp, dịch vụ chiếm 16.22%, làm việc trong các cơ quan nhà nước chiếm 3.26%. Lao động trong lĩnh vực NN của các xã trong KKT Dung Quất là 81.9%. Từ đó cho thấy lực lượng lao động ở các khu TĐC nói riêng và ở Dung Quất nói chung phần lớn hoạt động trong lĩnh vực nông lâm ngư nghiệp, tỷ lệ lao động trong lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ rất thấp, ngoài ra, lao động có hàm lượng kỹ thuật và văn hóa thấp đã khiến cho hoạt động chuyển đổi nghề nghiệp cho các hộ thuộc diện bị di dời vẫn còn gặp nhiều khó khăn và các chính sách hỗ trợ chưa hiệu quả.

Cho đến nay, UBND tỉnh và các cơ quan chức năng vẫn chưa có những chính sách cụ thể cũng như những thống kê trong đào tạo nghề cho lao động bị thu hồi SX và TĐC. Đối với các Quyết định 103/2008/QĐ-TTg về "Đề án hỗ trợ thanh niên học nghề và tạo việc làm giai đoạn 2008 – 2015", UBND tỉnh vẫn chậm và chưa kiên quyết trong việc chỉ đạo thực hiện. Các chính sách khác vẫn chưa triển khai hoặc chưa có hướng dẫn thực hiện gồm Quyết định số 121/2009/QĐ-TTg ngày 09/10/2009 về hỗ trợ bộ đội xuất ngũ học nghề, Nghị định 61/NĐ-CP ngày 04/06/2010 về chính sách khuyến khích đầu tư vào NN, nông thôn, trong đó có qui định hỗ trợ doanh nghiệp đào tạo nguồn nhân lực. Ngoài ra, trong

Nghị định 69/2009/NĐ-CP vẫn chưa ban hành cơ chế, chính sách thực hiện đối với đào tạo nghề cho lao động bị thu hồi đất SX và TĐC (Mai, 2010). Ngoài ra, công tác thực hiện chính sách hỗ trợ đào tạo nghề vẫn chưa thể hiện sự quan tâm đối với lao động nằm thuộc diện phải di dời. Theo báo cáo của HĐND tỉnh[11], trong kinh phí gần 28 tỷ hỗ trợ đào tạo nghề cho lao động nông thôn từ năm 2007, không xác định được kinh phí đã hỗ trợ cho lao động thuộc diện di dời ở KKT Dung Quất cũng như số lao động đã được hỗ trợ. Điều tra XHH của HĐND tỉnh Quảng Ngãi (Mai, 2010) 284 hộ trong khu TĐC Gò Đường (*Câu hỏi 24 Bảng 4.3*), có đến 252/284 hộ không hề biết về chính sách hỗ trợ đào tạo nghề. Các hộ dân đều phản ánh không nghe phổ biến chính sách này từ chính quyền hay từ các phương tiện thông tin đại chúng (*Câu hỏi 26, Bảng 4.3*). Số lao động nhận được hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp trong khu TĐC này là rất thấp (19/537). Từ đó cho thấy việc phổ biến và hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp cho những đối tượng trong diện phải di dời trong KKT Dung Quất ít được quan tâm và không hiệu quả. Hiện vẫn chưa có một phương thức cụ thể để các doanh nghiệp sử dụng đất thực hiện đầy đủ việc ưu tiên nhận 60% lao động phổ thông ở các khu TĐC vào làm việc như cam kết ban đầu.

Cho đến 31/12/2009, theo số liệu của BQLKKT Dung Quất thống kế từ các nhà máy, xí nghiệp có 8.319 lao động là người Quảng Ngãi, riêng lao động có hộ khẩu ở huyện Bình Sơn là 4.630 người, lao động thuộc diện TĐC trong KKT Dung Quất chỉ có 394 người (chiếm 3,4%). Trong đó, hầu hết các lao động này đều tự đi kiếm việc làm chứ không thông qua sự hỗ trợ từ chính quyền địa phương hay cơ quan chức năng. Có thể nói vấn đề nằm ở sự tương tác yếu giữa các cơ quan có chức năng.

