

KINH TẾ TUẦN HOÀN TRONG CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Thị Thục

Trần Minh

Tóm tắt: Bằng việc luật hóa khái niệm kinh tế tuần hoàn (KTTH) và các tiêu chí chung về KTTH tại Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, cùng với việc ban hành Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07/6/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc Phê duyệt đề án phát triển KTTH ở Việt Nam cũng như triển khai tích hợp KTTH trong hầu hết các chính sách quan trọng cho thấy những nỗ lực và quyết tâm mạnh mẽ của Việt Nam trong việc triển khai phát triển mô hình KTTH nói chung và ở khu vực đô thị nói riêng một cách toàn diện trong thời gian tới. Bài viết này nhằm hệ thống các chính sách phát triển đô thị dựa trên các ứng dụng kinh tế tuần hoàn thành 03 nhóm cơ bản: (1) Các chính sách sản xuất và tiêu dùng, (2) Các chính sách quản lý chất thải, và (3) Chính sách xanh hóa lối sống. Trên cơ sở phân tích thực trạng các quy định, bài viết làm rõ một số điểm tích cực và hạn chế trong ứng dụng và phát triển KTTH trong các chính sách phát triển đô thị hiện tại.

Từ khóa: Chính sách kinh tế tuần hoàn ở đô thị; Kinh tế tuần hoàn tại đô thị.

Mở đầu

Đô thị là trung tâm của các hoạt động kinh tế - văn hóa - chính trị - xã hội của mỗi địa phương, vì vậy đô thị cũng là nơi tập trung vốn, lực lượng sản xuất và đi đầu trong các công cuộc chuyển đổi kinh tế xã hội (KTXH) của mỗi địa phương. Theo số liệu thống kê của Bộ Xây dựng, tính đến hết tháng 12/2021, cả nước đã có 869 đô thị với quy mô đa dạng. Tỷ lệ đô thị hóa năm 2021 đạt khoảng 40,5% (Hữu Mạnh, 2021). Dân số khu vực đô thị năm 2021 đạt hơn 36,5 triệu người, chiếm 37,1% dân số cả nước (Tổng cục Thống kê, 2021). Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn 2 - 2,5 lần so với tốc độ trung bình, đồng thời đây cũng là nơi đóng góp khoảng 70% tổng số GDP của cả nước (Đức Tuấn, 2020). Khu vực đô thị đã, đang và tiếp tục là vùng động lực, và từ đó lan tỏa sự thịnh vượng ra các khu vực lân cận.

Bên cạnh những thành tựu, sự phát triển của các đô thị tại Việt Nam đang phải đối mặt với những bất cập về tình trạng thiếu sự gắn kết giữa các hệ thống, mô hình sản xuất - tiêu dùng chưa hiệu quả, mức hao tổn tài nguyên, năng lượng và phát thải lớn. Các yếu tố này tác động đồng thời, đẩy tình trạng ô nhiễm ở các đô thị đến mức báo động kéo dài, đặc biệt là các đô thị lớn (Bộ TNMT, 2016, 2020). Chính vì vậy, mô hình KTTH được ứng dụng với kì vọng giúp tạo ra những thay đổi tích cực hơn trong mô hình tăng trưởng theo hướng tăng trưởng xanh (TTX) và bền vững trong thời gian tới.

Nghiên cứu này hướng tới việc hệ thống và đánh giá các chính sách phát triển ở khu vực đô thị để thấy được các ưu điểm và tồn tại của việc triển khai tích hợp ứng dụng KTTH trong các chính sách này hiện nay. Đây sẽ là cơ sở quan trọng để từ đó có sự điều chỉnh, bổ sung nhằm

triển khai KTTH một cách toàn diện và hiệu quả trong các chính sách thời gian tới.

1. Khung chính sách thúc đẩy KTTH tại khu vực đô thị

Theo Luật bảo vệ môi trường 2020, KTTH là mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Trong quá trình phát triển đô thị, việc ứng dụng KTTH là việc thiết kế/định hướng nền kinh tế theo hướng tối ưu hóa dòng vật chất, năng lượng, dựa trên các nguyên tắc tuần hoàn vật chất trong/giữa các ngành, lĩnh vực, từ đó giúp đô thị trở thành một chỉnh thể gắn kết linh hoạt và hỗ trợ nhau cùng phát triển hiệu quả và bền vững hơn. Cụ thể hơn, phát triển đô thị dựa trên nền tảng KTTH chính là mô hình phát triển kinh tế dựa trên việc ứng dụng có chủ đích các giải pháp giảm thiểu sử dụng, tái sử dụng, tái chế (3R) và cố gắng mở rộng hơn nữa, có thể đến 6R, 9R (Từ chối, thay thế, tân trang, tái sử dụng cho mục đích khác, phục hồi năng lượng, khai thác lại,...) trong mọi hoạt động của nền kinh tế, nhằm mục đích kéo dài vòng đời vật chất, giảm thiểu sử dụng tài nguyên và phát thải ra môi trường (Reike et al. 2018, Kirchherr et al., 2018; Winans, Kendall, & Deng, 2017).

Đặc trưng của đô thị là tập trung đông dân cư, tập trung các hoạt động KTXH, nhu cầu sử dụng tài nguyên, năng lượng và phát thải lớn. Chính vì vậy, đây cũng là khu vực tập trung lớn các ứng dụng của KTTH. Dựa trên cơ sở của KTTH, có thể chia các chính sách phát triển kinh tế đô thị thành 3 nhóm cơ bản là: chính sách sản xuất và tiêu dùng, chính sách quản lý chất thải và chính sách xanh hóa lối sống.

