ĐỀ XUẤT CÁC QUY ĐỊNH SỬ DỤNG VỐN NHÀ NƯỚC TRONG CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ XÃ HỘI HÓA PHÒNG CHỐNG TRƯỢT LỞ CHO CÁC KHU TÁI ĐỊNH CƯ THỦY ĐIỆN SƠN LA

Phùng Vĩnh An
Viện Thủy công

Tóm tắt: *Do đặc thù các khu vực xảy ra trượt lở thường là khu vực vùng sâu, vùng xa có điều kiện tự nhiên – xã hội khó khăn. Do đó rất khó hấp dẫn các nhà đầu tư xã hội hóa. Để việc xã hội hóa phòng chống trượt lở khả thi, thì cần có một số chính sách nhằm hấp dẫn các nhà đầu tư. Trong đó có việc sử dụng vốn Nhà nước để tham gia một phần dự án đầu tư xã hội hóa phòng, chống trượt lở có vai trò quan trọng. Tuy nhiên, nguồn vốn này tham gia như thế nào để thuận lợi cho dự án đầu tư và hấp dẫn được các nhà đầu tư thì chưa được làm rõ. Bài báo này đề cập đến việc nghiên cứu đề xuất các quy định sử dụng vốn Nhà nước trong các dự án đầu tư phòng chống trượt lở cho các khu tái định cư thủy điện Sơn La.*
Từ khóa: *Dự án xã hội hóa phòng chống trượt lở; Nguồn vốn Nhà nước; Khu tái định cư thủy điện Sơn La.*

Summary: *Due to the characteristics of the areas where landslides occur, they are often remote areas with difficult natural and social conditions. Therefore, it is difficult to attract investors to public participation. For the socialization of landslide prevention to be feasible, a number of policies are needed to attract investors. In which, the use of state capital to participate in a part of investment projects on public participation of landslide prevention and control plays an important role. However, how this capital is involved to facilitate investment projects and attract investors has not been clarified. This article deals with the study and proposal of regulations on the use of state budget capital in investment projects to prevent landslides for resettlement areas of Son La hydropower plant.*
Keywords: *The project of public participation to prevent landslides; State budget capital; The resettlement areas of the Son La hydropower plant.*

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Xã hội hóa đầu tư trong lĩnh vực phòng chống thiên tai nói chung, trượt lở đất đá, lũ quét là vấn đề được nhiều nước trên thế giới quan tâm, đặc biệt là các nước có tiềm lực kinh tế mạnh, có nền Khoa học Công nghệ phát triển như Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc v.v… kể cả những nước ở Châu Á như Thái Lan, Đài Loan. Lý do là, nếu chỉ mỗi Nhà nước thực hiện thì sẽ không đáp ứng được nhu cầu thực tiễn. Để công tác phòng, chống thiên tai nói chung, xử lý trượt lở đất, lũ quét được thực hiện một cách có hiệu quả hơn thì cần phải kêu gọi các nguồn vốn khác cùng tham gia. Trong đó, việc sử dụng nguồn vốn xã hội hóa việc đầu tư, nhằm tăng cường nguồn lực của xã hội là rất quan trọng.

Ngày nhận bài: 08/6/20023
Ngày thông qua phản biện: 06/7/2023
Ngày duyệt đăng: 17/7/2023

Ở nước ta hiện nay, qua công tác phòng, chống xử lý trượt lở đất, lũ quét hàng năm cũng nhận thấy việc sử dụng nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước đầu tư là khó khăn, hạn chế, kém linh hoạt, cho nên công tác phòng chống thiên tại nói chung, trượt lở đất đá nói riêng còn nhiều bất cập, chưa có hiệu quả cao. Do vậy, nhiều ý kiến của các nhà quản lý, các nhà khoa học trong lĩnh vực [4] cho rằng "*Để góp phần nâng cao hiệu quả ứng phó, giảm thiểu thiệt hại do thiên tai gây ra, việc chuyển giao và ứng dụng khoa học công nghệ trong dự báo, cảnh báo những loại hình thiên tai cần nguồn lực rất lớn. Vì vậy, bên cạnh nguồn ngân sách, rất cần nguồn lực xã hội hóa*". Mặc dù ở đây, mới chỉ đề cập đến một khía cạnh nhỏ trong phòng chống thiên tai là xã hội hóa chuyển giao và ứng dụng khoa học công nghệ trong dự báo, cảnh báo.

