TỔNG LUẬN 10-2017

PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ XANH Ở ĐÔNG NAM Á

MỤC LỤC

Lời nói đầu 2

I. Nhu cầu phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á

1.1. Vai trò của phát triển đô thị xanh đối với nền kinh tế quốc gia 4

1.2. Thách thức về hạ tầng và môi trường của quá trình đô thị hóa nhanh và tăng trưởng kinh tế 6

1.3. Thách thức xã hội tác động lâu dài đến kinh tế và môi trường 11

II. Nắm bắt các cơ hội chưa được khai thác: Chính sách phát triển đô thị xanh

2.1. Cơ hội phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á 13

2.2. Đánh giá chính sách và khuyến nghị theo lĩnh vực 15

2.3. Cách tiếp cận chính sách liên ngành 25

III. Đòn bẩy quản lý cho phép phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á

3.1. Tăng cường điều phối chính sách theo chiều dọc giữa các chính quyền địa phương, vùng và quốc gia. 33

3.2. Nhu cầu về các chính sách phát triển đô thị xanh 37

3.3. Nâng cao năng lực xây dựng và thu thập dữ liệu về phát triển đô thị xanh 49

3.4. Huy động cộng đồng địa phương và tăng cường năng lực nghiên cứu để thúc đẩy phát triển đô thị xanh 52

Kết luận 54

LỜI NÓI ĐẦU

Khu vực Đông Nam Á hiện đang trải qua giai đoạn tăng trưởng kinh tế nhanh và dân số tăng mạnh. Tốc độ đô thị hóa của các nước ASEAN-5 đã tăng từ 29,5% năm 1980 lên 51,4% năm 2015 và dự kiến sẽ đạt 67,7% vào năm 2050. Tổng sản phẩm quốc nội (GDP) đã nâng từ 8.500 USD năm 1985 lên 24.800 USD vào năm 2015. Tuy nhiên, mức tăng trưởng GDP khả quan này bị cản trở bởi hiệu quả môi trường kém và bất bình đẳng xã hội mở rộng. Phát triển nhanh đã đặt ra một số thách thức về môi trường và hạ tầng cho các thành phố như phát triển đô thị thiếu kiểm soát và mất tài sản thiên nhiên như rừng ngập mặn, ô nhiễm không khí, gia tăng lượng chất thải rắn đô thị cũng như căng thẳng về nước. Ngoài ra, các quốc gia Đông Nam Á còn bị ảnh hưởng bởi sự gia tăng số lượng thiên tai chủ yếu là lũ lụt, bão và động đất từ 13 vụ năm 1970 lên 41 vụ năm 2014. Tần suất và tác động của thiên tai sẽ mạnh hơn trong tương lai do các ảnh hưởng kết hợp của biến đổi khí hậu, đô thị hoá và những thay đổi kinh tế - xã hội.

Dù các đô thị Đông Nam Á chịu sự tác động của những thách thức kinh tế, hạ tầng, môi trường và xã hội, nhưng chính tốc độ phát triển nhanh lại mở ra cơ hội để các thành phố chuyển sang mô hình phát triển đô thị xanh. Nhiều lĩnh vực triển vọng có thể thúc đẩy phát triển đô thị xanh, đặc biệt là sử dụng đất và giao thông, chất thải rắn, quản lý tài nguyên nước, xây dựng và các ngành công nghiệp và dịch vụ xanh. Tuy nhiên, cơ hội cho các đô thị Đông Nam Á chuyển đổi sang mô hình phát triển bền vững đang khép lại nhanh, do đó, cần hành động ngay để giảm tác động môi trường của quá trình tăng trưởng kinh tế và phát triển đô thị nhanh.

Việc nắm bắt cơ hội để chuyển đổi sang mô hình phát triển đô thị xanh sẽ giúp các quốc gia Đông Nam Á tránh những hậu quả do con đường phát triển thông thường gây ra. Khái niệm phát triển xanh trong trường hợp này chính là đòn bẩy cho sự phát triển bền vững của các đô thị Đông Nam Á thông qua nhấn mạnh đến sự tồn tại và lợi ích chung giữa hiệu quả kinh tế và môi trường. Tuy nhiên, khái niệm này cần được thích ứng theo bối cảnh địa phương, do sự khác nhau về tỷ lệ thất nghiệp, khoảng cách tăng trưởng kinh tế rộng và hạ tầng giữa các đô thị Đông Nam Á. Vì thế, việc đưa ra những khuyến nghị chính sách giúp các đô thị Đông Nam Á phát triển đô thị xanh là rất cần thiết.

Để cung cấp thêm thông tin cho độc giả về vấn đề này, Cục Thông tin Khoa học và Công nghệ quốc gia biên soạn Tổng luận: "***Phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á***" với các nội dung liên quan đến nhu cầu và chính sách, cũng như đòn bẩy cho phát triển đô thị xanh của các đô thị trong khu vực này.

Xin trân trọng giới thiệu.

CỤC THÔNG TIN KHOA HỌC VÀ
CÔNG NGHỆ QUỐC GIA

CÁC CHỮ VIẾT TẮT

3R	Giảm thiểu, tái chế và tái sử dụng
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
BOD	Nhu cầu oxy sinh hóa
BRT	BRT
CNTT&TT	Công nghệ thông tin và truyền thông
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
IRDA	Cơ quan Phát triển Vùng Iskandar
MCDCB	Ban Điều phối phát triển Metro Cebu
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
ODF	Tài chính phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
OOF	Dòng vốn chính thức khác

I. Nhu cầu phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á

1.1. Vai trò của phát triển đô thị xanh đối với nền kinh tế quốc gia

Trong chiến lược phát triển xanh năm 2011 của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), phát triển xanh được định nghĩa là phương thức "thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế, trong khi vẫn đảm bảo rằng tài sản thiên nhiên tiếp tục cung cấp tài nguyên và dịch vụ môi trường để mang lại cuộc sống ấm no hạnh phúc cho con người. Để đạt được mục tiêu này, cần xúc tác đầu tư và đổi mới sáng tạo để đẩy mạnh phát triển bền vững và làm tăng các cơ hội kinh tế mới".

Sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách đến phát triển xanh đã dẫn đến yêu cầu thông tin về các chính sách thực sự thúc đẩy phát triển đô thị xanh. Trước đòi hỏi này, năm 2013, OECD đã đưa ra định nghĩa phát triển đô thị xanh là phương tiện thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế thông qua các hoạt động đô thị để giảm thiểu tác động xấu đến môi trường, tài nguyên thiên nhiên và các dịch vụ môi trường. "Xanh" trong phát triển đô thị xanh là phương thức phát triển đô thị thông qua các hoạt động đô thị (bao gồm các chính sách và chương trình phát triển đô thị) để giảm ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường như gây ô nhiễm không khí và phát thải CO_2 hoặc giảm tiêu thụ tài nguyên thiên nhiên và dịch vụ môi trường như nước, năng lượng và đất chưa khai thác.

Đẩy mạnh phát triển đô thị xanh là nội dung quan trọng vì các đô thị giữ vai trò to lớn mang lại hiệu quả kinh tế và môi trường cho các quốc gia và là động lực quan trọng thúc đẩy tăng trưởng quốc gia. Chỉ 2% khu vực OECD, chủ yếu là các khu đô thị lớn của OECD, đóng góp khoảng 1/3 tổng mức tăng trưởng GDP của khu vực. Nền kinh tế của 5 thành phố lớn ở Trung Quốc và Ấn Độ đóng góp gần 15% GDP của quốc gia. Tuy nhiên, các thành phố đang trải qua giai đoạn bùng nổ đô thị. Vào cuối thế kỷ này, tốc độ đô thị hóa trên toàn cầu dự kiến sẽ tăng khoảng 85% và tổng dân số thế giới ước tính đạt 10 tỷ người. Điều này sẽ làm tăng ảnh hưởng của các thành phố đến nền kinh tế thế giới, nhưng cũng hàm ý rằng những thách thức kinh tế, xã hội và môi trường sẽ lớn dần khi có sự xuất hiện thêm khoảng 5 tỷ dân đô thị trong những năm tới. Các thành phố tiêu thụ năng lượng và gây biến đổi khí hậu theo cách không giống nhau. Ước tính, các thành phố sử dụng 67% năng lượng toàn cầu và gây 71% phát thải CO_2 trên toàn cầu là do năng lượng. Ngoài ra, ô nhiễm không khí, nước, tiêu thụ nước và đất và phát sinh chất thải rắn cũng là các vấn đề môi trường khác đang nổi cộm.

Tốc độ đô thị hóa và phát triển nhanh của các đô thị Đông Nam Á sẽ tiếp diễn trong những thập kỷ tới

Trong những thập kỷ gần đây, Đông Nam Á đã trải qua một trong những quá trình đô thị hoá năng động nhất thế giới. Trong khu vực này, ASEAN-5 gồm Inđônêxia, Malaixia, Philippin, Thái Lan và Việt Nam là các quốc gia chính thúc đẩy xu hướng này. Tốc độ đô thị hóa của các nước ASEAN-5 đã tăng từ 29,5% năm 1980 lên 51,4% năm 2015 và dự kiến sẽ đạt mức 67,7% vào năm 2050. Tổng dân số đô thị của các quốc gia ASEAN-5 đã nâng từ 79 triệu người năm 1980 lên 271 triệu người năm 2015 và đến năm 2050, dự kiến sẽ là 452 triệu người. Tốc độ tăng dân số tại các đô thị của ASEAN-5 là 472% trong giai đoạn 1980 - 2050, trong khi ở nông thôn chưa đến 2% và ở cấp quốc gia là 122%.

Các đô thị ASEAN-5 phần lớn có quy mô nhỏ. Năm 2015, khoảng 67,7% cư dân đô thị sinh sống tại các thành phố có quy mô chưa đến 500.000 người, trong khi chỉ có 8,6% dân số cư trú tại các thành phố trên 10 triệu dân. Hiện nay, trong ASEAN-5, chỉ có hai thành phố trên 10 triệu dân là Jakarta và Manila. Tuy nhiên, tỷ lệ dân sống ở các thành phố dưới 500.000 dân, đã giảm từ 69,2% năm 2000 xuống 67,11% năm 2015. Trái lại, các thành phố trên 10 triệu dân sẽ là nơi sinh sống của 14,5% tổng dân số đô thị.

Các thành phố là động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ ở Đông Nam Á

Các quốc gia ASEAN-5 cũng đã trải qua giai đoạn tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ: GDP bình quân đầu người đã tăng từ khoảng 8.500 USD năm 1985 lên 24.800 USD năm 2015 dù bị tác động của các cuộc khủng hoảng kinh tế năm 1997 và năm 2008. Ở Inđônêxia, Malaixia, Philippin, Thái Lan và Việt Nam, GDP bình quân đầu người ổn định ở mức 2.010 USD và tăng mỗi năm từ 3%-6% trong giai đoạn 2000-2015.

Tăng trưởng kinh tế đô thị ở Đông Nam Á đi kèm với tốc độ đô thị hoá nhanh trong những thập kỷ qua, là giai đoạn mà tất cả các quốc gia đã trải qua, nhưng giữa các nước ASEAN vẫn có sự khác biệt lớn về sự giàu có. Dù tất cả các nước ASEAN -5 được phân loại là quốc gia có thu nhập trung bình, nhưng ước tính thời gian cần để các quốc gia này trở thành nước thu nhập cao lại không giống nhau: ví dụ, trong kịch bản tốt nhất, Malaixia sẽ trở thành nước thu nhập cao vào năm 2021, trong khi đến năm 2054, Việt Nam mới đạt được vị trí này. Thái Lan, Inđônêxia và Philipin sẽ trở thành nước có thu nhập cao lần lượt vào các năm 2035, 2043 và 2048. Những khác biệt này có thể được quan sát thấy không chỉ giữa các quốc gia, mà cả giữa các thành phố. Ví dụ, GDP bình quân đầu người ở Malaixia cao gấp 4 lần Việt Nam. Người dân tại các thành phố lớn thường giàu hơn cư dân tại những khu vực khác của nước sở tại: GDP bình quân đầu người của các thành phố ASEAN-5 cao hơn GDP bình quân đầu người tại các nước tương ứng. Nhìn chung, giữa thủ đô và những thành phố khác có sự khác biệt lớn.

Tăng trưởng kinh tế được sự hỗ trợ của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và thương mại hàng hải gia tăng

Tăng trưởng kinh tế năng động tại các thành phố Đông Nam Á được thúc đẩy mạnh mẽ bởi FDI tăng và đặc biệt trở nên ấn tượng trong 15 năm qua: từ năm 2000 đến 2015, dòng vốn FDI trong ASEAN-5 tăng gần 10 lần, từ 5,4 tỷ USD lên 52 tỷ USD. Năm 2015, trong số các nước ASEAN-5, Inđônêxia nhận được nhiều FDI nhất với hơn 15 tỷ USD, nhưng lại sử dụng nguồn vốn này kém hiệu quả nhất, được thể hiện bằng tỷ lệ phần trăm GDP, với đóng góp của FDI cho GDP trung bình năm khoảng 2,2% trong giai đoạn 2000-2015. Trong khi, tỷ lệ này ở Việt Nam là 5,3% và Malaixia là 3,3%.

FDI chủ yếu hỗ trợ phát triển ngành công nghiệp chế tạo của quốc gia. Trong giai đoạn 2003-2014, ở Malaixia, khoảng 57% đầu tư mới được dành cho ngành công nghiệp chế tạo, trong khi ở Inđônêxia là 54%, Thái Lan 53%, Việt Nam 50% và Philipin 42%. Tại nhiều thành phố ASEAN-5, có thể thấy ảnh hưởng của ngành công nghiệp chế tạo: Ở Hải Phòng, năm 2015, khoảng 69% dự án FDI sử dụng 68% tổng số vốn đầu tư cho ngành công nghiệp này. Tại Iskandar Malaixia, năm 2003, ngành chế tạo sử dụng 35,6% tổng vốn đầu tư tích lũy (bao gồm vốn đầu tư nội địa) và ở Băng Cốc, các ngành

công nghiệp điện tử, chế biến thực phẩm, kim loại và dệt đã phát triển mạnh trong giai đoạn 1997-2007.

Tăng trưởng kinh tế và khả năng thu hút FDI của các thành phố Đông Nam Á là nhờ lượng lao động giá rẻ và dân số trẻ, sẽ tiếp tục tiếp thêm sức mạnh cho nền kinh tế trong những thập kỷ tới. Tại Bandung, Iskandar Malaixia và Metro Cebu, dân số trong độ tuổi từ 15-64 lần lượt chiếm 67%, 69% và 65%. Nguyên nhân chủ yếu là do dân số trẻ dưới 15 tuổi ở khu vực Đông Nam Á chiếm tỷ lệ cao: ví dụ, ở Bandung và Iskandar Malaixia, dân số trẻ lần lượt chiếm 29% và 27% tổng dân số. Tăng trưởng kinh tế cũng đi kèm với tỷ lệ thất nghiệp giảm: ở khu đô thị Bandung, trong giai đoạn 2004-2014, tỷ lệ thất nghiệp giảm từ 16% còn 8,5%.

Ở cấp thành phố, khu vực dịch vụ chiếm ưu thế và tỷ lệ GDP của khu vực này có xu hướng tăng tại các đô thị ASEAN-5. Ví dụ, ở Iskandar Malaixia, trong giai đoạn 2005-2013, khu vực dịch vụ tăng từ 50%-55% GDP; Ở Bandung, mức dao động từ 61%-69% cho giai đoạn 2002-2012, trong khi khu vực công nghiệp đã giảm từ 39% còn 31%.

1.2. Thách thức về hạ tầng và môi trường của quá trình đô thị hóa nhanh và tăng trưởng kinh tế

Các đô thị Đông Nam Á đang phải nỗ lực để kiểm soát tốc độ tăng dân số, dù quá trình đô thị hóa mang lại nhiều lợi ích. Tuy nhiên, khả năng cung cấp dịch vụ công, đặc biệt là hạ tầng đô thị, không theo kịp tốc độ đô thị hóa dẫn đến nhiều thách thức sẽ gây hậu quả kinh tế và môi trường lâu dài nếu không được giải quyết nhanh chóng. Những thách thức này đặc biệt cấp bách trong lĩnh vực giao thông và sử dụng đất, quản lý nước và chất thải rắn và nguy cơ biến đổi khí hậu.

Sự bành trướng của đô thị và cơ giới hóa đã gây tổn thất tài sản thiên nhiên và ô nhiễm không khí ở mức cao

Sự bành trướng của đô thị là một trong những hậu quả rõ nét nhất của quá trình đô thị hoá nhanh ở Đông Nam Á. Ở Iskandar, Malaixia, trong giai đoạn 2000-2010, diện tích đô thị đã tăng 53,5% (tăng 6,7%/năm) từ khoảng 271 km^2 lên 416 km^2. Ở Hải Phòng, diện tích đô thị đã tăng 23,5% trong cùng kỳ (1,1%/năm), từ 161 km^2 lên 179 km^2. Ở Metro Cebu là 31,3% (2,7%/năm) từ 122 km^2 đến 160 km^2. Hoạt động mở rộng đô thị chủ yếu diễn ra tại các khu vực ven đô. Do dân số tăng mạnh, nên mật độ dân cư cũng tăng từ 3.026 người/km^2 lên 3.115người/km^2 ở khu đô thị Iskandar Malaixia, từ 5.066 người/km^2 đến 6.144 người/ km^2 tại khu đô thị của Hải Phòng và từ 8.248 người/km^2 đến 9.442 người/km^2 tại khu đô thị Metro Cebu. Đây là thách thức lớn đối với các đô thị ở Đông Nam Á trong việc giảm thiểu tác động tiêu cực do sự bành trướng của đô thị, trong khi vẫn thích ứng với sự gia tăng dân số và các hoạt động kinh tế.

Việc mở rộng đô thị ở Đông Nam Á thường gây mất hoặc suy giảm tài sản thiên nhiên, đặc biệt là do sự phát triển của các khu định cư và hoạt động kinh tế trong những môi trường nhạy cảm (như các khu định cư dọc bờ biển và bờ sông, hoạt động hải cảng). Tại khu đô thị Băng Cốc (không bao gồm các tỉnh Samut Sakhon và Samut Prakan), khoảng 553 km^2 đất nông nghiệp bị thu hồi trong gian đoạn 2000 - 2010, trong khi đó khoảng 46 km^2 khu công nghiệp, 41 km^2 khu dân cư và 69 km^2 khu thương mại được

hình thành. Mất rừng ngập mặn và vùng đất ngập nước cũng như sự suy giảm của các dòng sông và thủy vực là những hậu quả phổ biến được quan sát thấy tại các đô thị Đông Nam Á, cụ thể là các đô thị ASEAN-5. Tại Iskandar Malaixia, rừng ngập mặn ven biển đã giảm khoảng 6,6% (9 km^2) trong giai đoạn 2005-2012. Cửa sông Sungai Pulai đã thu hẹp 50% diện tích và được nạo vét để xây dựng cảng Tanjung Pelepas nên có dấu hiệu phục hồi thấp. Ô nhiễm sông ngòi và các hoạt động kinh tế tại các cửa sông ở Iskandar Malaixia và Hải Phòng cũng đang đe doạ đến đa dạng sinh học.

Tăng dân số và sự bành trướng của đô thị phần nào gây ra hiện tượng cơ giới hóa tại các đô thị Đông Nam Á. Tại Băng Cốc, năm 2013, số lượng xe máy và xe bốn bánh tăng từ khoảng 6,7 triệu xe năm 2005 lên khoảng 11,1 triệu xe. Trong cùng thời kỳ, tại Bandung tăng từ khoảng từ 0,8 triệu xe lên 2,9 triệu xe. Tỷ lệ cơ giới hóa cũng gia tăng ở Băng Cốc, từ khoảng 1,2 xe/người năm 2005 lên 2 xe/người vào năm 2013 và ở Bangdung khoảng 0,4 xe/người đến 1,1 xe/người.

