



Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) và cơ hội hợp thức hóa các lao động thu gom rác thải phi chính thức

NGUYỄN NGỌC LÝ, ĐOÀN VŨ THẢO LY, ĐÀO THỊ NGỌC ANH, ĐOÀN BẢO HÂN

Trung tâm Nghiên cứu Môi trường và Cộng đồng

1. MỞ ĐẦU

Luật BVMT năm 2020 đã thể chế hóa các nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”, kinh tế tuần hoàn và trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR), đánh dấu một bước chuyển đáng kể trong cách tiếp cận quản lý chất thải của Việt Nam. Trong đó, Bộ TN&MT được giao nhiệm vụ là cơ quan chủ quản về quản lý chất thải, triển khai cách tiếp cận mới đối với công tác quản lý chất thải rắn. Điều này bao gồm cả quy định về bắt buộc phân loại rác thải tại nguồn (tại Điều 75), yêu cầu cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng phải thực hiện phân loại rác trước khi thải bỏ. Thực hiện nhiệm vụ được giao, Bộ TN&MT đã ban hành Hướng dẫn phân loại rác thải sinh hoạt, chuẩn bị cho việc triển khai phân loại rác thải tại nguồn trên toàn quốc từ ngày 1/1/2025.

Để hiện thực hóa Luật BVMT năm 2020, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT đã được ban hành, trong đó có một chương dành riêng cho hệ thống EPR. Nghị định cung cấp khung pháp lý để các nhà sản xuất, nhà nhập khẩu thực hiện trách nhiệm tái chế và xử lý chất thải. Ngoài ra, Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/1/2022 của Bộ TN&MT đã chi tiết hóa yêu cầu đối với kế hoạch tái chế, báo cáo và đóng góp tài chính cho hoạt động quản lý chất thải. Các công cụ pháp lý này đã đặt nền móng cho một ngành công nghiệp thu gom, tái chế nhằm giảm dần sự phụ thuộc vào bãi rác.

Một cột mốc quan trọng trong nỗ lực này là việc thành lập Hội đồng EPR quốc gia và Văn phòng EPR vào tháng 2/2023, theo Quyết định số 252/QĐ-BTNMT ngày 14/2/2023 của Bộ TN&MT. Các cơ quan này hỗ trợ Bộ TN&MT trong việc quản lý, giám sát, hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện EPR, đồng thời giám sát hoạt động tái chế và trách nhiệm xử lý chất thải. Bên cạnh đó, Cổng thông tin EPR quốc gia cũng được thành lập, là nền tảng trực tuyến nơi các nhà sản xuất, nhà nhập khẩu đăng ký, báo cáo, khai báo hoạt động tái chế và quản lý chất thải, thay thế quy trình giấy tờ truyền thống. Nền tảng tài chính của Hệ thống là Quỹ BVMT Việt Nam (VEPF), thu nhận đóng góp từ các doanh nghiệp để hỗ trợ thu

gom, vận chuyển, xử lý, tái chế chất thải. Ngoài ra, các công ty tái chế chuyên nghiệp đã được cấp phép hoạt động theo cơ chế này, đảm bảo tuân thủ mọi tiêu chuẩn của Nhà nước về hoạt động tái chế. Tháng 2/2024, Bộ TN&MT đã công bố danh sách 24 đơn vị tái chế được cấp phép, tiếp tục thúc đẩy quá trình vận hành EPR.

Các sáng kiến từ khu vực tư nhân cũng đóng vai trò then chốt trong việc thúc đẩy kinh tế tuần hoàn. Liên minh Tái chế bao bì Việt Nam (PRO), được thành lập bởi các công ty trong lĩnh vực tiêu dùng và bao bì, đã góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy hoạt động thu gom, tái chế bền vững, minh chứng cho sự hợp tác giữa ngành công nghiệp và Chính phủ.