Báo cáo của HĐND (2009) chỉ ra những người ngoài độ tuổi lao động ở các khu TĐC đều không có việc làm, tình trạng thiếu việc làm cao. Những người trong độ tuổi lao động hầu hết xuất phát từ nông dân, có thu nhập thấp và không ổn định (chiếm 80%). Công tác hỗ trợ đào tạo nghề hàng năm của tỉnh chưa cho thấy có sự gắn kế với nhu cầu sử dụng lao động của doanh nghiệp và nhu cầu việc làm của người dân; vì thế, người lao động vẫn chưa có nhiều cơ hội được tuyển dụng vào làm việc trên mảnh đất trước kia của mình. Mặt khác, qui hoạch các khu TĐC còn chưa gắn liền với định canh, chưa gắn với qui hoạch dân

[11] *Báo cáo giám sát của Ban Văn Hóa – Xã hội HĐND tỉnh về thực hiện Nghị Quyết của HĐND tỉnh về dạy nghề cho lao động nông thôn, người tàn tật và học sinh dân tộc nội trú trên địa bàn tỉnh Quảng Ngãi (2010)*

cư tự nhiên, tiền hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp còn thấp cũng tạo khó khăn cho việc chuyển đổi ngành nghề.

Hiện nay, tổng dân số phải di dời TĐC ở KKT Dung Quất hơn 40 ngàn người, trong đó dân số trong độ tuổi lao động là 21.412 người (53%), dân số ngoài độ tuổi lao động là 18.988 người (47%). Dự báo dân số thuộc vùng giải tỏa, TĐC KKT Dung Quất đến năm 2015 là 48.400 người, trong đó số người trong độ tuổi lao động là 26.136 người (54%). Tuy nhiên trong hiện tại, cơ cấu lao động của người dân ở vùng này chủ yếu thuộc lĩnh vực nông lâm ngư nghiệp (chiếm 82%, *Hình 4.3*), trong khi đó, với tốc độ đầu tư như hiện tại, dự đoán nhu cầu lao động trong các lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ sẽ có sự dịch chuyển đáng kể đến năm 2015. Như vậy, đào tạo lao động cho KKT Dung Quất theo đúng nhu cầu thực tế là một trong những giải pháp tối cần thiết để giúp người dân có thể phục hồi và ổn định sinh kế lâu dài.

### 4.4 Chính sách đối với các đối tượng dễ bị ảnh hưởng

Hiện nay, tỉnh và chính quyền địa phương ở KKT Dung Quất vẫn chưa có những thống kê và chính sách cụ thể nào đối với những đối tượng dễ bị tổn thương như người già, trẻ em, người làm thuê và những đối tượng không có đất đai và các tài sản trên đất, người tàn tật…. Tiền bồi thường thường được đưa một lần cho chủ hộ, vì vậy, sinh hoạt của những đối tượng phụ thuộc như người già hoặc trẻ em thường được quyết định bởi hành vi chi tiêu của chủ hộ. Với tình trạng ở các khu TĐC ở KKT Dung Quất hiện nay, tiền bồi thường được sử dụng vào các mục tiêu không giống như dự tính của người chi trả như ban đầu. Chính vì thế, các đối tượng dễ bị tổn thương càng phụ thuộc vào chủ hộ. Đồng thời, vẫn chưa có thống kê đầy đủ về các đối tượng làm thuê và có việc làm phụ thuộc vào những người có tài sản khác. Đặc biệt đối với trẻ em còn đang trong độ tuổi đi học, việc di dời, TĐC ảnh hưởng rất nhiều đến việc học. Hiện tại, các khu TĐC ở KKT Dung Quất nằm rời rạc và nhỏ lẻ, cách xa trường học khiến việc đi học khó khăn. Mặc khác, thời gian TĐC kéo dài lâu, ảnh hưởng rất lớn đến việc học của học sinh thuộc vùng phải di dời; ngoài ra, thu nhập của các hộ bị giảm sút mạnh sau TĐC và kéo dài, do đó nguy cơ bỏ học của con em của họ là rất cao. Theo Mahapatra và cộng sự (1996), tỷ lệ nghèo đói tăng cao đối với những đối tượng trẻ em bỏ học. Tuy nhiên vẫn chưa có một thống kê cụ thể về ảnh hưởng của TĐC đối với việc bỏ học của trẻ em trong các khu TĐC ở KKT Dung Quất. Ngoài ra, những người đi làm thuê là những đối tượng BAH nhiều nhất trong qui trình