Thứ nhất là chính sách sản xuất và tiêu dùng. Đây là nhóm chính sách then chốt trong nền kinh tế đô thị, bởi đây là một trong những lĩnh vực sử dụng tài nguyên, năng lượng chính yếu để sản xuất và phân phối của cải, vật chất.

Sự thể hiện của KTTH trong các chính sách này khá đa dạng như chính sách sản xuất và tiêu dùng xanh/bền vững, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài nguyên, năng lượng, sản xuất sạch hơn (SXSH).

Thứ hai là nhóm chính sách quản lý chất thải đô thị. Xét về bản chất, điều kiện cần để hình thành nên đặc điểm tuần hoàn của KTTH chính là đầu ra/chất thải của quá trình trước sẽ trở thành đầu vào của quá trình tiếp theo. Chính vì vậy, quản lý chất thải là một trong những ứng dụng cơ bản nhất của KTTH. KTTH trong quản lý chất thải thể hiện thông qua các chính sách quản lý tổng hợp chất thải, chính sách 3R- 6R - 9R cộng sinh công nghiệp - đô thị.

Thứ ba là nhóm chính sách xanh hóa lối sống. Đây là chính sách nền tảng cho việc thực hiện các chính sách khác do nó tạo ra tác động lên nhận thức và hành vi của con người – chủ thể của mọi hoạt động KTXH. Đô thị là nơi tập trung dân số đông; và ý thức, hành động, lối sống của họ quyết định lớn đến việc tiêu dùng và xả thải. KTTH trong xanh hóa lối sống gắn với các chính sách về tiêu dùng xanh, mua sắm xanh, phân loại chất thải tại nguồn với bản chất là các giải pháp từ chối, giảm thiểu sử dụng các sản phẩm/hàng hóa không thân thiện và lựa chọn các sản phẩm thân thiện với môi trường hơn.

2. Ứng dụng KTTH trong thực tiễn chính sách phát triển đô thị

Các chính sách phát triển KTXH tại Việt Nam thời gian qua cho thấy các giải pháp mang tính tuần hoàn đã được triển khai từ khá sớm và tùy vào mỗi giai đoạn phát triển các ứng dụng này có những đặc điểm riêng. Tuy nhiên, sau khi được cụ thể hóa trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Chiến lược phát triển KTXH 2021-2030, tầm nhìn 2045 hay gần đây nhất là Đề án phát triển KTTH ở Việt Nam: Nghị định 08/2022/NĐ-CP hướng dẫn Luật Bảo vệ môi trường 2020,... các ứng dụng của KTTH được đặc biệt nhấn mạnh trong các

chính sách phát triển KTXH giai đoạn 2021 - chính sách cho khu vực đô thị.
2030, tầm nhìn 2050, trong đó bao gồm cả các

BẢNG 1. KINH TẾ TUẦN HOÀN TRONG MỘT SỐ CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ HIỆN NAY

Tên chính sách	Các khía cạnh ứng dụng KTTH trong các chính sách
Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 07/04/2009)	Khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đất đai, tiết kiệm năng lượng, nguồn nước, khoáng sản, rừng, v.v... vào mục đích cải tạo và xây dựng đô thị.
Kế hoạch phát triển đô thị tăng trưởng xanh (TTX) Việt Nam đến năm 2030 (Quyết định 84/QĐ-TTg ngày 19/01/2018)	Thúc đẩy chuyển dịch mô hình tăng trưởng kinh tế đô thị theo hướng TTX, nâng cao năng lực cạnh tranh, đảm bảo phát triển kinh tế khu vực đô thị nhanh, hiệu quả, bền vững.
Đề án phát triển đô thị thông minh bền vững Việt Nam giai đoạn 2018-2025 định hướng đến năm 2030 (Quyết định 950/QĐ-TTg ngày 01/08/2018)	Dựa trên nền tảng ứng dụng công nghệ thông tin và số hóa nhằm phát triển đô thị thông minh bền vững ở Việt Nam hướng tới TTX, phát triển bền vững (PTBV), khai thác, phát huy các tiềm năng và lợi thế, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực; khai thác tối ưu hiệu quả tài nguyên, con người.
Điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp CTR đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018)	Quản lý tổng hợp CTR là quản lý toàn bộ vòng đời chất thải từ khi phát sinh đến khi xử lý cuối cùng, bao gồm phòng ngừa, giảm thiểu, phân loại, thu gom, tái sử dụng, tái chế và xử lý cuối cùng.
Luật bảo vệ môi trường 2020	KTTH là mô hình kinh tế trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường.
Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021-2030 (Quyết định 889/QĐ-TTg ngày 24/6/2020)	Chương trình xây dựng theo hướng tiếp cận vòng đời sản phẩm, đẩy mạnh liên kết trong các khâu từ khai thác đến sản xuất, phân phối, tiêu dùng và thải bỏ, chú trọng sửa chữa, bảo dưỡng và bảo trì, tái sử dụng và tái chế; coi trọng đổi mới, sáng tạo, ứng dụng công nghệ thân thiện môi trường, cải tiến thiết bị, quy trình quản lý nhằm sử dụng có hiệu quả tài nguyên, giảm thiểu phát sinh chất thải, thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng sản phẩm nội địa hướng tới xây dựng nền KTTH tại VN.
Chiến lược quốc gia về TTX giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050 (Quyết định 1658/QĐ-TTg ngày 01/01/2021)	Chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng xanh hóa các ngành kinh tế, áp dụng mô hình KTTH thông qua khai thác và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên thiên nhiên và năng lượng. Thúc đẩy đô thị hóa theo hướng đô thị thông minh, bền vững, có năng lực chống chịu với biến đổi khí hậu, đảm bảo hiệu quả kinh tế - sinh thái.
Chiến lược PT KTXH 10 năm 2021-2030, tầm nhìn 2045 và	Khuyến khích áp dụng các mô hình KTTH để sử dụng hiệu quả đầu ra của quá trình sản xuất. Đẩy nhanh tốc độ, nâng cao chất