Nhận thức rõ và đầy đủ về vấn đề trên, chiến lược Quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai do Chính phủ phê duyệt [5], đã đề ra trong phần nội dung nhiệm vụ và giải pháp đã nhấn mạnh 3 vấn đề. Trong đó có việc thực hiện chính sách xã hội hóa đối với công tác phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai (trong đó có phòng, chống trượt lở đất đá). Có thể thấy rằng đây là tư tưởng có tính đột phá, tiếp cận với cách làm của các nước tiên tiến. Tuy nhiên, hiện nay nước ta chưa xây dựng được chính sách xã hội hóa đối với công tác phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai vì nhiều lý do, trong đó quan trọng nhất là hầu hết khu vực có thiên tai là những khu vực khó khăn về kinh tế - xã hội, kinh tế kém phát triển, việc đi lại không thuận lợi. Lợi ích từ việc đầu tư kém hấp dẫn. Tỷ lệ số lượng các nhà đầu tư tiềm năng có thể tham gia đầu tư không cao so với các lĩnh vực hoặc tại khu vực Đồng bằng.

Để hấp dẫn được các nhà đầu tư, nhằm đảm bảo việc xã hội hóa đầu tư phòng chống thiên tai nói chung và công tác phòng chống trượt lở đất đá trong khu tái định cư (TĐC) mang tính khả thi, thì cần đề xuất được các chính sách ưu đãi, hỗ trợ mà các nhà đầu tư thấy rằng đó là các nội dung thiết thực mang lại lợi ích kinh tế cho họ. Trong đó có vấn đề sử dụng vốn Nhà nước trong dự án đầu tư xã hội hóa phòng chống trượt lở đất đá.

Để vấn đề nêu trên có tính khả thi trong thực tế, cần đề cập và phân tích đến một số khía cạnh liên quan đến cơ chế việc sử dụng vốn Nhà nước trong các dự án đầu tư xã hội hóa phòng chống trượt lở đất đá, từ đó đề xuất các quy định sử dụng vốn Nhà nước sao cho hiệu quả nhất, tăng tính hấp dẫn của dự án đối với các nhà đầu tư.

2. NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI SỬ DỤNG NGUỒN VỐN NHÀ NƯỚC TRONG CÁC DỰ ÁN XÃ HỘI HÓA PHÒNG CHỐNG TRƯỢT LỞ

2.1. Phân tích những đặc điểm của các dự án phòng chống trượt lở

Kết quả điều tra thực địa hiện trạng trượt lở khu TĐC thủy điện Sơn La cho thấy, hình thái trượt lở đối với mỗi khu TĐC thuộc các tỉnh cũng có những sự khác biệt nhất định [1]. Phân tích cụ thể hơn về hình dạng, vị trí và quy mô trượt lở trong toàn bộ khu TĐC thủy điện Sơn La trên địa bàn 03 tỉnh, cho thấy:

- Dạng trượt lở mái dốc/sườn dốc bên ngoài sát khu TĐC và trượt lở trên mái dốc/sườn dốc trên đường vào hoặc đường nội bộ nối các tiểu khu TĐC. Hình thức trượt lở gồm có 03 dạng: (1) Trượt kiểu trụ tròn (trượt xoay); (2) Trượt tĩnh tiến; và (3) Trượt hỗn hợp. Dạng trượt lở này có thể tích khối trượt từ trung bình đến lớn (theo đánh giá lớn nhất khoảng ~ 45.000 m^3). Dạng trượt lở này nguy hiểm đối với các khu TĐC, gây vùi lấp nhà ở và cơ sở hạ tầng. Có thể ghi nhận được, các trượt lở dạng này

thường không xảy ra tức thời, mà có diễn biến trong một khoảng thời gian. Có nhiều dấu hiệu có thể nhận biết được. Ngoài ra, còn ghi nhận có hiện tượng đá lăn, đá đổ trên sườn dốc vào khu TĐC. Mặc dù, không có nhiều vụ đá lăn, đá đổ đã xảy ra. Tuy nhiên, dạng trượt lở này cũng khá nguy hiểm đối với các khu TĐC.