Song song với sự gia tăng tỷ lệ cơ giới hóa, phần lớn các đô thị Đông Nam Á đã thất bại trong việc cung cấp mạng lưới giao thông công cộng hiệu quả và rộng khắp. Sự phân chia phương thức vận tải công cộng ở Iskandar Malaixia ước tính rơi vào khoảng 15% năm 2010 và đến năm 2030 sẽ giảm còn 10% nếu hệ thống giao thông công cộng không được cải thiện. Ở Bandung, tỷ lệ này là 24% năm 2014; ở khu đô thị Băng Cốc là 43% nhưng dự kiến sẽ giảm còn 41% vào năm 2037 dù hiện mạng lưới đường sắt đô thị được mở rộng. Bên cạnh đó, nhiều đô thị Đông Nam Á đã phát triển hệ thống vận tải phi chính thức rộng khắp để bù đắp cho sự thiếu hụt của giao thông công cộng. Loại hình vận tải không chính thức này đặc biệt hữu ích đối với người dân đi làm trong thành phố, vì các mạng lưới giao thông công cộng hiện nay chỉ liên kết các khu vực trong phạm vi nhất định. Thiếu hệ thống giao thông công cộng hiệu quả và rộng khắp cũng là do sự bành trướng của đô thị và thiếu sự gắn kết giữa các thành phố, đặc biệt là các khu đô thị mới, là trở ngại cho sự phát triển bền vững của các hệ thống giao thông công cộng quy mô lớn.

Hậu quả trực tiếp do sự bùng nổ của đô thị, cơ giới hóa và ách tắc giao thông gây ảnh hưởng đến môi trường là tình trạng ô nhiễm không khí cao. Trên thực tế, tất cả các đô thị ASEAN-5 đều có nồng độ chất hạt (PM_{10} và $PM_{2.5}$) cao hơn tiêu chuẩn của WHO. Ví dụ, ở Bandung, năm 2014, tính trung bình nồng độ PM_{10} là 59 $\mu g/m^3$ và nồng độ $PM_{2.5}$ là 33 $\mu g/m^3$, trong khi các tiêu chuẩn do WHO đề ra với 2 loại chất hạt này là 20$\mu g/m^3$ và 10 $\mu g/m^3$. Nhiên liệu sử dụng cho xe cộ cũng góp phần làm đẩy nồng độ chất ô nhiễm không khí tại các đô thị Đông Nam Á lên mức cao, dù các nước ASEAN-5 đang nâng cấp dần các tiêu chuẩn về nhiên liệu.

Các đô thị Đông Nam Á đang phải đối mặt với khối lượng chất thải rắn gia tăng và được xử lý bằng phương pháp không bền vững

Sự phát triển của các đô thị Đông Nam Á đi kèm với sự gia tăng khối lượng chất thải rắn đô thị. Tại Băng Cốc, khối lượng chất thải rắn đô thị đã tăng từ 8.291 tấn/ngày năm 2005 lên 9.993 tấn/ngày năm 2013 (tăng 21%); Tại Khu đô thị Bandung tăng từ 4.320 tấn/ngày năm 2006 lên 7.661 tấn/ngày vào năm 2014 (tăng 77%). Xu hướng này sẽ tiếp diễn trong tương lai gần: khối lượng chất thải rắn đô thị tại Hải Phòng ước tính sẽ nâng

từ mức 1.348 tấn/ngày năm 2010 lên 3.054 tấn/ngày vào năm 2025; Ở Iskandar Malaixia trong cùng thời kỳ này, lượng chất thải sẽ tăng từ 1.836 tấn/ngày lên 4.322 tấn/ngày. Khối lượng chất thải rắn gia tăng không chỉ là do tình trạng bùng nổ dân số đô thị mà còn do thực tế xã hội ngày càng giàu hơn. Ví dụ, ở Băng Cốc, phát sinh chất thải rắn trên đầu người đã tăng từ 535 kg/năm năm 2005 lên 641 kg/năm năm 2013. Bên cạnh đó, khối lượng chất thải rắn công nghiệp và chất thải rắn nguy hại cũng gia tăng song hành. Tại Băng Cốc, khối lượng chất thải độc hại được thu gom hàng năm, tăng từ 4.593 tấn năm 2002 lên 9.866 tấn vào năm 2012.

Sự gia tăng nhanh khối lượng chất thải rắn đô thị đã đặt ra những thách thức lớn đối với chính quyền địa phương trong việc thu gom, quản lý và xử lý chất thải. Các dịch vụ thu gom chất thải thường không đến được với mọi người dân, đặc biệt là người dân sống trong các khu ổ chuột và chất thải không được thu gom gây ảnh hưởng xấu đến con người và môi trường. Chất thải phát sinh trong khu ổ chuột thường được xả trực tiếp xuống sông và kênh rạch. Hành động xả thải này không chỉ góp phần gây ô nhiễm môi trường của các dòng chảy và thủy vực, mà còn làm tăng nguy cơ dễ bị tổn thương do lũ lụt. Vấn đề nữa thường thấy tại các đô thị Đông Nam Á là phương pháp xử lý chất thải rắn đô thị. Chôn lấp là phương pháp xử lý được ưa chuộng tại hầu hết các thành phố này: ở Băng Cốc (87% tổng lượng chất thải), Bandung (69%), Hải Phòng (85%) và Metro Cebu (65%). Phương pháp tái chế không được áp dụng hoặc chỉ chiếm phần nhỏ trong số các phương pháp xử lý.

Sự phát triển nhanh của các thành phố Đông Nam Á đã làm tăng áp lực đến tài nguyên nước

Quản lý tài nguyên nước và nước thải cũng là thách thức lớn về hạ tầng, môi trường và xã hội mà các thành phố Đông Nam Á đang phải đối mặt, do hậu quả của sự bùng nổ dân số và tăng trưởng kinh tế. An ninh nước được OECD định nghĩa là khả năng kiểm soát tình trạng khan hiếm nước, lũ, ô nhiễm và khả năng phục hồi của hệ sinh thái nước ngọt - thực sự là mối quan tâm lớn của hầu hết các đô thị trong khu vực này. Đây là vấn đề phức tạp với nhiều thách thức. Trước hết, nhu cầu nước tại nhiều thành phố Đông Nam Á gia tăng: Ở Băng Cốc, mức tiêu thụ nước tăng từ 1,2 triệu m^3/ngày năm 2007 lên 1,4 triệu m^3/ngày năm 2015. Tại Metro Cebu, nhu cầu nước theo dự báo sẽ tăng gấp 3 lần từ khoảng 228.000 m^3/ngày năm 2013 lên khoảng 796.000 m^3/ngày vào năm 2050. Tại Khu đô thị Bandung, nhu cầu nước ước tính sẽ nâng từ 440.000 m^3/ngày năm 2010 lên 795.000 m^3/ngày năm 2018. Tiêu thụ nước bình quân đầu người của các thành phố này cũng tăng lên khi đời sống của người dân được cải thiện. Bên cạnh đó, thiếu nguồn nước dồi dào tại một số thành phố đã dẫn đến tình trạng căng thẳng và khan hiếm nước. Nhiều thành phố gặp khó khăn trong việc đáp ứng nhu cầu nước: Ở khu đô thị Bandung, năm 2010, chỉ có 75% nhu cầu nước được đáp ứng. Tại Metro Cebu, tình trạng khan hiếm nước thường xuyên xảy ra, ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống của người dân. Khai thác nước ngầm quá mức cũng đã gây ra hiện tượng lún đất (ở Băng Cốc) hoặc xâm nhập mặn tại các thành phố ven biển (Metro Cebu).

Áp lực đến tài nguyên nước và mối quan hệ kinh tế - xã hội giữa các đô thị Đông Nam Á càng trở nên mạnh mẽ do phạm vi bao phủ và chất lượng của hạ tầng cấp nước chưa đảm bảo. Tại một khu vực nhỏ của Metro Cebu, chỉ 56% dân số được kết nối với hệ

thống đường ống cấp nước. Ở quy mô của Metro Cebu, chỉ có 12,5% khối lượng nước uống và 49,9% nước dùng cho các mục đích khác được cung cấp qua đường ống nước. Tại Khu đô thị Bandung, 48,2% hộ gia đình được kết nối với mạng lưới đường ống cấp nước; nhưng ở khu vực ven đô, con số này giảm còn 8,9% hộ gia đình. Vòi nước công cộng, giếng nước (công cộng và hộ gia đình), nước đóng chai, mưa và nước ngọt là các nguồn cung cấp nước bổ sung (và ít bền vững hơn) tại các đô thị Đông Nam Á. Ngoài ra, chất lượng của hạ tầng đường ống cấp nước chưa được tối ưu: khối lượng nước thất thoát thường cao như ở Bandung và Iskandar Malaixia lần lượt là 38% và 25% do sự cố giữa khâu sản xuất và phân phối. Tuy nhiên, các thành phố Đông Nam Á đang nỗ lực để cải thiện hệ thống đường ống cấp nước và giảm thất thoát nước: tại Hải Phòng, nước thất thoát đã giảm từ 70% năm 1993 xuống còn 14% vào năm 2013; ở Băng Cốc giảm từ 42% năm 1998 xuống còn 27% năm 2012.

Ngoài ra, cơ sở hạ tầng vệ sinh môi trường nước cũng không tối ưu và không theo kịp tốc độ đô thị hóa. Hiện nay, Metro Cebu không có hệ thống thoát nước tập trung và không có nhà máy xử lý nước thải. Chỉ có 3,4% hộ gia đình xả thải nước đen (nghĩa là nước thải chứa chất thải của người) vào cống rãnh, trong khi 86% xả vào bể tự hoại và 10% xả vào hệ thống thoát nước, do đó, nước đen không được xử lý. Chỉ có 7% nước xám (nghĩa là nước thải không chứa chất thải của người) được đổ vào hệ thống cống rãnh, còn hầu hết xả vào hệ thống thoát nước không được xử lý (80%) hoặc vào bể tự hoại (13%). Ngoài ra, hầu hết nước thải trong bể tự hoại không được xử lý hiệu quả và ngấm vào đất và nước ngầm, do nhiều bể tự hoại không được xử lý bùn và ở trong điều kiện thô sơ. Tại Băng Cốc, chỉ có 46% nước thải được xử lý. Đây là sự cải tiến lớn vì từ năm 2000 chỉ có 2% khối lượng nước thải được xử lý. Sự gia tăng số lượng các ngành công nghiệp cũng làm gia tăng vấn đề về xử lý nước thải công nghiệp ở nhiều đô thị Đông Nam Á.

Nước thải chưa qua xử lý thường được đổ vào đất, hệ thống thoát nước, sông, kênh rạch hoặc biển, gây tổn hại đến các hệ sinh thái. Đặc biệt, chất lượng nước mặt trong các con sông và kênh rạch, được đo bằng nhu cầu oxy sinh hóa (BOD), là vấn đề môi trường nghiêm trọng. Tại Băng Cốc, 70% trong số 296 trạm quan trắc ở sông Chao Phraya và các kênh rạch cho thấy nước bị ô nhiễm ở mức trung bình (4-15 mg/L) và 17% trạm quan trắc phát hiện nước bị ô nhiễm nghiêm trọng (15-30 mg/L). Tại các khu vực có mật độ dân cư dày đặc ở trung tâm thành phố, hàm lượng BOD cao đến mức 3050 mg/L. Tại Cebu, BOD ở sông Butuanon gần đây đo được là 70 mg/L và tại Iskandar Malaixia, ở sông Segget là 62 mg/L. Tại Hải Phòng, BOD năm 2009 ở sông Cấm là 4,8 mg/L nhưng chưa đáp ứng được tiêu chuẩn môi trường quốc gia. Chất lượng nước mặt kém không chỉ đe dọa nghiêm trọng đến sức khoẻ của con người và các hệ sinh thái, mà sẽ làm suy thoái sông, hồ và bãi biển tự nhiên, là tài sản quan trọng để địa phương phát triển du lịch.

Nguy cơ biến đổi khí hậu đang ngày càng rõ nét tại các thành phố Đông Nam Á

Các thành phố Đông Nam Á tiêu thụ nhiều năng lượng và gia tăng phát khí thải nhà kính

Trong giai đoạn 2000-2013, nhu cầu năng lượng ở Đông Nam Á đã tăng 50% và dự báo sẽ tăng khoảng 80% trong giai đoạn 2013-2040 lên khoảng 1.070 triệu tấn dầu. Ngành điện là một yếu tố thúc đẩy tình trạng này: nhu cầu điện trong khu vực sẽ tăng gấp 3 lần trong giai đoạn 2013 - 2040 nâng từ 789 TWh lên 2.212 TWh. Tại khu đô thị Băng Cốc, tiêu thụ điện đã tăng từ 35.600 GWh năm 2002 lên 35.645 GWh vào năm 2015, chủ yếu là tăng ở các khu dân cư và khu thương mại. Tại Hải Phòng, tiêu thụ điện ước tính sẽ tăng từ 3.120 GWh năm 2013 lên 9.030 GWh vào năm 2020, chủ yếu là trong ngành công nghiệp. Ở cả hai thành phố này, mức tiêu thụ điện bình quân đầu người đều tăng: tại Băng Cốc từ 4.600 KWh/người/năm năm 2002 lên 5.900 KWh/người/năm năm 2013; và ở Hải Phòng từ 3.100 KWh/người/năm năm 2013 lên 7.200 KWh/người/năm vào năm 2020. Inđônêxia, Philippin và Việt Nam là ba nước dẫn đầu khu vực ASEAN-10 về nhu cầu điện tăng cao trong giai đoạn 2009-2030 tương ứng với việc cần thêm khoảng 993 TWh, 472 TWh và 347 TWh điện.

Sự phụ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch và tiêu thụ nhiều năng lượng tại các đô thị Đông Nam Á đã làm tăng phát thải khí nhà kính, đặc biệt là khí CO_2. Ở Việt Nam, phát thải cácbon của quốc gia đã tăng từ 103,8 triệu tấn năm 1994 lên 246,8 triệu tấn năm 2010 và đến năm 2030 dự báo sẽ lên đến 760,5 triệu tấn. Khí cácbon tăng chủ yếu là do ngành năng lượng với mức phát thải trong giai đoạn 1994-2010 nâng từ 25,6 triệu tấn lên 141,1 triệu tấn và đến năm 2030 sẽ là 648,5 triệu tấn. Tương tự, phát thải từ năng lượng ở Hải Phòng năm 2010 gây ra 13,2 triệu tấn CO_2 (76,9% tổng khí thải CO_2) và sẽ lên đến 49,6 triệu tấn CO_2 (79,2% tổng phát thải CO_2) vào năm 2020. Tại Johor Bahru và Pasir Gudang (Iskandar Malaixia), phát thải CO_2 từ năng lượng đã tăng từ 5 triệu tấn năm 2000 lên 18,5 triệu tấn năm 2012 và đến năm 2025 là 38,6 triệu tấn.

Phát thải CO_2 trên đầu người giữa các khu đô thị có một số điểm khác biệt. Trong khi năm 2013, Bandung phát thải khoảng 2,3 triệu tấn CO_2, tương đương với 0,8 tấn CO_2 bình quân đầu người, thì Hải Phòng thải khoảng 17,2 triệu tấn CO_2 năm 2010, tương đương với 8,7 tấn CO_2 bình quân đầu người. Ở Cebu là 2,1 tấn/người năm 2010 và Iskandar Malaixia 11,8 tấn/người năm 2015.

Các thành phố Đông Nam Á đối mặt với nguy cơ thiên tai cao do lũ lụt và bão

Các đô thị Đông Nam Á là nơi có nguy cơ cao xảy ra thiên tai và khả năng dễ bị tổn thương trước tác động của biến đổi khí hậu. Lũ lụt, bão và động đất là những loại thiên tai thường xảy ra trong khu vực này. Số lượng thiên tai hàng năm ở Đông Nam Á đã tăng từ 13 vụ năm 1970 lên 41 vụ năm 2014, đỉnh điểm là 66 vụ năm 2011. Trong giai đoạn này, tác động đến con người và thiệt hại kinh tế do thiên tai gây ra, đã lên đến mức báo động. Philippin, Thái Lan và Việt Nam là những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề của thảm họa. Vào năm 2011, một trận lụt lớn xảy ra đã gây thiệt hại kinh tế ước tính 23,9 tỷ USD chỉ riêng cho Băng Cốc và trong cả nước là 113,6 tỷ USD. 815 người chết và 13,6 triệu người bị ảnh hưởng do thiên tai.

Tần suất và tác động của lũ lụt và bão sẽ tăng lên trong tương lai do sự kết hợp các tác động của biến đổi khí hậu (như nước biển dâng), đô thị hóa và những thay đổi kinh tế-xã hội. Đông Nam Á có mật độ dân cư cao và khối lượng tài sản lớn. Trong kịch bản tính đến tác động của biến đổi khí hậu, sự sụt giảm và những thay đổi kinh tế - xã hội,

thì đến năm 2070, 15 thành phố châu Á, trong đó có 4 thành phố thuộc ASEAN-5, sẽ nằm trong top 20 thành phố có nhiều người phải chịu ảnh hưởng của lũ lụt nhất (Hồ Chí Minh, 9,2 triệu người; Băng Cốc, 5,1 triệu người; Hải Phòng, 4,7 triệu người; Jakarta, 2,2 triệu người). Bốn thành phố này cũng nằm trong top 20 thành phố có tỷ lệ dân số bị ảnh hưởng ở mức cao. Băng Cốc và Hồ Chí Minh sẽ nằm số 20 thành phố bị thiệt hại về vật chất nhiều nhất, lần lượt là 1,1 tỷ USD và 0,7 tỷ USD. Hải Phòng, Băng Cốc và Hồ Chí Minh sẽ nằm trong top 20 thành phố có sự gia tăng tỷ lệ thiệt hại về vật chất.

Nhiều yếu tố giải thích cho việc nhiều thành phố Đông Nam Á phải đối mặt nguy cơ thiên tai cao. Một số yếu tố có liên quan trực tiếp đến quá trình đô thị hoá và tăng trưởng kinh tế nhanh:

- Các thành phố Đông Nam Á có thể phải đối mặt với các sự kiện khí hậu và địa chất, đặc biệt là do tất cả các nước Đông Nam Á đều có mùa mưa. Lượng mưa trung bình năm ở Băng Cốc trong giai đoạn 1991-2013 là 1.710,6 mm (năm 2011 là 2.257,5 mm, khi lũ lụt nghiêm trọng xảy ra ở Thái Lan). Ở phía Đông Bắc Việt Nam, các thành phố lớn như Hải Phòng và Ninh Bình có thể bị ảnh hưởng của bão nhiều hơn vào năm 2050.
- Các thành phố Đông Nam Á phải đối mặt với thảm họa lũ lụt. Một số thành phố như Băng Cốc (nằm cao hơn mực nước biển gần 2m) và các thành phố ven biển nằm ở vị trí thấp dễ bị ảnh hưởng của lũ lụt. Tuy nhiên, một yếu tố tiếp xúc quan trọng là các mô hình định cư tại các đô thị Đông Nam Á. Ví dụ, ở Băng Cốc, Bandung và Metro Cebu, nhiều người định cư không chính thức sinh sống dọc bờ sông và kênh rạch dễ bị ngập lụt. Sự bành trướng của đô thị cũng thường phá hủy môi trường sống tự nhiên, đóng vai trò quan trọng trong việc rút nước cho dòng chảy và bảo vệ các thành phố khỏi thảm họa lũ lụt.
- Các thành phố Đông Nam Á có khả năng phải chịu nhiều ảnh hưởng xấu do thiên tai. Ví dụ, hạ tầng đô thị thường không đủ để đảm bảo khả năng phục hồi của các thành phố. Ở nhiều nơi, hạ tầng thoát nước đang thiếu hoặc không hoạt động tốt: ở Metro Cebu, ước tính khoảng 42,6% hộ gia đình không có hệ thống thoát nước trong khu phố và khoảng 21% hộ gia đình có hệ thống thoát nước nhưng trong tình trạng xập xệ. Hệ thống thoát nước đã được kiểm tra tại Metro Cebu cho thấy hơn 50% dòng chảy của hệ thống thoát nước chứa đầy bùn hoặc bị tắc do rác, thực trạng thường gặp ở các thành phố Đông Nam Á (bao gồm Băng Cốc và Bandung). Tài sản và người dân (đặc biệt là dân nghèo ở đô thị) cũng thiếu các cơ chế bảo hiểm hoặc đảm bảo an toàn khác và không được tiếp cận với hạ tầng đô thị tốt nên có nguy cơ cao bị ảnh hưởng bởi thiên tai.

