

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ TRONG THỰC HIỆN XÃ HỘI HÓA QUẢN LÝ CHẤT THẢI RẮN SINH HOẠT VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

PHÙNG NGỌC BẢO ANH,
NGUYỄN SONG TÙNG

Tóm tắt: Quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa diễn ra mạnh mẽ cùng với sự gia tăng dân số kéo theo lượng chất thải rắn sinh hoạt (CTRSH) gia tăng cả về khối lượng và chủng loại. Cùng với đó, áp lực chi phí cho các dịch vụ liên quan đến CTRSH cũng rất lớn và có xu hướng gia tăng nhanh. Ở nhiều quốc gia, đặc biệt ở các nước đang phát triển, chi phí cho các dịch vụ liên quan đến CTRSH phụ thuộc chủ yếu từ ngân sách công. Do đó, với sự gia tăng của lượng CTRSH trong thập kỷ gần đây đã tạo ra sức ép vô cùng lớn cho nguồn ngân sách công. Do vậy, để giảm gánh nặng áp lực của nguồn ngân sách công chi cho dịch vụ CTRSH, các nguồn lực ngoài xã hội đã được huy động từ nhiều khu vực tư nhân được hình thành với mục tiêu tham gia cải thiện chất lượng dịch vụ CTRSH.

Từ khóa: chất thải rắn sinh hoạt, xã hội hóa, quản lý chất thải rắn

INTERNATIONAL PRACTICE EXPERIENCE ON SOCIALIZATION OF MUNICIPAL SOLID WASTE MANAGEMENT AND SUGGESTIONS FOR VIETNAM

Abstract: Urbanization has exploded with rapid speed and scale in recent decades, therefore, municipal solid waste (MSW) management is an increasingly hot issue in countries around the world. Along with the increase of solid waste, the cost pressure of services related to municipal solid waste is also being raised and tends to increase rapidly. In many nations, especially in developing countries, the cost of MSW services still depends mainly on the public capital. Therefore, with the increase of the amount of MSW in recent decades, it has created enormous pressure on the public capital. Currently, in order to reduce the pressure of public capital to spend on MSW services, non-social resources have been mobilized with many private sectors formed with the goal of participating in improving the quality of MSW services.

Keywords: municipal solid waste, socialization, solid waste management

1. Đặt vấn đề

CTRSH đang nổi lên như là vấn đề môi trường bức xúc, được sự quan tâm của cả thế giới do những tác động đến môi trường. Giảm phát sinh chất thải rắn, tái sử dụng và tái chế chất thải được coi là các mục ưu tiên trong quản lý dịch vụ CTRSH.

Cùng với sự gia tăng của lượng CTRSH, chi phí cho các dịch vụ liên quan đến CTRSH cũng

rất lớn và có xu hướng gia tăng nhanh. Ví dụ, chi phí cho hệ thống dịch vụ CTRSH ở các nước đang phát triển dao động từ 0,5 - 2,0% GDP [1]. Vấn đề nâng cấp các chính sách và thực hành xử lý chất thải rắn đô thị ở hầu hết các nước đang phát triển khó khăn hơn nhiều so với các nước phát triển. Có nhiều lý do dẫn đến những khó khăn này, nhưng về cơ bản tất cả đều xuất phát từ thể chế, khó khăn về cơ cấu kinh tế, vấn đề

nhận thức của cơ quan quản lý và người dân... Theo Ngân hàng Thế giới, các thành phố ở những nước đang phát triển thường chi từ 20 - 50% ngân sách đô thị sẵn có cho dịch vụ CTRSH; song thường chỉ có thể phục vụ dưới 50% dân số. Trong đó, 80 - 90% nguồn ngân sách này được chi cho hoạt động thu gom. Ngược lại ở các nước thu nhập cao hơn, chỉ 10% ngân sách cho dịch vụ CTRSH được chi cho các dịch vụ thu gom [2].

Ở một số quốc gia, để giảm gánh nặng áp lực của nguồn vốn công chi cho dịch vụ CTRSH các nguồn lực ngoài xã hội đã được huy động. Từ đó, nhiều khu vực tư nhân được hình thành, tham gia cải thiện chất lượng dịch vụ CTRSH. Bên cạnh các khu vực công, các khu vực tư nhân bao gồm các tổ chức tư nhân chính thức và phi chính thức đã và đang đóng những vai trò quan trọng hơn trong việc quản lý dịch vụ CTRSH. Ngoài ra, các tổ chức cộng đồng hoặc các tổ chức phi chính phủ cũng có thể đại diện cho các nguồn lực tư nhân và đóng góp vai trò nhất định trong quản lý CTRSH. Từ đó huy động được tối đa các nguồn lực trong xã hội tham gia vào các hoạt động bảo vệ môi trường (BVMT) nói chung và các dịch vụ CTRSH nói riêng. Ý nghĩa to lớn của việc xã hội hóa trong dịch vụ CTRSH là mọi đối tượng trong xã hội, từ người sản xuất đến người tiêu dùng đều ý thức được vai trò và trách nhiệm, quyền lợi và nghĩa vụ của mình trong việc quản lý dịch vụ CTRSH.