TĐC. Họ hầu như không được nhận thêm quyền lợi hay đền bù nào về những công việc đã mất đi, sinh kế của họ không còn nữa. Đây là những đối tượng đáng được quan tâm nhất, trong khi đó, qui trình TĐC lại hầu như không đề cập đến. Vì vậy, cần có những quan tâm đúng mức đối với những đối tượng này để tạo sự công bằng trong công tác TĐC cũng như giảm đi các hệ lụy về mặt kinh tế - xã hội.

## 5. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Dựa trên đánh giá ở phần 4, kết hợp với khung lý thuyết xây dựng ở phần 2, các giải pháp cải thiện qui trình TĐC ở KKKT sẽ tập trung vào việc rút ngắn qui trình TĐC hiện tại, đồng thời đặc biệt chú trọng đến khâu TĐC và hậu TĐC cho người dân bị mất đất, với mục tiêu giảm thiểu các tác động tiêu cực của TĐC đối với người dân, góp phần đưa cuộc sống của người dân bị mất đất khá hơn so với ban đầu, đồng thời thiết lập một qui trình phù hợp đối với những lần TĐC sau.

### 5.1 Cải tiến qui trình tái định cư hiện tại

Đầu tiên, qui trình TĐC ở KKT Dung Quất cải thiện sự tham gia của người dân đối với toàn bộ qui trình (*Hộp 5.1*). Sự tham gia của người dân có thể ở dạng thụ động thông qua các điều tra XHH, hoặc chủ động thông qua tư vấn và tham khảo ý kiến một cách toàn diện người dân trong các bước của qui trình TĐC.

Đối với tham gia bị động, các điều tra XHH sẽ giúp xác định đầy đủ các đối tượng BAH trực tiếp và gián tiếp từ DA, từ đó có thể đền bù và hỗ trợ đúng mục tiêu ban đầu. Các phương pháp thu thập số liệu được tóm tắt ở *Bảng 5.1*. Hoạt động thu thập số liệu cần phải có sự chuẩn bị về bảng câu hỏi, điều tra viên, giám sát điều tra và tổng hợp, xử lý, phân tích số liệu (*Hộp 5.2*) cũng như những hướng để cải thiện việc thu thập số liệu (*Hộp 5.3*). Một qui trình TĐC tốt phải phân tích được tất cả các rủi ro có thể xảy ra đối với DA. Những rủi ro đó bao gồm các rủi ro về thể chế, tài chính, kỹ thuật, vĩ mô và quá trình thực hiện (WB, 2004). Những điều tra ban đầu sẽ giúp phát hiện các rủi ro trong quá trình lập và thực hiện DA.

Hơn nữa cần tăng cường sự chủ động tham gia ý kiến của người dân trong lập kế hoạch TĐC. Chính người dân phải là đối tượng chính tham gia cả quá trình của DA, cho ý kiến để hình thành khu TĐC và hỗ trợ phục hồi sinh kế phù hợp với điều kiện của mình. Tăng cường cung cấp thông tin bằng nhiều phương pháp khác nhau (*Hộp 5.4*) là một phương pháp giúp cải thiện sự tham gia của người dân. Ý kiến người dân đặc biệt quan trọng trong giai đoạn khảo sát lập DA đầu tư, lập qui hoạch và triển khai xây dựng khu TĐC, cũng như các hỗ trợ sau TĐC để phục hồi sinh kế cho người dân. Đồng thời, phải có các chiến lược cụ thể tăng cường sự tham gia của người dân (*Bảng 5.2*), cũng như theo dõi đánh giá trong quá trình thực hiện (*Hộp 5.5*).