1.3. Thách thức xã hội tác động lâu dài đến kinh tế và môi trường

Dù giảm nghèo, nhưng sự gia tăng bất bình đẳng và số lượng các khu nhà ổ chuột vẫn là những thách thức xã hội cấp bách tại các đô thị Đông Nam Á

Xu hướng giảm nghèo diễn ra tại các thành phố Đông Nam Á. Nhìn chung, tỷ lệ dân đô thị sống dưới chuẩn nghèo, đã giảm đáng kể: Ở Inđônêxia giảm từ 19,4% còn 8,3% trong giai đoạn 1999 - 2014, ở Thái Lan từ 22,3% xuống 9% trong giai đoạn 2000-

2012 và ở Việt Nam từ 35,2% còn 12% trong giai đoạn 2002-2013. Ở Hải Phòng, tỷ lệ hộ nghèo giảm từ 6,6% năm 2010 còn 1,5% năm 2015. Tại Bandung giảm từ 9,7% xuống 8% trong giai đoạn 2005-2012.

Tuy nhiên, các thành phố Đông Nam Á vẫn phải đối mặt với những thách thức xã hội to lớn, gây ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả môi trường và làm suy yếu tăng trưởng kinh tế về lâu dài nếu không được giải quyết ngay tức thì. Bất bình đẳng tại các thành phố Đông Nam Á gia tăng trong những năm gần đây: Trong Khu đô thị Bandung, hệ số Gini tăng từ 0,3 năm 2008 lên 0,4 vào năm 2014; Ở Jakarta từ 0,33 lên 0,43; Và tại Surabaya nâng từ 0,32 lên 0,39. Dù xu hướng này được quan sát thấy trên cả nước (hệ số Gini ở Inđônêxia tăng từ 0,35 lên 0,41 so với cùng kỳ), nhưng thể hiện rõ nét hơn tại các đô thị: hệ số Gini cao hơn tại khu đô thị Bandung (35%), Jakarta (30%), Surabaya (22%) và Yogyakarta (19%) so với mức trung bình ở Inđônêxia (17%). Chênh lệch về thu nhập gia tăng là trở ngại lớn cho tăng trưởng kinh tế và đe dọa sự phát triển toàn diện về lâu dài của các đô thị Đông Nam Á.

Ngoài ra, dù dân số sống trong các khu ổ chuột ở Đông Nam Á đã giảm từ 50% năm 1990 còn 31% năm 2010, nhưng bộ phận dân cư này vẫn ổn định hoặc tăng nhẹ do dân số đô thị tăng. Liên Hợp Quốc định nghĩa các khu nhà ổ chuột có đặc trưng là sự thiếu vắng của các dịch vụ cơ bản như nước uống được cải thiện và điều kiện vệ sinh phù hợp, cùng với tình trạng đất đai không đảm bảo, nhà ở không bền vững và quá tải. Tại Inđônêxia, dân trong các khu ổ chuột đô thị tăng nhẹ từ 28 triệu người năm 1990 lên 29 triệu người vào năm 2014; Ở Thái Lan tăng từ 5,5 triệu người năm 2005 lên 8,3 triệu người năm 2014. Năm 2013, tại Băng Cốc có 2.051 khu ổ chuột là nơi cư trú của khoảng 2,1 triệu người, chiếm gần ¼ tổng dân số đô thị. Ở Bandung khoảng 120.000 người sống trong các khu ổ chuột.

Nhiều cộng đồng dân cư đô thị ở Đông Nam Á, đặc biệt là người dân trong các khu ổ chuột, cũng "không được coi là bộ phận quan trọng" và không được đăng ký trong cơ sở dữ liệu chính thức. Hoạt động định cư của họ thậm chí không xuất hiện trên các bản đồ chính thức. Ví dụ, ở khu đô thị Băng Cốc, theo số liệu thống kê chính thức, năm 2014 có 10,6 triệu người được đăng ký, nhưng ước tính số dân trên thực tế rơi vào khoảng 14,6 triệu người. Bên cạnh đó, nhiều cư dân đô thị làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức: số người làm công việc tự do bên ngoài ngành nông nghiệp ở Inđônêxia (năm 2009), Philippin (2008), Thái Lan (2010) và Việt Nam (2009) lần lượt là khoảng 3,2 triệu, 15,2 triệu, 9,6 triệu và 17,2 triệu người. Tình trạng này gây khó khăn cho chính quyền địa phương và chính phủ trong việc đánh giá xu hướng đô thị hóa và tác động kinh tế và môi trường. Đối với những người định cư và lao động tự do, điều này đồng nghĩa với việc khó tiếp cận với các dịch vụ, hạ tầng, nhà ở, đất đai, các cơ hội kinh tế, lương hưu và các hình thức dịch vụ xã hội khác. Đối với các ngành xây dựng, công nghiệp và doanh nghiệp, sự không chính thức có thể gây tác động môi trường lớn hơn do không thực thi các quy định về môi trường.

Tuy nhiên, sự không chính thức không phải lúc nào cũng là gánh nặng đối với người dân đô thị, mà trong một số trường hợp lại là phương thức che giấu sự thất bại của chính quyền trong việc cung cấp dịch vụ công và hạ tầng đô thị đang phát triển nhanh ở Đông Nam Á. Trên thực tế, tại nhiều thành phố trong khu vực này, các mạng lưới giao

thông phi chính thức, các cộng đồng thu gom và tái chế chất thải tạm bợ và các hệ thống cấp nước phi chính thức đã xuất hiện khi thiếu các cấu trúc chính thức. Các dịch vụ phi chính thức này không chỉ phát triển trong các khu ổ chuột và khu định cư tạm bợ mà ở bất cứ nơi nào thiếu các dịch vụ công và hạ tầng.

Trình độ giáo dục và kỹ năng thấp có thể đẩy các nền kinh tế đô thị vào bẫy thu nhập trung bình

Trình độ học vấn và hiệu quả có thể làm suy yếu phát triển kinh tế lâu dài và quá trình chuyển đổi của các nền kinh tế đô thị ở Đông Nam Á. Điểm số từ Chương trình Đánh giá sinh viên quốc tế của OECD (PISA) cho thấy khu vực ASEAN có điểm số trung bình thấp hơn nhiều so với các nước OECD về môn toán, đọc và khoa học. Do mô hình tăng trưởng của các nền kinh tế Đông Nam Á đang dần chuyển từ phụ thuộc vào FDI và lao động giá rẻ sang tăng trưởng được định hướng bởi thị trường nội địa và ngành công nghiệp với mức lương cao hơn và giảm cạnh tranh về chi phí so với các nước kém phát triển, nên các nền kinh tế Đông Nam Á cần có những chiến lược hiệu quả để chuyển đổi từ nước có thu nhập trung bình thành nước thu nhập cao và để tránh rơi vào "bẫy thu nhập trung bình" như Braxin và Nam Phi. Để tiếp tục phát triển lâu dài, các thành phố phải tạo ra những hàng hoá và dịch vụ có giá trị gia tăng và được hỗ trợ bởi công nghệ cao. Do đó, việc đầu tư trang bị cho nguồn nhân lực tri thức, kỹ năng và đổi mới sáng tạo sẽ là điều quan trọng nhất. Trước mắt, đầu tư cho nhân lực cũng rất cần thiết để cải thiện khả năng duy trì và phát triển hạ tầng đô thị và nâng cao nhận thức về lợi ích của phát triển đô thị xanh.

II. Nắm bắt các cơ hội chưa được khai thác: Chính sách phát triển đô thị xanh

2.1. Các cơ hội phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á

Tiềm năng phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á và các công cụ chính sách có thể áp dụng cho sáu lĩnh vực sau: l) sử dụng đất và giao thông; 2) nhà ở và công trình; 3) năng lượng; 4) quản lý tài nguyên nước; 5) quản lý chất thải rắn; và 6) các ngành công nghiệp và dịch vụ xanh.

Sử dụng đất và giao thông

Sử dụng đất có cơ hội phát triển xanh vì chuyển đổi sử dụng đất tại các đô thị Đông Nam Á hiện đang diễn ra với tốc độ chưa từng có. Hiệu quả sử dụng đất đô thị sẽ quyết định khả năng tiếp cận của người dân với các dịch vụ và cơ hội việc làm tại địa phương, nhu cầu năng lượng và hiệu quả năng lượng của ngành giao thông và khả năng thành phố thích ứng với biến đổi khí hậu như ngăn chặn sự mở rộng của đô thị đến các khu vực dễ bị ảnh hưởng, cũng như bảo vệ đất canh tác và đa dạng sinh học tự nhiên. Sử dụng đất cũng ảnh hưởng trực tiếp đến tài chính công do nhu cầu duy trì hạ tầng hiện có hoặc xây dựng hạ tầng mới như đường sá, hạ tầng điện, nhà máy xử lý nước hoặc các hệ thống thoát nước. Tuy nhiên, các quốc gia Đông Nam Á cần hành động ngay vì các cơ hội trong lĩnh vực này đang khép lại nhanh.

Trong ngành giao thông cũng có nhiều cơ hội vì các đô thị Đông Nam Á đang phải đối mặt với xu hướng cơ giới hóa mạnh mẽ. Cải thiện các hệ thống giao thông công cộng

và đầu tư cho các phương tiện không gắn động cơ (như xe đạp) có tiềm năng lớn giảm khí thải cácbon và ô nhiễm không khí. Điều này không đồng nghĩa với việc người dân đô thị ở Đông Nam Á sẽ bị hạn chế sử dụng ô tô riêng, mà sẽ được cung cấp những lựa chọn thay thế tạo thuận lợi cho việc di chuyển. Hơn nữa, khi chính sách sử dụng đất được lồng ghép hợp lý vào chính sách giao thông có thể tạo sự điều phối thông qua định hướng phát triển đô thị dọc hành lang giao thông công cộng. Sự phát triển của giao thông công cộng cũng có thể tạo ra các ngành công nghiệp và dịch vụ mới.

Nhà ở và công trình

Nhu cầu đầu tư cho nhà ở do tốc độ đô thị hóa nhanh và gia tăng thu nhập ở châu Á, mở ra tiềm năng lớn cho phát triển đô thị xanh. Các chính sách nhà ở sẽ mở ra cơ hội cho các thành phố Đông Nam Á nâng cao chất lượng môi trường nhà ở và cải thiện sức khỏe của người dân. Bên cạnh đó, các chính sách này cũng cung cấp các lựa chọn về nhà ở phù hợp và tạo sự công bằng xã hội. Nhu cầu đầu tư xây dựng cao, đặc trưng cho nền kinh tế đang phát triển, là cơ hội quan trọng để thúc đẩy hiệu quả sử dụng năng lượng và tài nguyên, với mức tiêu thụ năng lượng và vật liệu ngày càng lớn và phát thải khí nhà kính mạnh từ các công trình. Sự kết hợp giữa chính sách về công trình với chính sách sử dụng đất cũng làm hạn chế khả năng dễ tổn thương trước nguy cơ như lũ lụt, sạt lở đất và động đất. Bên cạnh đó, việc nâng cấp các tòa nhà cũ nhằm tăng hiệu quả sử dụng năng lượng có thể tạo việc làm, dịch vụ mới và khuyến khích đổi mới.

Năng lượng

Năng lượng mở ra những cơ hội phát triển đô thị xanh còn chưa được khai thác. Dù việc đáp ứng nhu cầu năng lượng gia tăng là vấn đề cấp bách của nhiều quốc gia và các khung chính sách của các quốc gia có sự khác biệt, nhưng hầu hết chính phủ các nước đều muốn đa dạng hóa nguồn cung cấp năng lượng và tăng tỷ lệ các nguồn năng lượng tái tạo. Các thành phố có vị trí thuận lợi để hướng tới các chính sách năng lượng vì năng lượng đáp ứng 60% nhu cầu và gây ra 70% phát thải khí cácbon. Do thu nhập tăng thúc đẩy tiêu thụ nhiều năng lượng, nên vẫn có các cơ hội phát triển xanh để các thành phố khuyến khích sử dụng năng lượng hiệu quả và đẩy mạnh áp dụng các giải pháp năng lượng sạch.

Năng lượng tái tạo có tiềm năng lớn; Một nghiên cứu gần đây chứng minh các tấm pin mặt trời có thể đáp ứng 49% nhu cầu năng lượng cho các đô thị Đông Nam Á. Sản xuất năng lượng sạch tại đô thị có thể giảm phát thải khí nhà kính từ nhiên liệu hoá thạch truyền thống và tổn thất năng lượng trong truyền tải. Các nguồn năng lượng tái tạo cũng cho phép các lưới điện nhỏ dễ dàng kết nối hoặc ngắt khỏi lưới điện chính để đáp ứng nhu cầu của người dân hoặc ứng phó trong các trường hợp khẩn cấp.

Quản lý tài nguyên nước

Quản lý tài nguyên nước cũng là đòn bẩy quan trọng cho phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á do nhu cầu nước tăng mạnh. Tiêu thụ nước nhiều hơn trong quá trình đô thị hóa sẽ gây ra hiện tượng cạnh tranh gay gắt giữa các nhóm tiêu dùng nước khác nhau như ngành nông nghiệp, năng lượng, công nghiệp và người tiêu dùng trong nước. Không những thế, lũ lụt ngày càng nghiêm trọng liên tục diễn ra, đòi hỏi hành động quản lý tốt rủi ro về nước và bảo vệ nguồn nước khỏi ô nhiễm. Hơn nữa, đầu tư cho hạ tầng nước

không theo kịp tốc độ đô thị hóa nhanh. Vì vậy, các chính sách phát triển xanh trong lĩnh vực nước sẽ tạo cơ hội cho các đô thị Đông Nam Á khắc phục hạn chế trong quản lý tài nguyên nước, khuyến khích tạo việc làm, đổi mới và đầu tư cho hạ tầng nước.

Quản lý chất thải rắn

Sự gia tăng khối lượng chất thải đô thị là đặc trưng cho sự phát triển thịnh vượng của các nền kinh tế đô thị ở Đông Nam Á, do tiêu thụ vật liệu gia tăng. Dù các thành phố đang phải đối mặt với vấn đề về hiệu quả thu gom và xử lý lượng chất thải ngày càng tăng và giảm thiểu tác động môi trường của chất thải, nhưng đây cũng là cơ hội mà các đô thị Đông Nam Á chưa khai thác, chủ yếu là vì các thành phố vẫn đang sử dụng bãi chôn lấp để xử lý chất thải đô thị. Chất thải rắn gia tăng cũng là gánh nặng lớn cho ngân sách địa phương. Phát triển xanh cho phép các thành phố tiếp cận với chất thải như một "tài nguyên tiềm năng" để tạo việc làm cho cộng đồng người thu gom rác thải, thúc đẩy hoạt động tái chế chất thải và thu hồi năng lượng từ chất thải. Các công nghệ chuyển đổi chất thải thành năng lượng giúp các thành phố vừa sản xuất năng lượng và vừa giảm dư lượng chất thải cuối cùng sẽ được chôn lấp nếu không qua xử lý.

Các ngành công nghiệp và dịch vụ "xanh"

Cơ hội quan trọng để phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á cũng nằm trong nỗ lực làm cho các ngành công nghiệp và dịch vụ địa phương phát triển theo hướng xanh. Tăng trưởng kinh tế đô thị Đông Nam Á với tốc độ nhanh đã được định hướng bởi ngành công nghiệp chế tạo, dù ngành này vẫn đang phát thải khí nhà kính và các chất gây ô nhiễm khác ở mức cao. Các ngành công nghiệp phát triển theo hướng xanh cũng mở ra nhiều cơ hội cho ngành dịch vụ. Các dịch vụ chuyên biệt như tư vấn, đào tạo và xây dựng năng lực, nghiên cứu và phát triển, cũng như quan trắc và đánh giá, sẽ được phát triển để định hướng các ngành công nghiệp ít gây tác động xấu đến môi trường.

Nhìn chung, sử dụng đất và năng lượng là những lĩnh vực chính sách có thể thúc đẩy phát triển các lĩnh vực chính sách khác. Sử dụng đất bền vững có tính đến các yếu tố môi trường, phát triển được định hướng bởi chuyển tiếp, an ninh cư trú và tạo ra sự linh hoạt trong việc ứng phó với những thay đổi xã hội trong tương lai. Do đó, sử dụng đất là lĩnh vực trọng tâm và quan trọng mang lại lợi ích cho các đô thị Đông Nam Á. Về năng lượng, các đô thị có nhiều hoạt động để nâng cao hiệu quả năng lượng như giao thông, công trình, chất thải và ngành công nghiệp, ngoài việc góp phần vào sản xuất năng lượng sạch hơn.

2.2. Đánh giá chính sách và khuyến nghị theo lĩnh vực

Chú trọng đến giao thông đô thị trong chương trình nghị sự và kết hợp giao thông đô thị với sử dụng đất

Các đô thị Đông Nam Á có nhu cầu cấp thiết về tầm nhìn sử dụng đất dài hạn và cần một cơ chế hiệu quả để triển khai tầm nhìn đó. Thật vậy, quá trình chuyển đổi đất trồng (đất nông nghiệp và đất rừng) thành đất đô thị không thể thay đổi và có thể đặt ra những thách thức lớn về sử dụng đất, đe doạ các khu nông nghiệp và khu vực trồng rừng có khả năng hấp thụ cácbon và cần cho đa dạng sinh học. Thách thức mà các thành phố đang phải đối mặt, không chỉ là bảo vệ tài sản môi trường vì sự phát triển

thịnh vượng của đô thị, mà còn là tìm ra giải pháp tối ưu để thúc đẩy tiềm năng phát triển kinh tế lâu dài bằng cách cung cấp các lựa chọn sử dụng đất linh hoạt. Đây là tình trạng phổ biến không chỉ tại các thành phố Đông Nam Á mà cả với các nước OECD, đặc biệt trong việc đáp ứng nhu cầu nhà ở và các nhu cầu phát triển đô thị khác. Các quyết định sử dụng đất có xu hướng làm giảm nhu cầu ngắn hạn, thúc đẩy hoạt động sử dụng đất không hiệu quả. Ví dụ, xây dựng nhà ở tách rời các khu đô thị hiện đã được xây dựng và không được sử dụng phương tiện giao thông công cộng. Hạn chế về sử dụng đất gây khó khăn cho các nhà hoạch định chính sách. Ví dụ, Iskandar Malaixia là thành phố duy nhất đưa ra ranh giới phát triển đô thị nhằm tăng mật độ tại các trung tâm đô thị và tối ưu hóa việc sử dụng đất hỗn hợp. Quần đảo Cát Bà của Hải Phòng không chỉ là Khu Bảo tồn của thế giới đã được UNESCO công nhận mà còn là điểm thu hút du khách, bị đe doạ bởi tốc độ phát triển đô thị nhanh và ô nhiễm nước gây nguy hiểm cho đa dạng sinh học. Vì vậy, các đô thị Đông Nam Á cần tích lũy kinh nghiệm và kỹ năng chuyên môn trong việc lập quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt ở cấp đô thị để có thể sử dụng đất bền vững.