Hiện nay tại Việt Nam, vấn đề quản lý CTRSH do sức ép phát triển kinh tế được xác định là một nhiệm vụ vừa phức tạp vừa cấp bách, do đó cần có sự tham gia của toàn xã hội. Nói cách khác, công tác xã hội hóa BVMT là cần thiết và cần được đẩy mạnh thực hiện. Luật số 72/2020/QH14 về công tác BVMT năm 2020 đã đề ra một số quy định khuyến khích đẩy mạnh công tác xã hội hóa BVMT nói chung, cũng như

quản lý CTRSH. Từ đó, tạo cơ sở pháp lý và cơ chế, chính sách khuyến khích cá nhân, tổ chức và cộng đồng tham gia công tác BVMT nói chung và quản lý CTRSH nói riêng.

Bài viết tập trung vào phân tích kinh nghiệm thực tiễn trong công tác xã hội hóa cho quản lý, thu gom và xử lý CTRSH ở một số nước trên thế giới; từ đó, phân tích và đánh giá một số bài học cho công tác quản lý CTRSH ở Việt Nam.

2. Cơ sở dữ liệu và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở dữ liệu: bài báo sử dụng dữ liệu được công bố thông qua các công trình nghiên cứu khoa học và số liệu thống kê được công bố bởi các tổ chức, nhóm nghiên cứu quốc tế có liên quan đến phân tích kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý dịch vụ CTRSH trên thế giới.

Phương pháp nghiên cứu: phương pháp thu thập, xử lý phân tích tài liệu: các số liệu được công bố thông qua các công trình nghiên cứu khoa học và số liệu thống kê được công bố bởi các tổ chức, nhóm nghiên cứu quốc tế có liên quan đến phân tích kinh nghiệm thực tiễn trong quản lý CTRSH trên thế giới; từ đó đánh giá các bài học có thể ứng dụng cho Việt Nam trong công tác xã hội hóa quản lý, thu gom và xử lý CTRSH.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Quan điểm về xã hội hóa quản lý CTRSH trên thế giới

Hiện nay, các khoản đầu tư cho các vấn đề môi trường, ví dụ như vấn đề quản lý CTRSH ở các đô thị đã và đang được quan tâm ở các nước phát triển. Tuy nhiên, đối với các nước đang phát triển hoặc các thị trường mới nổi thì vẫn còn nhiều bất cập do xung đột giữa lợi ích kinh tế và môi trường. Đặc biệt vấn đề về vốn cho đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ quản lý CTRSH là một gánh nặng lớn, vì chỉ riêng ngân sách công ở những nước đang phát triển sẽ không thể cung cấp đủ nguồn tài chính cần

thiết, nên việc huy động các nguồn khác trong xã hội là cần thiết. Không có quốc gia nào có cùng hoàn cảnh giống nhau về chế độ chính trị, chính sách về BVMT và bản chất của vấn đề môi trường tại từng quốc gia. Do đó, mỗi quốc gia cần xem xét các tiêu chuẩn môi trường khác nhau, vì vậy mà khung pháp luật và quy định quốc gia về quản lý chất thải rắn của mỗi quốc gia phân định vai trò và trách nhiệm của các cấp chính quyền tương ứng trong vấn đề xã hội hóa công tác quản lý CTRSH [3, 4].

Như đã đề cập ở trên, để huy động nguồn vốn trong xã hội cho vấn đề CTRSH thì giải pháp phổ biến hiện nay mang lại tính hiệu quả cao đó là thực hiện công tác xã hội hóa thu gom và xử lý CTRSH. Biện pháp này được cho là đã có hiệu quả trên cấp độ quốc gia trong việc tối ưu hóa quan hệ đối tác giữa chính phủ các nước và các cơ chế tài chính tư nhân. Thực hiện xã hội hóa giúp giảm thiểu gánh nặng về chi phí môi trường cho chính phủ, chính quyền thành phố bằng cách thu hút nguồn lực có sẵn trong xã hội tham gia vào các hoạt động quản lý CTRSH. Bên cạnh ý nghĩa về mặt kinh tế, ý nghĩa to lớn về mặt truyền thông của việc xã hội hóa công tác thu gom và xử lý CTRSH là giúp mọi đối tượng trong xã hội, từ người sản xuất đến người tiêu dùng đều ý thức được vai trò và trách nhiệm, quyền lợi và nghĩa vụ của mình trong BVMT. Đóng góp đến từ các khu vực tư nhân trong xã hội hóa quản lý CTRSH có thể được phân biệt cụ thể như sau:

