



CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN TẠI VIỆT NAM

NGUYỄN SỸ TĨNH

Mặc dù, đạt nhiều kết quả nhất định về phát triển bền vững, nhưng Việt Nam vẫn đang đối diện với tình trạng chất thải phát sinh ngày càng lớn, nguyên liệu thô, nguyên liệu hóa thạch ngày càng cạn kiệt. Để hạn chế, khắc phục những tồn tại của mô hình tăng trưởng truyền thống, phát triển nền kinh tế tuần hoàn là yêu cầu tất yếu đối với Việt Nam. Bài viết khái quát cơ chế, chính sách chung về kinh tế tuần hoàn và đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả chính sách phát triển kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam.

Từ khóa: Cơ chế, chính sách, kinh tế tuần hoàn, bảo vệ môi trường

CIRCULAR ECONOMY DEVELOPMENT POLICIES IN VIETNAM

Nguyen Sy Tinh

Although, achieving certain results in terms of sustainable development, Vietnam is still facing the situation of increasing waste discharge, increasingly depleted raw and fossil materials. In order to limit and overcome the shortcomings of the traditional growth model, the development of a circular economy is an indispensable requirement for Vietnam. This article outlines the general mechanisms and policies on the circular economy and proposes solutions to improve the effectiveness of the circular economy development policy in Vietnam.

Keywords: Mechanisms, policies, circular economy, environmental protection

Ngày nhận bài: 19/10/2021

Ngày hoàn thiện biên tập: 26/10/2021

Ngày duyệt đăng: 2/11/2021

Quan điểm về kinh tế tuần hoàn

Hiện nay, có những quan điểm tương đối đồng thuận về kinh tế tuần hoàn. Khái niệm kinh tế tuần hoàn được sử dụng chính thức đầu tiên bởi Pearce và Turner (1990), để chỉ mô hình kinh tế mới dựa trên nguyên lý cơ bản “mọi thứ đều là đầu vào đối với thứ khác”, hoàn toàn không giống với cách nhìn của nền kinh tế tuyến tính truyền thống.

Theo Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên Hợp quốc (UNIDO), nền kinh tế tuần hoàn là một chu trình sản xuất khép kín, các chất thải được quay trở lại, trở thành nguyên liệu cho sản xuất, từ đó giảm mọi tác động tiêu cực đến môi trường, hệ sinh thái và sức khỏe con người.

Theo Ellen MacArthur Foundation (2012), định nghĩa về kinh tế tuần hoàn được nhiều quốc gia và các tổ chức quốc tế thừa nhận rộng rãi hiện nay là “một hệ thống có tính khôi phục và tái tạo thông qua các kế hoạch và thiết kế chủ động. Nó thay thế khái niệm “kết thúc vòng đời” của vật liệu bằng khái niệm khôi phục, chuyển dịch theo hướng sử dụng năng lượng tái tạo, không dùng các hóa chất độc hại gây tổn hại tới việc tái sử dụng và hướng tới giảm thiểu chất thải thông qua việc thiết kế vật liệu, sản phẩm, hệ thống kỹ thuật và cả các mô hình kinh doanh trong phạm vi của hệ thống đó”.

Theo Wikipedia (2018), kinh tế tuần hoàn là một mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất và dịch vụ đặt ra mục tiêu kéo dài tuổi thọ của vật chất và loại bỏ tác động tiêu cực đến môi trường. Hệ thống tuần hoàn áp dụng các quy trình tái sử dụng thông qua chia sẻ, sửa chữa, tân trang, tái sản xuất và tái chế nhằm tạo ra các vòng khép kín cho tài nguyên sử dụng.

Mục đích của kinh tế tuần hoàn là nhằm kéo dài thời gian sử dụng các sản phẩm, tăng năng suất của các tài nguyên. Tất cả các “phế thải” của một quy trình sản xuất tiêu dùng đều được xem



HÌNH 1: KINH TẾ TUYẾN TÍNH VÀ KINH TẾ TUẦN HOÀN



Nguồn: Dựa theo Ellen MacArthur Foundation và báo cáo của Chính phủ Hà Lan

nghư nguyên vật liệu của các quy trình sản xuất tiêu dùng khác, bất kể đó là sản phẩm phụ hay tài nguyên được thu hồi từ một quy trình công nghiệp khác hay tài nguyên được tái sinh cho môi trường tự nhiên.