Ngoài ra, các chính sách giao thông đô thị bền vững cũng cần được nhấn mạnh hơn nữa trong chương trình nghị sự phát triển xanh và kết hợp với quy hoạch sử dụng đất. Mô hình di chuyển đường dài và phụ thuộc vào phương tiện cơ giới cá nhân như ô tô và xe máy ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả hoạt động của các đô thị Đông Nam Á. Tại Hải Phòng, năm 2009, xe máy chiếm 93% lượng xe lưu thông trong thành phố. Tình trạng này xem ra càng trầm trọng hơn do các hệ thống giao thông công cộng thiếu hiệu quả cùng với sự phụ thuộc vào các phương tiên cá nhân gây tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm không khí và ảnh hưởng xấu đến sức khỏe người dân. Việc tăng tối đa tiềm năng của những chiếc xe buýt mini không chính thức như Jeepneys (Philipin) và Angkots (Inđônêxia) là chính sách triển vọng. Dù các phương tiện này tạo thuận lợi cho việc đi lại ở đô thị và là một phần di sản văn hóa của thành phố, nhưng lại góp phần làm gia tăng phát thải khí nhà kính và các chất ô nhiễm. Nguyên nhân là do công tác bảo dưỡng kém và các phương tiện được sử dụng đã cũ. Việc đưa xe buýt mini trở thành một phần của hệ thống giao thông công cộng sẽ cần có sự giám sát chặt chẽ.

Một yếu tố nữa là đảm bảo hoạt động di chuyển không phụ thuộc vào các phương tiện cá nhân (đặc biệt là xe máy) bằng cách đẩy mạnh đầu tư cho giao thông công cộng. Đầu tư thấp và ít chú ý đến giao thông công cộng đã góp phần vào sự phụ thuộc và phát triển nhanh của phương tiện cơ giới cá nhân, làm tăng phát thải khí nhà kính và các chi phí kinh tế - xã hội khác. Các đô thị Đông Nam Á hiện có cơ hội phù hợp để đầu tư cho các hệ thống giao thông đô thị chất lượng và hạ tầng đô thị khác phục vụ dịch vụ công, nhờ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, giá đất tương đối thấp và diện tích đất sẵn có. Nếu bỏ lỡ cơ hội này, các đô thị ở Đông Nam Á sẽ phải đương đầu với những thách thức giống như các khu đô thị đã phát triển mạnh, bao gồm giá trị đất cao và các hệ thống về quyền sở hữu đất phức tạp, dẫn tới chi phí đầu tư hạ tầng đô thị cao. Tương tự, việc đầu tư cho hạ tầng phương tiện không cơ giới hóa như đi bộ và đi xe đạp cũng sẽ góp phần làm giảm nhu cầu xe cá nhân và giảm biến đổi khí hậu.

Công nghệ mới nổi và các động lực xã hội (nền kinh tế chia sẻ) cũng giúp chuyển từ sự phụ thuộc vào các phương tiện cá nhân chạy xăng sang xe điện dùng chung. Các thành

phố như Paris, Thượng Hải và New York đi tiên phong trong việc sử dụng xe điện dùng chung và được hưởng lợi từ việc giảm phát thải cácbon và tiết kiệm chi phí. Dù việc sử dụng chung xe điện có nghĩa là làm tăng phát thải cácbon từ hoạt động sản xuất điện tại các đô thị Đông Nam Á phụ thuộc nhiều vào nhiên liệu hóa thạch, nhưng đây là cơ hội đầu tư để sản xuất điện từ các nguồn năng lượng sạch như nhiệt hoặc nước.

Tầm quan trọng của việc lồng ghép quy hoạch sử dụng đất và giao thông đô thị không nên quá phóng đại. Chính quyền đô thị chủ yếu quản lý sử dụng đất và có phạm vi hoạt động thường rộng hơn, cũng như có nhiều khả năng và công cụ chính sách để gây ảnh hưởng đến mô hình đô thị và đảm bảo kết hợp kế hoạch sử dụng đất với kế hoạch giao thông. Các quy định về sử dụng đất (như công cụ phân vùng), quản lý nhu cầu vận tải (ví dụ, lưu lượng giao thông, phí tắc nghẽn và phí đỗ xe) thường là các công cụ được chính quyền địa phương sử dụng để đạt được các mục tiêu phát triển xanh.

Các khuôn khổ chính sách quốc gia vẫn rất quan trọng để tác động mạnh mẽ đến các vấn đề địa phương, đặc biệt khi đề cập đến các công cụ chính sách và tài chính, do đó, cần có cách tiếp cận chính sách phối hợp. Ví dụ, chi phí triển khai thực hiện các dự án hạ tầng giao thông mới ở mức cao, như giao thông công cộng đòi hỏi chuyên môn tài chính và kỹ thuật của chính phủ, gây ảnh hưởng đến phát triển đô thị. Tương tự, trợ cấp cho nhiên liệu hoá thạch thường do chính phủ quyết định, có thể làm giảm các dự án giao thông xanh ở cấp địa phương thông qua việc khuyến khích sử dụng phương tiện cơ giới cá nhân. Kết hợp đầu tư cho giao thông đô thị với các công cụ kinh tế khác và những giải pháp pháp lý như cắt giảm trợ cấp cho nhiên liệu hóa thạch và định giá cácbon có thể giúp cải thiện đáng kể giao thông công cộng.

Phát triển nhà ở và các công trình đạt tiêu chuẩn xanh

Các đô thị ASEAN-5 cần phải đưa ra các tiêu chuẩn xây dựng toàn diện hơn có tính đến phát triển xanh. Hiệu suất năng lượng của các công trình được khuyến nghị cho các quốc gia Đông Nam Á, ví dụ như loại bỏ nguồn sáng tiết kiệm ít năng lượng. Một số thành phố như Bangdung đi tiên phong trong các phương thức sáng tạo, đã quy định về việc cấp giấy chứng nhận cho công trình xanh để được cấp phép xây dựng thành phố. Tuy nhiên, một số thách thức vẫn còn tồn tại. Ví dụ, thiếu các tiêu chuẩn xây dựng để một số quốc gia đạt được mục tiêu giảm phát thải CO_2. Các quốc gia khác chỉ đưa ra mục tiêu về hiệu suất năng lượng mà không có quy định cho công trình, gây khó khăn cho chủ đầu tư trong việc tuân thủ các quy định. Ngoài ra, hầu hết các nước Đông Nam Á đều không có Luật xây dựng xanh toàn diện. Đây sẽ là yếu tố quan trọng để xây dựng một khung pháp lý toàn diện tính đến hiệu quả sử dụng nước, chất lượng không khí trong nhà và sử dụng các vật liệu thân thiện với môi trường. Luật xây dựng xanh của Philippin đặt ra mục tiêu giải quyết những vấn đề này. Việc thực hiện đúng luật xây dựng là vấn đề thiết yếu khác, nhưng quan trọng là chính phủ và chính quyền địa phương sẽ phải thảo luận về hình thức và phạm vi áp dụng bộ luật xây dựng ở cấp địa phương, đủ để đóng phần vào sự phát triển xanh.

Mặc dù không có luật xây dựng xanh, nhưng việc đánh giá và chứng nhận công trình xanh được triển khai nhanh, do ảnh hưởng của sự gia tăng nhu cầu từ các doanh nghiệp, nhà đầu tư và chủ sở hữu. Các quốc gia ASEAN-5 đều có hệ thống đánh giá

chủ yếu do các cơ quan tư nhân quản lý như hệ thống LOTUS do Hội đồng Công trình Xanh Việt Nam quản lý và GREENSHIP thuộc sự quản lý của Hội đồng Công trình Xanh Inđônêxia. Viện Xây dựng Xanh Thái Lan cũng xúc tiến Hệ thống đánh giá năng lượng và môi trường Thái Lan - chương trình cấp chứng nhận bao gồm các tiêu chuẩn về tiêu thụ năng lượng, vật liệu và tài nguyên và chất lượng môi trường trong nhà để tư vấn và cung cấp các tiêu chuẩn cho các nhà quản lý công trình. Hệ thống đánh giá thể hiện nỗ lực lớn để đảm bảo phát triển xanh, dù có lo ngại rằng một số hệ thống không tính đến môi trường xây dựng địa phương phức tạp.

Các đánh giá và chứng nhận công trình xanh được áp dụng chỉ cho các công trình quy mô lớn (trên 3.000 m^2) và các công trình mới do chúng có tiềm năng mang lại hiệu quả cao. Tuy nhiên, các chính sách cũng nên đề cập đến các công trình nhỏ và đẩy mạnh việc nâng cấp và cải tạo các công trình cũ để cải thiện hiệu quả sử dụng. Nhiều thành phố của OECD quan tâm đến việc tăng hiệu suất năng lượng trong các công trình hiện có vì tiềm năng tạo việc làm, góp phần tiết kiệm năng lượng và an ninh năng lượng, giảm ô nhiễm và nóng lên toàn cầu:

- Dựa vào các chính sách phù hợp về giá năng lượng, việc tiết kiệm năng lượng thông qua hoạt động cải tạo có thể tái cấp vốn cho đầu tư. Với các công ty dịch vụ năng lượng, chủ sở hữu công trình đôi khi có thể cải thiện hiệu suất năng lượng của các công trình mà không cần vốn đầu tư đã được cấp từ trước hoặc các khoản vay đặc biệt. Tại Berlin, các công ty dịch vụ năng lượng được cấp trước tiền đầu tư và thực hiện tiết kiệm 26% chi phí năng lượng trung bình năm ở mức 26% với thời gian hoàn vốn trong khoảng 8 -12 năm. Nếu giá cácbon được đưa ra, thì hoạt động cải tạo có thể là một phương thức quan trọng để giảm tác động của giá năng lượng đến các hộ gia đình nghèo. Cho vay dựa vào đánh giá tài sản năng lượng sạch (PACE) là một mô hình kinh doanh khác đã được thử nghiệm ở Hoa Kỳ. Đây là cơ chế mà chủ sở hữu tài sản tài trợ cho các giải pháp năng lượng tái tạo và hiệu suất năng lượng thông qua đánh giá thuế phụ trợ tài sản. Chủ sở hữu đất trả tiền trong thời gian 15-20 năm thông qua tăng hóa đơn thuế đất. Khi đất đai thay đổi quyền sở hữu, khoản nợ chưa trả được chuyển giao cùng với tài sản cho chủ sở hữu mới. Điều này được áp dụng cho các công nghệ năng lượng tái tạo như nồi hơi năng lượng mặt trời.
- Hoạt động đầu tư cải tạo công trình có thể tạo việc làm ở nhiều cấp độ kỹ năng, từ thấp đến trung bình.

Nâng cao "kỹ năng" về công trình xanh

Vấn đề quan trọng đối với các chính quyền thành phố là phải củng cố các cụm địa phương bằng cách nâng cao kỹ năng để đáp ứng yêu cầu của các công trình xanh. Do nhu cầu về các công trình xanh gia tăng, do đó, các thành phố ASEAN-5 phải nâng cao kỹ năng của các kỹ sư thiết kế và xây dựng để cho ra đời các công trình xanh tiêu thụ hiệu quả năng lượng. Bên cạnh đó, khi xây dựng các công trình xanh ở quy mô đô thị cần phải tìm hiểu kỹ các điều kiện địa phương, tập quán và các điều kiện kinh tế - xã hội để thiết kế một cách hiệu quả các chính sách nhằm đáp ứng nhu cầu của người dân và đạt được tác động sinh thái. Vì lý do này, các nhóm nghề nghiệp như kiến trúc sư, kỹ sư, nhà quy hoạch đô thị và nhà thầu cũng cần trang bị các kỹ năng mềm về nhận

thức môi trường, khả năng lãnh đạo, đổi mới sáng tạo và phát triển xanh để có thể tiếp thu các sáng kiến về công trình xanh.

Giải quyết các điều kiện nhà ở và môi trường sống

Số lượng hoặc chất lượng của nguồn cung nhà ở không đủ có thể là trở ngại lớn đối với phát triển đô thị xanh. Tại các nước đang phát triển ở Đông Nam Á, điều kiện nhà ở như vật liệu xây dựng, sử dụng nước uống an toàn và các thiết bị vệ sinh là những yếu tố ảnh hưởng mạnh nhất đến sức khoẻ của người dân đô thị. Ví dụ, nhà ổ chuột thường được dựng lên bằng các vật liệu mỏng như các tấm nhựa, bìa cứng, kim loại phế liệu hoặc vật liệu xây dựng rẻ tiền, khiến cho cư dân nơi đây dễ bị tổn thương. Những khối cấu trúc này dễ bị phá hủy bởi bão hoặc lũ lụt thường xuyên xảy ra tại các địa điểm như bờ sông nơi xuất hiện nhiều khu định cư tạm bợ. Hơn nữa, các khu nhà ổ chuột thường tiêu thụ năng lượng không hiệu quả và tác động xấu đến môi trường. Những nỗ lực phát triển đô thị xanh cần tích cực hỗ trợ cư dân nơi đây.

Bảo đảm quyền sử dụng đất là hoạt động rất quan trọng. Người nghèo đô thị có xu hướng bị đẩy khỏi thị trường đất đai chính thức và bị tước đoạt quyền sử dụng và sở hữu đất; Đất đô thị bỏ hoang thuộc về chủ sở hữu là tư nhân và chính quyền, nên người nghèo đô thị không được tự do định cư ở đó. Tình huống này nới rộng khoảng cách giữa các khu vực có cơ hội tạo thu nhập. Tuy nhiên, giải quyết vấn đề về quyền sử dụng đất cho người nghèo và tăng hiệu quả hoạt động cho thị trường đất đai tại các thành phố ở châu Á không phải đơn giản. Để phản ứng trước thất bại của thị trường đất đai, các kế hoạch đổi mới sáng tạo đã xuất hiện, đặc biệt là các nhóm người nghèo tự giúp đỡ nhau cải thiện điều kiện nhà ở và hạ tầng cục bộ. Chính phủ và chính quyền địa phương có thể hỗ trợ thêm thông qua cải thiện các thị trường vốn nội địa, khuôn khổ pháp lý và quy định cũng như cấp khoản tài chính nhỏ cho nhà ở.

Cấp tài chính cho các công trình xanh là vấn đề quan trọng và thiếu nguồn tài chính có thể làm giảm hiệu quả thực hiện toàn bộ mục tiêu phát triển xanh. Các thành phố vẫn còn có nhiều cơ hội để khuyến khích phát triển đô thị xanh một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Thuế đất đai có thể cản trở hoặc thúc đẩy phát triển đô thị xanh. Ví dụ, hầu hết các đô thị ở Canada áp dụng mức phí như nhau cho các loại đất ở mọi vị trí. Tài chính tư nhân cũng giúp san lấp khoảng cách về tài chính, nhưng cần có 3 điều kiện tiên quyết: l) thị trường cho các dự án đầu tư đô thị xanh; 2) lợi nhuận đầu tư tốt; và 3) giới hạn rủi ro. Hợp tác công-tư cũng là phương thức hiệu quả cho các thỏa thuận cung cấp nhà ở xanh thông qua hợp đồng dài hạn giữa các nhà khai thác tư nhân và chính quyền đô thị.

Thúc đẩy phát triển năng lượng sạch và tăng hiệu suất năng lượng để đáp ứng nhu cầu năng lượng gia tăng

Nhu cầu năng lượng của các thành phố ASEAN-5 đang leo thang do dân số tăng và nền kinh tế phát triển nhanh được thúc đẩy bởi ngành công nghiệp chế tạo. Nhu cầu năng lượng theo dự báo sẽ tiếp tục tăng với mức tiêu thụ năng lượng bình quân đầu người từ 0,96 tấn dầu mỏ năm 2013 lên 1,4 tấn vào năm 2040. Đến năm 2040, tỷ lệ này là 80%. Việc đáp ứng nhu cầu năng lượng ngày càng lớn vẫn là thách thức vì hầu hết các nguồn năng lượng giá rẻ trong khu vực này, đều phụ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch (74%

năm 2013) như than đá và dầu mỏ, đặc biệt là năng lượng cho giao thông và sản xuất điện. Các nguồn năng lượng này làm dấy lên lo ngại về an ninh năng lượng cũng như tính bền vững của môi trường. Giảm cường độ năng lượng và tăng tỷ trọng năng lượng tái tạo trong hỗn hợp năng lượng, có tầm quan trọng sống còn đối với các thành phố Đông Nam Á trong việc giảm thải cácbon và biến đổi khí hậu. Chính quyền địa phương có thể tác động đến việc người dân lựa chọn năng lượng để đạt được mục tiêu môi trường và phát triển bền vững.

Quản lý tài nguyên nước để đảm bảo tiếp cận bền vững

Quản lý tài nguyên nước bền vững rất quan trọng đối với tương lai của các thành phố Đông Nam Á. Nhu cầu nước tại các đô thị ASEAN-5 gia tăng, đã được đáp ứng nhờ có nguồn nước mặt (nước sông) và nước ngầm. Thiếu nước tại một số thành phố đã dẫn đến tình trạng căng thẳng về nước và khan hiếm nước. Bên cạnh đó, nhiều thành phố còn phải đối mặt với những thách thức về nguồn cung cấp nước và lo ngại về chất lượng nước. Hiện tượng thất thoát lớn trong các mạng lưới phân phối nước, nguồn cung cấp nước bị gián đoạn và lạm dụng sử dụng nước cũng xảy ra. Hơn nữa, việc khai thác quá mức tài nguyên nước ngầm đã gây tác động tiêu cực đến như suy giảm nguồn nước ngầm, nhiễm mặn, ô nhiễm và lún đất tại một số thành phố ASEAN-5. Hạ tầng nước (các cơ sở xử lý nước thải và thoát nước) không được đảm bảo và không theo kịp tốc độ đô thị hóa. Do đó, tần suất và cường độ lũ lụt đã tăng lên và chất lượng nước của các thủy vực thường chưa đạt tiêu chuẩn quy định. Tăng cường an ninh nước là cần thiết để đảm bảo khả năng phục hồi và cạnh tranh của các đô thị Đông Nam Á.

Hiện tượng cạn kiệt nước ngầm tại các thành phố ASEAN-5 đã đạt đến mức báo động. Kết quả là gương nước giảm, do mức tiêu thụ nước ngầm vượt quá tỷ lệ bổ sung của các tầng chứa nước tự nhiên. Tình trạng này dẫn đến các hậu quả như xâm nhập mặn tại các thành phố ven biển và sạt lở đất ở các thành phố nội địa. Tại Băng Cốc đã diễn ra một số vụ sạt lở đất ở độ cao 1.250 mm trong giai đoạn 1900 - 2013 do bơm nước ngầm nhanh. Hiện tại, những biện pháp can thiệp khác nhau trong khu đô thị Băng Cốc đã giúp giảm tỷ lệ sạt lở đất. Sự kết hợp của các tác động trên làm tăng nguy cơ thảm hoạ cho các đô thị như lũ lụt, động đất, sự phá hủy của các tòa nhà và sự gián đoạn của các dịch vụ công. Những mối đe doạ này lớn hơn do các đô thị ASEAN-5 nằm gần biển và tác động gia tăng của biến đổi khí hậu đang làm cho mực nước biển dâng cao. Do đó, việc khắc phục trở ngại đối với phát triển xanh cần được chú trọng. Quan trắc hiệu quả thông qua đổi mới công nghệ như hình ảnh vệ tinh và quản lý tài nguyên nước bằng các công cụ kinh tế và pháp lý là cần thiết. Quản lý nước hiệu quả sẽ đòi hỏi sự hỗ trợ và tăng cường các cơ chế chính sách về quản lý nước đô thị. Tương tự, tình trạng sử dụng quá nhiều nước ngầm cho tưới tiêu trong nông nghiệp cần được xem xét lại để xác định giải pháp tối ưu nhất. Các giải pháp thay thế như hứng và tích trữ nước mưa đã được chứng minh có ích cho một số nước và có thể là một phần của các chiến lược tăng cường quản lý nước cho phát triển đô thị xanh.