- Dạng trượt lở mái dốc trong nội bộ tiểu khu hoặc mái dốc khu TĐC (hoặc cơ sở hạ tầng). Hình thức trượt lở thường chỉ có 02 dạng: (1) Trượt kiểu trụ tròn (trượt xoay); (2) Trượt tĩnh tiến. Có thể thấy, nếu xảy ra trong nội bộ tiểu khu thì thể tích khối trượt không lớn, do các bậc cao độ bố trí trong tiểu khu không quá cao (thường 3 m ~ 5m), mặt khác mái dốc bố trí khá xoải (từ 1/2 đến 1/1,25). Các vụ trượt lở xảy ra chủ yếu do người dân ở phía trên vô ý tác động đào đắp, thải nước sinh hoạt vào một vị trí (không đào rãnh thu gom). Loại trượt lở này phần lớn là gây khó khăn cho sinh hoạt, ít nguy hiểm đối với con người. Ngược lại nếu trượt lở ở mái dốc khu TĐC, thì qui mô khối trượt tương đối lớn vì các mái dốc cao (thường 15m ~ 35m). Hơn nữa, do mép mái nhà (hoặc cơ sở hạ tầng) thường sát mép mái dốc (thường 0,5 m ~ 1,0 m), nên khi có trượt lở xảy ra thì nhà ở (hoặc cơ sở hạ tầng) cũng bị khối trượt lở kéo theo. Dạng trượt này rất phổ biến và rất nguy hiểm đối với các khu TĐC, nhất là những khu TĐC sử dụng kết cấu nhà sàn để sinh hoạt.

- Dạng trượt lở mái dốc tại taluy dương/âm trên đường vào hoặc đường nội bộ khu TĐC, Hình thức trượt lở gồm có 03 dạng: (1) Trượt kiểu trụ tròn (trượt xoay); (2) Trượt tĩnh tiến; và (3) Trượt hỗn hợp. Dạng trượt lở này có thể tích khối trượt từ nhỏ đến trung bình. Dạng trượt lở này ít gây nguy hiểm trực tiếp đối với các khu TĐC. Tuy nhiên, nó thường gây ra cản trở giao thông khi các vụ trượt lở xảy ra. Thường xảy ra bất ngờ, vì các tuyến đường thường không ngắn và nó thường được ít quan tâm đến.

Từ những kết quả điều tra và trên cơ sở phân tích về hình dạng, quy mô trượt lở xảy ra trong các khu TĐC thủy điện Sơn La, thấy rằng các dự án phòng, chống trượt lở sẽ có các đặc điểm như sau:

- Về vị trí: Có 02 vị trí chủ yếu là tại các khu vực có xây dựng cơ sở hạ tầng như khu vực nhà dân dụng, trụ sở, trạm xá, trường học, v.v…Nguy hiểm hơn cả là xây dựng trên mái dốc đắp, các vị trí này đều có nguy cơ rất cao. Vị trí thứ 2 là tại mái dốc/sườn dốc trên các tuyến đường (đường vào hoặc đường nội bộ khu TĐC).

- Về hình thức khối trượt: Theo kết quả điều tra thì đủ cả các hình dạng, như trượt phẳng (trượt tĩnh tiến), trượt trụ tròn (trượt xoay) và trượt hỗn hợp. Tuy nhiên ở mỗi vị trí cũng có sự khác biệt. Tại vị trí thứ nhất, chủ yếu là trượt trụ tròn hoặc trượt hỗn hợp. Tại vị trí thứ 2, chủ yếu là trượt phẳng.

- Về quy mô khối trượt: Khối trượt có quy mô lớn hoặc trung bình chỉ tập trung chủ yếu ở vị trí thứ nhất, là tại các khu vực có xây dựng cơ sở hạ tầng như khu vực nhà dân dụng, trụ sở, trạm xá, trường học, v.v… Những khối trượt có quy mô nhỏ hoặc rất nhỏ tập trung ở vị trí thứ 2 là tại mái dốc/sườn dốc trên các tuyến đường, mà chủ yếu là các tuyến đường nội bộ khu TĐC.

- Về thời gian thực hiện việc xử lý: Nhìn chung với vị trí và quy mô khối trượt như đã nêu trên thì thời gian để xử lý hậu quả, và xây dựng công trình phòng, chống không phải là dài. Dự đoán thời gian thực hiện thường dưới 12 tháng, bao gồm cả dọn dẹp khối trượt lở và hoàn thiện công trình phòng, chống. Nếu sử dụng các công nghệ mới, có kết cấu và thi công đơn giản, thì thời gian có thể còn được rút ngắn đáng kể.