Chương trình hành động của CP thực hiện Nghị quyết ĐH Đảng XIII (Nghị quyết 50/NQ-CP tháng 05/2021)	lượng đô thị hóa và kinh tế đô thị. Hình thành chuỗi đô thị thông minh; xây dựng các đô thị theo hướng đô thị xanh.
Nghị định 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 hướng dẫn Luật Bảo vệ môi trường	Tiêu chí chung về KTTH: a) Giảm khai thác, sử dụng tài nguyên không tái tạo, tài nguyên nước; tăng hiệu quả sử dụng tài nguyên; tiết kiệm năng lượng; b) Kéo dài thời gian sử dụng vật chất; và c) Hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường.
Đề án Phát triển KTTH ở Việt Nam (Quyết định 687/QĐ-TTg ngày 7/6/2022)	Đẩy mạnh ứng dụng mô hình KTTH thúc đẩy xanh hóa các ngành kinh tế, hỗ trợ xây dựng lối sống xanh, khuyến khích phân loại rác thải, thúc đẩy tiêu dùng bền vững.
Quy hoạch, xây dựng, quản lý và PTBV đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết 06-NQ/TW ngày 24/1/2022)	Đẩy nhanh tốc độ và nâng cao chất lượng đô thị hóa, phát triển đô thị bền vững theo mạng lưới, hình thành một số đô thị, chuỗi đô thị động lực thông minh. Thể chế, chính sách phát triển đô thị bền vững cơ bản được hoàn thiện.
Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 450/QĐ-TTg, ngày 13/4/2022).	Thúc đẩy phương thức quản lý tổng hợp, tiếp cận dựa trên hệ sinh thái, liên vùng, liên ngành, phát triển KTTH, kinh tế xanh, các-bon thấp. Tầm nhìn hướng tới là KTTH, kinh tế xanh, các-bon thấp được hình thành và phát triển, nhằm mục tiêu trung hòa các-bon vào năm 2050.

2.1. Ứng dụng KTTH trong chính sách sản xuất và tiêu dùng đô thị

Từ 2016 đến nay, Việt Nam đã và đang thực hiện Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững (SX&TDBV) gồm 02 giai đoạn: 2016 - 2020 và 2021 - 2030. Các chính sách SX&TDBV cho thấy sự gắn bó chặt chẽ với KTTH. Tuy vậy, nếu giai đoạn 2016 - 2020 (Quyết định 76/QĐ-TTg ngày 11/01/2016) KTTH được đề cập ở từng khía cạnh (như tập trung đẩy mạnh SXSH, 3R trong sản xuất, 3R trong dân cư đô thị,...) thì bước sang giai đoạn 2021 - 2030 (Quyết định 889/QĐ-TTg ngày 26/6/2020), Chương trình cho thấy một bức tranh khá toàn diện về ứng dụng KTTH như: (i) Quản lý, khai thác và sử dụng bền vững tài nguyên, phát triển nguyên nhiên liệu có thể tái sinh; (ii) Thiết kế bền vững/sinh thái, thiết kế để tái chế, tái sử dụng; (iii) Thúc đẩy SXSH, sản xuất các sản phẩm thân thiện môi trường, áp dụng mô hình liên kết theo chuỗi vòng đời sản phẩm; (iv) Phát

triển hệ thống phân phối, xuất nhập khẩu bền vững; (v) Thúc đẩy phát triển nhân sinh thái.

Năm 2018, Chiến lược TTX của Việt Nam lần đầu được ban hành. Trong giai đoạn từ 2018 - 2020 (Quyết định 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018), TTX được thúc đẩy thông qua các mục tiêu là xanh hóa sản xuất, giảm cường độ phát thải khí nhà kính, tăng tỷ lệ sử dụng năng lượng tái tạo, xanh hóa lối sống và tiêu dùng bền vững. Bước sang giai đoạn 2021-2030 (Quyết định 1658/QĐ-TTg ngày 01/10/2021) hiện nay, KTTH vẫn tiếp tục được coi là trọng tâm với nhiệm vụ “*Xây dựng chính sách, chiến lược hỗ trợ nền KTTH không chất thải, quản lý tổng hợp CTR và nước thải theo hướng chuyển hóa chất thải thành tài nguyên*”; “*...thúc đẩy đô thị hóa theo hướng đô thị thông minh, bền vững,....*”. Hay gần đây nhất, Nghị định 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 cho thấy cả 3 tiêu chí của nền KTTH đều nhấn mạnh vào quá trình sản xuất và tiêu dùng, gồm: a) Giảm khai thác, sử dụng tài nguyên không tái tạo, tài nguyên nước; tăng hiệu quả sử dụng tài

nguyên, nguyên vật liệu; tiết kiệm năng lượng; b) Kéo dài thời gian sử dụng vật liệu, thiết bị, sản phẩm,... ; và c) Hạn chế phát thải và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường.