Việc định giá quyền sử dụng nước thúc đẩy sử dụng nước hợp lý và nâng cao nhận thức về tình trạng khan hiếm nước. Nguy cơ thiếu nước gia tăng đòi hỏi các cơ chế định giá hiệu quả như một phương tiện để hợp lý hoá tiêu thụ và quản lý nhu cầu. Thuế nước tại các thành phố ASEAN-5 tương đối thấp. Việc cung cấp dịch vụ nước cần

được định giá phù hợp để phản ánh chi phí sản xuất thực tế và nâng cao nhận thức cộng đồng về tình trạng khan hiếm nước. Định giá nước nên tính đến các mục tiêu xã hội, đặc biệt quan tâm đến người nghèo đô thị và cho phép đầu tư đầy đủ cho ngành nước.

Ngoài ra, cần tạo điều kiện cho các hộ gia đình nghèo đô thị được sử dụng nước. Tại một số thành phố như Cebu, nhiều người dân không có khả năng trả chi phí lắp đặt hệ thống nước, nên buộc phải lựa chọn các hệ thống cấp nước thay thế hoạt động kém hiệu quả, ít được chuẩn hóa và/hoặc đắt hơn. Chi phí lắp đặt hệ thống nước cho hộ nghèo có thể được loại bỏ mà chỉ dựa vào đánh giá xã hội hoặc kinh tế. Ở Việt Nam, đặc biệt tại Hải Phòng, Bình Dương và Hồ Chí Minh cho thấy việc bỏ chi phí lắp đặt hệ thống nước mang lại lợi ích tích cực. Giải pháp thay thế có thể là trợ cấp chi phí lắp đặt cho các hộ gia đình thu nhập thấp như ở Phnom Penh.

Đẩy mạnh công tác xử lý nước thải đô thị

Đẩy mạnh xử lý nước thải đô thị là vấn đề then chốt để đạt được tính bền vững và khả năng phục hồi của đô thị. Trong các thành phố ASEAN-5, Băng Cốc là thành phố duy nhất có khoảng một nửa khối lượng nước thải được xử lý. Tại các thành phố khác, hầu hết nước thải được đổ ra sông dưới dạng chưa qua xử lý và gây ô nhiễm sông ngòi, nước ngầm và bờ biển. Đây là các nguồn nước tự nhiên chủ yếu dùng để uống và các nhu cầu sinh hoạt khác. Hơn nữa, sự thiếu vắng của các nhà máy xử lý nước thải tại một số thành phố đã dẫn đến việc phụ thuộc nhiều vào các bể tự hoại thường không đảm bảo. Dù các quy định tại quốc gia ASEAN-5 nêu rõ nước thải công nghiệp phải được xử lý trước khi xả, nhưng không hiệu quả vì một số thiết bị xử lý đã bị hỏng hoặc không có. Nhìn chung, xử lý nước thải vẫn chưa đạt yêu cầu dù đã có nhiều cải thiện trong chính sách quốc gia và khuôn khổ pháp lý.

Để tăng công suất xử lý nước thải, cần giải quyết hai vấn đề quan trọng. Thứ nhất, cần xây dựng các chính sách và cơ chế tài chính phù hợp để người sử dụng trả chi phí xử lý nước thải. Các thành phố nên cân nhắc áp dụng thuế nước thải. Thuế nước thải cần tính đến các ảnh hưởng của hoạt động phân phối nước đến người nghèo và dựa vào chi phí sử dụng nước tính theo đơn vị để ngăn chặn tiêu thụ nước quá mức. Chính quyền địa phương có thể hợp tác với các nhà cung cấp dịch vụ nước để cùng thu phí. Việc định giá nước thải cho phép các chính phủ tài trợ cho hoạt động của các nhà máy xử lý nước thải và đầu tư cho các công trình mới. Thứ hai, hợp tác công - tư trong các dự án xử lý nước thải cần được khuyến khích. Đây là chiến lược quan trọng mà các chính quyền địa phương theo đuổi và việc kết hợp thuế nước và thuế nước thải có thể là động lực khuyến khích các nhà đầu tư/nhà phát triển tư nhân tham gia vào các dự án xử lý nước thải. Ngoài ra, do các hoạt động xử lý nước thải cần rất nhiều năng lượng (50% tổng chi phí vận hành của các nhà máy bắt nguồn từ năng lượng), nên việc bổ sung chính sách cho lĩnh vực năng lượng có thể được triển khai cho các dự án mới xử lý nước thải sử dụng năng lượng tái tạo (năng lượng mặt trời, sinh khối…) hoạt động. Cuối cùng, cần phải tăng cường chức năng giám sát của các cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi và thực thi chế tài với cả chất thải sinh hoạt và chất thải công nghiệp.

Chính quyền các địa phương cần tiếp tục hợp lực và nhận thức được sự phức tạp giữa quản lý tài nguyên nước và các lĩnh vực chính sách khác như quản lý đất đai và lũ lụt.

Đây là vấn đề cơ bản để đạt được mục tiêu an ninh nước và cho phép đánh giá sự cân bằng của những can thiệp chính sách đối với rủi ro về nước. Ví dụ, nguy cơ cạn kiệt nguồn nước ngầm dẫn đến đất hiện tượng sạt lở đất liên quan đến hoạt động quản lý đất đai và nước. Hạ tầng xanh mang lại cơ hội để tăng cường an ninh nước thông qua quản lý tài nguyên nước hiệu quả, góp phần bảo tồn đa dạng sinh học, phòng chống lũ lụt, nâng cao chất lượng nước và khả năng cung cấp nước.

Chuyển đổi quản lý chất thải rắn bằng cách đẩy mạnh hoạt động 3R (giảm thiểu, tái sử dụng và tái chế)

Quản lý chất thải rắn đô thị

Thách thức của các đô thị là phải nỗ lực áp dụng các chính sách hiệu quả nhằm quản lý khối lượng lớn chất thải đô thị theo cách bền vững. Điều này rất cần thiết vì đa số chất thải được thu gom tại các thành phố ASEAN-5 được đưa đến bãi chôn lấp. Các vấn đề nan giải, đặc biệt là công suất của bãi chôn lấp giảm, rò rỉ, phát thải, bãi chôn lấp lộ thiên mất vệ sinh, dịch bệnh và sâu bệnh, ít được tính đến. Tại một số thành phố, hiện tượng cạnh tranh quỹ đất đô thị khan hiếm cho nhiều mục đích sử dụng, bao gồm hoạt động thương mại và hoạt động của dân cư gây khó khăn cho việc giao đất phục vụ quản lý chất thải. Hơn nữa, khả năng tiếp cận các dịch vụ thu gom chất thải rắn đô thị tại một số khu vực của đô thị còn hạn chế và đã dẫn đến các phương thức xử lý rác thải không an toàn, đặc biệt tại các khu ổ chuột đô thị.

Dù các nhà hoạch định chính sách nỗ lực nhiều để cải thiện tình hình hiện tại bằng cách đầu tư cho các hệ thống quản lý chất thải rắn, nhưng vấn đề cơ bản cho các đô thị Đông Nam Á là thiếu chính sách để giảm lượng rác thải đô thị gia tăng. Các chính sách tăng cường công suất xử lý chất thải rắn phải gắn liền với các chính sách giảm lượng chất thải. Vấn đề quan trọng về chính sách của các đô thị là sớm chuyển đổi từ nền kinh tế tiêu thụ lớn (và phát sinh khối lượng chất thải) sang nền kinh tế xanh thông qua sử dụng bền vững tài nguyên.

Nguyên tắc 3R cần được đưa vào chiến lược quản lý chất thải rắn đô thị. Chất thải là "tài nguyên có giá trị" và việc chuyển đổi các phương thức quản lý chất thải là động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Cả chính phủ và chính quyền địa phương cần xem xét phương thức quản lý chất thải để thúc đẩy tăng trưởng thông qua áp dụng các biện pháp toàn diện để xúc tiến hoạt động 3R. Bên cạnh đó, quản lý vật liệu theo cách bền vững là nguyên tắc chính trong việc "làm xanh hóa" các đô thị đang phát triển nhanh ở châu Á. Quản lý vật liệu bền vững theo định nghĩa của OECD là "phương thức đẩy mạnh sử dụng vật liệu bền vững, kết hợp các hành động nhằm giảm tác động xấu đến môi trường và bảo tồn tài sản thiên nhiên trong suốt vòng đời của vật liệu, có tính đến hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội".

Trong nguyên tắc 3R, các chiến lược giảm thiểu và tái sử dụng chất thải có liên quan đến hành vi của các hộ gia đình và doanh nghiệp. Các lựa chọn chính sách bao gồm việc quảng bá vật dụng có thể tái sử dụng và tránh các mặt hàng sử dụng một lần như túi nhựa dùng một lần. Các doanh nghiệp cũng góp phần quan trọng trong việc thực hiện các phương thức xanh như không sử dụng giấy và khuyến khích tái sử dụng văn phòng phẩm. Dù hành động này giúp tiết kiệm chi phí cho tất cả các bên và làm giảm

dư lượng chất thải cuối cùng được đưa đến bãi chôn lấp, nhưng hầu hết chưa được triển khai nhiều tại các đô thị Đông Nam Á. Ủ phân là phương thức mà nhiều thành phố đang áp dụng để xử lý hiệu quả chất thải hữu cơ. Chất thải sau xử lý được dùng làm phân bón cho các khu vườn nhà và trang trại ven đô. Tuy nhiên, chất lượng ủ phân bị ảnh hưởng do quá trình phân tách chất thải kém.

Tái chế mang lại cơ hội to lớn, nhưng nhiều thành phố cần nỗ lực hơn nữa để đạt được kết quả như mong đợi. Ví dụ, Bandung hy vọng sẽ nâng mục tiêu tái chế từ 7% năm 2013 lên 30% vào năm 2018. Năm 2014, Băng Cốc đã tái chế khoảng 16% chất thải đô thị và ở Hải Phòng, tỷ lệ này chỉ khoảng 2,1%. Các thành phố Đông Nam Á sẽ phải áp dụng các biện pháp quyết liệt để đạt được mục tiêu quản lý bền vững chất thải rắn.

Quản lý chất thải phù hợp cũng là cách để giải quyết nguy cơ về sức khỏe và sự an toàn mà những người thu gom chất thải không chính thức phải đối mặt. Tại các đô thị ASEAN-5, nhiều trường hợp, các đối tượng này thu gom chất thải tái chế tại các bãi chôn lấp lộ thiên trong điều kiện mất vệ sinh. Do đó, việc quản lý chất thải phù hợp cho phép các nhóm lợi ích công hoặc tư tham gia vào các dịch vụ của lao động địa phương, làm tăng hiệu quả sản xuất năng lượng từ chất thải đã được phân loại đúng cách.

Đẩy mạnh phân loại chất thải tại nguồn là mục tiêu chính sách quan trọng nhất để thực hiện có hiệu quả hoạt động 3R. Thành phố Cebu đưa ra chính sách "không phân loại, không thu gom", yêu cầu phân loại chất thải tại nguồn kèm theo các mức phạt cho hành vi không tuân thủ. Đây là sự khởi đầu thuận lợi cho các thành phố khác học tập để áp dụng phương thức quản lý và tái chế chất thải phù hợp. Lợi ích của công tác phân loại chất thải tại nguồn là giảm đáng kể khối lượng rác thải cuối cùng cần được chôn lấp vĩnh viễn. Chính sách này, dù mới được ban hành, nhưng đang ảnh hưởng đến hành vi của người dân Cebu và tác động đến lĩnh vực chất thải để thúc đẩy sử dụng bền vững tài nguyên.

Các cơ chế định giá có thể là công cụ hiệu quả tác động đến khối lượng chất thải phát sinh. Phí thu gom chất thải tại một số đô thị thấp, khiến cho chính quyền thành phố phải gánh khoản phí đáng lẽ được dùng đầu tư cho các lĩnh vực chính sách có lợi hơn. Các công cụ kinh tế khác được chính quyền thành phố sử dụng là định giá dịch vụ chất thải dựa vào nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. “Trả tiền khi bạn xả rác” và “tỷ lệ cố định” cho đến nay là những phương thức phổ biến được áp dụng. Dù mô hình nào được áp dụng thì cũng nên cho phép thu hồi toàn bộ chi phí và tiết kiệm đầu tư để tăng cường cung cấp dịch vụ. Mô hình tính phí phù hợp làm thay đổi hành vi của các nhà sản xuất để họ chủ động giảm và tái chế chất thải.

Quản lý chất thải nguy hại, y tế và công nghiệp

Trong hệ thống quản lý chất thải, việc đẩy mạnh thu gom chất thải nguy hại và chất thải y tế một cách hiệu quả hầu hết đã bị bỏ qua, dù hoạt động này cần để bảo tồn sinh thái, sức khoẻ cộng đồng và tăng mức độ an toàn. Chất thải nguy hại và trong một số trường hợp là chất thải y tế được quản lý cùng với chất thải thông thường nhưng không có đủ cơ chế để xử lý và loại bỏ theo cách an toàn. Sự hiện diện của các chất độc hại như thủy ngân, crôm và chì trong các thiết bị điện tử cũ như tivi, máy tính, radio và điện thoại đòi hỏi phải xử lý đúng cách. Tại các đô thị ASEAN-5, chất thải độc hại chủ

yếu được chôn lấp và theo thời gian xả vào môi trường các kim loại độc hại và chất ô nhiễm hữu cơ. Hoạt động thu gom chất thải điện tử cần trở thành một bộ phận không thể thiếu của các hệ thống quản lý chất thải do tác động lâu dài của chúng đến môi trường và đời sống con người. Rõ ràng, các đô thị ASEAN-5 còn thiếu quy định cần thiết để ứng phó với xu hướng xử lý chất thải đang nổi cộm hoặc thiếu khả năng thực thi. Các chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng và pháp luật địa phương có thể là điểm khởi đầu để giải quyết rủi ro môi trường nhờ sự hỗ trợ của cơ sở hạ tầng cần thiết như các điểm thu gom cố định.

Quản lý chất thải công nghiệp và chất thải nguy hại cũng là một lĩnh vực chính sách quan trọng nhưng kém phát triển tại các thành phố Đông Nam Á. Phương thức thu gom chất thải cho phép các ngành công nghiệp có liên quan trao đổi sản phẩm phụ (vật liệu, năng lượng, nước…) được gọi là cộng sinh công nghiệp, đã trở nên phổ biến ở nhiều quốc gia và các thành phố Đông Nam Á nên khai thác cơ chế này. Cộng sinh công nghiệp tạo nên một nền kinh tế vòng tròn hay "quy trình chế tạo khép kín", nơi "chất thải" từ một ngành công nghiệp là đầu vào của ngành khác. Ở Kalundborg, Đan Mạch đã thử nghiệm phương thức này và mỗi năm, khoảng 3 triệu tấn vật liệu được trao đổi và kết quả, tỷ lệ tiết kiệm nước đạt 25%, mang lại lợi ích môi trường và sự thịnh vượng về kinh tế cho chính quyền địa phương và doanh nghiệp.

"Làm xanh hóa" các ngành công nghiệp và dịch vụ để quản lý nguồn lực hiệu quả

Các ngành công nghiệp là xương sống của các nền kinh tế đô thị ASEAN-5 và có đóng góp to lớn để đạt được mục tiêu phát triển xanh. Tuy nhiên, nhiều thách thức vẫn còn tồn tại. Đối với các đô thị ASEAN-5, các ngành công nghiệp là những nguồn chính phát thải CO_2. Ví dụ, tổng lượng khí thải CO_2 từ các ngành công nghiệp ở Hải Phòng và Iskandar Malaixia lần lượt là 79,2% và 44,1%. Tuy nhiên, các ngành này bất kể quy mô nào cũng có thể giảm ô nhiễm, tăng hiệu quả sử dụng nguyên liệu và trách nhiệm với môi trường mà không ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh của ngành.

Đối với phát triển xanh, các ngành công nghiệp có thể được xem là người tiêu dùng hoặc nhà sản xuất. Việc chú trọng vào các ngành công nghiệp với tư cách là người tiêu dùng để đánh giá các yếu tố đầu vào được sử dụng bởi các ngành công nghiệp chế tạo như nước, năng lượng, nguyên liệu và lao động. Chính phủ các nước có thể áp dụng các quy định (như tiêu chuẩn thiết bị) và các công cụ tài chính (như ưu đãi thuế đầu tư cho công nghệ tiết kiệm năng lượng) để khuyến khích các ngành công nghiệp tiết kiệm tài nguyên, mang lại lợi ích cho thành phố cũng như chính doanh nghiệp bằng việc tạo điều kiện và nâng cao năng lực cạnh tranh.

Việc chú trọng vào các ngành công nghiệp với tư cách là các nhà sản xuất, làm nổi bật đầu ra là sản phẩm phụ và sản phẩm tiêu dùng. Các sản phẩm phụ (phát thải, chất thải rắn và nước thải) nếu được xả ra theo cách không thân thiện với môi trường và không tuân thủ theo các tiêu chuẩn, sẽ đặt ra nhiều thách thức. Tại Hải Phòng, các phân tích về lưu vực sông cho thấy mức độ ô nhiễm cao là do tình trạng xả chất thải công nghiệp và rác thải sinh hoạt. Các công nghệ phù hợp có thể được áp dụng để xử lý các sản phẩm thải loại theo đúng tiêu chuẩn trước khi xả vào môi trường. Vai trò của chính quyền địa phương và chính phủ là xây dựng các tiêu chuẩn và đảm bảo công tác kiểm

tra của chuyên gia cũng như đưa ra những hình phạt nghiêm khắc cho hành vi không tuân thủ tiêu chuẩn.

Dán nhãn xanh cho các ngành công nghiệp và sản phẩm tiêu dùng là công cụ hiệu quả. Các chương trình dán nhãn xanh đã được đưa vào áp dụng tại các nước ASEAN-5, trong đó một số kế hoạch phù hợp với chuỗi tiêu chuẩn ISO 14020 về dán nhãn môi trường. Dán nhãn xanh truyền tải thông tin về lợi ích môi trýờng của sản phẩm đồng thời nhấn mạnh mức độ nhạy cảm sinh thái của sản phẩm. Từ đó giúp người sử dụng đưa ra quyết định mua sắm dễ dàng hơn.

Các quyết định tích cực, thân thiện với môi trường mang lại lợi ích cho chính phủ và người sử dụng, được thể hiện dưới dạng tiết kiệm chi phí, chất lượng sản phẩm, năng lượng và hiệu quả của vật liệu. Ở Thái Lan, các chương trình dán nhãn xanh ngoài việc giúp người tiêu dùng nhận diện và mua các dịch vụ và sản phẩm thân thiện với sinh thái, còn thúc đẩy các nhà sản xuất cạnh tranh để tạo ra các sản phẩm và dịch vụ xanh. Mua sắm xanh cũng là một công cụ mạnh mẽ để đẩy mạnh sản xuất xanh trong các ngành công nghiệp. Ngoài ra, các chiến dịch nâng cao nhận thức cộng đồng cần được tăng cường nhằm cung cấp thông tin và công cụ để người tiêu dùng và hộ gia đình đưa ra những lựa chọn mua sắm xanh hướng tới hoạt động tiêu dùng bền vững. Dù đã có các chương trình dán nhãn sinh thái, nhưng nhận thức của người tiêu dùng về các chương trình này vẫn còn hạn chế, dẫn đến ưu tiên cao dành cho hàng hoá và dịch vụ ít hoặc không tính đến môi trường trong quá trình sản xuất.