(1) *Tổ chức tư nhân/doanh nghiệp chính thức*: là các tổ chức được đăng ký/thành lập có giấy phép kinh doanh chính thức vận hành một cách có tổ chức theo quy định của nước sở tại liên quan đến dịch vụ CTRSH. Mục đích của các tổ chức này là tạo ra lợi nhuận khi đầu tư. Các doanh nghiệp tư nhân chính thức có thể tham gia vào một hoặc nhiều hoạt động thu gom CTRSH,

thu hồi vật liệu, tái sản xuất vật liệu, đốt, làm phân compost và vận hành bãi chôn lấp. Ngoài ra, cũng có thể tham gia quản lý CTRSH thông qua việc hợp tác dựa trên các hợp đồng ký với chính phủ hoặc chính quyền địa phương để thực hiện các dịch vụ liên quan đến CTRSH.

(2) *Tổ chức tư nhân không chính thức*: là các doanh nghiệp, hộ gia đình hoặc cá nhân cộng đồng chưa đăng ký, không được kiểm soát và quản lý chính thức bởi các cơ quan quản lý. Những tổ chức doanh nghiệp này thường có quy mô nhỏ và sử dụng rất nhiều lao động (cụ thể ở đây là những người thu gom rác hay những người thu gom phế liệu tự do). Các thành viên của khu vực phi chính thức hầu như không có kỹ năng, không được đào tạo như các nhân viên ở khu vực tư nhân chính thức. Trong nhiều trường hợp, họ là những người di cư từ nông thôn ra thành thị. Trong đó, các nhóm yếu thế như phụ nữ và trẻ em có xu hướng thực hiện các hình thức lao động ít phức tạp như thu gom và phân loại sơ bộ phế liệu. Tổ chức và cấu trúc của các hoạt động thu hồi chất thải phi chính thức thường không rõ ràng, mang tính cá thể cao hơn.

(3) *Các tổ chức/nhóm trong cộng đồng*: là người dân, các thành viên của cộng đồng có mối quan tâm trực tiếp đến chất lượng quản lý dịch vụ CTRSH. Các nhóm như vậy có thể là các nhóm cộng đồng tích cực (ví dụ: tổ dân phố, hội thanh niên, phụ nữ, tổ chức tôn giáo) hoặc các nhóm về môi trường liên quan đến CTRSH. Khi không hài lòng về dịch vụ hiện tại, họ có thể tự thành lập các tổ chức riêng với mục tiêu trực tiếp là cải thiện hoạt động dịch vụ CTRSH, như thu gom, tái chế và xử lý chất thải.

(4) *Các tổ chức phi chính phủ*: là các tổ chức không thuộc chính phủ và nhóm tổ chức này có thể ủng hộ/hỗ trợ trực tiếp cho những cải tiến trong quản lý CTRSH. Họ thường hỗ trợ các khu vực phi chính thức hoặc các nhóm cộng đồng.

Các tổ chức phi chính phủ cũng có thể đóng vai trò trung gian giữa chính quyền địa phương và các nhóm khu vực tư nhân trong việc: (i) tiếp nhận và giải ngân từ các nhà tài trợ để cải thiện quản lý dịch vụ CTRSH; (ii) thử nghiệm các dịch vụ thu gom và xử lý CTRSH (iii) huy động các nguồn lực của cộng đồng địa phương để cải thiện quản lý CTRSH.

3.2. Kinh nghiệm về công tác xã hội hóa trong quản lý CTRSH tại một số nước trong khu vực và trên thế giới

Tại Trung quốc

Một hệ thống thu gom CTRSH dựa vào cộng đồng ở Thượng Hải đã được xây dựng. Trách nhiệm quản lý CTRSH vẫn thuộc về Cục Quản lý vệ sinh môi trường (ESAB) thuộc Chính quyền thành phố Thượng Hải. Việc thu gom bao gồm thu từ các điểm, sau chuyển đến các trạm trung chuyển và sau đó đưa chất thải đến các điểm xử lý. Trước đây, các hộ gia đình chịu trách nhiệm đưa CTRSH của họ đến các điểm thu gom gần nhất (thường là khoảng cách không quá 100 mét). Mỗi điểm thu gom thường phục vụ từ 100 đến 300 hộ gia đình. Quản lý các điểm thu gom này có sự tham gia của các nhân viên được trả lương của các văn phòng ESAB.