Đối với khu vực đô thị, Nghị quyết 50/NQ-CP tháng 05/2021 nêu rõ cần nâng cao hiệu quả phát triển tổng hợp khu vực đô thị theo hướng tăng trưởng bao trùm, đô thị thông minh, đô thị xanh. Đặc biệt, quy hoạch, xây dựng, quản lý và PTBV đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết 06-NQ/TW ngày 24/1/2022) cũng nhấn mạnh vào giải pháp khuyến khích sử dụng vật liệu xanh, xây dựng và phát triển hạ tầng xanh, tiêu thụ năng lượng xanh tại đô thị; phát triển kinh tế dịch vụ, kinh tế số, KTTH, kinh tế chia sẻ. Trong khi đó, định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 07/04/2009) đã nêu rõ cần khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, tiết kiệm năng lượng.

Trong các chiến lược PTBV từ năm 2004 đến nay, 3R luôn được coi là các giải pháp then chốt. Chiến lược BVMT quốc gia các giai đoạn 2001-2010, 2011-2020 tầm nhìn 2030 và hiện tại là 2021 - 2030 tầm nhìn 2050 đều lấy 3R làm trọng tâm trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh. Nếu lý thuyết về KTTH lấy 3R làm cốt lõi thì có thể coi đây là những chính sách KTTH đầu tiên ở cấp vi mô. Trong khi đó, Nghị định 82/2018/NĐ-CP (hiện đã được thay thế bằng Nghị định 35/2022/NĐ-CP) thừa nhận và khuyến khích phát triển mô hình “doanh nghiệp sinh thái” hay “khu công nghiệp sinh thái” dựa trên đặc thù là “cộng sinh công nghiệp” có thể coi là chính sách về mô hình KTTH đầu tiên ở quy mô trung bình. Khi đó, kế hoạch phát triển đô thị TTX Việt Nam đến năm 2030 (Quyết định 84/QĐ-TTg ngày 19/01/2018) hay Đề án phát triển đô thị thông minh bền vững Việt Nam giai đoạn 2018-2025 định hướng đến năm 2030 (Quyết định 950/QĐ-TTg ngày 01/08/2018) với các giải pháp mang tính tuần hoàn như 3R, sử

dụng năng lượng tái tạo, quản lý tổng hợp chất thải,... sẽ là các chính sách KTTH đầu tiên ở quy mô thành phố/vùng.

Không những thế, trong chiến lược phát triển các ngành chủ chốt, KTTH cũng được xác định rõ ràng. Chẳng hạn, chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030 (Nghị quyết 55-NQ/TW ngày 11/02/2020) đề ra các nhiệm vụ như: Ưu tiên sử dụng năng lượng gió và mặt trời; khuyến khích đầu tư xây dựng các nhà máy điện sử dụng rác thải đô thị, sinh khối và chất thải rắn đi đôi phát triển KTTH; xây dựng và triển khai Đề án tích hợp mô hình KTTH vào chiến lược phát triển các doanh nghiệp năng lượng. Kế hoạch hành động của ngành xây dựng về TTX đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 (Quyết định 419/QĐ-BXD ngày 11/5/2017) cũng tập trung vào đổi mới công nghệ, kỹ thuật xây dựng theo hướng xanh hóa; khuyến khích phát triển ngành vật liệu xây dựng xanh và sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả trong xây dựng. Hay trong lĩnh vực giao thông đô thị, Chiến lược quốc gia về TTX (Quyết định 1658/QĐ-TTg ngày 01/01/2021) đề ra 02 giải pháp: (i) nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng, giảm mức tiêu thụ năng lượng trong các hoạt động sản xuất, vận tải và thương mại; và (ii) thay đổi cấu trúc nhiên liệu trong giao thông vận tải. Trong khi đó, trong lĩnh vực công nghệ thông tin, Đề án phát triển đô thị thông minh bền vững Việt Nam giai đoạn 2018-2025 định hướng đến năm 2030 (Quyết định 950/QĐ-TTg ngày 01/08/2018) xác định dựa trên nền tảng ứng dụng công nghệ thông tin và số hóa nhằm phát triển đô thị thông minh bền vững ở Việt Nam hướng tới TTX, PTBV. Không những thế, hoạt động thương mại, dịch vụ và logistic tại các đô thị đã và đang được quản lý và phát triển theo hướng hạ tầng thông minh và dịch vụ chuyển đổi số (Quyết định 531/QĐ-TTg ngày 01/4/2021, Quyết định 200/QĐ-TTg ngày 14/2/2017).

2.2. Ứng dụng KTTH trong chính sách quản lý chất thải ở đô thị

Các chính sách quản lý chất thải của Việt Nam qua các giai đoạn đều cho thấy KTTH được ứng dụng một cách rộng rãi.

Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 450/QĐ-TTg ngày 13/4/2022) nêu rõ thúc đẩy phương thức quản lý tổng hợp, tiếp cận dựa trên hệ sinh thái, liên vùng, liên ngành, phát triển KTTH, kinh tế xanh, cacbon thấp. Trong khi đó, Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp CTR đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018) thể hiện quan điểm quản lý tổng hợp CTR là quản lý toàn bộ vòng đời chất thải từ khi phát sinh đến khi xử lý cuối cùng, bao gồm phòng ngừa, giảm thiểu, phân loại, thu gom, tái sử dụng, tái chế và xử lý cuối cùng. Luật BVMT qua các thời kì đều dựa trên quan điểm cơ bản về sử dụng bền vững tài nguyên và BVMT; trong đó Luật BVMT 2020 hiện hành nêu bật quan điểm rác thải là tài nguyên, huy động trách nhiệm của nhà sản xuất, người thải bỏ trong việc xử lý.

Trong các chính sách riêng của đô thị, quy hoạch, xây dựng, quản lý và PTBV đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết 06-NQ/TW ngày 24/1/2022) đưa ra nhiệm vụ: Triển khai đồng bộ, quyết liệt việc phân loại chất thải rắn sinh hoạt tại nguồn, thúc đẩy giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế chất thải rắn sinh hoạt tại các đô thị; phát huy công nghệ hiện đại trong tái chế rác thải. Đề án Phát triển KTTH ở Việt Nam (Quyết định 687/QĐ-TTg ngày 7/6/2022) đặc biệt nhấn mạnh đến mục tiêu xử lý chất thải nhựa, CTRSH đô thị và tăng cường sử dụng năng lượng tái tạo. Mục tiêu đặt ra đến 2025 là tái sử dụng, tái chế, xử lý 85% lượng chất thải nhựa; giảm dần mức sản xuất và sử dụng túi ni lông khó phân hủy và sản phẩm nhựa dùng một lần,...; đến 2030: (i) Các dự án KTTH trở thành một động lực chủ yếu trong giảm tiêu hao năng lượng sơ cấp, tự chủ phần lớn hoặc toàn bộ nhu cầu năng lượng dựa trên năng lượng tái tạo; và (ii) Tỷ lệ CTRSH đô thị xử lý

thông qua mô hình KTTH đạt 50%; 100% rác thải hữu cơ đô thị được tái chế; tối đa hóa tỷ lệ nước thải đô thị được thu gom và xử lý theo quy định. Trước đó, Điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp CTR đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018) nhấn mạnh việc quản lý tổng hợp CTR, đặc biệt là CTRSH đô thị dựa trên các giải pháp phân loại, tăng cường tái sử dụng, tái chế, xử lý kết hợp thu hồi năng lượng hoặc sản xuất sản phẩm phụ.

2.3. Ứng dụng KTTH trong chính sách xanh hóa lối sống

Từ năm 2004, trong định hướng chiến lược bền vững ở Việt Nam (Chương trình nghị sự 21) nhiệm vụ xây dựng một lối sống lành mạnh, hài hòa, gần gũi với thiên nhiên lần đầu được đề cập. Đến hiện tại, chương trình hành động quốc gia về SX&TDBV giai đoạn 2021 - 2030 tiếp tục khẳng định “...*tao 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 KTTH ở Việt Nam*”. Các nhiệm vụ liên quan bao gồm việc đẩy mạnh mua sắm bền vững và nâng cao năng lực, tăng cường giáo dục và thực hành lối sống bền vững.

Chiến lược phát triển KTXH 10 năm 2021-2030, tầm nhìn 2045 và Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết ĐH Đảng XIII (Nghị quyết 50/NQ-CP tháng 05/2021) nêu rõ quan điểm thông qua các chương trình dân nhân năng lượng, nhân sinh thái, nhân xanh...; đẩy mạnh mua sắm công xanh và tiếp tục áp dụng hiệu quả các công cụ kinh tế để điều chỉnh hành vi tiêu dùng; từng bước tạo lập môi trường và hình thành văn hóa, lối sống xanh.

Chiến lược quốc gia về TTX giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050 (Quyết định 1658/QĐ-TTg ngày 01/01/2021) đặt ra mục tiêu ít nhất 10 đô thị được phê duyệt và thực hiện Đề án tổng thể về phát triển đô thị TTX theo hướng thông minh bền vững vào năm

2030 trong đó nhấn mạnh vào các hành vi tiêu dùng xanh, xanh hóa lối sống của dân cư đô thị cũng như của các hoạt động chủ yếu ở đô thị như giao thông, xây dựng,... Các chính sách quan trọng khác như Đề án KTTH, Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 450/QĐ-TTg ngày 13/4/2022) đều coi việc hình thành và phát triển lối sống xanh, đặc biệt trong phân loại rác thải, thúc đẩy tiêu dùng bền vững, mua sắm bền vững,... là các nhiệm vụ trọng tâm trong giai đoạn tới.

Như vậy, các chính sách phát triển đô thị ở Việt Nam giai đoạn 2021- 2030, tầm nhìn 2050 tích hợp, bao quát khá đầy đủ các nội dung, yêu cầu của KTTH theo tư duy tiếp cận hệ thống. Đây là những nền tảng quan trọng nhằm nỗ lực đẩy mạnh KTTH một cách toàn diện ở khu vực đô thị trong thời gian tới.