2.3. Cách tiếp cận chính sách liên ngành

Ưu tiên các chính sách tạo sự bổ sung và hiệp lực giữa các ngành

Các thành phố là nhân tố quan trọng thúc đẩy tăng trưởng quốc gia và nằm ở vị trí thuận lợi để thực hiện hợp lực và những khát vọng phát triển xanh. Các nhà hoạch định chính sách đô thị có thể xác định và kết hợp các chính sách khí hậu bổ sung bên trong và giữa các ngành dựa vào tính chất liên kết của các lĩnh vực chính sách đô thị như giao thông, quy hoạch sử dụng đất và phát triển kinh tế. Tăng khả năng bổ sung và sự gắn kết của các gói chính sách giữa các ngành và các cấp chính quyền, có thể giúp giảm sự cân bằng giữa các ưu tiên về môi trường, tăng trưởng và công bằng. Ví dụ, tắc đường, ô nhiễm và các ràng buộc về dịch vụ công không chỉ ảnh hưởng đến chất lượng môi trường mà cả hiệu quả của các hoạt động kinh tế địa phương và khả năng của thành phố trong việc thu hút các doanh nghiệp và lao động lành nghề. Các gói chính sách bổ sung đề cập đến chi phí giảm thiểu tác động môi trường theo cách phối hợp và gây tác động giảm dần. Sự phối hợp giữa các ngành không chỉ giới hạn ở các lĩnh vực chính sách phát triển xanh. Các lĩnh vực chính sách quan trọng đối với sự phát triển của quốc gia và địa phương xoay quanh các vấn đề xã hội và phúc lợi liên quan đến phát triển xanh. Những lĩnh vực này cần được khai thác để tạo nên sự thịnh vượng chung và tăng trưởng công bằng. Tương tự, việc kết nối phát triển xanh với khả năng phục hồi của đô thị và giảm thiểu rủi ro cũng quan trọng nhằm khắc phục tình trạng dễ bị tổn thương của các thành phố, qua đó giúp bảo vệ tài sản và tính mạng con người. Thông qua bổ sung chính sách hiệu quả, phát triển xanh làm tăng tối đa các thành quả kinh tế và môi trường, cũng như giảm mạnh tác động đến các nhóm người nghèo và dễ tổn

thương. Điều này tạo nền tảng vững chắc cho tăng trưởng bền vững liên tục về lâu dài và mở ra hy vọng cho Đông Nam Á thúc đẩy tiến trình thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Bổ sung và điều phối chính sách trong các lĩnh vực phát triển xanh

Để tăng tối đa hiệu quả phát triển xanh, cần có sự bổ sung chính sách ở tất cả các cấp của chính phủ. Các chính sách chỉ tập trung vào một phần của hệ thống hoặc một ngành, sẽ không có tác dụng. Các thực tiễn chính sách có thể giúp đạt được nhiều mục tiêu thông qua kết hợp với các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh, qua đó tối đa hoá các kết quả. Ví dụ, phát triển xanh không chỉ cần có các mạng lưới điện và nước hiệu quả và đáng tin cậy mà cả sử dụng đất và thiết kế công trình. Phát triển xanh cũng cần có sự liên kết của các chính sách giảm nhẹ biến đổi khí hậu.

Việc xác định các liên kết chính sách và bổ sung chính sách có tác dụng cân bằng giữa các mục tiêu kinh tế và môi trường trong các lĩnh vực chính sách và tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng dài hạn. Ví dụ, hầu hết các thành phố đều nhằm vào mục tiêu giảm khối lượng chất thải chôn lấp và đồng thời tăng sản xuất điện để đáp ứng nhu cầu ngày càng cao. Việc tìm kiếm phương thức biến đổi chất thải thành năng lượng không chỉ đáp ứng mục tiêu kép này mà còn tạo việc làm và rất nhiều cơ hội kinh tế-xã hội khác. Một lần nữa, việc ra quyết định chính sách sáng suốt có thể được thúc đẩy thông qua bổ sung chính sách. Ví dụ, sử dụng đất, giao thông và nhà ở cung cấp phương tiện để đảm bảo sự phân bố bình đẳng các cơ hội xã hội trong một thành phố. Như vậy, các đô thị Đông Nam Á có thể tận dụng các quá trình phát triển được định hướng bởi sự chuyển tiếp để đảm bảo phân bố đều các cơ hội và định hình phát triển đô thị.

Tính toàn diện là một yếu tố quyết định phát triển đô thị xanh

Sự thích ứng của phát triển đô thị xanh như một khuôn khổ chính sách để định hướng cho sự phát triển của các quốc gia Đông Nam Á trùng hợp với những khác biệt xã hội phổ biến tại các đô thị ASEAN-5. Phát triển xanh cần đảm bảo sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn diện. Tăng trưởng toàn diện theo định nghĩa của OECD (2015c) là cách tiếp cận mới đối với tăng trưởng kinh tế nhằm cải thiện mức sống và chia sẻ đều hơn lợi ích của sự thịnh vượng giữa các nhóm xã hội.

Tại các đô thị châu Á, việc bổ sung các vấn đề xã hội vào chương trình nghị sự phát triển xanh là chìa khóa cho thành công, vì không chỉ góp phần thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững mà còn mang lại những kết quả tích cực về khả năng độc lập kinh tế, y tế, quản lý, giáo dục và sự gắn kết xã hội. Hơn nữa, động thái này cũng thu hút sự chú ý đến nhu cầu cụ thể của các bộ phận dân cư như người cao tuổi, người khuyết tật, thanh niên, người thất nghiệp, phụ nữ và người nghèo. Hầu hết các chính sách xã hội hiện đang được xây dựng và thực hiện một cách riêng rẽ. Tuy nhiên, việc thực hiện một số biện pháp phát triển xanh tác động tiêu cực đến một số hộ gia đình và doanh nghiệp, đặc biệt ở Đông Nam Á, nơi hệ thống an sinh và phúc lợi chưa phát triển tốt. Việc lấp lỗ hổng chính sách cho phép khắc phục những hạn chế này. Bình đẳng xã hội tại các thành phố châu Á còn chưa cao và được tăng cường bởi địa vị xã hội thấp, trình độ học vấn thấp, ít được tiếp cận với các quyền lợi chung, ít được bảo vệ, tiếp cận với hạ tầng cơ bản và ít hoặc không có tiếng nói chính trị hoặc đại diện chính thức của những

người định cư tạm bợ và người dân khu ổ chuột không có căn cước chính thức. Khả năng bị tổn thương do suy thoái môi trường địa phương và các mối nguy hiểm tự nhiên cũng góp phần vào sự "phân chia đô thị" giữa các khu vực giàu và nghèo. Các yếu tố này khiến cho chất lượng công trình giảm sút và càng trầm trọng hơn do tốc độ phát triển đô thị và không cho phép tăng trưởng kinh tế toàn diện. Do vậy, cần đánh giá quy mô của khu vực phi chính thức và những trở ngại mà khu vực này gây ra đối với việc thực thi chính sách tại mỗi đô thị Đông Nam Á nhằm tránh thất bại chính sách và làm sáng tỏ các cơ hội và thách thức chính sách.

Nhà tạm và khu ổ chuột được xác định là khu vực cần có sự can thiệp của phương thức phát triển xanh. Các khu định cư tạm bợ thường là giải pháp đáp ứng đầy đủ nhu cầu nhà ở cho người nghèo đô thị để che đậy sự thất bại của các hệ thống chính quy. "Xanh hóa" khu vực kinh tế đô thị phi chính thức theo hướng toàn diện, đòi hỏi phải nâng cấp khu ổ chuột và cung cấp các dịch vụ cơ bản. Nâng cấp khu ổ chuột ở Jakarta là một ví dụ về hiệu quả của chính sách. Động thái này không chỉ làm giảm phát thải khí nhà kính thông qua việc di rời dân tại khu ổ chuột đến sinh sống tại những ngôi nhà tiết kiệm năng lượng và cải thiện khả năng sử dụng giao thông công cộng, mà cũng làm giảm khả năng dễ bị tổn thương của cộng đồng cư dân này. Băng Cốc đã áp dụng một số sáng kiến phát triển nhà ở cho cộng đồng như dự án Ban Mankong của Viện Phát triển tổ chức cộng đồng. Dự án đã cung cấp nhà ở sạch và an toàn cho khoảng 1.000 hộ gia đình với các hệ thống hỗ trợ xã hội trao quyền cho công dân. Tương tự, để nâng cấp khu ổ chuột, các đô thị cần thực hiện những sắp xếp mang tính bền vững, tránh hiện tượng người dân khu ổ chuột nhận trợ giúp theo kiểu thụ động.

Việc thu hút cộng đồng tham gia quản lý chất thải rắn cũng là một ví dụ điển hình về sự bổ sung chính sách. Chương trình tái chế mới của thành phố Bandung nhằm hợp tác với những ngýời thu gom rác ở đô thị. Việc bổ sung chính sách quản lý chất thải không chính thức cho phép người thu gom rác trở thành nhà cung cấp dịch vụ đáng tin cậy. Ở Ấn Độ, công ty Waste Ventures cung cấp các dịch vụ thu gom rác thải tại nhà và sử dụng trực tiếp một số lao động nghèo và không có kỹ năng. Nhờ vậy, 80% chất thải đã được xử lý phục vụ tái chế.

Quản lý rủi ro thiên tai như một yếu tố quyết định sự phát triển đô thị xanh

Chiến lược phát triển xanh giúp các đô thị phục hồi mạnh mẽ trước rủi ro môi trường và khí hậu, thường dẫn đến thảm họa. Đây là yếu tố quan trọng giúp giải quyết bất ổn một cách có hệ thống, giảm nhẹ tác động bất lợi của các cú sốc và cho phép các khu đô thị thích ứng và phục hồi nhanh sau thảm họa. Chất lượng phát triển bền vững của các đô thị Đông Nam Á sẽ phụ thuộc vào khả năng giảm thiểu rủi ro thiên tai.

Ví dụ điển hình về sự bổ sung giữa khả năng phục hồi của đô thị và phát triển xanh thể hiện rõ trong chính sách hạ tầng xanh. Hạ tầng xanh được định nghĩa là một "mạng lưới các khu vực tự nhiên và bán tự nhiên có nhiều đặc trưng môi trường khác nhau, được thiết kế và quản lý để cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái trên phạm vi rộng". Ngược lại, hạ tầng xám đề cập đến các nền tảng phát triển vật chất do con người tạo ra để đáp ứng một chức năng xã hội cụ thể (như đường sá) chủ yếu không dành cho dịch vụ môi trường. Sự kết hợp giữa hạ tầng xám với hạ tầng xanh và tính linh hoạt hơn sẽ

góp phần tạo khả năng phục hồi của đô thị, đặc biệt là trong các khu vực kém phát triển. Hạ tầng xám có một số hạn chế như không dễ thích ứng với sự năng động của xã hội về nhu cầu về kinh tế - xã hội hoặc môi trường. Mặt khác, hạ tầng xanh cung cấp các dịch vụ môi trường, tính linh hoạt và mang lại chi phí - hiệu quả. Hạ tầng xanh đóng vai trò quan trọng trong việc giảm nhẹ rủi ro do biến đổi khí hậu bằng cách bảo vệ các khu đô thị khỏi lũ lụt, bảo tồn hệ sinh thái và nâng cao chất lượng cuộc sống. Nhìn chung, chính sách của chính phủ các nước Đông Nam Á cần hỗ trợ đầu tư cho hạ tầng xanh. Hạ tầng xám trong phạm vi nhất định cũng có thể được "xanh hóa" để giảm tác động môi trường và đóng góp cho các mục tiêu môi trường.

Trong số các cơ sở hạ tầng khác nhau, hạ tầng cảng là một trong những công trình quan trọng nhất cần được chuẩn bị và bảo vệ khỏi thiên tai. Ví dụ, trong Chương trình Bảo tồn môi trường giai đoạn 2012-2025 của Hải Phòng có một dự án với ngân sách ước tính khoảng 4 tỷ đồng để tăng cường các hệ thống thông tin cảnh báo bão cho tàu. Tuy nhiên, không có chiến lược ứng phó khẩn cấp toàn diện nào cho cảng nào. Vì hầu hết các nước Đông Nam Á đều có các cảng lớn, nên kế hoạch ứng phó cần được triển khai để đảm bảo khả năng phục hồi kinh tế của cảng.

Để quản lý rủi ro thiên tai đô thị, hạ tầng "cứng" có thể hoạt động tốt nhất khi được bổ sung bởi các biện pháp "mềm". Dù chính phủ đã triển khai các kế hoạch bảo hiểm hoặc dòng tín dụng dự phòng, nhưng các đô thị ASEAN-5 vẫn thiếu các công cụ tài chính địa phương. Các chính sách bảo hiểm, kế hoạch và thỏa thuận tài chính dự phòng để hỗ trợ lẫn nhau trong trường hợp khẩn cấp là những yếu tố cơ bản của kế hoạch ứng phó hiệu quả. Các biện pháp "mềm" này đóng vai trò là cầu nối tài chính cho tương lai bền vững hơn. Tuy nhiên, điều kiện của các chính sách bảo hiểm lũ lụt có thể là rào cản lớn, đặc biệt khi đề cập đến tần suất của các thảm họa, làm tăng chi phí bảo hiểm. Chẳng hạn, sau trận lũ năm 2011 ở Băng Cốc, nhiều doanh nghiệp và cá nhân đã phải tìm kiếm các chính sách bảo hiểm hợp lý nhằm bù đắp thiệt hại và tổn thất do lũ gây ra. Trong số thiệt hại này, chỉ khoảng 10 tỷ USD đã được bảo hiểm, trong khi tổn thất lên đến khoảng 45 tỷ USD. Vì vậy, năm 2012, chính phủ Thái Lan đã thành lập Quỹ Bảo hiểm thảm họa quốc gia được sử dụng làm nguồn dự trữ tái bảo hiểm và cũng chú trọng đến việc nâng cao nhận thức về quỹ bảo hiểm này. Ở Bangdung, Quỹ Phục hồi và Cải tạo của chính phủ tài trợ cho chi tiêu sau thảm hoạ chung như một phần ngân sách của chính quyền bang. Ở Inđônêxia, dù tần suất thiên tai tăng, nhưng tổn thất được bảo hiểm vẫn còn thấp và phần lớn chi phí sau thảm họa do chính phủ cấp. Ví dụ, theo Cơ quan quản lý thiên ở Inđônêxia, các cơ quan quản lý rủi ro thiên tai ở địa phương không muốn sử dụng nguồn ngân sách hạn hẹp của địa phương mà thay vào đó phụ thuộc vào các quỹ thiên tai quốc gia. Bảo hiểm và các dòng tín dụng dự phòng là xương sống của kế hoạch ứng phó hiệu quả và cần được phát triển, đặc biệt ở cấp địa phương. Quỹ bảo hiểm chung của khu vực dành cho chính quyền thành phố để tránh "tổn thất đỉnh điểm và tập trung nguy cơ" có thể khiến nguy cơ lan rộng toàn Đông Nam Á và sẽ chỉ giảm gánh nặng cho một thành phố nhất định. Bên cạnh đó, chính phủ các nước cũng có thể chỉ đạo việc áp dụng hình thức bảo hiểm địa phương và dòng tín dụng dự phòng.

Hơn nữa, cần nâng cao năng lực phản ứng của tất cả các bên liên quan, bao gồm chính quyền, công ty và cộng đồng địa phương, đặc biệt những người hàng xóm. Khả năng chuẩn bị và ứng phó là những yếu tố quyết định khả năng mau phục hồi. Phản ứng với thảm họa không chỉ là nhiệm vụ của cảnh sát và đội cứu hỏa, mà của tất cả các bên liên quan. Kinh nghiệm thực tế rút ra từ các thảm hoạ trước đây cho thấy trong hầu hết mọi trường hợp, các thành viên trong gia đình, bạn bè và láng giềng cứu được nhiều người, tài sản trong vài giờ đầu sau khi thảm họa ập đến. Các bài tập ứng phó cần được tổ chức để kiểm tra và cải thiện khả năng phản ứng, cũng như đào tạo cho cán bộ chuyên trách thực hiện nhiệm vụ trong trường hợp khẩn cấp. Đặc biệt, trong các khu vực nguy cơ cao tại các đô thị Đông Nam Á, người dân và các cơ quan có trách nhiệm cần làm quen với các hoạt động chuẩn bị và ứng phó. Các công nghệ kỹ thuật số cũng có thể giúp quy hoạch đô thị theo hướng phục hồi nhanh nhờ các công cụ mô phỏng lũ lụt, phối hợp hạ tầng ứng phó khẩn cấp và tiếp cận với các cộng đồng địa phương và khu vực tư nhân hiệu quả hơn.

Cuối cùng, sự bổ sung chính sách cũng cần bám sát các khía cạnh xã hội. Thiên tai ảnh hưởng không đều đến người nghèo đô thị thông qua việc làm trầm trọng thêm tình trạng nghèo đói và bất bình đẳng. Nguyên nhân là do khả năng tiếp cận hạn chế với các dịch vụ đô thị như điện, giao thông, cung cấp nước và xử lý nước và do thiếu các chính sách hiệu quả để bảo vệ người nghèo trước nguy cơ thiên tai. Để tăng khả năng phục hồi của các nhóm người nghèo và dễ bị tổn thương do thiên tai, cần tăng cường khả năng chuẩn bị và ứng phó của các cộng đồng địa phương, đặc biệt là nhóm người này.

Xây dựng chính sách trọng cầu

So với các nước OECD, các chính sách trọng cầu ở Đông Nam Á vẫn chưa triệt để. Các chính sách trọng cầu khuyến khích đổi mới xanh và thúc đẩy phát triển thị trường cho các sản phẩm và dịch vụ mới, bao gồm các cơ chế định giá, chính sách thông tin cho người tiêu dùng, quy định và tiêu chuẩn được định hướng bởi đổi mới. Các chính sách trọng cầu có thể làm giảm tiêu thụ quá nhiều năng lượng hoặc nước, giảm phát sinh chất thải rắn và ùn tắc giao thông cũng như củng cố các thị trường cho đổi mới xanh, qua đó, đẩy mạnh phát triển thị trường cho các sản phẩm mới và đảm bảo rằng các chính sách không gây trở ngại cho các quyết định trọng cung.

Các cơ chế định giá có thể được khai thác quyết liệt hơn để tác động đến hành vi của người dân. Các thành phố ở Trung Quốc có hệ thống sưởi ấm miễn phí, phát thải khí nhà kính bình quân mỗi hộ gia đình cao hơn 45% so với các thành phố cùng quy mô nhưng có hệ thống sưởi ấm được định giá. Việc định giá hiệu quả cũng gây ảnh hưởng đến nhu cầu giao thông (như phí ách tắc giao thông) và khối lượng chất thải (như phí chất thải sinh hoạt). Quản lý tài nguyên nước là một ví dụ điển hình về chính sách phát triển xanh, trong đó việc định giá có thể tạo sự khác biệt lớn. Việc định giá nước vừa được xem là cơ chế khuyến khích để tăng nguồn lực và hiệu quả phân bổ và vừa là chiến lược để tăng nguồn thu. Tuy nhiên, định giá nước là vấn đề tế nhị bởi nó thường là trung tâm của sự cân bằng giữa tính bền vững về tài chính của các nhà cung cấp dịch vụ với mục tiêu bảo vệ môi trường và hiệu quả kinh tế. Các công cụ định giá nước đang được sử dụng tại các đô thị bao gồm: phí ô nhiễm nước, phí sử dụng nước, phí dịch vụ nước và các hình phạt bồi thường thiệt hại. Các công cụ định giá cũng có lợi

cho các chính sách tiết kiệm năng lượng trong các tòa nhà, vì việc định giá năng lượng sẽ kích thích đầu tư cho hiệu suất năng lượng của các tòa nhà như cách nhiệt và sưởi ấm tiết kiệm năng lượng hơn. Nơi các công cụ định giá được sử dụng, thị trường sẽ phải quan tâm đến nhiều thách thức về hiệu suất năng lượng để ứng phó với giá cả biến động, nhưng cần có sự can thiệp của cộng đồng để hỗ trợ các nhóm thu nhập thấp và tăng hiệu suất năng lượng của nhà ở xã hội và hạ tầng công cộng. Các chính sách định giá cần được xem xét ở mọi cấp quản lý. Ví dụ, khi xem xét phí thu gom chất thải, cần áp dụng các biện pháp phù hợp để giải quyết tình trạng chôn lấp chất thải trái phép.