Dù đã đạt được nhiều tiến bộ, việc triển khai EPR tại Việt Nam vẫn đối mặt với nhiều thách thức như: Hạ tầng hiện tại cho thu gom, xử lý chất thải vẫn hoạt động theo cách truyền thống, phụ thuộc nhiều vào chôn lấp; nhận thức của doanh nghiệp về EPR còn thấp; hướng dẫn triển khai chi tiết chưa hoàn thiện, gây khó khăn cho quá trình thực thi. Ngoài ra, vấn đề đầu tư vào ngành công nghiệp tái chế và thị trường cho sản phẩm tái chế mang tính quyết định, cần có chính sách cụ thể để hỗ trợ phát triển hạ tầng cũng như mở rộng thị trường. Tuy nhiên, một số doanh nghiệp tiên phong đã bắt đầu triển khai EPR, chứng minh tiềm năng của nó trong việc thúc đẩy các thực hành quản lý chất thải bền vững tại Việt Nam.

Có thể nói, Luật BVMT năm 2020 và Hệ thống EPR mang đến những cơ hội tiềm năng để phát triển một hệ sinh thái toàn diện cho hoạt động thu gom rác thải, ngành công nghiệp tái chế và thị trường tái chế. Như đã trình bày, Luật BVMT yêu cầu phân rác thành 3 loại chính, Công ty TNHH MTV Môi trường đô thị Hà Nội (URENCO) chịu trách nhiệm thu gom rác thải trong khuôn khổ EPR. Đối với hệ sinh thái đang phát triển này, lực lượng lao động thu gom phi chính thức đóng vai trò là một mắt xích quan trọng trong chuỗi giá trị chất thải, có tiềm năng lớn để kết nối cùng các công ty thu gom và tái chế, doanh nghiệp tự tái chế, các hệ thống phân loại do URENCO quản lý.



2. CÁC KÊNH HỢP THỨC HÓA LỰC LƯỢNG LAO ĐỘNG

Các kênh hợp thức hóa lực lượng lao động được đề xuất gồm:

2.1. Kết nối lao động phi chính thức với URENCO

Là đơn vị được UBND địa phương giao nhiệm vụ giám sát việc thu gom, vận chuyển và tái chế rác thải, URENCO đóng vai trò quan trọng trong quản lý chất thải tại địa phương. Theo Luật BVMT năm 2020, URENCO chịu trách nhiệm thu gom, quản lý rác thải được phân loại thành 3 nhóm như quy định của EPR. Tuy nhiên, trong thực tế, tình trạng rác thải không được phân loại, thu gom đúng cách, tạo ra một khoảng trống mà URENCO có thể lấp đầy bằng cách thuê lao động phi chính thức thông qua hợp đồng bán thời gian hoặc thời vụ. Cách tiếp cận này mang lại cho lực lượng lao động phi chính thức nhiều cơ hội việc làm, tiếp cận dòng rác thải ổn định, kèm theo đó là những lợi ích bán chính thức, góp phần cải thiện sự ổn định kinh tế và điều kiện làm việc.

2.2. Hợp tác với các công ty thu gom và tái chế

Hệ thống EPR khuyến khích doanh nghiệp hợp tác với lao động thu gom rác thải thông qua hợp đồng dịch vụ phân loại và thu gom rác. Lao động phi chính thức có thể đảm bảo nguồn thu nhập ổn định, được đào tạo kỹ năng và tiếp cận điều kiện làm việc an toàn hơn thông qua việc làm tại những doanh nghiệp thu gom lớn như Vietcycle hoặc một số nhà máy tái chế lớn như Duy Tân. Họ cũng có thể tham gia vào các hệ thống hoàn trả đặt cọc (DRS) hoặc mô hình tái chế B2B, đóng góp vào kinh tế tuần hoàn trong khi giảm thiểu ô nhiễm rác thải. Việc đào tạo nâng cao về an toàn lao động và phúc lợi xã hội đảm bảo rằng sức khỏe và an ninh việc làm của người lao động phi chính thức được ưu tiên.