Một nguyên nhân chính khác làm kéo dài thời gian của qui trình TĐC ở KKT Dung Quất là qui trình xác minh thông tin, thiết lập hồ sơ để đền bù và TĐC còn rườm rà và có nhiều bất cập. Trong ngắn hạn, rất khó có thể cải thiện hệ thống quản lý đất đai ở địa phương do những vướng mắc về mặt thể chế và nhân lực đã phân tích ở trên. Vì vậy cần có những bồi thường phù hợp cho người dân trong khoảng thời gian phải chờ từ khi có thông báo thu hồi đất đến khi họ nhận được phần TĐC. Ngoài ra, các thủ tục xác minh cần được tiến hành càng sớm càng tốt trước khi DA được tiến hành; đồng thời, kế hoạch TĐC và các khu TĐC cần được xây dựng trước khi việc giải tỏa mặt bằng xảy ra để người dân có chỗ ở sau khi có thông báo thu hồi đất. Trong dài hạn, hoàn thiện hệ thống quản lý đất đai là một chiến lược quan trọng trong GPMB và TĐC, phục vụ cho mục đích phát triển. Tăng cường củng cố năng lực của cán bộ tham gia công tác TĐC bằng việc đào tạo các kỹ năng về điều tra, xử lý số liệu, giải quyết các xung đột liên quan đến TĐC sẽ giúp rút ngắn rất nhiều qui trình hiện tại. Đồng thời, phải từng bước gia tăng niềm tin của người dân bằng việc giảm các tiêu cực xảy ra trong quá trình thực hiện, công bằng và tránh những thái độ tiêu cực và các sai phạm của người thực hiện.

Xuất phát từ bài học thành công ở Trung Quốc (WB, 1998) và Ấn Độ (Sinha, 1996) cho thấy một trong những yếu tố quyết định trong hỗ trợ người dân nhanh chóng ổn định cuộc sống là việc chi trả tiền đúng thời hạn nhưng không ở dạng tiền mặt. Vì vậy, đối với trường hợp KKT Dung Quất, việc chi trả tiền nên thông qua một tài khoản ngân hàng, đồng thời, đưa tiền đền bù vào các gói hỗ trợ khác như giáo dục và hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp, phục hồi sản xuất. Ngoài ra, để thực hiện được việc chi trả tiền đúng thời hạn, cần có một dự toán về nguồn tài chính hỗ trợ TĐC để việc chi trả được công bằng và chủ động.

Ngoài ra, cần phải có một qui hoạch cụ thể một vùng TĐC đủ lớn. Sớm qui hoạch khu TĐC có qui mô sẽ giải quyết được nhu cầu di dời người dân, mặc khác sẽ rất thuận tiện cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng, trường học bệnh viện trong một khu chung, giúp chất lượng sống ở các khu TĐC tốt hơn nhiều so với những điều kiện hiện tại. Cơ sở hạ tầng, đường sá, nước, điện ở các khu TĐC hiện tại cần được củng cố xây dựng tốt, đồng thời nâng cấp điều kiện môi trường sống ở các khu vực này, tránh tình trạng ô nhiễm do rác thải do sinh hoạt của người dân và hoạt động SX của họ. Bên cạnh đó, cần có các chính sách thu hút sự tham gia của các doanh nghiệp hoạt động trong KKT tham gia vào quá trình hỗ trợ đền bù và TĐC của người dân ở đây; hơn nữa, hoạt động SX cũng gây những ảnh

hưởng nhất định về môi trường ở các khu TĐC, chính quyền các cấp cần có sự quan tâm đúng mực đối với chất lượng môi trường ở đây. Đối với việc xây dựng khu TĐC mới, cần quan tâm đến nhu cầu tín ngưỡng của người dân. Hầu hết người dân ở khu TĐC mới đều theo tín ngưỡng phật giáo, chính vì vậy, việc xây dựng và trùng tu các chùa, đình, tạo điều kiện cho người dân phục hồi các văn hóa tinh thần đã bị mất đi sau khi rời khỏi vùng đất cũ.