Nói chung, các dịch vụ vệ sinh này được tài trợ chủ yếu từ phân bổ ngân sách của chính quyền địa phương, với một phần nhỏ thông qua phí dịch vụ thu từ hộ gia đình. Tuy nhiên, tại một số khu vực mới xây dựng của Thượng Hải, các điểm thu gom lớn hơn nhưng có khoảng cách xa khu dân cư hơn được xây dựng. Việc thu gom CTRSH từ các hộ gia đình giờ đây được thực hiện qua các xe đẩy di động sau đó vận chuyển đến các điểm thu gom mới này. Những người được thuê để làm nhiệm vụ thu gom bằng các xe đẩy thường là những người đã nghỉ hưu. Các dịch vụ mới này được chi trả hoàn toàn bởi các khoản thanh toán từ các hộ gia đình, cá nhân sử dụng dịch vụ để

giảm áp lực cho hội đồng thành phố. Phí cho dịch vụ thu gom rác được công khai để người dân có thể theo dõi, tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân thông qua đường dây nóng cho từng đơn vị thu gom rác để đảm bảo phát hiện và xử lý kịp thời tình trạng phát sinh rác và góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ [5].

Tại Nhật Bản

Ngay từ khi kết thúc giai đoạn thần kỳ (1973), Chính phủ Nhật Bản đã nhìn thấy sức ép của vấn đề phế thải và hướng tới phát triển kinh tế bền vững trên cơ sở xử lý tốt rác thải và BVMT sinh thái.

Hệ thống quản lý CTRSH của Nhật Bản được vận hành bởi một tập hợp hệ thống các tổ chức địa phương bao gồm: các hiệp hội thị trấn, hiệp hội trẻ em và hiệp hội phụ huynh - giáo viên. Hệ thống này tham gia vào quá trình thu gom và bán chất thải có thể tái chế (ví dụ: phế liệu kim loại, chai thủy tinh...) cho các công ty tái chế. Nguồn thu từ công việc này được sử dụng tài trợ cho các hoạt động của địa phương.

Năm 1993, theo thống kê có 82.000 tổ chức (trung bình 92 tổ chức/đô thị) tham gia vào quá trình thu gom chất thải. Theo tính toán, việc thu hồi CTRSH từ các hộ gia đình thực hiện bởi các nhóm công dân thường ít tốn kém hơn so với việc để chính quyền thành phố thực hiện. Do đó, chính quyền đã đồng ý hợp tác và trợ cấp cho các nhóm công dân thực hiện việc thu gom CTRSH. Số tiền trợ cấp đã tăng dần trong 10 năm từ năm 1987 - 1996 [5, 9].

Tại Indonesia

Surabaya, là thành phố lâu đời và lớn thứ hai Indonesia với dân số 3 triệu người. Bởi ngân sách của thành phố không đủ để thực hiện các hoạt động thu gom và xử lý CTRSH quy mô lớn, phức tạp của thành phố (cần khoảng 5 triệu đô la Mỹ vào năm 1992) nên sự tham gia của toàn cộng đồng (bao gồm khu vực tư nhân và

người dân) đã được kêu gọi tham gia vào quản lý CTRSH. Những người thu gom rác và dọn vệ sinh đường phố được coi là có đóng góp quan trọng, có vai trò bình đẳng với các bộ phận quản lý CTRSH của thành phố. Vào năm 1992, có khoảng 2.500 - 3.000 người thu gom rác ở thành phố Surabaya, thu hồi 10 - 20% vật liệu có thể tái sử dụng từ CTRSH trước khi được đem đến các điểm thu gom. Việc làm của họ đem lại hai lợi ích lớn:

Thứ nhất, việc bán các vật liệu thu gom mang về thu nhập trung bình từ 180 - 200 USD/tháng/người. Ngoài ra, thành phố đã tiết kiệm được khoảng 20% tổng chi phí thu gom và xử lý chất thải.

Thứ hai, những người thu gom rác đã loại bỏ khoảng 10% lượng vật liệu phải đem đốt (bao gồm các túi nhựa). Việc này tránh làm hư hỏng bên trong các lò đốt rác. Đối với lợi ích thứ hai này, những người thu gom rác sau đó còn được thanh toán một khoản tiền bổ sung thông qua ngân sách quản lý lò đốt [6].

Bên cạnh những người thu gom rác, còn có khoảng 13.000 người làm công tác vệ sinh môi trường của thành phố. Tuy nhiên, chỉ có 10% trong số này được chính quyền tuyển dụng và trả lương. Phần còn lại được thuê và trả lương bởi các hiệp hội tại địa phương. Tùy vào khu vực dân cư, mà các khoản thanh toán hàng tháng cho dịch vụ thu gom rác thải và vệ sinh đường phố cũng khác nhau. Chi phí này rơi vào khoảng 0,90 USD/hộ dân cho các hộ gia đình có thu nhập cao và 0,45 USD/hộ dân cho các hộ gia đình có thu nhập thấp.

Ngoài ra, cần phải nói đến vai trò của chính quyền và các cơ quan quản lý: (1) chính quyền thành phố khuyến khích và hỗ trợ những người thu gom rác thành lập các hợp tác xã; (2) chính quyền tổ chức đào tạo để tăng năng suất, nghiệp

vụ chuyên môn cho công nhân xử lý chất thải khu vực phi chính thức.