Tăng cường liên kết với các công ty tái chế

Các công ty tái chế, bao gồm cả những công ty phát triển từ cơ sở thu mua phế liệu nhỏ, có thể đóng vai trò là trung gian giữa các hộ gia đình, lao động phi chính thức và nhà máy tái chế lớn hơn. Lao động thu gom phi chính thức, vốn có mối liên kết chặt chẽ với các cơ sở thu mua phế liệu địa phương, có thể được hưởng lợi từ sự hỗ trợ của EPR thông qua hợp đồng, tiếp cận thiết bị lao động tốt hơn và tài trợ tài chính. Sự liên kết này sẽ cho phép người lao động phi chính thức chuyển đổi sang việc làm chính thức, hưởng lợi từ cấu trúc vận hành và sự ổn định tài chính của các công ty tái chế đã được thiết lập.

Chuyển đổi cơ sở thu mua phế liệu phi chính thức

Những cơ sở thu mua phế liệu phi chính thức thường nằm trong khu dân cư, có thể đăng ký trở thành công ty thu gom chính thức hoặc hợp tác xã

theo khuôn khổ EPR, đóng vai trò quan trọng trong việc điều tiết thu mua phế liệu nhờ kiến thức về giá cả, nhu cầu thị trường và các loại phế liệu. Hệ thống EPR có thể hỗ trợ cơ sở thu mua phế liệu về tài chính, đào tạo và tiếp cận công nghệ sạch, giúp họ chuyên nghiệp hóa hoạt động, nâng cao năng lực cạnh tranh. Việc hợp thức hóa hoạt động này sẽ cho phép cơ sở thu mua phế liệu tiếp cận hỗ trợ của Nhà nước về vốn, công nghệ, đào tạo thực hiện các biện pháp BVMT, qua đó nâng cao năng lực và tính bền vững.

2.3. Hợp tác với các ngành công nghiệp sản xuất và dịch vụ lớn

Một số ngành công nghiệp, chẳng hạn như sản xuất nhôm hoặc hộp sữa, đang xây dựng các chuỗi thu gom, tái chế phù hợp với sản phẩm của họ. Những ngành công nghiệp này có thể thuê ngoài nhiệm vụ cụ thể cho công ty tái chế nhỏ và vừa, tạo cơ hội cho lao động phi chính thức có kỹ năng cao tham gia vào hoạt động quản lý chất thải và tái chế chuyên biệt.

Hệ thống EPR mang lại những cơ hội lớn để hợp thức hóa lực lượng lao động phi chính thức trong quản lý chất thải, cung cấp lợi ích về kinh tế và xã hội cho người lao động trong khi đóng góp vào một hệ thống quản lý chất thải hiệu quả, bền vững hơn. Tuy nhiên, mặc dù có nhiều tiềm năng, quá trình chuyển đổi này vẫn đang đối mặt với nhiều thách thức. Sự tồn tại của các hệ thống quản lý chất thải truyền thống và những rào cản khác làm phức tạp thêm quá trình hợp thức hóa, nhấn mạnh tính phức tạp của vấn đề.

3. RÀO CẢN ĐỐI VỚI QUÁ TRÌNH HỢP THỨC HÓA

Dù có nhiều cơ hội, quá trình hợp thức hóa lao động đang phải đối mặt với nhiều thách thức đáng kể, bao gồm rào cản về cấu trúc, tổ chức, công nghệ và đặc thù của lực lượng lao động.

3.1. Rào cản về cấu trúc và tổ chức

Hệ thống quản lý chất thải hiện tại do các đơn vị như URENCO và Công ty TNHH một thành viên môi trường đô thị TP. Hồ Chí Minh (CITENCO) chi phối, có quy mô lớn, phức tạp, phụ thuộc nhiều vào phương pháp thu gom truyền thống và chôn lấp, cần hoạt động liên tục mà không bị gián đoạn. Việc chuyển đổi sang nền kinh tế tuần hoàn, giảm thiểu sử dụng bãi chôn lấp đòi hỏi phải tái cấu trúc toàn diện các hệ thống này - một nhiệm vụ đầy thách thức do quy mô hoạt động lớn, cùng với đó là sự phụ thuộc vào việc thu gom chất thải hàng ngày. Sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan vẫn yếu, với những lỗ hổng trong việc hiểu rõ chính sách EPR và cách triển khai. Các nỗ lực trước đây nhằm “xã hội hóa” chính sách quản lý chất thải ở Việt Nam đã gặp phải nhiều trở ngại, nhấn mạnh thêm thách thức của sự thay đổi



▲ Hiện nay, lao động thu gom rác thải phi chính thức chủ yếu hoạt động phân tán và độc lập

hệ thống. Những khó khăn tương tự về năng lực tổ chức cũng đã được ghi nhận tại một số quốc gia đang phát triển khác.