Để việc thực hiện được theo đúng với những mục tiêu ban đầu đặt ra, cần có một cơ chế giám sát thích hợp cho qui trình TĐC. Mục tiêu của giám sát là để xác định những vấn đề và kết quả của việc thực hiện. Các chỉ số giám sát được tóm tắt ở *Bảng 5.3*. Với điều kiện hiện nay ở Việt Nam, vẫn chưa thể thành lập một cơ quan giám sát độc lập đối với qui trình TĐC. Bởi cơ quan này phải đứng về quyền lợi của nhân dân, nhưng đồng thời phải có đủ thẩm quyền và tiếng nói trong đảm bảo quyền lợi của người dân. Việc giám sát độc lập chỉ có thể hiệu quả khi bên giám sát được trao quyền lực, hoặc các tổ chức độc lập như WB hay ADB. Vì vậy, chỉ có thể thực hiện các giám sát  thông qua các tổ chức của dân như HĐND, Mặt trận tổ quốc hoặc Hội nông dân ở khu vực có DA; hoặc giám sát nội bộ của đơn vị thực hiện.

### 5.2 Chính sách hỗ trợ việc làm và phục hồi thu nhập cho người dân

Phục hồi thu nhập cho người dân sau TĐC là hướng giải pháp quan trọng nhất đối với TĐC ở KKT Dung Quất. Cần triển khai nhanh chương trình chuyển đổi nghề nghiệp cho người dân ở khu vực này, đặc biệt là những người ở trong độ tuổi lao động, nhằm đón đầu sự phát triển kinh tế của vùng. Tạo việc làm là trung tâm trong chính sách phục hồi thu nhập, có thể tiến hành theo ba hướng: tạo các việc làm trong lĩnh vực nông, ngư nghiệp; hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và tạo việc làm mới trong các lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ; hỗ trợ cuộc sống của người dân trong thời gian họ chưa có việc làm.

Một bước hỗ trợ hậu TĐC nên được đưa vào qui trình hiện tại. Đối với hậu TĐC ở KKT Dung Quất, hiện vẫn chưa có các chính sách cụ thể đối với các công tác này, mặc dù đây có thể nói là khâu quan trọng nhất trong công tác hỗ trợ, đền bù và TĐC. Một số công việc chính trong công tác hậu TĐC bao gồm hỗ trợ người dân tái phục hồi SX ở khu vực TĐC mới, hỗ trợ và chuyển đổi nghề nghiệp cho người dân bị mất đất, đặc biệt là những người trong độ tuổi lao động; ngoài ra, trẻ em và người già cũng cần có các chính sách hỗ trợ đặc

biệt. Theo CODE (2010), các DA TĐC cần có thời gian thực hiện giám sát và đánh giá khoảng 10 năm.