Sự thành công tại Surabaya cho thấy ba điều kiện tiên quyết để công tác quản lý CTRSH đạt hiệu quả: (1) ưu tiên cải thiện điều kiện của người nghèo tại các đô thị; (2) sự sẵn sàng của chính quyền trong việc thừa nhận và tạo điều kiện thuận lợi cho việc hiện thực hóa những đóng góp tiềm năng của người dân vào sự phát triển đô thị; (3) cam kết của các bên liên quan về quản lý CTRSH để đạt được mục tiêu chung bảo vệ và cải thiện môi trường sống.

3.3. Vấn đề xã hội hóa quản lý CTRSH tại Việt Nam

3.3.1. Cơ hội thực hiện công tác xã hội hóa dịch vụ CTRSH ở Việt Nam

Tại Việt Nam, xã hội hoá công tác BVMT là chủ trương, định hướng chiến lược lớn, lâu dài của Đảng và Nhà nước, góp phần huy động các nguồn lực trong xã hội cũng như ban hành các chính sách, cơ chế, các điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của cộng đồng cho các hoạt động BVMT.

Thực tế cho thấy, chủ trương xã hội hoá công tác thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH (gọi tắt là dịch vụ CTRSH) là phù hợp để giải quyết vấn đề môi trường đặc biệt là ở các địa phương. Hiện nay, các hoạt động dịch vụ CTRSH chủ yếu do các công ty môi trường đô thị đảm nhiệm; trừ một số ít đô thị có sự tham gia của cộng đồng nhưng chủ yếu là thu gom, vận chuyển. Như vậy, công tác quản lý CTRSH hiện nay đang sử dụng nguồn tài chính rất lớn từ ngân sách nhà nước, đặc biệt là công tác xử lý và tiêu huỷ chất thải sinh hoạt. Khi hoạt động quản lý CTRSH được xã hội hoá sẽ đem lại nhiều lợi ích như:

(1) Nguồn lực về con người và vật chất được thu hút, công tác quản lý chất thải sẽ có điều kiện phát triển, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước; tham gia giải quyết những khâu còn

bất cập trong quản lý mà Nhà nước chưa có đủ điều kiện và khả năng làm tốt;

(2) Khi việc cung ứng dịch vụ hạ tầng cho quản lý chất thải được xã hội hoá sẽ nâng cao hiệu quả đầu tư xây dựng, vận hành và khai thác, hạn chế được thất thoát trong đầu tư xây dựng và cải thiện được chất lượng dịch vụ;

(3) Tạo được sự năng động của xã hội trong quản lý chất thải, tăng cường tính tự lực và tính chủ động của cộng đồng, cùng nhau giải quyết các vấn đề môi trường xảy ra hàng ngày tại địa phương;

(4) Tạo cơ hội việc làm, giảm bớt tỉ lệ thất nghiệp ở địa phương;

(5) Tạo môi trường xanh, sạch, đẹp mà mọi người dân đều được hưởng lợi, giảm thiểu các nguy cơ về tai biến: hoá, lý, sinh, do chất thải gây ra.

Thực tế cho thấy, nhiều công việc không thể dựa hoàn toàn vào Nhà nước mà phải huy động thêm lực lượng cộng đồng tham gia mới đạt hiệu quả cao. Việc xã hội hoá nhằm huy động cộng đồng dân cư tích cực tham gia vào các hoạt động công ích, góp phần hạn chế các tệ nạn tham nhũng, quan liêu. Đặc biệt, thông qua các hoạt động này giúp người dân thấy được vai trò và trách nhiệm của mình đối với môi trường, qua đó tạo ra những chuyển biến tích cực về thói quen và nếp sống thân thiện với môi trường.

Về mặt thể chế, trên cơ sở nhận diện những bất cập xảy ra trong công tác xã hội hóa dịch vụ thu gom và xử lý CTRSH; việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật được Đảng và Nhà nước rất quan tâm, từng bước hoàn thiện.

Quyết định 491/QĐ-TTg ngày 07 tháng 05 năm 2018 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050, trong đó nêu quan điểm “Quản lý tổng hợp chất thải rắn là trách nhiệm chung của

toàn xã hội, trong đó Nhà nước có vai trò chủ đạo, được thực hiện trên cơ sở tăng cường đầu tư, đẩy mạnh xã hội hóa, huy động tối đa mọi nguồn lực, đáp ứng nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”; theo đó các tổ chức, cá nhân phát sinh chất thải, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường có trách nhiệm đóng góp kinh phí, khắc phục, bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật”.

