

Quy hoạch không gian và quản trị nước

○ TS. PHẠM SỸ LIÊM

Nguyên Thứ trưởng Bộ Xây dựng

Quản trị nước (QTN) như một ưu tiên quốc gia nhằm thực hiện Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG) trong giai đoạn sau năm 2015, cần dựa trên 3 nguyên tắc: Quyền có nước an toàn và phổ cập; phát triển cách tiếp cận tích hợp về quản lý nước; tập trung vào xử lý nước thải. Công cụ hữu hiệu để QTN theo 3 nguyên tắc trên chính là quy hoạch không gian nhằm thể hiện chính sách về nước của quốc gia trong từng giai đoạn phát triển 10-15 năm với tầm nhìn xa hơn nữa. Vì vậy, cần làm rõ mối quan hệ giữa quy hoạch không gian và QTN.

Quản trị nước là gì?

Theo định nghĩa của SIWI (Viện Nước quốc tế Stockholm), QTN là việc các hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế và hành chính hiện hành tác động trực tiếp hay gián tiếp đến việc sử dụng, phát triển và quản lý các TNN, và việc cung ứng dịch vụ nước bởi các cấp chính quyền khác nhau. Trong số các nội dung QTN có 3 chủ đề quan trọng hàng đầu là: Công bằng và hiệu quả trong phân bổ, phân phối dịch vụ nước; QTN theo khu vực hội thủy; sự cần thiết phải tiếp cận theo phương thức quản lý tích hợp nước và sự cần thiết phải cân đối nước cho các hoạt động KT-XH và các hệ thống sinh thái.

Nội dung thứ nhất chỉ ra các thách thức to lớn đứng trước nhiệm vụ QTN quốc gia là: Bảo đảm cho mọi người dân, nhất là những nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, phụ nữ và dân tộc thiểu số, được tiếp cận nước

sạch và các dịch vụ vệ sinh thông qua việc phát triển mạng dịch vụ cấp nước và vệ sinh công bằng và hiệu quả; nhận rõ tầm quan trọng của khu vực hội thủy, chủ yếu là các LVS, đối với QTN; QTN theo cách "tích hợp" nhằm khắc phục tình trạng đưa ra các quyết định rời rạc, tách biệt hoặc chồng chéo theo ngành và theo địa giới hành chính; và vượt qua sự cạnh tranh trong dùng nước để phân bổ hợp lý TNN đáp ứng mọi nhu cầu trong sinh hoạt, nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ và môi trường sinh thái. Ngày nay, kinh tế biển ngày càng quan trọng, vì vậy, không chỉ TNN ngọt mà cả nước biển đều có tầm quan trọng đối với khu vực ven biển, thường là nơi phát triển, đô thị hóa nhanh nhưng chịu nhiều tác động của BĐKH. Để bao quát được các nhân tố kể trên trong QTN và thể hiện các chương trình và chính sách phát triển trên mặt bằng lãnh thổ,

chính quyền các cấp lập ra quy hoạch không gian.

Nội dung thứ hai và thứ ba có liên quan đến việc lập và tổ chức thực hiện quy hoạch nước.

Nước trong các quy hoạch không gian

Các cách tiếp cận khác nhau trong quản lý và QTN có thể quy thành 4 nhóm sau đây: Nước (cấp thoát nước, vệ sinh, tái chế và tái sử dụng) được xem là một loại hàng hóa kinh tế, cần được quản lý tích hợp về mặt tài nguyên; nước (và vệ sinh) được xem là quyền con người và một loại hàng hóa xã hội; nước* (kể cả thoát nước và chất thải sinh hoạt) được xem là một loại hàng hóa sinh thái-xã hội vừa cần cho đời sống con người vừa thuộc các hệ sinh thái, là TNTN hữu hạn và dễ bị tổn thương; nước (và đôi khi cả vệ sinh) được xem là một ngành, trong đó, nước vừa là hàng hóa kinh tế vừa là TNTN có thể tái tạo, cần được quản lý

một cách tích hợp, công bằng và hiệu quả. Đây là cách tiếp cận truyền thống, chú trọng đầu tư hạ tầng và cung ứng dịch vụ nước theo LVS.