Như vậy, kinh tế tuần hoàn là mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, dịch vụ đặt ra mục tiêu kéo dài tuổi thọ của vật chất và loại bỏ tác động tiêu cực đến môi trường. Nếu như mô hình kinh tế tuyến tính chỉ quan tâm đến khai thác tài nguyên, sản xuất và vứt bỏ sau tiêu thụ, dẫn đến việc tạo ra một lượng phế thải khổng lồ thì kinh tế tuần hoàn chú trọng vấn đề quản lý và tái tạo tài nguyên theo một vòng khép kín, nhằm tránh tạo ra phế thải. Các mô hình kinh tế tuần hoàn có thể mang lại lợi nhuận như các mô hình tuyến tính, đồng thời cho phép người tiêu dùng sử dụng các sản phẩm và dịch vụ tương tự.

Khung khổ pháp lý phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam bao gồm những hoạt động kinh tế được thiết kế từ cấp vĩ mô tới các đơn vị sản xuất và người tiêu dùng. Với ý nghĩa này, việc chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính truyền

thống sang kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam gắn với lộ trình hoàn thiện các cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế tuần hoàn.

Mở đầu hành lang pháp lý liên quan đến phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam là Luật Bảo vệ môi trường (BVMT) năm 1993. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tổ chức thực hiện công tác BVMT. Lần đầu tiên, các khái niệm cơ bản có liên quan đến BVMT đã được định nghĩa, xác định làm cơ sở cho việc vận dụng vào hoạt động quản lý môi trường.

Năm 1998, Luật Tài nguyên nước ra đời với những quy định về phòng, chống ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, bảo vệ chất lượng nước. Ngoài các quy định này, Luật này quy định áp dụng công nghệ sạch, tận dụng chất thải, tiết kiệm nguyên liệu, sử dụng năng lượng tái sinh, chế phẩm sinh học trong nghiên cứu khoa học, sản xuất và tiêu dùng...

Nhằm khẳng định quyết tâm chính trị và xác định chủ trương BVMT là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân, ngày 25/6/1998, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 36/1998/CT-TW về tăng cường công tác BVMT trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tiếp đó, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Theo đó, Nghị quyết này đã khẳng định BVMT là sự nghiệp toàn xã hội, một trong những nội dung cơ bản của phát triển bền vững và nhấn mạnh đầu tư cho BVMT là đầu tư cho phát triển bền vững và phải được nội luật hóa trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Ngày 3/6/2013, Ban Chấp hành Trung ương Đảng ban hành Nghị quyết số 24-NQ/TW về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT. Nghị quyết này nhấn mạnh các nhiệm vụ cụ thể như: (i) Ứng phó với biến đổi khí hậu; (ii) Tăng cường quản lý tài nguyên, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả và bền vững tài nguyên; (iii) BVMT và đảm bảo chất lượng môi trường sống.

Xây dựng kinh tế tuần hoàn đã được xác định là một trong những định hướng phát triển đất

nước giai đoạn 2021-2030, Văn kiện Đại hội XIII của Đảng nêu rõ: “Xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”.

Luật BVMT năm 2020 quy định “Kinh tế tuần hoàn” (Điều 142) là Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và được xem là một trong những chính sách ưu đãi, hỗ trợ và phát triển kinh tế môi trường, sẽ góp phần đẩy nhanh việc phát triển kinh tế tại Việt Nam.

Tiếp đến, tại Quyết định 889/QĐ-TTg ngày 24/6/2020, Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021-2030, với mục tiêu tổng quát là “Thúc đẩy quản lý, khai thác và sử dụng hiệu quả, bền vững tài nguyên, nhiên liệu, nguyên vật liệu, khuyến khích phát triển các nguồn tài nguyên, nhiên liệu, nguyên vật liệu và sản phẩm thân thiện môi trường, có thể tái tạo, tái sử dụng và tái chế; thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng bền vững trên nền tảng đổi mới sáng tạo, thực hành và phát triển các mô hình sản xuất và tiêu dùng bền vững, đẩy mạnh sản xuất và tiêu dùng nội địa bền vững, tạo việc làm ổn định và việc làm xanh, thúc đẩy lối sống bền vững và nâng cao chất lượng cuộc sống người dân, hướng đến phát triển nền kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam”.

Năm 2020, Việt Nam đã thành lập Ban kỹ thuật TCVN/TC 323 Kinh tế tuần hoàn. Ban kỹ thuật này đã, đang nghiên cứu xây dựng một số tiêu chuẩn trong lĩnh vực kinh tế tuần hoàn. Ngoài ra Việt Nam cũng xây dựng một số tiêu chuẩn liên quan như: TCVN ISO 26000:2013, hướng dẫn về trách nhiệm xã hội; TCVN ISO 14001:2015, hệ thống quản lý môi trường – Các yêu cầu và hướng dẫn sử dụng; TCVN 8000:2008 (ISO 15270:2006), Chất dẻo – Hướng dẫn thu hồi và tái chế chất dẻo phế thải; TCVN 12049:2017 (ISO 13686:2013), Khí thiên nhiên - Yêu cầu chung về chất lượng; TCVN ISO 14067:2020, khí nhà kính - dấu vết cacbon của sản phẩm - Yêu cầu và hướng dẫn định lượng.