Một hệ thống nguyên tắc cơ bản trong chính sách, pháp luật cho CTRSH đã được xây dựng từ Luật BVMT 2005 được coi là một trong những thành tựu đầu tiên của hệ thống pháp luật về quản lý CTRSH; quy định nhiều hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm, tự chung gắn liền với cách hiểu về chủ thể gây ô nhiễm, đó là tiền phải trả cho việc khai thác tài nguyên hay tiền phải trả cho việc phát thải vào môi trường, sử dụng một số dịch vụ môi trường. Mới nhất, tại Luật BVMT 2020, mô hình này đã được hoàn thiện, bổ sung dựa trên các vấn đề thực tế đã phát sinh. Hiện nay, các cấp, ngành liên quan vẫn đang tập trung hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật và cơ chế chính sách về đẩy mạnh xây dựng các mô hình xã hội hóa trong công tác thu gom, vận chuyển, lưu giữ và xử lý chất thải rắn sinh hoạt từ đô thị đến các vùng nông thôn [9].

3.3.2. Thách thức trong công tác xã hội hóa dịch vụ CTRSH ở Việt Nam

Mặc dù chính phủ đã quan tâm và chú trọng tới chính sách “người gây ô nhiễm phải trả tiền”, đồng thời bỏ bớt gánh nặng bao cấp cho ngân sách. Tuy nhiên, phần lớn công tác thu gom và xử lý CTRSH ở Việt Nam vẫn dựa chủ yếu vào ngân sách Nhà nước. Ở nhiều địa phương, 80% ngân sách môi trường sử dụng cho vận chuyển, xử lý rác thải, dẫn đến không còn kinh phí cho các vấn đề môi trường khác [7]. Ví dụ, tại Hà Nội hiện mới thu gom được khoảng 85% CTRSH, còn các khu vực nông

thôn ngoại thành việc thu gom CTRSH mới được khoảng 40 - 50%. Việc xử lý đa phần là chôn lấp, tiềm ẩn nhiều nguy cơ gây ô nhiễm môi trường [8].

Một số khó khăn về cơ chế, chính sách như đối tượng nào được tiếp cận các chính sách ưu đãi, hỗ trợ về vốn đầu tư còn hạn chế. Ngoài ra, các quy định lập và triển khai các dự án liên quan đến dịch vụ CTRSH còn nhiều bất cập trong việc xác định vị trí, địa điểm xây dựng, thiếu các yếu tố liên kết vùng. Các quy định liên quan đến dịch vụ CTRSH còn chồng chéo, chưa đồng bộ.

Thực tế ở các nước trên thế giới đã chỉ ra, không thể giải quyết triệt để vấn đề CTRSH nếu chỉ áp dụng riêng lẻ khu vực công, khu vực tư nhân chính thức, khu vực tư nhân phi chính thức hoặc các tổ chức phi chính phủ. Thay vào đó, việc phát triển các hệ thống quản lý CTRSH hiệu quả và bền vững đòi hỏi sự phát triển quan hệ đối tác giữa tất cả các bên liên quan nói trên.

Có nhiều lý do dẫn đến làm giảm khả năng phát triển quan hệ giữa khu vực công và các khu vực tư nhân, trong đó đặc biệt là xung đột lợi ích giữa các khu vực tư nhân. Mặc dù đã có các cơ chế chính sách ưu đãi, hỗ trợ về vốn đầu tư, hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm sau xử lý; tuy nhiên, việc hướng dẫn triển khai còn thiếu và chưa kịp thời, cụ thể; nên các quy định này chưa đi vào cuộc sống, số dự án xử lý chất thải rắn được vay vốn từ các nguồn vốn ưu đãi là rất ít. Các cơ chế cụ thể về ưu đãi cho các hoạt động tái chế, tái sử dụng chất thải, tận thu năng lượng từ quá trình xử lý CTRSH còn thiếu và chưa đồng bộ.

Còn thiếu mô hình quản lý CTRSH hiệu quả, minh bạch và phù hợp với thực tiễn, đồng thời, cơ chế báo cáo, giám sát thực hiện còn hạn chế. Do chưa có các cơ chế ưu đãi, thu hút đầu tư phù hợp nên hầu hết công tác thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH đô thị do các Công ty Môi

trường đô thị thực hiện. Mô hình quản lý CTRSH khu vực nông thôn cũng như nguồn lực thực hiện chưa được quan tâm đầu tư thích đáng, chủ yếu do chính quyền cấp xã, cộng đồng tự tổ chức thực hiện ở quy mô nhỏ lẻ, thiếu trang thiết bị, cơ sở vật chất và con người thực hiện.

Ngoài ra, nguồn vốn đầu tư và kinh phí thu gom, vận chuyển và xử lý CTR, đặc biệt là CTRSH hầu hết từ ngân sách Nhà nước, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế. Huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách còn khó khăn, các nhà đầu tư chưa thực sự quan tâm đến lĩnh vực này do lợi nhuận thấp, rủi ro cao. Nguồn thu chính là phí vệ sinh và ngân sách Nhà nước bù đắp nên việc kêu gọi xã hội hóa đầu tư trong lĩnh vực quản lý CTRSH còn nhiều hạn chế, đặc biệt là khu vực nông thôn, nơi mà nguồn kinh phí cho công tác này còn thiếu.