- Về biện pháp xử lý: Biện pháp xử lý nhìn chung có 02 công đoạn, gồm dọn dẹp khối trượt lở cũ và thi công xử lý công trình phòng chống. Việc dọn dẹp khối trượt lở cũ có thể được thực hiện bằng tổ hợp máy xúc, kết hợp ô tô tự đổ. Nhìn chung loại xe tự đổ phù hợp ở đây là loại xe < 10 (T). Còn công nghệ phòng, chống trượt lở thường chỉ có 03 loại: (1) Loại bảo vệ bề mặt, chủ yếu là trồng cỏ hoặc phun bắn vữa bê tông bảo vệ bề mặt. Trong một số trường hợp có kết hợp cả khung, dầm bê tông để giữ ổn định hoặc kết hợp tiêu nước bằng các rãnh ngầm, trong chứa vật liệu địa phương; (2) Loại phòng ngừa, xử lý trượt sâu sử dụng các biện pháp như tường chắn (BTCT, cốt, v.v…) có thể kết hợp hoặc không kết hợp với neo, v.v…Tuy nhiên, trong điều kiện khu TĐC, thường tường chỉ cao tối đa 5 m. Vì cho dù mái trượt lở cao thì sẽ sử dụng các biện pháp giảm độ nghiêng mái dốc để ổn định từng phần. Chiều dài tường có thể phân đoạn 10 ÷ 20 m, phù hợp từng vị trí. Ở những vị trí có mặt trượt không quá cao, gồm nhiều bậc trong các khu dân cư, thường chỉ cần sử dụng tường có cốt là đủ điều kiện kỹ thuật để đảm bảo ổ định mà biện pháp thi công và giá thành có thể chấp nhận được.

- Về giá thành đầu tư: Theo giá thành hiện tại, giá sơ bộ đầu tư trung bình cho mỗi m^2 bảo vệ bề mặt khoảng 5.000.000 đ/m^2. Theo khảo sát thực địa năm 2022, loại diện tích đại diện trung bình cần bảo bề mặt trong khu tái định cư xấp xỉ 100 m x10 m = 1.000 m^2. Giá thành đầu tư là 5.000.000.000 (đ). Đối với các trượt lở lớn đại diện (trượt sâu hoặc trượt hỗn hợp mái đào/đắp, kích thước 50 mx15 m, giá thành đầu tư sơ bộ, kể cả bốc xúc khối trượt cũ là khoảng 1,5 ÷ 2 tỷ. Như vậy, tổng chi phí đầu tư sơ bộ cho một dự án tương đối lớn đối với khu tái định cư thủy điện Sơn La khoảng trên dưới 10.000.000.000đ. Chi phí này không bao gồm chi phí đền bù, giải phóng mặt bằng. Giả sử trượt lở xảy ra tại một khu dân cư tái định cư. Ví dụ: Khu tái định cư Mường tè, khi trượt lở xảy ra trung bình có khoảng 10 ÷ 20 hộ gia đình bị ảnh hưởng, mỗi gia đình phải đền bù sơ bộ kinh phí trung bình 200.000.000 đ/ hộ, thì kinh phí đầu tư sơ bộ khoảng 2.000.000.000 ÷ 4.000.000.000 đ, tương ứng với 1/5 ÷ 2/5, kinh phí đầu tư xây dựng của dư án.

2.2. Phân tích các nguồn vốn cần đầu tư, và đặc điểm sử dụng vốn Nhà nước

Thông thường nguồn vốn cần đầu tư để xử lý, phòng ngừa trượt lở trong một khu dân cư TĐC gồm có 3 phần:

- Phần đền bù, giải phóng mặt bằng.

- Phần bốc xúc, vận chuyển khối trượt lở đã xảy ra.

- Phần xây dựng công trình phòng, chống trượt lở.

Phân tích kỹ hơn, thì thành phần xây dựng công trình phòng, chống trượt lở sẽ gồm các phần:

- Khảo sát khu vực trượt lở (địa hình, địa chất).

- Thiết kế xử lý bốc xúc khối trượt cũ.

- Thiết kế công trình phòng, chống trượt lở mới.

- Thi công bốc xúc và vận chuyển khối trượt cũ.