Quy hoạch dựa trên dự báo, nhưng dự báo chính xác lượng nước mưa và lưu lượng nước sông theo thời gian, kể cả lượng nước bốc hơi, thực sự là thách thức lớn, nhất là trong bối cảnh BĐKH toàn cầu. Mặt khác, tuy TNN Việt Nam tương đối dồi dào nếu so với nhiều khu vực khan hiếm nước như: Châu Úc, Bắc Phi và Trung Đông..., nhưng phần lớn nước hai con sông chính Hồng Hà và Cửu Long lại từ ngoài biên giới chảy vào, do đó, phụ thuộc rất lớn vào tình hình sử dụng nước của các quốc gia thượng nguồn. Do đặc điểm địa lý và địa chất thủy văn nên một số vùng nước ta lại khan hiếm nước, như cực Nam Trung bộ, Tây Nguyên, Cao nguyên Đồng Văn... vào mùa khô. Vùng ven biển miền Trung nước lũ lên rất nhanh do sông có độ dốc lớn nên thường xảy lũ quét rất nghiêm trọng.

Nhiều vùng nước ta có nguồn nước ngầm tuy phong phú nhưng do đô thị hóa nhanh nên không đủ đáp ứng nhu cầu cấp nước đô thị. Hơn nữa, do bị khai thác quá mức nên phạm vi nhiễm mặn ngày càng tiến sâu vào đất liền. Mặt khác, do chế độ thủy văn dòng sông thay đổi và mực nước biển dâng nên tại nhiều trạm bơm nước sông trong hệ thống cấp nước đô thị ven biển đã bị nhiễm mặn (như Huế, Đà Nẵng), còn nước ngọt tại nhiều vùng nông nghiệp ven biển Nam Bộ cũng bị xâm nhập mặn sâu vào đất liền. Do đô thị hóa và

CNH nhanh nhưng không được kiểm soát chặt chẽ nên nhiều dòng sông đã bị ô nhiễm nặng do nước thải đô thị và công nghiệp, như sông Cầu, sông Nhuệ, sông Đồng Nai. Ở ĐBSCL, tình trạng ô nhiễm nước sông do nuôi trồng thủy sản, do chất thải rắn như vỏ trấu các nhà máy xay lúa đổ xuống sông đang đe dọa sức khỏe người dân sống trên sông và hai bên sông.

Trong quy hoạch không gian, dù là quy hoạch ngành hay quy hoạch tổng thể, trước tiên, cần xem xét lượng và chất của các loại nguồn nước có thể huy động nhằm đáp ứng nhu cầu của mục tiêu quy hoạch (đời sống, kinh tế, cảnh quan, môi trường sinh thái) để có sự phân bổ nguồn nước và cung ứng dịch vụ nước hợp lý, công bằng và hiệu quả. Dựa trên cơ sở đó, quy hoạch đề xuất phải đầu tư xây dựng các hệ thống công trình hạ tầng Ngành nước phục vụ cho cấp nước, thoát nước, xử lý nước thải, rác thải và phòng chống các tai họa do nước gây ra như hạn hán, lũ lụt, xói lở bờ sông, bờ biển. Quy hoạch còn xem xét tương tác giữa TNN với tài nguyên đất và rừng, và tác động của các hoạt động xây dựng, chẳng hạn việc san lấp hồ ao, lấn biển, hay xây dựng công trình tại các vùng dễ bị ngập lụt, hoặc quan hệ giữa xây dựng các tuyến đường bộ, đường sắt với dòng chảy tự nhiên của nước mưa hay của dòng sông. Quy hoạch cũng phải lường trước hậu quả khi có sự cố đê, đập để lựa chọn phương án địa điểm và quy mô tối ưu cho các loại công trình này và cả hậu quả của các sự cố công nghệ có thể gây ra

cho môi trường nước (tràn dầu, hóa chất độc hại, chất phóng xạ) để lựa chọn địa điểm thích hợp cho các KCN. Trong quy hoạch, các hồ chứa nước lớn cần xem xét kỹ điều kiện địa chất công trình vì có khả năng gây ra động đất kích thích, có khi với cường độ cao.