Trợ cấp cho nhiên liệu hóa thạch làm suy yếu nỗ lực của thành phố trong việc thúc đẩy các phương thức vận tải bền vững. Việc cắt giảm hoặc loại bỏ khoản trợ cấp này là yêu cầu cấp thiết để tác động tích cực đến phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á.

Các chính sách quá trọng cầu cũng làm nảy sinh nhiều thách thức. Các chính sách trọng cầu của chính phủ có thể được thúc đẩy bởi lợi ích chính trị hơn là tính đến các nhu cầu của thị trường mới nổi. Đồng thời, một số công cụ kinh tế không đủ để ảnh hưởng đến các mô hình tiêu dùng và sẽ khuyến khích các công nghệ có giá tương đối rẻ. Tuy nhiên, để chính sách trọng cầu trở nên phù hợp hơn vẫn là một quyết định quan trọng đối với chính quyền thành phố và chính phủ.

Các chiến dịch nâng cao nhận thức và phổ biến thông tin rất quan trọng nhưng thường làm suy yếu các công cụ trọng cầu có khả năng thúc đẩy phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á. Chiến lược Lộ trình cho các quốc gia ASEAN-5 nhấn mạnh đến các chiến dịch này. Tuy nhiên, các chiến dịch này chưa quyết liệt và cần được tăng cường. Việc chuyển đổi sang nền kinh tế xanh ít cacbon, có thể bị hiểu nhầm là mối đe dọa đến lợi ích của một số bên liên quan. Như vậy, các thông điệp hấp dẫn về lợi ích của phát triển xanh với phân tích đáng tin cậy cần được truyền thông rộng rãi. Nâng cao nhận thức có thể thu hẹp khoảng cách tri thức của người tiêu dùng, đảm bảo sự tham gia của tất cả các bên liên quan vào quá trình chuyển đổi môi trường thành phố. Các phương tiện truyền thông đa dạng là phương thức hiệu quả để huy động sự ủng hộ rộng rãi và để chương trình nghị sự phát triển xanh ít bị phản đối. Đặc biệt, việc đưa nội dung quản lý môi trường vào chương trình giảng dạy có thể định hình hành vi của thanh thiếu niên để họ có ý thức thực hiện những hành động thân thiện với môi trường. Bên cạnh đó, việc nâng cao nhận thức cho người tiêu dùng về hậu quả môi trường của hành động mua hàng sẽ rất quan trọng để thúc đẩy hoạt động tiêu dùng bền vững. Dán nhãn xanh cũng sẽ định hướng cho người tiêu dùng về lối sống và lựa chọn các sản phẩm thân thiện hơn với môi trường.

Ưu tiên chính sách đảm bảo phát triển dài hạn

Các quyết định đầu tư cần xem xét tác động lâu dài đến xã hội nhằm đẩy mạnh phát triển. Hạ tầng đô thị, đổi mới sáng tạo và nguồn nhân lực là các động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế lâu dài. Tuy nhiên, các thành phố Đông Nam Á phải đối mặt với thách thức về kiểm soát tốc độ đô thị hóa nhanh, có xu hướng ưu tiên các lợi ích kinh tế ngắn hạn hơn là cân nhắc lợi ích dài hạn, thường không làm cho môi trường bền vững.

Đầu tư cho hạ tầng dài hạn

Đầu tư phát triển hạ tầng dài hạn rất quan trọng để duy trì năng lực cạnh tranh lâu dài và tăng năng suất. Các thành phố phải chi một phần đầu tư lớn cho hạ tầng. Nếu khoản đầu tư này được sử dụng một cách khôn ngoan, sẽ góp phần vào nỗ lực quốc gia kết hợp tăng trưởng với hiệu quả môi trường. Tuy nhiên, các đô thị Đông Nam Á gặp khó khăn trong việc kiểm soát tốc độ đô thị hóa nhanh và quan tâm đến lợi ích kinh tế ngắn hạn hơn là lợi ích dài hạn, ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của môi trường. Vì nhu cầu hạ tầng đô thị sẽ rất lớn trong những thập kỷ tới, nên các nhà hoạch định chính sách đô thị không chỉ tìm cách đáp ứng các nhu cầu này, mà còn phải đầu tư cho hạ tầng xanh hơn.

Các đô thị ASEAN-5 cần có tầm nhìn dài hạn và khung chính sách để các phương thức đầu tư cho đô thị mang lại hiệu quả. Thiếu kế hoạch hạ tầng dài hạn ở hầu hết các thành phố có thể làm suy giảm nỗ lực phát triển xanh và dẫn đến việc phân bổ nguồn lực không hiệu quả. Việc triển khai các kế hoạch dài hạn tạo lòng tin cho các nhà đầu tư và người dân về những ưu tiên của thành phố và phương thức thực hiện các ưu tiên. Khung chính sách đầu tư cho hạ tầng xanh dài hạn có thể bao gồm: xây dựng mục tiêu và điều chỉnh chính sách giữa và trong các cấp chính quyền; Cải cách các chính sách cho phép đầu tư và tăng cường các khuyến khích thị trường cho hạ tầng ít cácbon, phục hồi trước tác động của biến đổi khí hậu; Xây dựng các chính sách tài chính cụ thể, quy định và công cụ hỗ trợ chuyển đổi sang các công nghệ xanh mới; Khai thác nguồn lực để xây dựng năng lực; Và thúc đẩy thương mại xanh và hành vi tiêu dùng. Hiện nay, một lĩnh vực quan trọng được xác định là đầu tư phát triển giao thông công cộng, nhưng thách thức lớn nảy sinh do thiếu không gian. Thiếu không gian cho các dự án hạ tầng đô thị như đường xe buýt nhanh (BRT) hoặc đường sắt làm tăng chi phí và thậm chí trì hoãn dự án, do các quá trình tái định cư và bồi thường phức tạp. Ngoài ra, các thành phố Đông Nam Á có nhu cầu cấp bách về đầu tư hạ tầng mới, nhưng việc duy trì chất lượng hạ tầng rất cần thiết cho sự phát triển lâu dài.

Chính quyền địa phương và chính phủ có thể tận dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) để thúc đẩy phát triển xanh. Tại Thái Lan, sự kết hợp giữa ODA và các dòng vốn chính thức khác (OOF) không được ưu đãi đã thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân cho năng lượng tái tạo và hiệu suất năng lượng để tránh các con đường phát triển thải nhiều cácbon. Các sáng kiến song phương và đa phương có liên quan đến việc tài trợ cho các dự án phát triển đô thị xanh ở châu Á. Sáng kiến Giao thông bền vững của Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) năm 2010-2020 sẽ tăng tỷ trọng đầu tư của ADB cho giao thông đô thị tại châu Á từ 2% lên 30% tổng số tiền vay dành cho giao thông vào năm 2020 để khuyến khích các mô hình phát triển hạ tầng đô thị bền vững. Bên cạnh đó, Cơ quan Hợp tác quốc tế (GIZ) của Đức đã phối hợp với Campuchia, Inđônêxia, Lào, Malaixia, Philippin và Việt Nam để giảm phát thải từ ngành giao thông và các ngành khác, cũng như mang lại lợi ích chung như cải thiện chất lượng không khí.

Đầu tư cho nguồn nhân lực và đổi mới sáng tạo

Về nhân lực, nhìn chung, Inđônêxia, Malaixia, Philipin, Malaixia, Singapo, Thái Lan và Việt Nam đều có các chính sách quốc gia thuận lợi thu hút lực lượng lao động có trình độ học vấn cao. Phần lớn lao động có trình độ đại học, là một yếu tố thúc đẩy tăng

trưởng xanh. Tuy nhiên, dù sự tham gia của lao động nữ tiếp tục tăng, nhưng tỷ lệ này vẫn tương đối thấp so với nam giới. Ở khu vực Đông Nam Á, tỷ lệ lao động nam và nữ lần lượt là 82% và 59%. Đảm bảo bình đẳng giới là chìa khóa cho tăng trưởng kinh tế - xã hội bền vững, vì việc thu hẹp khoảng cách về giới làm tăng 30% thu nhập bình quân đầu người. Ngoài ra, sự không tương thích giữa yêu cầu về kỹ năng của người sử dụng lao động và trình độ người lao động, đặc biệt trong giới trẻ, gây ra hiện tượng trình độ của người lao động quá thấp hoặc quá cao, làm giảm tăng trưởng năng suất và cản trở việc chuyển đổi cơ cấu sang các hoạt động giá trị cao hơn. Hơn nữa, gia tăng di cư từ nông thôn ra thành thị làm cho số lượng lớn lao động tay nghề thấp không thể hòa nhập hoàn toàn vào môi trường đô thị.

Đầu tư xây dựng năng lực (ở cấp cộng đồng, địa phương và trung ương) cũng cần thiết cho phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á. Các đô thị Đông Nam Á cần đảm bảo rằng phát triển kỹ năng phải liên quan đến các lĩnh vực có cơ hội hoặc phát triển công nghiệp. Tính đến sự phát triển dài hạn cũng hàm ý rằng các khuôn khổ chính sách phải mở ra triển vọng cho tương lai, chứ không chỉ tính đến nhu cầu hiện tại. Các chiến lược trong lĩnh vực này bao gồm sử dụng thị trường lao động và thông tin kinh tế để xác định sự phát triển của nền kinh tế và sử dụng các chiến lược tiên phong để đáp ứng nhu cầu kỹ năng thay vì phản ứng với tình trạng thiếu lao ðộng. Hõn nữa, các chính sách quốc gia tạo sự linh hoạt ðể ðiều chỉnh các chýõng trình địa phương và sử dụng các đối tác địa phương để kích thích sự điều phối chính sách.

Cuối cùng, cần giải quyết vấn đề đổi mới sáng tạo ngắn hạn và dài hạn. Đầu tư cho giáo dục và NC&PT ở châu Á vẫn còn quá thấp để thu hút và giữ chân nhân tài và phát triển đầy đủ năng lực địa phương.

Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông (CNTT&TT) trong các chính sách phát triển xanh

Tiếp cận, kỹ năng và ứng dụng CNTT&TT là vấn đề then chốt để đạt hiệu quả môi trường và kinh tế. Về bản chất, CNTT&TT là nền tảng của chương trình nghị sự phát triển xanh, đặc biệt khi phân tích trên quan điểm ứng dụng trong giao thông và sử dụng đất, năng lượng, nhà ở và các tiện ích. Hiện nay, CNTT&TT đã thâm nhập mọi khía cạnh của nền kinh tế, làm biến đổi xã hội truyền thống. Trong tất cả các lĩnh vực như năng lượng, giao thông, giáo dục, truyền thông và y tế, ảnh hưởng của CNTT&TT như là động lực chính cho đổi mới sáng tạo và tăng trưởng toàn diện được thể hiện thông qua việc sử dụng các thiết bị tính toán. Quan trọng nhất là các chính phủ đang nắm bắt cơ hội của CNTT&TT để thông tin cho việc hoạch định chính sách và ra quyết định tại nhiều nước và các thành phố thông qua quản trị điện tử. CNTT&TT cũng là một phương tiện hữu tích góp phần vào khả năng phục hồi đô thị; CNTT&TT bao gồm các chiến lược như đầu tư vào vốn xã hội, nguồn nhân lực và hạ tầng CNTT&TT hiện đại, tăng cường khả năng và chất lượng của truyền thông tri thức và hạ tầng xã hội, cũng như đổi mới công nghệ mới nổi. CNTT&TT cung cấp dữ liệu truyền thống và dữ liệu thời gian thực để phân tích sâu hơn nhằm kích thích phản ứng nhanh với các thách thức đô thị. Trong giao thông, CNTT&TT liên quan đến việc phân phối giao thông và cung cấp thông tin chuyển tiếp thời gian thực cho người tham gia giao thông. Đây là điều cần thiết để giảm khí thải cácbon và cho phép người tham gia giao thông tiết kiệm thời

gian và tiền bạc. Hơn nữa, việc định giá phí đường bộ (phí cầu đường hoặc phí ách tắc) sẽ trở nên hiệu quả hơn thông qua các hệ thống này.

Về ứng dụng CNTT&TT, Đông Nam Á vẫn là khu vực năng động, chủ yếu là do sự gia tăng số lượng điện thoại thông minh và băng thông rộng di động với phạm vi sử dụng Internet ngày càng lớn. Giải pháp phát triển đô thị xanh triển vọng ở Đông Nam Á là ứng dụng CNTT&TT để thúc đẩy phát triển nền kinh tế chia sẻ. Điều này được thể hiện qua các dịch vụ (thuê xe - Zipcar, đi chung xe - Uber, Lyft, blablacar; nhà ở - Airbnb, bãi đỗ xe chung - Justpark) hoặc hạ tầng trên bãi đỗ xe (đi chung xe đạp - Velib, xe điện - Autolib). Lợi ích mà các thành phố được hưởng không chỉ từ tiền thuế thu được mà còn từ quy định hiệu quả của chính phủ đối với các ngành. Nền kinh tế chia sẻ có thể làm giảm "quyền sở hữu dư thừa" (redundant ownership) và tiêu thụ tài nguyên cũng như hỗ trợ ngành du lịch. Các ứng dụng trong nền kinh tế chia sẻ đã thâm nhập vào hầu hết các đô thị Đông Nam Á, dù phản ứng ban đầu của hầu hết các chính quyền địa phương là cấm đoán.

Một lựa chọn quan trọng là đầu tư cho dữ liệu và số liệu thống kê về việc hoạch định chính sách phát triển xanh hiệu quả hơn và trách nhiệm giải trình với người dân. Các cổng dữ liệu mở giúp các cơ quan tư nhân và cá nhân đóng góp cho hoạt động đổi mới sáng tạo và phát triển thành phố. Gần đây, nhiều nước thành viên của OECD đã xây dựng các cổng dữ liệu mở của thành phố và hỗ trợ các chuyên gia phát triển các ứng dụng hữu ích cho thành phố. Mặt khác, nhiều thành phố trên thế giới cũng khuyến khích tập trung các vườn ươm doanh nghiệp khởi nghiệp ở các vùng lân cận vì nhận thấy tầm quan trọng của hoạt động này trong việc tạo việc làm và giải quyết những thách thức xã hội. Cách các hệ sinh thái khởi nghiệp như Thung lũng Silicon góp phần phát triển kinh tế của Bắc California, là ví dụ điển hình.

Ngoài ra, các thành phố Đông Nam Á cũng có sẵn các cơ hội để trở thành "phòng thí nghiệm sống" để đưa vào thử nghiệm các ứng dụng CNTT&TT khác nhau. Các thành phố này có thể thu hút đầu tư của tư nhân cho CNTT&TT bằng cách tạo không gian để thử nghiệm các công nghệ mới. "Thách thức của các thành phố thông minh" là sáng kiến của Tập đoàn IBM với những đóng góp giá trị hơn 66 triệu USD năm 2016. Kể từ năm 2010, hơn 130 thành phố trên toàn thế giới trong đó có Cebu và Jakarta, đã được hưởng lợi từ sáng kiến này.

Hiện nay, việc ứng dụng CNTT&TT vấp phải một số trở ngại và cần áp dụng các chiến lược để mang lại lợi ích cho khu vực. Một số thách thức bao gồm: chi tiêu của chính phủ thấp, thiếu sự điều phối liên ngành cho các chính sách CNTT&TT, thâm nhập băng thông rộng còn thấp, truy cập Internet bên ngoài các thành phố lớn còn hạn chế và biểu thuế tương đối cao. Khắc phục những trở ngại này tạo hiệu ứng thẩm thấu, làm tăng hiệu quả và kết hợp các hệ thống đô thị trên phạm vi rộng hơn.

III. Đòn bẩy quản lý cho phép phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á

3.1. Tăng cường điều phối chính sách theo chiều dọc giữa các chính quyền địa phương, vùng và quốc gia.

Thu hẹp khoảng cách giữa các khung chính sách của quốc gia, vùng và địa phương

Chính phủ các quốc gia Đông Nam Á là các nhà hoạch định chính sách và nhà cầm quyền, gây ảnh hưởng ở mức độ khác nhau đến các lĩnh vực chính có cơ hội phát triển đô thị xanh bằng công cụ tài chính, chính sách và thẩm quyền pháp lý. Các kế hoạch trung hạn và dài hạn của quốc gia, đặc biệt là những công cụ mạnh mẽ được sử dụng để định hướng phát triển quốc gia. Chính phủ mỗi nước ASEAN-5 đã xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội chung. Inđônêxia và Việt Nam là hai nước duy nhất trong ASEAN-5 đã triển khai chiến lược phát triển xanh đặc biệt ở cấp quốc gia. Kế hoạch Malaixia lần thứ 11 coi phát triển xanh là một trong những trụ cột phát triển của quốc gia.

Ngoài ra, chính phủ thực hiện chức năng quản lý trực tiếp một số dịch vụ công cộng ở đô thị. Tại Metro Manila, chính phủ cũng thường tham gia trực tiếp vào các dự án đô thị lớn như Kế hoạch tổng thể quản lý lũ cho Metro Manila. Trong một số lĩnh vực, chính phủ vẫn có thẩm quyền cao. Chnh quyền nhiều địa phương trong khu vực Đông Nam Á không chủ động trong lĩnh vực năng lượng, nên trách nhiệm của họ chỉ giới hạn trong phạm vi các nhiệm vụ nhỏ như quản lý hệ thống chiếu sáng đường phố.

Tuy nhiên, từ những năm 1990, các thành phố đã được xác định giữ vai trò là động lực phát triển của quốc gia. Các quốc gia ASEAN-5, đặc biệt là Inđônêxia, Philipin và Thái Lan đã thực hiện quá trình phân quyền từ cuối thập niên 90 hoặc đầu những năm 2000 và chính quyền các địa phương dần dần đảm nhận trách nhiệm và quyền tự chủ trong việc quản lý các thành phố. Ở Inđônêxia, quá trình phân quyền được khởi xướng trong Luật Phân quyền 22/1999 và tiếp tục được đề cập trong Đạo luật 32/2004 và Đạo luật số 23/147 về quản lý địa phương, làm thay đổi việc hoạch định chính sách và nguồn lực tài chính phân phổ cho các dịch vụ cơ bản như cung cấp hạ tầng đường sá và hạ tầng nước thải cho chính quyền địa phương. Kết quả là tỷ trọng đầu tư của chính phủ cho cơ sở hạ tầng đã giảm từ khoảng 80% xuống còn khoảng 35%. Tại Philipin, Bộ luật Chính quyền địa phương năm 1991 đã trao cho các đơn vị hành chính địa phương trách nhiệm cung cấp các dịch vụ cơ bản mà trước đây là trách nhiệm của chính phủ và còn xem xét thận trọng các khoản thuế của địa phương. Bộ luật này còn trao quyền quản lý cho các đơn vị hành chính địa phương và làm tăng nguồn tài chính sẵn có. Tại Thái Lan, Kế hoạch Hành động phân quyền năm 1997 đã chuyển giao quyền lực cho các chính quyền địa phương trong sáu lĩnh vực quan trọng: 1) hạ tầng; 2) chất lượng cuộc sống; 3) trật tự và an ninh của cộng đồng và xã hội; 4) quy hoạch, xúc tiến đầu tư, thương mại và du lịch; 5) Tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường; Và 6) nghệ thuật và văn hoá, truyền thống và trí tuệ địa phương.

Trong bối cảnh phân quyền, các kế hoạch phát triển quốc gia đã trở thành cơ chế quan trọng để xây dựng chiến lược phát triển ở các cấp quản lý khác nhau và đảm bảo sự điều phối chính sách theo chiều dọc. Trên thực tế, các kế hoạch phát triển kinh tế và không gian chính tại một số quốc gia có đặc trưng pháp lý và cần được các đơn vị hành

chính địa phương lồng ghép vào các kế hoạch vùng và địa phương. Ví dụ, ở Iskandar Malaixia, Kế hoạch Phát triển tổng thể kết hợp các chiến lược của Kế hoạch phát triển hạ tầng quốc gia và Kế hoạch Phát Triển tiểu Bang Johor. Ở Inđônêxia, nội dung chính của Kế hoạch Phát triển quốc gia (RPJPN 2005-2025 và RPJMN 2015-2019) được cụ thể hóa ở cấp thấp hơn vào Kế hoạch phát triển của tỉnh West Java và vào từng kế hoạch phát triển của Khu đô thị Bandung. Cơ chế tương tự cũng được áp dụng ở Philipin, Thái Lan và Việt Nam.