Theo quy định của hiện hành, việc đầu tư xây dựng công trình cơ sở hạ tầng phải tuân thủ các quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng. Như vậy, cho dù là nguồn vốn công (Ngân sách Nhà nước) hay nguồn vốn tư (ở đây là nguồn vốn xã hội hóa), khi đầu tư xây dựng xử lý, phòng ngừa trượt lở đất, đá trong một khu dân cư TĐC thủy điện Sơn La cũng

đều phải thực hiện đúng theo các quy định hiện hành về đầu tư, xây dựng công trình phòng, chống trượt lở đất, đá. Tuy nhiên, nó sẽ khác nhau về quy trình thủ tục, thanh quyết toán. Vậy cụ thể, là khác nhau như thế nào ? cụ thể ở đây về đặc điểm sử dụng đối với 02 nguồn vốn nêu trên là:

- Khi việc đầu tư sử dụng vốn hỗ trợ của Nhà nước thì bắt buộc áp dụng quy trình, thủ tục đầu tư công. Quá trình thực hiện, bắt đầu từ lập dự án phải chịu sự thanh tra, kiểm tra, giám sát theo quy định của pháp luật chuyên ngành, v.v... trong quá trình triển khai thực hiện dự án, mà còn phải tuân thủ các quy định của thanh tra các cấp, kiểm toán nhà nước, v.v... cũng như trách nhiệm giải trình với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Việc thực hiện quy trình, thủ tục đầu tư xây dựng cơ bản theo quy định của Nhà nước bắt buộc phải lần lượt thực hiện theo từng bước, cho đến khi hoàn thành đưa vào sử dụng và tiếp tục phải bảo hành trong một khoảng thời gian theo quy định. Tùy thuộc vào quy mô của dự án, thời gian thực hiện dự án đầu tư (DAĐT) phải trải qua các giai đoạn sau đây:

- Theo quy định, tại Điều 5 Luật Xây dựng 2014 quy định về trình tự đầu tư xây dựng có 03 giai đoạn, trừ trường hợp xây dựng nhà ở riêng lẻ gồm:

- Giai đoạn 1: Chuẩn bị dự án.

- Giai đoạn 2: Thực hiện dự án.

- Giai đoạn 3: Kết thúc xây dựng đưa công trình của dự án vào khai thác sử dụng.

Tại Điều 4, Nghị định 15/2021/NĐ-CP quy định cụ thể như sau:

Giai đoạn 1: Giai đoạn chuẩn bị dự án đầu tư xây dựng. Giai đoạn này gồm các công việc:

- Khảo sát xây dựng.

- Lập, thẩm định, Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi, quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư (nếu có).

- Lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch chi tiết xây dựng phục vụ lập Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng.

- Lập, thẩm định Báo cáo nghiên cứu khả thi để phê duyệt/quyết định đầu tư xây dựng và thực hiện các công việc cần thiết khác liên quan đến chuẩn bị dự án.

Giai đoạn 2: Giai đoạn thực hiện dự án đầu tư xây dựng. Giai đoạn này gồm các công việc:

- Chuẩn bị mặt bằng xây dựng, rà phá bom mìn (nếu có).

- Khảo sát xây dựng.

- Lập, thẩm định, phê duyệt thiết kế, dự toán xây dựng.

- Cấp giấy phép xây dựng (đối với công trình theo quy định phải có giấy phép xây dựng);

- Lựa chọn nhà thầu và ký kết hợp đồng xây dựng.

- Thi công xây dựng công trình; giám sát thi công xây dựng.

- Tạm ứng, thanh toán khối lượng hoàn thành.

- Vận hành hoặc chạy thử.

- Nghiệm thu hoàn thành công trình xây dựng.

- Bàn giao công trình đưa vào sử dụng và các công việc cần thiết khác.

Giai đoạn 3: Giai đoạn kết thúc xây dựng. Giai đoạn này gồm các công việc:

- Quyết toán hợp đồng xây dựng.

- Quyết toán dự án hoàn thành.

- Xác nhận hoàn thành công trình.

- Bảo hành công trình xây dựng.

- Bàn giao các hồ sơ liên quan và các công việc cần thiết khác.

Riêng đối với dự án đầu tư xây dựng công trình khẩn cấp (Đây là dạng đặc thù đối với việc đầu tư xây dựng công trình, nhưng lưu ý là rất phù hợp với đối tượng nghiên cứu là xử lý trượt lở đất đá khu TĐC thủy điện Sơn La). Quy trình thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình khẩn cấp được quy định tại khoản 2 Điều 5 Nghị định 15/2021/NĐ-CP quy định trình tự thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình khẩn cấp thực hiện theo quy định tại Điều 58 Nghị định 15/2021/NĐ-CP và việc quản lý đầu tư xây dựng công trình xây dựng khẩn cấp quy định tại điểm a khoản 1 Điều 130 Luật Xây dựng 2014 sửa đổi 2020.