Cùng với đó, các cơ chế, chính sách tài chính nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn cũng được xây dựng và hoàn thiện. Cụ thể, tại Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nêu rõ: “Áp dụng các chính sách, cơ chế hỗ trợ về vốn, khuyến khích về thuế, trợ giá đối với hoạt động BVMT... Riêng ngân sách nhà nước (NSNN) cần có mục chi riêng cho hoạt động sự nghiệp môi trường và tăng dần tỷ lệ này theo tốc độ

tăng trưởng của nền kinh tế”.

Hiện nay, chi NSNN đối với kinh tế tuần hoàn được thực hiện qua hai hình thức chủ yếu sau: Xây dựng mục chi riêng cho hoạt động sự nghiệp môi trường theo quy định tại Điều 36, Điều 38 Luật NSNN năm 2015 và được cụ thể hóa tại Thông tư số 02/2017/TT-BTC ngày 06/01/2017 của Bộ Tài chính hướng dẫn quản lý kinh phí sự nghiệp BVMT. 3 chương trình mục tiêu quốc gia liên quan đến kinh tế tuần hoàn cũng được bố trí kinh phí gồm: Chương trình sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả giai đoạn 2006-2015 (Quyết định số 79/2006/QĐ-TTg ngày 14/4/2006); Chương trình khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường giai đoạn 2012-2015 (Quyết định số 1206/2012/QĐ-TTg ngày 2/9/2012); Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2009-2015 (Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 2/12/2008).

Kinh tế tuần hoàn là một tổng thể hoàn chỉnh từ thiết kế-sản xuất đến tiêu dùng - quản lý chất thải và tái sử dụng - tái chế ở cả 3 cấp (vi mô, trung mô và vĩ mô), nhằm giảm khai thác nguyên liệu, sản xuất sạch, kéo dài vòng đời sản phẩm, tiêu dùng có trách nhiệm và giảm thiểu phát thải carbon hoàn thiện hành lang pháp lý xuyên suốt và đủ mạnh, trong đó chú trọng ban hành cơ chế, chính sách tài chính cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở nước ta.

Bên cạnh chi trực tiếp từ NSNN cho hoạt động BVMT, thuế và phí được sử dụng như công cụ điều chỉnh nền kinh tế hướng tới kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh. Qua nghiên cứu, trên thực tế có 2 loại thuế tác động trực tiếp vào lĩnh vực tài nguyên, môi trường là thuế tài nguyên và thuế BVMT.

Cùng với đó, một số loại thuế khác lồng ghép chính sách môi trường vào những quy định cụ thể, đó là: Thuế tài nguyên, Thuế BVMT, Thuế TNDN; Thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB)...

Cơ chế, chính sách phát triển kinh tế tuần hoàn, mặc dù từng bước được hoàn thiện nhưng trên thực tế triển khai vẫn còn một số tồn tại, hạn chế sau:

Thứ nhất, chưa có một chương trình mục tiêu quốc gia riêng về kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh để làm “hình mẫu” cho một loạt quyết sách liên quan. Đồng thời, chưa có điều, khoản, mục riêng trong Luật NSNN năm 2015 liên quan tới kinh



tế tuần hoàn, mà vẫn chung với các hoạt động sự nghiệp khác.

Thứ hai, nguồn kinh phí chi từ NSNN chưa đủ lớn, dẫn tới tình trạng tỷ lệ chi cho sự nghiệp BVMT ở nhiều tỉnh, thành phố còn thấp.

Thứ ba, chính sách thuế, phí áp dụng đối với hoạt động khai thác tài nguyên làm nguyên liệu còn chưa đủ sức răn đe, chưa đủ mạnh và còn thiếu ưu đãi thuế cho hoạt động tái chế hay sử dụng sản phẩm tái dùng, sản phẩm xanh. Phí thu gom và xử lý rác còn cao bằng...

Giải pháp phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam thời gian tới

Thời gian tới, để phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiệu quả, cần chú trọng một số giải pháp sau:

Một là, sớm xây dựng, tạo hành lang pháp lý cho sự hình thành, phát triển KTTH. Theo đó, sớm sửa đổi, bổ sung Luật BVMT; quy định trách nhiệm cụ thể của nhà sản xuất, phân phối trong việc thu hồi, phân loại và tái chế hoặc chi trả chi phí xử lý các sản phẩm thải bỏ dựa trên số lượng sản phẩm bán ra; thiết lập lộ trình xây dựng và áp dụng quy chuẩn, tiêu chuẩn về môi trường tương đương với nhóm các nước tiên tiến trong khu vực.