3.3.3. Đề xuất giải pháp cho công tác xã hội hóa quản lý CTRSH tại Việt Nam

Từ những kinh nghiệm của một số nước trong khu vực và trên thế giới và hiện trạng thực hiện xã hội hóa dịch vụ CTRSH ở Việt Nam, có bốn yếu tố quan trọng mà Việt Nam có thể xem xét, cải thiện nỗ lực huy động nguồn lực trong vấn đề xã hội hóa công tác quản lý CTRSH:

(1) Về cơ chế chính sách

Các quyết định, chính sách, chiến lược liên quan đến việc khuyến khích sự tham gia đầu tư nguồn vốn từ xã hội cần sát với thực tế. Từ đó mới thực sự hiện thực hoá công tác xã hội hoá dịch vụ CTRSH. Với các chính sách được yêu cầu liên quan đến việc liệu các dịch vụ CTRSH cần được đảm bảo rằng: (i) do người sử dụng tự chi trả hoặc được hỗ trợ một phần từ quỹ công hay không; (ii) tất cả người dùng đều chịu chi phí như nhau hoặc được trợ cấp chéo giữa những người dùng khi những người có khả năng chi trả cao hơn sẽ chịu một tỷ lệ chi phí lớn hơn những người có ít khả năng chi trả; và (iii) chi phí có

được trợ cấp công khai bởi cơ quan trung ương hoặc địa phương.

Ngoài ra, các khu vực tư nhân tham gia thu gom và xử lý CTRSH phải có khả năng tiếp cận thị trường thông qua các quy trình cạnh tranh mở. Tất cả các bên liên quan phải cam kết về trách nhiệm giải trình và minh bạch tài chính.

(2) Xác định và thu hồi chi phí đầu tư, thu gom và xử lý CTRSH

Hiện nay thiếu các đánh giá chi tiết và cần trọng về chi phí và các kế hoạch để thu hồi chi phí cho các dự án đầu tư xử lý CTRSH. Cần phải có những đánh giá cẩn thận xác định chính xác chi phí đầu tư và tỷ lệ khấu hao thực tế, chi phí hoạt động, hiệu quả hoạt động; chi phí trước và sau khi hoạt động (ví dụ: chi phí trước và sau khi đóng cửa bãi chôn lấp).

Ngoài ra, cần chú ý không chỉ các yêu cầu tổng thể về vốn và tài chính hoạt động, mà còn cả các dòng tiền thu được từ các dịch vụ CTRSH.

(3) Sự hợp tác theo định hướng dịch vụ giữa các cơ quan quản lý và các bên liên quan trong quản lý CTRSH

Một thách thức lớn để nâng cao công tác quản lý CTRSH là sự kết hợp hiệu quả giữa các bên liên quan khác nhau bao gồm khu vực công với các khu vực tư nhân (chính thức, không chính thức, các tổ chức phi chính phủ). Cho dù khu vực tư nhân có cam kết khi đầu tư thực hiện đầy đủ các dịch vụ CTRSH, thì khu vực công phải có trách nhiệm giám sát chất lượng của các dịch vụ được cung cấp để đảm bảo rằng các dịch vụ tương xứng với nhu cầu và mong đợi của người dân. Do đó, sự hợp tác theo định hướng dịch vụ giữa các cơ quan công quyền và các bên liên quan là một mối quan hệ khăng khít và cần thiết.

Các chương trình cải thiện dịch vụ CTRSH đòi hỏi sự tham vấn từ tất cả các bên liên quan, bao gồm khu vực công và khu vực tư nhân. Cần ưu tiên cho chính cộng đồng chủ động đề xuất,

thực hiện theo các hướng dẫn nhất định của nhà nước. Đối với cộng đồng dân cư, các quy định về BVMT tốt nhất được ghi nhận bởi chính cộng đồng dưới hình thức hương ước, quy ước... Từ đó, khả năng thực hiện các hoạt động tự giác BVMT của các thành viên cũng như sự giám sát của cộng đồng đối với các hành vi liên quan đến BVMT sẽ tốt hơn.

(4) Lựa chọn các công nghệ quản lý CTRSH bền vững và hợp lý

Hầu hết công nghệ xử lý CTRSH nhập khẩu không phù hợp với đặc thù CTRSH tại Việt Nam (chưa được phân loại tại nguồn, nhiệt trị thấp, độ ẩm của không khí cao...). Thiết bị, công nghệ xử lý CTRSH chế tạo trong nước chưa đồng bộ, chưa hoàn thiện, nên chưa thể phổ biến và nhân rộng. Trong khi đó, Nhà nước chưa có định hướng về sử dụng công nghệ rõ ràng, chưa có tiêu chí lựa chọn thiết bị, công nghệ phù hợp.