Thông thường, người dân thường đợi đến khi GPMB và trả tiền đền bù rồi mới dời về nơi TĐC mới. Họ không chủ động chuẩn bị cho cuộc sống mới của họ trước thời gian TĐC. Vì vậy, cần tiến hành các biện pháp tư vấn và hỗ trợ TĐC trước GPMB từ rất sớm, đồng thời phải gia tăng sự tham gia của người dân để biết nhu cầu thực sự của họ đối với việc chuyển đổi nghề nghiệp như thế nào. Theo những quan sát của tác giả, và tư vấn của chuyên gia của Phòng NN thuộc BQL KKT Dung Quất, hiện nay, đối với đất được cấp cho TĐC của người dân (khoảng 250 – 500 $m^2$), một phần được người dân xây dựng nhà để sống, một phần trồng rau ở một diện tích nhỏ còn lại (100 – 300 $m^2$) với năng suất rất thấp, chỉ đủ để gia đình dùng. Vì vậy, có thể ứng dụng công nghệ vào NN giúp người dân (đối với những người đã lớn, không có khả năng chuyên đổi nghề nghiệp hoặc không vào làm việc ở các công ty, nhà máy trong KCN) có thể nâng cao năng suất trồng trọt và tăng thêm thu nhập cho gia đình. Hiện nay, thích hợp với điều kiện Quảng Ngãi, các hộ ở đây có thể trồng nấm mèo (Tín, 2010) và nấm rơm (Trang, 2010) là hai loại nấm có qui trình trồng tương đối đơn giản, giá thành thấp và có nhu cầu tiêu thụ hiện nay tương đối lớn. Các loại nấm này không chỉ là nguồn thức ăn cho nhiều nhà hàng và gia đình, chúng còn có nhiều giá trị về dược lý và sinh học, do đó, nhu cầu đối với các loại nấm này hiện nay là rất lớn. Quảng Ngãi cũng là nơi có lợi thế về nguồn nguyên liệu trồng các loại nấm này như rơm và mạt cưa, có thể cho năng suất cao trong một diện tích trồng thu hẹp. Ngoài ra, có thể phát triển hệ thống trồng thủy canh và công nghệ trồng rau sạch đối với nhiều loại rau vốn phù hợp với điều kiện khí hậu đã được trồng ở khu vực này như rau muống, xà lách, dưa leo,... Các loại cây NN này thường cho năng suất rất cao dưới điều kiện trồng thủy canh. Phỏng vấn ông Mai Văn Phú[12], muốn triển khai thành công mô hình này, cần có một doanh nghiệp đi đầu phát triển thị trường và vùng sản xuất ở các tỉnh miền trung, từ đó mới có cơ sở chuyển giao công nghệ và hỗ trợ đầu ra cho các nông sản sạch cần phát triển. Đối với các khu TĐC nằm gần khu dân cư và trục đường chính như khu TĐC Bình Trị Đông, Bình Thuận,… có thể hỗ trợ người dân chuyển đổi cơ cấu việc làm như chuyển sang hoạt động dịch vụ thương mại.

[12] *Phỏng vấn ông Mai Văn Phú, Giám Đốc công ty TNHH Nông Phẩm Xanh (10-05-2011)*

Bên cạnh đó, cần có cơ chế gia tăng sự tham gia và hỗ trợ của doanh nghiệp đối với việc phục hồi cuộc sống của người dân bị di dời thông qua hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp và ưu tiên việc làm cho những hộ trong khu TĐC. Các doanh nghiệp phải cam kết với người dân và chính quyền tạo được công ăn việc làm cho những người dân bị di dời. Để tiện cho doanh nghiệp có thể tuyển dụng, phần kinh phí hỗ trợ đối với chuyển đổi nghề nghiệp có thể được cung cấp cho doanh nghiệp hoặc tổ chức đứng ra thực hiện hỗ trợ chuyển đổi ngành nghề cho các đối tượng có nhu cầu, nhà nước sẽ kiểm soát chất lượng đào tạo đầu ra.

### 5.3 Chính sách đối với những người dễ bị ảnh hưởng

Đối với nhóm các đối tượng dễ BAH, các điều tra ban đầu trước TĐC là rất cần thiết để xác định đối tượng này. Họ bao gồm người già (ngoài độ tuổi lao động nhưng không có lương hưu), trẻ em, những người trước kia cũng không có đất, đi làm thuê cho những người khác, sau TĐC không còn sinh kế. Thường đó là những hộ, nhóm người rất ngèo, những hộ có giá trị nhà cửa đất đai thấp, những hộ cựu chiến binh là những người thường xuyên ở dưới ngưỡng nghèo. Việc di dời cũng không tạo ra cho họ nhiều cơ hội thoát nghèo.