Hai là, xây dựng chính sách thuế theo hướng bảo tồn thiên nhiên, hạn chế khai thác nguyên liệu từ thiên nhiên và khuyến khích tái sử dụng, tái chế. Ở Việt Nam đã có những loại thuế liên quan đến tài nguyên và môi trường. Nội dung kinh tế tuần hoàn hướng đến.

Cần xây dựng hệ thống thuế đánh vào nguyên liệu thô khai thác từ thiên nhiên (cụ thể tăng thuế bảo vệ môi trường đánh vào than đá và túi nilon lên kịch khung); giảm hoặc miễn thuế cho trường hợp tái sử dụng/sửa chữa; đánh thuế chất thải chôn lấp tùy theo độ nguy hại của chất thải.

Ba là, triển khai nghiên cứu sâu rộng về phát triển KTTH từ cách tiếp cận, nguyên tắc xác lập theo ngành, vùng, lĩnh vực; triển khai mô hình, tiêu chí cụ thể cho nền KTTH, qua đó lựa chọn vận dụng cụ thể vào hoàn cảnh thực tiễn địa phương và phổ biến đến doanh nghiệp, người dân, nhà quản lý để có sự nhìn nhận đúng đắn.

Bốn là, phát triển KTTH cần phải dựa trên các ngành, lĩnh vực và địa phương đã và đang triển khai các mô hình kinh tế gắn với cách tiếp cận KTTH, từ đó bổ sung hoàn thiện và có sự lựa chọn phù hợp

cho từng ngành, lĩnh vực từ thí điểm đến triển khai nhân rộng.

Năm là, tăng cường trao đổi, học hỏi kinh nghiệm quốc tế, nhất là các quốc gia đã và đang thực hiện thành công KTTH, từ đó chuyển giao và áp dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam, nhất là các nước đã ký kết hiệp định FTA thế hệ mới.

Sáu là, cần có lộ trình và ưu tiên trong phát triển KTTH dựa trên nhu cầu thị trường và đòi hỏi của xã hội. Đối với nước ta, ưu tiên trước hết là chất thải nhựa và túi nilon phải thực hiện và đưa vào kế hoạch 5 năm tới để giải quyết triệt để, giảm thiểu tối đa phát thải ra môi trường.

Bảy là, tăng cường triển khai phân loại rác tại nguồn và rác sau khi phân loại phải được thu gom, làm sạch, vận chuyển đưa vào tái sử dụng, tái chế. Động thái trên phải trở thành yêu cầu bắt buộc, tiêu chí đánh giá văn hóa đối với người dân.

Như vậy, kinh tế tuần hoàn là một tổng thể hoàn chỉnh từ thiết kế-sản xuất đến tiêu dùng - quản lý chất thải và tái sử dụng - tái chế ở cả 3 cấp (vĩ mô, trung mô và vi mô), nhằm giảm khai thác nguyên liệu, sản xuất sạch, kéo dài vòng đời sản phẩm, tiêu dùng có trách nhiệm và giảm thiểu phát thải cần hoàn thiện hành lang pháp lý xuyên suốt và đủ mạnh, trong đó chú trọng ban hành cơ chế, chính sách tài chính cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở nước ta.

Tài liệu tham khảo:

1. Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường (2020), *Nghiên cứu, đánh giá, đề xuất các mô hình phát triển nền kinh tế tuần hoàn phù hợp với Việt Nam trong bối cảnh thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu*;
2. Viện Chiến lược Chính sách Tài nguyên và Môi trường, UNDP Việt Nam (2020), *Hội thảo tham vấn "Kết quả nghiên cứu về kinh tế tuần hoàn và một số đề xuất chính sách"*.
3. Bùi Quang Trung, Phạm Hữu Năm (2020), *Một số giải pháp thúc đẩy phát triển nền kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam*, Tạp chí Tài chính Kỳ 2 - Tháng 6/2020;
4. Hứa Thị Quỳnh Hoa, *Kinh tế tuần hoàn - Hướng phát triển bền vững của DN Việt Nam*, Cổng thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp;
5. IRP, "Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want". In "A Report of the International Resource Panel, United Nations Environment Programme", Nairobi, Kenya. <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook#download/>, 2019 (accessed on 19 October 2019).

Thông tin tác giả:

ThS. Nguyễn Sỹ Tĩnh - Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội
Email: nstinh@hunre.edu.vn