Trong quy hoạch đô thị, vấn đề quy hoạch hệ thống cấp thoát nước và vệ sinh có vai trò rất quan trọng. Khi lựa chọn địa điểm cho các công trình xử lý nước thải, rác thải, và cả nghĩa trang, cần chú ý đến phản ứng NIMBY (No In My Back Yard/Không được ở gần sau nhà tôi) rất phổ biến tại các nước và cả ở nước ta. Chi phí xây dựng các hệ thống này thường đắt gấp đôi hệ thống cấp nước của một đô thị, lại cần nhiều năng lượng và chi phí, đòi hỏi phải có nhân lực quản lý trình độ chuyên nghiệp cao.

Quy hoạch lưu vực sông

Quy hoạch LVS ở nước ta bao gồm quy hoạch tích hợp LVS và các quy hoạch chuyên ngành/ chuyên đề hẹp, chẳng hạn, sông Cầu có các quy hoạch thủy lợi, quy hoạch thoát nước và quy hoạch quản lý chất thải rắn; sông Mã có quy hoạch thủy lợi và quy hoạch chuyên đề về phân bổ TNN. Theo đánh giá mới đây của Bộ KH&ĐT, khi dự thảo Luật Quy hoạch thì các quy hoạch chuyên ngành và chuyên đề hẹp tách biệt rất tốn kém, có nhiều nhược điểm và thường không có hiệu lực, còn quy hoạch tổng hợp LVS thì lại lúng túng về thể chế quản lý. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, quy hoạch LVS là công cụ thích hợp để quản lý tích hợp TNN nếu có tổ chức

LVS đủ quyền lực, điển hình là Cục Thung lũng Tennessee nổi tiếng thế giới do quản lý có hiệu quả việc quy hoạch và thực hiện các dự án nước chủ yếu trong LVS Tennessee (Hoa Kỳ) từ năm 1930.

Công trình hạ tầng nước

Quy hoạch là cơ sở để lập dự án đầu tư các công trình hạ tầng nước. Các dự án đầu tư loại này thường cần nguồn vốn rất lớn, thời hạn kéo dài, cho nên cần được quản lý một cách hiệu quả. Ở các nước, chính quyền thường ủy quyền cho công ty tư vấn giúp mình quản lý dự án công chứ không tự mình quản lý, nhằm bảo đảm tính chuyên nghiệp và tính minh bạch.

Cần so sánh *chi phí vòng đời*, tức là tổng số chi phí đầu tư xây dựng cộng với toàn bộ chi phí bảo trì, sửa chữa trong giai đoạn vận hành, để tiến hành *phân tích chi phí-lợi ích* nhằm lựa chọn phương án đầu tư và sắp xếp thứ tự ưu tiên khi ra quyết định đầu tư. Các dự án nước cần có tính hệ thống và việc thực hiện dự án phải đồng bộ thì hiệu quả của dự án mới được phát huy tốt. Khi xây dựng công trình hạ tầng nước đập hồ chứa nước, đê ngăn lũ, ngăn triều cần có chế độ giám sát và kiểm tra nghiêm ngặt chất lượng xây dựng, vì an toàn đê đập rất quan trọng đối với sản xuất và các khu dân cư ở hạ lưu.