Đối với người già, người tàn tật, có thể lập một sổ tiết kiệm hàng tháng cấp cho họ một số tiền vừa đủ để trang trải cho nhu cầu sinh hoạt trong tháng đó. Tổ chức cấp các sổ bảo hiểm và khám bệnh cấp thuốc miễn phí cho người già ở các khu TĐC. Các hoạt động kinh tế chịu ảnh hưởng bởi sức khỏe, do đó cần cung cấp các chương trình và hoạt động y tế, khám chữa bệnh đối với người dân trong khu TĐC trong những giai đoạn đầu. Những ảnh hưởng tiêu cực do sức khỏe không tạo ra sự ổn định việc làm cho người dân và tăng thêm gánh nặng về tài chính cho chi phí thời gian và chi phí khám chữa bệnh. Ở DA mỏ Núi Pháo (Nui Phao company, 2006), 16% hộ TĐC cho thấy chi phí y tế của họ cao gấp ba lần những chi phí hàng tháng khác. Người già, người tàn tật dễ bị tổn thương trước những thay đổi các hoạt động kiếm sống, việc mất đất và quyền tiếp cận với đất đai sẽ tăng sự phụ thuộc của họ đối với bộ phận lao động. Do đó, chăm sóc và hỗ trợ y tế rất cần thiết đối với những đối tượng này.

Trẻ em cũng là một đối tượng rất dễ bị tổn thương trong TĐC. Bên thực hiện phải cam kết cung cấp các dịch vụ giáo dục miễn phí, hoặc ít ra là các gói hỗ trợ cho trẻ em trong vùng

phải di dời. Tăng cường hỗ trợ giáo dục sẽ giúp chuẩn bị nguồn nhân lực trong tương lai cho KKT, giảm bớt gánh nặng xã hội, đồng thời giảm nguy cơ tệ nạn xã hội, và giảm nghèo.

## 6. Kết luận

Trong giai đoạn phát triển hạ tầng KKT Dung Quất, để đạt được mục tiêu phát triển KT-XH, một số lượng lớn người dân đã bị di dời ra khỏi khu vực sinh sống. Các hậu quả kèm theo gồm có thất nghiệp, không còn đất đai để trồng trọt, các sinh kế bị mất đi, nguy cơ rơi vào ngưỡng nghèo cao. Hơn nữa, định hướng phát triển KKT Dung Quất thành Thành phố công nghiệp mở với diện tích 45.332 ha đòi hỏi phải có một qui trình bồi thường, hỗ trợ và TĐC tốt giúp giảm thiểu các ảnh hưởng có thể đến người dân phải di dời, đồng thời nhanh chóng phục hồi và ổn định thu nhập cho họ về mặt lâu dài. Các giải pháp quan trọng gồm có rút ngắn qui trình giải tỏa và bồi thường; đưa các hoạt động hỗ trợ phục hồi ổn định SX, chuyển đổi nghề nghiệp; hỗ trợ các đối tượng dễ bị tổn thương và quan tâm đến giáo dục cho trẻ em ở vùng TĐC.

Trong quá trình thực hiện nghiên cứu, do tính chất nhạy cảm của việc phỏng vấn người dân, tác giả vẫn chưa có điều kiện để tiếp cận nhiều với những hộ dân, đặc biệt là những hộ gặp khó khăn. Ngoài ra, các số liệu điều tra tình hình thu nhập và các thông số KT-XH khác vẫn còn thiếu, các đánh giá và kiến nghị chủ yếu dựa trên một ít số liệu đã thu thập được và phỏng vấn ý kiến chuyên gia. Những đối tượng dễ bị tổn thương nhất vẫn chưa được thống kê trong nghiên cứu mặc dù đây là đối tượng BAH mạnh nhất. Do đó các giải pháp đưa ra ít nhiều mang tính chủ quan của tác giả. Vì vậy, các nghiên cứu tiếp theo cần có những phân tích sâu hơn về chi phí lợi ích dựa trên lý thuyết về ảnh hưởng của các nhân vật liên quan như nhà đầu tư, chính quyền địa phương cũng như người dân bị ảnh hưởng, đặc biệt là những người dễ bị tổn thương trong khu vực di dời, để từ đó cho thấy rõ hơn vai trò, trách nhiệm cũng như chiến lược cho từng bên. Đồng thời, để nâng cao năng lực của các tổ chức và người dân, cần có các phân tích sử dụng lý luận của quản lý khu vực công nhằm hài hòa những lợi ích của sự phát triển cũng như của người dân.