2.3. Vấn đề sử dụng vốn Nhà nước trong các dự án xã hội hóa

Điểm a, Khoản 1, Điều 1 và Khoản 44, Điều 4 Luật Đấu thầu quy định dự án đầu tư phát triển sử dụng vốn nhà nước của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội – nghề nghiệp, tổ chức xã hội, đơn vị thuộc lực lượng vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập. Vốn nhà nước bao gồm vốn ngân sách nhà nước; công trái quốc gia, trái phiếu chính phủ, trái phiếu chính quyền địa phương; vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ; vốn từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp; vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước; vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh; vốn vay được bảo đảm bằng tài sản của Nhà nước; vốn đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước; giá trị quyền sử dụng đất, v.v… khi sử dụng bắt buộc phải tổ chức lựa chọn nhà thầu thì phải đăng tải thông tin và áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu theo quy định của Luật Đấu thầu.

Như vậy, nếu nguồn vốn là 100% xã hội hóa thì khi lựa chọn nhà thầu không phải đăng tải thông tin và áp dụng hình thức lựa chọn nhà thầu theo quy định của Luật Đấu thầu. Do đó theo quy định của Nhà nước, các dự án xã hội hóa mà có sử dụng bằng một phần nguồn vốn Nhà nước thì vẫn phải thực hiện theo đúng quy định của Luật đấu thầu. Ở giai đoạn thực hiện tiếp theo, việc quản lý hỗn hợp vốn đầu tư công và vốn tư nhân sẽ gặp nhiều khó khăn trong quá trình giải ngân phần vốn nhà nước, giám sát, nghiệm thu hay thực hiện thanh tra, hậu kiểm vì khó tách bạch được "vốn công" và "vốn tư". Ngoài ra, trong quá trình triển khai thực hiện dự án, mà còn phải tuân thủ các quy định của Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán nhà nước, v.v... cũng như trách nhiệm giải trình với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Như vậy, vấn đề cần đặt ra ở đây là sử dụng được nguồn vốn của Nhà nước để hỗ trợ cho các dự án xã hội hóa phòng chống trượt lở mà không làm ảnh hưởng đến thời gian thực hiện dự án, kể từ khi bắt đầu lựa chọn nhà thầu, thực hiện thi công, thanh quyết toán, v.v…?.

2.4. Các yêu cầu cần đặt ra khi đề xuất sử dụng vốn Nhà nước trong dự án xã hội hóa đầu tư phòng chống trượt lở

Để thu hút nhà đầu tư, xã hội hóa đầu tư các dự án phòng chống trượt lở khu TĐC thủy điện Sơn La, cũng như trong lĩnh vực phòng chống thiên tai thì các dự án cần có sự hấp dẫn đối với nhà đầu tư. Trong đó, điều đặc biệt quan trọng, là các rủi ro và lợi ích cho tất cả các bên phải được xác định rõ ràng và giá dịch vụ hạ tầng được tính toán để hài hòa với lợi ích của các bên và tuân thủ các quy định hiện hành. Ngoài ra, do vấn đề xử lý trong lĩnh vực phòng chống thiên tai nói chung, trượt lở đối với các khu TĐC thủy điện Sơn La nói riêng là một lĩnh vực mang tính đặc thù, có rủi ro. Vì thế, khả năng tiếp cận tài chính của nhà đầu tư là khá khó khăn. Có khá nhiều yếu tố tác động đến vấn đề này, trong đó phải kể đến: (1) Các dự án đầu tư phòng chống trượt lở nhìn chung khó khăn trong việc đem lại nguồn thu nhập

(có doanh thu), rất khó đảm bảo các yêu cầu trong thỏa thuận tín dụng. Trừ trường hợp các dự án này có gắn với khu du lịch hoặc doanh nghiệp sản xuất dược liệu; (2) Các tổ chức tín dụng hạn chế trong việc thẩm định các dự án liên quan đến phòng chống thiên tai nói chung, xử lý trượt lở đất đá. Ngoài ra, đặc điểm của các dự án này là thời gian kéo dài, do đó các tổ chức tín dụng sợ gặp khó khăn khi thực hiện việc thu hồi các khoản vay. Do đó, cũng cần có những chính sách đặc biệt hơn so với chính sách xã hội hóa đầu tư những lĩnh vực có điều kiện thế mạnh tự nhiên như xã hội hóa đầu tư đường giao thông, cảng biển, v.v…