Cách tiếp cận tích hợp, liên ngành cũng rất cần thiết cho công tác vận hành nhiều loại công trình hạ tầng nước. Chính vì năng lực quản lý yếu kém mà nhiều công trình loại này đã không được vận hành hiệu quả, đạt được đầy đủ các mục tiêu đầu tư. Cũng

tương tự như vậy, các hoạt động kinh tế trong LVS và trên dòng sông như sản xuất nông-lâm-ngư nghiệp, du lịch, cấp thoát nước và vệ sinh, tưới tiêu thủy lợi, vận tải thủy, khai thác khoáng sản cũng cần được quản lý tích hợp để hỗ trợ nhau, không cản trở và gây thiệt hại lẫn nhau.

Chính sách, thể chế, pháp lý về nước

Chính sách về nước là một trong số các cơ sở ban đầu để lập quy hoạch nước, và cần được tiếp tục bổ sung và cụ thể hóa trong giai đoạn tổ chức thực hiện quy hoạch. Ở nước ta, nên chú trọng tới các chính sách hướng đến các mục tiêu sau:

Thứ nhất, giảm thất thoát trong cấp nước đô thị. Hiện nay, cả nước có khoảng 500 hệ thống cấp nước đô thị với tổng công suất là 6,7 triệu m³/ngày, mức độ thất thoát bình quân là khoảng 30%. Nếu giảm được mức độ thất thoát xuống còn 20% như tại các nước khác thì tương đương với tiết kiệm đầu tư phát triển công suất mới khoảng 670.000 m³/ngày với chi phí khoảng 150 triệu USD. Thực tế cho thấy, đầu tư giảm thất thoát hiệu quả hơn đầu tư phát triển công suất bổ sung. Bên cạnh đó, cần giảm trợ cấp cho các dịch vụ nước. Lộ trình thực hiện nguyên tắc “người hưởng lợi và người gây ô nhiễm phải trả tiền”. Thu đủ cho dịch vụ cấp nước sẽ khiến bên sử dụng không lãng phí nước.

Thứ hai, khuyến khích tiết kiệm nước: Thu gom nước mưa tại các vùng khô hạn, nhiễm mặn và hải đảo, công nghệ sử dụng nước tiên tiến, tái sử dụng nước thải đã qua xử lý.

Thứ ba, Chương trình chống ngập khi triều cường cho TP. Hồ Chí Minh. Chuyển chính sách ứng phó BĐKH tại ĐBSCL thành các Chương trình hành động thiết thực.

Thứ tư, đưa xử lý nước thải công nghiệp và đô thị thành một ưu tiên quốc gia.

Thể chế về nước cũng cần được bổ sung và hoàn thiện bao gồm:

Hoàn thiện thể chế quản lý tích hợp LVS, trước mắt là các sông đang bị ô nhiễm nặng là sông Cầu, sông Nhuệ, sông Đống Nai bằng cách giao cho tổ chức LVS được quyền quản lý đầu tư xây dựng các công trình hạ tầng nước theo quy hoạch, và quyền giám sát và chế tài các vi phạm thông qua cảnh sát môi trường; xây dựng thể chế hợp tác quản lý Vịnh Hạ Long (Quảng Ninh và Hải Phòng); xây dựng thể chế quản lý hai vùng đô thị lớn Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, bao gồm cả cấp thoát nước và vệ sinh; xây dựng thể chế quan hệ đối tác ba bên về nước gồm: Chính quyền-khu vực tư nhân-cộng đồng dân cư; tích cực tham gia Ủy hội Tiểu vùng Mê Công và cùng với các tỉnh biên giới Trung Quốc tiến đến ký kết thỏa thuận về quy hoạch LVS Hồng. Các TP. Lào Cai và Móng Cái ký thỏa thuận tương tự về phối hợp quản lý các dòng sông biên giới Bắc Luân và Ka Long với các thành phố biên giới Trung Quốc là Hà Khẩu và Đông Hưng.

Khung pháp lý về nước cần được rà soát để khắc phục chồng chéo, mâu thuẫn trong các luật, nghị định có liên quan với nước, trước hết là về quy hoạch và đầu tư xây dựng, quản lý vận hành công trình hạ tầng nước. ■