3. Đánh giá chung về cơ chế chính sách thúc đẩy KTTH tại khu vực đô thị

3.1. Thuận lợi

Khung pháp lý thúc đẩy ứng dụng KTTH trong các chính sách phát triển KTXH nói chung và tại đô thị nói riêng khá toàn diện, bao hàm cả chu trình vận động của vật chất từ sản xuất/thương mại/dịch vụ - tiêu dùng - xả thải; từ góc độ kỹ thuật, đến điều chỉnh hành vi. Điều này cho thấy tính bao quát rộng của mô hình KTTH. Nếu các mục tiêu PTBV, TTX là đích đến trong chính sách phát triển KTXH hiện tại thì KTTH chính là một trong những giải pháp hữu ích được lựa chọn. Trong đô thị các chính sách ứng dụng KTTH cũng chính là con đường để thực hiện các mục tiêu xây dựng đô thị sinh thái, đô thị bền vững, đô thị carbon thấp tại Việt Nam trong thời gian tới.

Việc thừa nhận chính thức KTTH trong các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước là căn cứ quan trọng, giúp đẩy mạnh các hoạt động lồng ghép KTTH vào chính sách phát triển thời gian qua, đặc biệt là giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn 2050. Điều này cho thấy những

nỗ lực và kì vọng của Việt Nam trong việc thúc đẩy hoạt động phát triển nhằm xanh hóa toàn bộ nền kinh tế nói chung và của khu vực đô thị nói riêng.

Hệ thống các chính sách thúc đẩy SXSH, xanh hóa sản xuất; khai thác, sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên trong sản xuất và tiêu dùng đô thị được triển khai xuyên suốt; tích hợp đa dạng trong các chính sách phát triển chung, chính sách phát triển các ngành, lĩnh vực tạo ra những chuyển biến quan trọng trong nhận thức các bên liên quan và kết quả nhất định trong quá trình sản xuất, kinh doanh.

Các chính sách quản lý/xử lý chất thải ngày càng được thúc đẩy mạnh hơn theo hướng khuyến khích/hỗ trợ, thậm chí bắt buộc các hoạt động phân loại rác thải tại nguồn, giảm thiểu xả thải thông qua các công cụ kinh tế, đòi hỏi các trách nhiệm của nhà sản xuất và người tiêu dùng ngày càng cao hơn,... giúp thắt chặt và ngăn chặn hiệu quả hơn các hoạt động xả thải hoặc tác động tiêu cực đến môi trường.

Các chính sách xanh hóa lối sống, thay đổi nhận thức và hành vi của người tiêu dùng hướng tới KTTH được chú trọng trong hầu hết các chính sách, giúp tạo nên sự thay đổi về nhận thức của người dân, giúp KTTH dịch chuyển dần từ biện pháp bắt buộc sang thái độ tự nguyện trong mọi hoạt động của đời sống xã hội.

3.2. Khó khăn

Việc vận dụng và chuyển đổi một mô hình phát triển KTXH mới thay thế cho một mô hình truyền thống là một vấn đề phức tạp, đối diện với nhiều thách thức về mặt thiếu hụt căn cứ/hành lang pháp lý, nguồn lực thực hiện, cơ chế thực thi cho đến sự phối hợp, điều chỉnh hợp lý trong cả hệ thống văn bản pháp quy, cũng như tham gia của các bên liên quan. Việc thúc đẩy mô hình KTTH thay thế cho mô hình kinh tế tuyến tính, phụ thuộc vào tài nguyên không nằm ngoài các bất lợi này.

Tuy đã có những nỗ lực lớn trong việc lồng ghép và cụ thể hóa các nội dung KTTH vào trong các chính sách phát triển đô thị thời gian qua nhưng nhiều chính sách hiện mới chỉ điều chỉnh mang tính nguyên tắc, định hướng và chưa có hướng dẫn đầy đủ, đồng bộ. Việc hoàn thiện hệ thống các nội hàm, tiêu chuẩn, thể chế, cơ chế thực thi, giám sát, đánh giá,... cho từng ngành, lĩnh vực đòi hỏi còn phải đầu tư nhiều nguồn lực và thời gian. Đơn cử như: (i) Khái niệm về KTTH (Luật BVMT2020), các tiêu chí đánh giá KTTH (Nghị định 08/2022/NĐ-CP) còn mang tính khái quát, chưa thể hiện/nhấn mạnh được tính đặc thù của KTTH so với các mô hình/chiến lược khác như kinh tế xanh, kinh tế bền vững,...; bộ tiêu chí chưa có các hướng dẫn cụ thể về các tiêu chí, các chỉ tiêu, phương pháp tính toán/đo lường từng chỉ tiêu, tiêu chí; điều kiện tham gia, điều kiện cấp chứng chỉ/danh hiệu,... cho từng ngành, từng lĩnh vực, từng đô thị,...; (ii) Các nội dung phát triển doanh nghiệp sinh thái, KCNST, cộng sinh công nghiệp,... đề cập trong Nghị định 35/2022/NĐ-CP hiện tại chưa được cụ thể hóa; (iii) Mua sắm công xanh vẫn mang tính định hướng và chưa có các quy định, chỉ tiêu cụ thể về các yêu cầu xanh hóa trong hoạt động mua sắm công (SWITCH-Asia, 2020).

Mô hình KTTH nhấn mạnh vào việc sử dụng các giải pháp giảm thiểu, tái chế, tái sử dụng,... một cách có chủ ý theo thiết kế từ ban đầu và chủ động quản lý “dòng tuần hoàn của vật chất” theo chu kỳ từ đầu vào sản xuất - phân phối - tiêu dùng - thải bỏ của vật chất sao cho vật chất được sử dụng một cách hiệu quả và an toàn nhất. KTTH không bao gồm việc ứng dụng các giải pháp giảm thiểu, tái chế hay tái sử dụng một cách đơn lẻ, rời rạc. Tuy nhiên đến hiện tại, tính đặc thù này của KTTH chưa được nêu rõ trong khái niệm và các tiêu chí. Điều này dẫn đến tình trạng khó phân biệt, khó định hình KTTH so với các mô hình/chiến lược khác do có thể cùng một hệ thống các giải pháp cơ bản là 3R, SXSH.