Với những khó khăn trên, việc đề xuất được các chính sách hấp dẫn các nhà đầu tư, thực hiện việc đầu tư xã hội hóa phòng chống trượt lở đất đá khu TĐC thủy điện Sơn La là không dễ dàng. Cần phải đưa ra được những chính sách hấp dẫn việc đầu tư, trong đó có chính sách sử dụng vốn Nhà nước trong các dự án xã hội hóa, để tạo điều kiện cho các Nhà đầu tư. Tuy nhiên, như đã phân tích ở các nội dung nêu trên, nếu việc đề xuất không phù hợp, sẽ thậm chí còn sẽ gây khó khăn cho các Nhà đầu tư. Vì vậy, cơ chế đề xuất nên phải đảm bảo các yêu cầu sau:

- Về hạng mục đầu tư, nên tách bạch từng công việc (hạng mục đầu tư) cụ thể. Ví dụ: Các phần đền bù, giải phóng mặt bằng; Phần bốc xúc, vận chuyển khối trượt lở đã xảy ra; Phần xây dựng công trình phòng, chống trượt lở.

- Về quy trình đấu thầu, lựa chọn nhà thầu: Chọn những công việc có tính chất phức tạp, nhưng gói gọn nhất, để chọn được những Nhà thầu có năng lực thực sự, đảm bảo cao nhất khả năng dự án thành công.

- Về thủ tục xây dựng và công tác thanh quyết toán: Nội dung này là hệ quả của các yêu cầu trên. Tuy nhiên, do nếu sử dụng vốn Nhà nước thì thủ tục xây dựng và công tác thanh quyết toán phức tạp hơn thủ tục thông thường. Do đó, nên chọn những việc gọn để thực hiện đầu tư bằng vốn Nhà nước.

2.5. Đề xuất các quy định sử dụng vốn Nhà nước trong dự án xã hội hóa phòng chống trượt lở khu TĐC thủy điện Sơn La

Ngày 01/01/2018, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công 2017 chính thức có hiệu lực. Theo đó, Luật này quy định về quản lý nhà nước đối với tài sản công; chế độ quản lý, sử dụng tài sản công; quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong việc quản lý, sử dụng tài sản công. Tại khoản 10 Điều 3 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công 2017 có quy định như sau: Dự án sử dụng vốn nhà nước là các chương trình, dự án, đề án đầu tư phát triển, nhiệm vụ khoa học và công nghệ sử dụng vốn ngân sách nhà nước, vốn hỗ trợ phát triển chính thức, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước, vốn từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước, vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh.

Như đã phân tích sự cần thiết, khó khăn, thuận lợi khi sử dụng vốn Nhà nước trong các dự án xã hội hóa phòng chống trượt lở khu TĐC ở trên. Để nguồn vốn này phát huy hiệu quả, cũng như thuận lợi cho dự án, đề xuất thực hiện như sau:

- Quy định các dự án phòng, chống trượt lở đất đá trong các khu TĐC thủy điện Sơn La thuộc loại công trình xây dựng khẩn cấp. Điều này phù hợp với tính chất của dự án đầu tư xây dựng công trình phòng, chống không phải là dài (thông thường thời gian thực hiện thường dưới 12 tháng, như đã phân tích ở trên). Cũng như tổng mức đầu tư của dự án không lớn, phù

hợp với điều kiện kinh tế các Hợp tác xã, doanh nghiệp, cộng đồng người dân bản địa.

- Quy định sử dụng vốn Nhà nước đối với các nội dung mang tính chất "mồi" ban đầu hoặc có khả năng đẩy nhanh tiến độ dự án, mà việc nghiệm thu, thanh quyết toán theo các quy định không làm ảnh hưởng nhiều đến các nội dung khác. Cụ thể:

+ Sử dụng vốn Nhà nước để thực hiện công tác đền bù, giải phóng mặt bằng phục vụ cho dự án.

+ Sử dụng vốn Nhà nước để thực hiện khảo sát khu vực trượt lở (địa hình, địa chất) và thiết kế xử lý bốc xúc khối trượt cũ, công trình phòng, chống trượt lở mới.

+ Sử dụng vốn Nhà nước để thực hiện công tác bốc xúc, vận chuyển khối trượt lở đã xảy ra.

Như vậy, đối với dự án đầu tư phòng chống trượt lở khu TĐC thủy điện Sơn La, phần vốn Nhà nước (vốn công) đầu tư sẽ được tách bạch riêng, thuận lợi cho việc làm các thủ tục thanh, quyết toán. Cũng như việc thanh tra, kiểm toán, v.v… của các cơ quan chức năng. Đảm bảo mục đích "hấp dẫn" các nhà đầu tư. Nguồn vốn xã hội hóa sẽ giải quyết nội dung chính của công tác đầu tư phòng, chống trượt lở. Nội dung này, cần đơn giản hóa các thủ tục xây dựng, cũng như thanh quyết toán, v.v…cũng như quyền được quyết của chủ đầu tư, giúp cho dự án được đảm bảo chất lượng, rút ngắn được thời gian đầu tư.

3. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Sự biến đổi bất thường của thời tiết, khí hậu đã làm cho trượt lở đất đá ngày càng nguy hiểm và khó lường. Do vậy, công tác phòng chống và giảm thiểu thiệt hại do trượt lở gây ra đối với các khu TĐC càng có vai trò quan trọng. Tuy nhiên, thực tiễn nhiều năm qua đã cho thấy, nếu chỉ sử dụng nguồn vốn từ ngân sách Nhà nước đầu tư thì sẽ rất khó khăn, hạn chế, kém linh hoạt trong xử lý thiệt hại cũng như phòng ngừa hậu quả thiên tai gây ra. Điều này dẫn đến công tác phòng chống thiên tại nói chung, trượt lở đất đá nói riêng còn nhiều bất cập, chưa có hiệu quả cao. Để công tác phòng, chống thiên tai nói chung, xử lý trượt lở đất, đá được thực hiện một cách có hiệu quả hơn thì cần phải kêu gọi các nguồn vốn khác cùng tham gia. Trong đó, việc sử dụng nguồn vốn xã hội hóa việc đầu tư, nhằm tăng cường nguồn lực của xã hội là rất quan trọng.

Để hấp dẫn các nhà đầu tư, đã có nhiều đề xuất về chính sách để thực thi trong thực tế, trong đó có chính sách sử dụng vốn Nhà nước để tham gia một phần dự án đầu tư xã hội hóa phòng, chống trượt lở. Nội dung này, trước hết đã phân tích làm rõ về đặc điểm của dự án phòng chống trượt lở khu TĐC. Tiến hành phân tích sơ bộ nguồn vốn đầu tư của dự án, để làm rõ tính khả thi của việc đầu tư (khả năng nguồn lực xã hội hóa). Thông qua các quy định của Nhà nước bao gồm các luật, nghị định hiện hành, nội dung này cũng phân tích những khó khăn, thuận lợi của việc sử dụng vốn Nhà nước. Từ đó đề xuất các quy định cần thiết, nhằm sử dụng vốn Nhà nước trong các dự án xã hội hóa.

Lời cảm ơn

Bài báo này là một phần kết quả nghiên cứu của đề tài Nhà nước "*Nghiên cứu phương pháp nhận dạng nguy cơ trượt lở mái dốc và đề xuất các giải pháp thân thiện với môi trường, chi phí thấp, sử dụng vật liệu và nhân công tại chỗ, phù hợp với khu vực dân cư tập trung thuộc các điểm di dân tái định cư thủy điện Sơn La*", do Bộ Khoa học và Công nghệ giao Viện Khoa học Thủy lợi Việt Nam chủ trì thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Phùng Vĩnh An và nnk (2023), "*Phân tích các dạng trượt lở mái dốc các khu tái định cư thủy điện Sơn La và định hướng giải pháp xử lý*". Tạp chí khoa học và công nghệ thủy lợi số 76 tháng 02-2023 (ISSN 1859-4255).

[2] Báo cáo chuyên đề (2022), "*Nghiên cứu cơ chế sử dụng vốn Nhà nước trong dự án đầu tư xã hội hóa phòng, chống trượt lở*", Đề tài cấp Nhà nước: Nghiên cứu phương pháp nhận dạng nguy cơ trượt lở mái dốc và đề xuất các giải pháp thân thiện với môi trường, chi phí thấp, sử dụng vật liệu và nhân công tại chỗ, phù hợp với khu dân cư tập trung thuộc các điểm di dân TĐC thủy điện Sơn La.

[3] Trần Văn Đạt, Nguyễn Đức Quang (2022), '*Cơ sở lý luận và thực tiễn về huy động nguồn lực xã hội để chủ động phòng, chống thiên tai và thích ứng với biến đổi khí hậu phục vụ xây dựng nông thôn mới*'. Tạp chí thủy lợi số 73. Hà Nội (2022).

[4] https://baodantoc.vn/quang-ngai-xa-hoi-hoa-dau-tu-cong-nghe-trong-phong-chong-thien-tai-1627376697720.htm.

[5] Quyết định số 172/2007/QĐ-Ttg ngày 16/11/2007 về việc phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020.