3.2. Thách thức về công nghệ

Ở các nền kinh tế tiên tiến, việc phân loại, tái chế rác thải đã được công nghiệp hóa, hỗ trợ bởi công nghệ hiện đại, đảm bảo hiệu quả và khả năng mở rộng. Tuy nhiên, tại Việt Nam, hoạt động tái chế tại các cơ sở thu mua và làng nghề vẫn mang tính thủ công, dựa vào lao động tay chân, phương pháp lạc hậu. Việc nâng cấp công nghệ tái chế, quản lý chất thải là rất quan trọng nhưng đòi hỏi đầu tư đáng kể và xây dựng năng lực.

3.3. Thách thức đặc thù của lực lượng lao động

Lực lượng thu gom rác phi chính thức, đặc biệt là phụ nữ, phải đối mặt với nhiều rào cản nội tại đối với việc hợp thức hóa, bao gồm trình độ học vấn thấp, nhận thức hạn chế về cơ hội việc làm chính thức và sự dễ bị tổn thương bởi định kiến xã hội. Phụ nữ trong lực lượng lao động này thường không tiếp cận được những chương trình đào tạo, nguồn tài chính và hệ thống hỗ trợ xã hội, làm phức tạp thêm quá trình chuyển đổi sang việc làm chính thức.

3.4. Sự sẵn sàng của lao động thu gom phi chính thức tham gia vào các hệ thống quản lý chất thải

Sự sẵn lòng của lao động thu gom phi chính thức trong việc chuyển sang hệ thống chính thức rất khác nhau. Trong một cuộc phỏng vấn với nhóm 38 phụ nữ thu gom phi chính thức tại Hà Nội, có đến 71% bày tỏ sự do dự hoặc không muốn, cho rằng họ cần giờ làm việc linh hoạt và tự do để cân bằng các

trách nhiệm khác; 24% cho biết họ sẵn lòng tham gia nếu nhận được sự hỗ trợ từ Nhà nước hoặc doanh nghiệp; 5% không chắc chắn.

Nhiều phụ nữ nhóm này là lao động nhập cư, kinh nghiệm hạn chế về môi trường làm việc chính thức, dẫn đến sự e ngại trong quá trình làm việc. Tuy nhiên, khảo sát cho thấy, những phụ nữ đã tham gia chương trình đào tạo liên quan đến quản lý chất thải và các vấn đề môi trường sẽ cởi mở hơn với sự thay đổi. Trong số phụ nữ tham gia từ năm 2021 - 2023, 88% bày tỏ mong muốn tiếp tục tham gia chương trình đào tạo và mô hình thí điểm trong tương lai.

Hệ thống EPR của Việt Nam mang lại tiềm năng lớn để tích hợp lực lượng lao động phi chính thức vào các hệ thống quản lý chất thải chính thức. Tuy nhiên, việc giải quyết rào cản là điều cần thiết để hiện thực hóa những lợi ích này. Hiểu sâu hơn về thách thức sẽ giúp định hướng cơ chế hỗ trợ cần thiết và điều chỉnh chính sách để đảm bảo quá trình chuyển đổi thành công. Nói tóm lại, người thu gom rác phi chính thức là một nhóm quan trọng nhưng bị thiệt thòi trong hệ sinh thái quản lý chất thải của Việt Nam. Dù phải đối mặt với nhiều thách thức như bất ổn kinh tế, kỳ thị xã hội và rủi ro sức khỏe, các can thiệp như chương trình nâng cao năng lực, trao quyền tài chính, sáng kiến xây dựng lòng tin có thể giúp thu hẹp khoảng cách giữa hệ thống phi chính thức và chính thức. Sự sẵn sàng tham gia vào nỗ lực hợp thức hóa của họ nếu được hỗ trợ đúng cách sẽ mang lại cơ hội xây dựng một hệ thống quản lý chất thải toàn diện, hiệu quả và bền vững hơn.