Vì vậy, để đạt mục đích chuyển đổi mô hình quản lý CTRSH truyền thống sang hiện đại, thì việc thay thế công nghệ đóng vai trò rất quan trọng. Tuy nhiên, các yếu tố như nguồn lực tài chính, trình độ kỹ thuật, trình độ quản lý và thể chế cần thiết để thiết lập và vận hành các đổi mới công nghệ hiện đại phải được cân nhắc phù hợp, tạo ra sự cân bằng thích hợp giữa sự thay đổi nhanh chóng của phương thức xử lý CTRSH mới với nguồn lực hiện tại của Việt Nam.

4. Kết luận

Việc khuyến khích xã hội hóa trong BVMT, quản lý CTRSH đã cho thấy rằng đây là xu hướng tất yếu đối với thế giới. Các mô hình xã hội hóa áp dụng cho thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH đem đến tiềm năng giải quyết thách thức gia tăng lượng CTRSH và gánh nặng cho ngân sách công.

Tuy đã có những bước tiến đáng kể trong công tác xã hội hóa dịch vụ CTRSH tại Việt Nam, nhưng hiệu quả chưa đáp ứng đầy đủ

những yêu cầu của thực tiễn và xã hội, chưa theo kịp tốc độ tăng trưởng kinh tế.

Dựa trên phân tích kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn trong nước; để thực hiện hiệu quả xã hội hóa quản lý CTRSH, trước hết Việt Nam cần phải hoàn thiện cơ chế, chính sách kêu gọi đầu tư; cần khuyến khích xã hội hóa và có kế hoạch

thực hiện với lộ trình cụ thể; cần thực hiện các giải pháp có lộ trình hoàn chỉnh, cũng như đòi hỏi sự đầu tư xứng đáng nguồn lực từ Nhà nước và xã hội nhằm giải quyết những vấn đề môi trường bức xúc, từng bước nâng cao chất lượng sống của người dân và hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững.

Bài báo là sản phẩm của nhiệm vụ cấp Bộ “Khảo sát hiện trạng và đề xuất giải pháp thực hiện xã hội hóa công tác thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn tại khu vực nông thôn” (từ nguồn kinh phí sự nghiệp bảo vệ môi trường) do Viện Địa lý nhân văn chủ trì, TS. Nguyễn Song Tùng làm chủ nhiệm.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Serageldin, I., Barrett, R., Martin-Brown, J., (1995), *The Business of Sustainable Cities: Public-private Partnerships for Creative Technical and Institutional Solutions*. World Bank Publications.
2. Memon, M.A., J. Mater. (2010), *Integrated solid waste management based on the 3R approach*. *Cycles Waste Manag.* 12, 30–40. <https://doi.org/10.1007/s10163-009-0274-0>
3. Liu, A., Ren, F., Lin, W.Y., Wang, J.-Y., (2015), *A review of municipal solid waste environmental standards with a focus on incinerator residues*. *Int. J. Sustain. Built Environ.* 4, 165–188. <https://doi.org/10.1016/j.ijbsbe.2015.11.002>
4. D. Hoornweg, et al. (2005), *Waste Management in China: Issues and Recommendations*. East Asia Infrastructure Department, World Bank.
5. Báo cáo: Kinh nghiệm quốc tế trong quản lý môi trường. Xem tại: https://thongtinphapluatdansu.edu.vn/wpcontent/uploads/2020/06/kinh_nghiem_quoc_te_ve_QLMT-1-1.pdf; truy cập ngày 06/1/2021.
6. Taylor, D.C. (1999). *Mobilizing resources to collect municipal solid waste: illustrative East Asian case studies*, *Waster Manag. Res.* 17, 263–274.
7. Thanh, N.P., Matsui, Y. (2011), *Municipal solid waste management in Vietnam: status and the strategic actions*, *Int J Env. Res* 5, 285–296.
8. Trinh, L.T.K., Hu, A.H., Pham Phu, S.T. (2021), *Situation, Challenges, and Solutions of Policy Implementation on Municipal Waste Management in Vietnam toward Sustainability*, *Sustainability* 13, 3517. <https://doi.org/10.3390/su13063517>
9. Minh Hà (2019), *Quản lý và xử lý chất thải rắn ở Việt Nam: Bài học kinh nghiệm từ các nước phát triển*, Tạp chí Con số và Sự kiện, số tháng 6/2019.

Thông tin tác giả:

Phùng Ngọc Bảo Anh, Nguyễn Song Tùng - Viện Địa lý nhân văn
Địa chỉ: Số 1 Liễu Giai, Ba Đình, Hà Nội
Email: pnbaoanh192@gmail.com
Điện thoại: 0903404179

Nhật ký tòa soạn

Ngày nhận bài: 20/10/2021
Biên tập: 11/2021