Việc theo đuổi song song cùng lúc nhiều mục tiêu như xây dựng đô thị TTX, đô thị thông minh bền vững, đô thị cacbon thấp,... cho thấy những nỗ lực ở nhiều khía cạnh khác nhau nhằm thúc đẩy sự phát triển của khu vực đô thị theo hướng bền vững. Điểm chung là trong các mô hình này là sử dụng các giải pháp TTX (trong đó bao gồm cả giải pháp KTTH) như là một trong những giải pháp cốt lõi. Tuy vậy, điều này cho thấy sự chồng chéo, trùng lặp ở nhiều khía cạnh cũng như việc xé lẻ các nguồn lực trong quá trình thực hiện.

Một số thể chế, chính sách còn bất cập, chồng chéo; nội dung chính sách thiếu tính thực tiễn dẫn đến việc tra cứu, vận dụng chính sách khó khăn, việc đáp ứng các mục tiêu chính sách thấp. Điển hình như: (i) các mục tiêu đặt ra về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2016-2020 liên quan đến KTTH như tỉ lệ doanh nghiệp áp dụng công nghệ sạch, công nghiệp tái chế /thu hồi năng lượng đều không đạt được, không đo lường được do thiếu các căn cứ từ thực tiễn về điều kiện thực trạng, mức độ tập trung các nguồn lực,... (SWITCH-Asia, 2020); (ii) Các chính sách về phát triển năng lượng tái tạo, trong đó có các chính sách liên quan đến khu vực đô thị cho thấy chưa đảm bảo tính bền vững cũng tính hợp lý. Cụ thể, Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg ngày 06/4/2020 của TTCP về cơ chế khuyến khích phát triển điện mặt trời có thời hạn thi hành chỉ đến 31/12/2020 và chưa có chính sách hướng dẫn tiếp theo (Nguyễn Văn Vy, 2021); (iii) Quản lý rác thải sinh hoạt đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn như Hà Nội, TP. HCM là một trong những vấn đề nổi cộm kéo dài cả thập kỷ qua. Đến hiện tại, các chính sách về đầu tư đồng bộ hạ tầng, công nghệ xử lý; phân loại, thu gom, tái chế, tái sử dụng vẫn còn nhiều nan giải. Các chiến lược 3R đối với quản lý rác thải sinh hoạt đô thị chưa phát huy tác dụng; chính sách phân loại không đồng bộ với hạ tầng thu gom, xử lý; công nghệ xử lý vẫn chủ yếu là chôn lấp; hoạt động tái chế chủ yếu nhỏ lẻ, chưa được kiểm soát; phân loại, xử lý

chất thải nguy hại còn bất cập. (SWITCH-Asia, 2020; Bộ TNMT, 2020, 2016).

Kết luận

Bằng những quy định chính thức trong các chủ trương, chính sách, Việt Nam đặt kỳ vọng mô hình phát triển KTTH sẽ giúp nền kinh tế phụ thuộc lớn vào tài nguyên hiện tại có sự thay đổi tích cực theo hướng TTX và PTBV trong thời gian tới, đặc biệt là trong giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050.

Về mặt lý thuyết, hoạt động KTTH ở khu vực đô thị là sự tối ưu hóa các dòng vật chất, năng lượng trong mọi hoạt động ở khu vực đô thị, dựa trên các nguyên tắc của việc tuần hoàn vật chất,... trong hoặc giữa các ngành, các lĩnh vực của một đô thị, từ đó giúp đô thị trở thành một chỉnh thể phát triển hài hòa và bền vững hơn. Trên thực tế, các khía cạnh của KTTH vẫn được thực hiện trong các chính sách phát triển thời gian qua tại các đô thị. Có thể chia các chính sách này thành 3 nhóm gồm: (1) chính sách sản xuất và tiêu dùng; (2) chính sách quản lý chất thải; và (3) chính sách xanh hóa lối sống. Trong mỗi nhóm gồm nhiều các chính nhóm chính sách khác nhau và cùng

hướng tới việc điều chỉnh, kéo dài và khép kín vòng tuần hoàn của các vật chất trong quá trình từ sản xuất, tiêu thụ và thải bỏ.