▲ Hệ thống EPR của Việt Nam mang lại tiềm năng để tích hợp lực lượng lao động phi chính thức vào các hệ thống quản lý chất thải chính thức

4. CƠ HỘI, THÁCH THỨC VÀ RÀO CẢN TRONG QUÁ TRÌNH HỢP THỨC HÓA NGƯỜI THU GOM RÁC PHI CHÍNH THỨC

Việc thực thi Luật BVMT năm 2020 và áp dụng chính sách EPR là bước tiến quan trọng hướng tới xây dựng nền kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam. Phát triển ngành công nghiệp tái chế đòi hỏi một lực lượng lao động lớn và tận tụy, trong khi lực lượng lao động phi chính thức hiện nay là nguồn tài nguyên quý giá, có thể để đáp ứng nhu cầu này. Với khoảng 100.000 người làm việc tại các công ty thu gom rác thải chính thức như URENCO trên toàn quốc, khu vực phi chính thức cung cấp một nguồn nhân lực phong phú nhưng chưa được khai thác hiệu quả để đóng góp vào các sáng kiến thu gom, tái chế và kinh tế tuần hoàn.

4.1. Thách thức trong quá trình hợp thức hóa

Chính sách và thể chế: Các chính sách hiện tại dù công nhận lao động phi chính thức nhưng chưa tập trung vào vai trò của họ trong lĩnh vực môi trường và chất thải. Các quy định thường được thiết kế dựa trên hệ thống chính thức, bỏ qua những đóng góp đáng kể của người lao động phi chính thức, vốn hoạt động ngoài lề nền kinh tế.

Quản lý và Phối hợp: Nhiều bên liên quan tham gia, bao gồm các Bộ, ngành, chính quyền địa phương, khu vực tư nhân và tổ chức xã hội, dẫn đến nguy cơ ra quyết định phân tán và xung đột trong quá trình thực thi. Vì vậy, một môi trường chính sách rõ ràng, biện pháp thực thi cụ thể, công cụ tài chính và cơ chế khuyến khích hợp tác là rất cần thiết. Hệ thống giám sát để theo dõi tiến độ, kết quả

sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo minh bạch, trách nhiệm.

Đặc điểm nội tại của lực lượng lao động phi chính thức: Người lao động, đặc biệt là phụ nữ, hoạt động phân tán và độc lập; nhận thức hạn chế về quyền lao động, bảo trợ xã hội và tác động xã hội rộng hơn trong công việc họ làm. Nhiều người miễn cưỡng tham gia vào hệ thống chính thức vì họ coi trọng sự linh hoạt trong vai trò hiện tại, cho phép cân bằng trách nhiệm khác như gia đình và nông nghiệp. Mặt khác, định kiến xã hội đối với nghề thu gom rác thải làm giảm lòng tự trọng cũng như sự công nhận của xã hội đối với những người lao động này.

4.2. Cơ hội tiềm năng

Dù đối mặt với những thách thức, nhưng khung pháp lý của Việt Nam và Hệ thống EPR đã cung cấp con đường tích hợp lực lượng lao động phi chính thức vào các hệ thống quản lý chất thải chính thức. Điều này không chỉ mang lại lợi ích kinh tế, xã hội cho người lao động mà còn góp phần vào một hệ thống quản lý chất thải hiệu quả, bền vững hơn.

Để hiện thực hóa các cơ hội này, cần tập trung giải quyết các rào cản bằng cách: Xây dựng cơ chế hỗ trợ cần thiết; điều chỉnh chính sách phù hợp với đặc thù của lực lượng lao động phi chính thức; nâng cao nhận thức, đào tạo kỹ năng; hỗ trợ tài chính và giảm kỳ thị xã hội thông qua các sáng kiến thúc đẩy bình đẳng... Những nỗ lực này sẽ là nền tảng để xây dựng một hệ thống quản lý chất thải toàn diện và bền vững ở Việt Nam trong tương lai. ■