Hệ thống các chính sách phát triển đô thị theo hướng KTTH hiện tại cho thấy sự đa dạng ở quy mô điều chỉnh, sự bao quát khá đầy đủ trong các lĩnh vực, ngành nghề giúp cho phát triển theo hướng xanh hóa ở đô thị đạt được những thành tựu nhất định. Tuy vậy, việc triển khai, tích hợp KTTH vào hệ thống chính sách phát triển KTXH hiện tại cũng cho thấy nhiều bất cập như: (i) sự thiếu hướng dẫn cụ thể về phạm vi, giới hạn, tiêu chí của KTTH và các chính sách khác (đặc biệt là đối với các chính sách mới như mua sắm công xanh, doanh nghiệp sinh thái, chuỗi cung ứng xanh,...); (ii) sự chồng chéo, thiếu logic, thiếu thực tiễn trong các quy định hiện có; và (iii) sự thiếu hụt về tầm nhìn trong việc xây dựng và hoạch định các chính sách. Tất cả những yếu tố này cho thấy, để hoàn thiện cơ chế chính sách và ứng dụng hiệu quả trong tiến mô hình KTTH tại phát triển đô thị tại Việt Nam đòi hỏi những nỗ lực lớn của các bên liên quan trong thời gian tới.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ TNMT (2016). *Báo cáo trạng môi trường quốc gia năm 2015*. Chuyên đề: Môi trường đô thị.
2. Bộ TNMT (2020). *Báo cáo trạng môi trường quốc gia năm 2019*. Chuyên đề: CTR sinh hoạt.
3. Đức Tuấn (2020) *Cả nước có 862 đô thị, đóng góp 70% GDP*. Truy cập ngày 8/8/2022 tại <https://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Ca-nuoc-co-862-do-thi-dong-gop-70-GDP/418044.vgp>.
4. Hữu Mạnh (2021). *Cục Phát triển đô thị: Năm 2022, tập trung xây dựng Luật Quản lý phát triển đô thị* Truy cập ngày 8/8/2022 tại <https://baoxaydung.com.vn/cuc-phat-trien-do-thi-nam-2022-tap-trung-xay-dung-luat-quan-ly-phat-trien-do-thi-322117.html>.
5. Kirchherr, J., Piscicelli, L., Bour, R., Kostense-Smit, E., Muller, J., Huibrechtse-Truijens, A., & Hekkert, M (2018). Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU). *Ecological Economics*, 150(December 2017), 264–272. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>.
6. Nghị quyết 06-NQ/TW ngày 24/1/2022 về Quy hoạch, xây dựng, quản lý và PTBV đô thị Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
7. Nghị quyết 50/NQ-CP ngày 20/05/2021 của Chính phủ về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.
8. Nghị quyết 55-NQ/TW ngày 11/02/2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

9. Nguyễn Văn Vy (2021). *Vương mãc đối với phát triển năng lượng tái tạo và giải pháp khắc phục*. Truy cập ngày 8/8/2022 tại <https://vietnamfinance.vn/vuong-mac-doi-voi-phat-trien-nang-luong-tai- tao-va-giai-phap-khac-phuc-20180504224254639.htm>.
10. Quyết định 445/QĐ-TTg ngày 07/04/2009 của Thủ tướng Chính phủ về Định hướng quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống đô thị Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050.
11. Quyết định 84/QĐ-TTg ngày 19/01/2018 của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch phát triển đô thị tăng trưởng xanh Việt Nam đến năm 2030.
12. Quyết định 1658/QĐ-TTg ngày 01/01/2021 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược quốc gia về TTX giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050.
13. Quyết định 200/QĐ-TTg ngày 14/2/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Kế hoạch hành động nâng cao năng lực cạnh tranh và phát triển dịch vụ logistics Việt Nam đến năm 2025.
14. Quyết định 419/QĐ-BXD ngày 11/5/2017 của Bộ Xây dựng về việc ban hành Kế hoạch hành động của ngành Xây dựng về tăng trưởng xanh đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.
15. Quyết định 450/QĐ-TTg ngày 13/4/2022 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
16. Quyết định 491/QĐ-TTg ngày 07/5/ 2018 của Thủ tướng Chính phủ về Điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp CTR đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050.
17. Quyết định 531/QĐ-TTg ngày 01/4/2021 của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt Chiến lược tổng thể phát triển khu vực dịch vụ của Việt Nam thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
18. Quyết định 687/QĐ-TTg ngày 7/6/2022 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án Phát triển KTTH ở Việt Nam.
19. Quyết định 76/QĐ-TTg ngày 11/01/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.
20. Quyết định 889/QĐ-TTg ngày 26/6/2020 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững giai đoạn 2021-2030.
21. Quyết định 950/QĐ-TTg ngày 01/08/2018 của Thủ tướng Chính phủ về Đề án phát triển đô thị thông minh bền vững Việt Nam giai đoạn 2018-2025 định hướng đến năm 2030.
22. Reike, D., Vermeulen, W. J. V., & Witjes, S (2018). The circular economy: new or refurbished as CE 3.0? - Exploring controversies in the conceptualization of the circular economy through a focus on history and resource value retention options. *Resources, Conservation and Recycling*, 135 (August 2017), 246–264. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.08.027>.
23. SWITCH-Asia (2020). *Xây dựng Chương trình hành động Quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững (2021 - 2030) ở Việt Nam: Đánh giá tiến độ triển khai trong giai đoạn 2016-2020 và đề xuất cho giai đoạn 2021-2030*.
24. Tổng cục Thống kê (2021). *Infographic dân số, lao động và việc làm năm 2021*. Truy cập ngày 8/8/2022 tại <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2022/01/infographic-dan-so-lao-dong-va-viec-lam-nam-2021>.
25. Winans, K., Kendall, A., & Deng, H. (2017). The history and current applications of the circular economy concept. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 68 (October 2015), 825-833. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.09.123>.

Thông tin tác giả:**1. Nguyễn Thị Thục, ThS.**

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu phát triển bền vững Vùng.

- Địa chỉ email: thucnguyenbb@gmail.com

2. Trần Minh, ThS.

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu phát triển bền vững Vùng.

Ngày nhận bài: 12/8/2022

Ngày nhận bản sửa: 28/9/2022

Ngày duyệt đăng: 26/10/2022