Tuy nhiên, trên thực tế, các kế hoạch phát triển quốc gia chỉ giới hạn trong việc đảm bảo sự liên kết và điều phối chính sách giữa các cấp chính quyền. Nguyên nhân chính là do thiếu các khung chính sách và cơ chế điều phối hiệu quả trong những lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh, gây ảnh hưởng đến địa phương. Đặc biệt, trong lĩnh vực nước không có khung chính sách quốc gia rõ ràng ở bất cứ quốc gia ASEAN-5 nào. Ví dụ, Philipin không có khung chính sách toàn diện định hướng nguồn cung cấp nước và điều kiện vệ sinh hoặc quản lý lũ ở cấp quốc gia. Ở Metro Cebu, trách nhiệm phân chia giữa đơn vị cung cấp nước và các đơn vị hành chính địa phương đôi khi không rõ ràng và thiếu hiệu quả. Hơn nữa, khung chính sách quốc gia có xu hướng suy yếu trong lĩnh vực chất thải rắn. Ở Inđônêxia thiếu các chính sách quốc gia toàn diện và khung pháp lý về quản lý chất thải rắn khiến các chính quyền tỉnh và địa phương khó xây dựng các chiến lược rõ ràng và nguồn lực tài chính để giải quyết vấn đề này.

Bên cạnh đó, một số sáng kiến địa phương có thể bị cản trở do thiếu chính sách và hỗ trợ pháp lý ở cấp quốc gia. Ví dụ, Chiến lược Thành phố thông minh trong Kế hoạch tổng thể về CNTT&TT của Bandung năm 2015 không có điểm tương đồng nào với Kế hoạch cấp quốc gia và cấp tỉnh.

Đông Nam Á cũng thiếu khung chính sách trong lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh ở cấp địa phương. Nhiều kế hoạch quốc gia không được cụ thể hóa trong các kế hoạch của địa phương. Hầu hết các kế hoạch phát triển theo không gian thành phố-vùng trong các quần thể đô thị châu Á không được thông qua chính thức như các văn bản ràng buộc pháp lý và chủ yếu được xem là các "hướng dẫn". Tại Inđônêxia, Philipin và Thái Lan, chính quyền vùng chưa phát huy hết vai trò. Ở Inđônêxia, Chương trình Phát triển xanh quốc gia không được cụ thể hóa ở cấp vùng và địa phương. Dù một số kế hoạch quốc gia thiếu tính chất ràng buộc, nhưng nguyên nhân chính tạo nên kẽ hở chính sách, một phần là vì không có sự thừa nhận của chính phủ các nước Đông Nam Á về vai trò của các thành phố trong việc thúc đẩy phát triển xanh và quy định phân bổ nguồn lực để các thành phố triển khai thực hiện. Tình trạng này diễn ra khi thiếu các hướng dẫn quốc gia, như trong lĩnh vực nước ở Philippin, nhưng đôi khi trong cả các hướng dẫn hiện nay. Ở Inđônêxia, Kế hoạch phát triển quốc gia RPJMN 2015-2019 nhằm mục đích tăng cường sự phát triển của các thành phố xanh như một phần của an ninh khí hậu và thảm họa, cải thiện quản lý tài nguyên thiên nhiên, giảm phát thải khí nhà kính và tăng khả năng phục hồi của cộng đồng trước những tác động của biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, vai trò của các thành phố và phương thức phối hợp giữa các cấp chính quyền không được để cập rõ trong mỗi kế hoạch gắn với từng lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh. Tại Iskandar Malaixia, việc chuyển tải các chiến lược từ cấp quốc gia xuống cấp địa phương vấp phải nhiều thách thức. Mặc dù Kế hoạch Malaixia lần thứ 11 đặt

trọng tâm vào việc trồng cây xanh, nhưng không giải thích rõ phương thức triển khai ở cấp địa phương; Trong trường hợp này, các nhà chức trách của vùng và địa phương khó lồng ghép chiến lược phát triển xanh quốc gia vào các kế hoạch và chiến lược của địa phương. Vì vậy, các khung chính sách quốc gia và cơ chế phối hợp rõ ràng trong từng lĩnh vực liên quan đến phát triển xanh sẽ giúp làm sáng tỏ trách nhiệm, đặc biệt là đối với chính quyền địa phương. Bên cạnh đó, cần xây dựng các kế hoạch hành động phát triển xanh toàn diện và theo ngành ở cấp vùng và địa phương.

Ở Đông Nam Á, chính phủ Việt Nam thừa nhận vai trò của các thành phố trong việc khuyến khích phát triển xanh. Trong số 12 biện pháp được đề cập Kế hoạch Hành động quốc gia về Phát triển xanh giai đoạn 2014-2020, Hành động 11 (phát triển đô thị xanh và bền vững) nhấn mạnh đến các hành động ở đô thị. Ngoài ra, Hành động 2 yêu cầu một số tỉnh và thành phố xây dựng kế hoạch hành động phát triển xanh tại địa phương, thực hiện các dự án thí điểm quy mô nhỏ, cũng như tổng hợp và phổ biến các thông lệ tốt nhất với Bộ Kế hoạch và Đầu tư với tư cách là cơ quan điều phối. Trên cơ sở những sáng kiến quốc gia này, Hải Phòng đã thông qua Kế hoạch Hành động cho chiến lược phát triển xanh (2014) và Kế hoạch Xúc tiến xanh (2015). Chính quyền liên bang của Malaixia cũng đã áp dụng các sáng kiến thúc đẩy vai trò của các thành phố, đặc biệt thông qua Khuôn khổ các thành phố thải ít cácbon để đạt được mục tiêu phát triển bền vững ở cấp thành phố. Tuy nhiên, cả hai sáng kiến ở Việt Nam và Malaixia đều cần được tăng cường phối hợp theo chiều dọc. Đặc biệt, việc điều phối các quy định và xây dựng năng lực ở cấp địa phương cần phải bổ sung cho nỗ lực lập quy hoạch.

Quảng bá, hợp tác và xây dựng năng lực phải bổ sung cho các kế hoạch và chiến lược

Khung chính sách quốc gia và các cơ chế điều phối không đủ để đảm bảo việc thực thi hiệu quả, dẫn đến sự lệ thuộc quá nhiều vào khung pháp lý và các hướng dẫn thay vì quảng bá và xây dựng năng lực cho các chính quyền địa phương. Đây là thực trạng trong bối cảnh phân quyền do không có đủ hỗ trợ tài chính và chương trình xây dựng năng lực để phân bổ nguồn lực và kỹ năng từ cấp quốc gia xuống cấp địa phương. Ở Inđônêxia, các chính quyền địa phương được giao nhiều trách nhiệm nhưng chưa đủ quyền tự chủ về tài chính và các kỹ năng cần thiết để thực hiện nhiệm vụ được giao, dẫn đến sự chênh lệch giữa các thành phố và vùng. Tình trạng tương tự cũng diễn ra ở Thái Lan. Ở Inđônêxia, những lợi ích của việc phân quyền quản lý điện, chất lượng hạ tầng nước và quản lý kinh tế địa phương chưa rõ ràng. Ở Metro Cebu, một số đơn vị hành chính địa phương cho rằng các hướng dẫn quốc gia rất khó để chính quyền địa phương có thể áp dụng.

Do chính quyền địa phương ở Malaixia và Thái Lan, tương đối tự trị trong cách lựa chọn thực hiện các chiến lược phát triển quốc gia, bang hoặc vùng, nên các phương thức hợp tác nhiều khả năng thành công hơn. Tuy nhiên, mối liên hệ chặt chẽ giữa các kế hoạch địa phương và kế hoạch cấp quốc gia cần được đảm bảo. Điều này có thể được thực hiện thông qua yêu cầu cấp bách về liên kết pháp lý, cùng với một chương trình quảng bá và xây dựng năng lực. Bên cạnh đó, đào tạo nhân lực cho chính quyền địa phương và cải thiện các công cụ của chính phủ điện tử cũng là những phương thức tiềm năng để phối hợp phát triển đô thị xanh theo chiều dọc. Nhu cầu quảng bá và hợp

tác không chỉ dành cho các kế hoạch và chính sách mà còn cho quản lý dự án đô thị. Ví dụ, Bandung hiện đang phát triển rất nhiều dự án đô thị như dự án hợp tác công-tư, trong đó sự tham gia của chính phủ sẽ rất quan trọng. Do đó, việc duy trì liên lạc thường xuyên với các cơ quan và bộ ngành liên quan sẽ đảm bảo rằng các quy định quốc gia không phải là rào cản cho các sáng kiến.

3.2. Nhu cầu về các chính sách phát triển đô thị xanh

Thách thức về phát triển đô thị vượt quá phạm vi quyền hạn của các thành phố trọng điểm, nhưng trong nhiều trường hợp, các chính sách vẫn còn tách biệt

Xu thế đô thị hoá và phát triển kinh tế ở Đông Nam Á thường diễn ra tại các khu đô thị lớn, mà không chỉ tại các thành phố trọng điểm. Quá trình đô thị hóa đã mở rộng các khu đất xây dựng thành những đơn vị hành chính địa phương gần kề thành phố trọng điểm của các khu đô thị. Nghĩa là quá trình đô thị hoá thường diễn ra vượt quá khả năng quản lý, cung cấp dịch vụ và quy hoạch của thành phố, bao gồm quy hoạch sử dụng đất. Ngoài ra, ở nhiều khu đô thị, tốc độ tăng dân số diễn ra nhanh hơn tại các thành phố và khu đô thị bao quanh thành phố trọng điểm: ở khu đô thị Băng Cốc, dân số Samut Prakan đã tăng trung bình 10,9%/năm trong giai đoạn 1990 - 2015, trong khi ở Băng Cốc chỉ là 1,8%. Ở Metro Cebu, dân số tại các đô thị Consolacion, Cordoba và Liloan đã tăng mỗi năm lần lượt 5,1%, 3,2% và 4,1% trong giai đoạn 2000-2015, trong khi dân số Cebu đã tăng 1,7%/năm.

Tính liên tục của không gian đô thị đã đặt ra những vấn đề về phát triển đô thị, mở rộng ra ngoài ranh giới hành chính của các thành phố trọng điểm vào các khu đô thị rộng lớn. Ví dụ, ở Iskandar Malaixia, lưu lượng người tham gia giao thông hàng ngày giữa Nusajaya và Johor Bahru, đã tăng từ 26.000 người lên 300.000 người trong giai đoạn 2007 - 2015 và sẽ nâng lên 447.000 người vào năm 2020. Lưu lượng giao thông hàng ngày cũng vẫn lớn và đang gia tăng giữa Iskandar Malaixia và Singapo, đặt ra các vấn đề về quản lý giao thông xuyên biên giới quốc gia. Lưu lượng người tham gia giao thông tăng nhanh, dẫn đến tình trạng tắc nghẽn giao thông nghiêm trọng và rủi ro do ô nhiễm không khí, phát thải khí nhà kính và mất năng suất. Nhìn chung, quản lý giao thông, sử dụng đất, quản lý chất thải rắn và tài nguyên nước là các vấn đề đô thị điển hình bị ảnh hưởng bởi quá trình đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế, vượt xa ranh giới truyền thống của các thành phố trọng điểm ở Đông Nam Á.

Trong khi đó, khả năng điều phối giữa các chính quyền địa phương tại các khu đô thị Đông Nam Á là thách thức to lớn, làm cho vấn đề thêm trầm trọng. Đặc trưng của nhiều khu đô thị là thiếu các hình thức hợp tác chính thức và phi chính thức theo chiều ngang giữa các chính quyền địa phương và do đó, thiếu quy hoạch phát triển đô thị xanh. Ví dụ, Băng Cốc đã thông qua nhiều kế hoạch nâng cấp để thúc đẩy phát triển xanh như Kế hoạch tổng thể về Biến đổi khí hậu (2013-2023). Các trường hợp sáp nhập đô thị để mở rộng một cách hợp pháp lưu vực sông ra ngoài ranh giới đô thị là thủ tục mất nhiều thời gian và thường có sự tranh cãi về mặt chính trị bởi các đơn vị lãnh thổ có đất bị xâm phạm.

Cải cách phân quyền cũng làm tăng nhu cầu hợp tác theo chiều ngang do chính phủ phần nào ngừng can thiệp vào các vấn đề địa phương. Ở Inđônêxia, cải cách phân

quyền đã trao quyền cho các thành phố nhưng thiếu các biện pháp khuyến khích hợp tác theo chiều ngang nên đã gây tác động xấu, đặc biệt là không khuyến khích các chính quyền địa phương cùng nhau hợp tác. Ngoài ra, nhiều quan chức của chính quyền địa phương không nhận thức được nhu cầu hợp tác nảy sinh từ cải cách phân quyền và những lợi ích tiềm tàng của hoạt động này. Tư tưởng địa phương của nhiều chính quyền địa phương đã gây khó khăn cho các dịch vụ cần đến sự hợp tác xuyên biên giới, bao gồm quản lý chất thải rắn và cung cấp nước tại nhiều khu vực trong cả nước. Ảnh hưởng xấu của hoạt động phân quyền và thiếu động lực cho hợp tác theo chiều ngang cũng diễn ra ở Philipin và Thái Lan.

Các phương thức quản lý đô thị thúc đẩy phát triển đô thị xanh và hài hòa các chính sách đô thị

Dù nhiều thành phố Đông Nam Á rõ ràng có nhu cầu quản lý đô thị, nhưng trước tiên các thành phố nên xác định quy mô phù hợp cho các hành động của đô thị và xây dựng các hệ thống quản lý thích hợp. Mô hình khu đô thị chức năng (FUA) của OECD có thể được áp dụng cho các quốc gia Đông Nam Á thông qua tính đến mật độ dân số và lưu lượng giao thông giữa các khu đô thị. Điều này sẽ giúp xác định quy mô không gian phù hợp nhất cho việc hoạch định và thực hiện chính sách. Chính phủ với sự hỗ trợ của các tỉnh và các thành phố cấp tỉnh, có thể phát triển mô hình khu đô thị chức năng và khuôn khổ quy hoạch đô thị để tạo sự hiệp lực cho phát triển đô thị xanh. Dựa vào khu đô thị chức năng, các phương thức quản lý đô thị hoặc các dự án cần được xây dựng để thúc đẩy phát triển xanh. Thông qua hệ thống hoá các phương thức hợp tác, tầm nhìn chung và dự án đô thị, các thành phố có khả năng giải quyết những khó khăn trong việc điều phối và tác động lớn đến hiệu quả kinh tế, môi trường và xã hội của đô thị.

Để quản lý đô thị, cần thành lập các cơ quan điều phối đô thị. Dù quá trình thành lập ban đầu có thể mất nhiều thời gian, nhưng sẽ mang lại lợi ích to lớn về lâu dài, đặc biệt là trong quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên và ngành giao thông, vì mỗi chính quyền đô thị sẽ tham gia cải tạo một khu đô thị. Kế hoạch phát triển đô thị đơn lẻ sẽ không chỉ tạo điều kiện cho việc cung cấp dịch vụ hiệu quả hơn mà còn có tác dụng kép là làm cho các nhà đầu tư tin tưởng vào nền kinh tế và cải thiện môi trường, cũng như nâng cao chất lượng cuộc sống. Ví dụ, các viện quy hoạch của Barcelona (Tây Ban Nha) và Guadalajara (Mêxicô) hoạt động dựa vào các hệ thống/chức năng đô thị quan trọng, dẫn đến khả năng phát triển xanh và phục hồi nhanh hơn, bao gồm năng lượng, sử dụng đất và giao thông, nhà ở và công trình, cung cấp nước và điều kiện vệ sinh, quản lý chất thải rắn và sản xuất xanh. Trong bối cảnh phát triển xanh, các cơ quan điều phối đô thị cần thực hiện những nhiệm vụ sau:

- Sau khi thống nhất về các ưu tiên, cơ quan điều phối đô thị có thể xây dựng chiến lược, chính sách và chương trình điều phối. Đặc biệt, cơ quan này nên khuyến khích thông qua hoặc "lồng ghép" các kế hoạch phát triển đô thị và phát triển xanh vào chu kỳ quy hoạch và ngân sách hàng năm của địa phương và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật để đảm bảo cho các kế hoạch đô thị được cụ thể hóa ở cấp thấp hơn. Để thu hút các chuyên gia và quan chức chính phủ hỗ trợ xây dựng kế hoạch, cần thành lập các ban cố vấn trong từng lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh.

- Cơ quan điều phối đô thị cần theo dõi và đánh giá tiến trình thực hiện các mục tiêu phát triển xanh dựa vào các chỉ số được áp dụng trong vùng và xây dựng các quy trình giám sát và cơ chế báo cáo để khuyến khích tất cả các chính quyền địa phương thực hiện các quyết định của cơ quan/viện nghiên cứu đô thị.

- Vai trò quảng bá và bào chữa. Các đơn vị này nên chia sẻ thông tin về các vấn đề phát triển xanh và các sáng kiến với công chúng và truyền thông để cập nhật thông tin cho người dân và các nhà hoạch định chính sách địa phương và quốc gia về tiến trình của các chính sách và hành động phát triển xanh cụ thể.

- Các quỹ đô thị cũng có thể được thành lập để hỗ trợ các cơ quan/viện nghiên cứu thực hiện quy hoạch, hỗ trợ kỹ thuật và chia sẻ thông tin.

Một yếu tố quyết định thành công của các phương thức quản lý đô thị ở Đông Nam Á là sự tham gia của chính phủ. Sự hiện diện của chính phủ không chỉ giúp truyền tải hiệu quả nội dung của chính sách quốc gia ở địa phương, mà còn còn giúp các cơ quan đô thị mới trở thành nền tảng cho các chính quyền địa phương trao đổi về kẽ hở chính sách quốc gia và các quy định cản trở phát triển đô thị xanh. Từ đó hình thành một kênh để chính phủ có thể hỗ trợ kỹ thuật cho chính quyền địa phương. Như vậy, chính phủ sẽ tạo điều kiện cho quy hoạch đô thị, ngay cả khi không thực hiện chỉ đạo.

Nắm bắt các cơ hội huy động vốn cho phát triển đô thị xanh

Dù nguồn thu tăng, nhưng các chính quyền địa phương ở Đông Nam Á vẫn phải đối mặt với những khó khăn tài chính to lớn. Điều này ảnh hưởng đến các cơ hội phát triển đô thị xanh, vì việc tăng cường cơ sở hạ tầng trong các ngành then chốt như giao thông, nước và năng lượng có thể rất tốn kém. Một số giải pháp có thể được khai thác để tăng các cơ hội hỗ trợ phát triển đô thị xanh, đặc biệt là: 1) sử dụng hiệu quả và tăng nguồn tài chính công ở cấp quốc gia và địa phương; 2) tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư tư nhân trong các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh; Và 3) tăng tác động của hỗ trợ phát triển chính thức cho các thành phố.

Tài chính công phải được thiết kế để thúc đẩy phát triển đô thị xanh

Nguồn thu của địa phương đã tăng mạnh ở Đông Nam Á

Tổng nguồn thu của địa phương và thu nhập bình quân đầu người đã tăng mạnh tại các đô thị Đông Nam Á. Nguồn thu danh nghĩa đã tăng từ 620 triệu USD (theo sức mua tương đương) năm 2010 lên 1,6 tỷ USD năm 2016. Tại Hải Phòng, nguồn thu danh nghĩa đã nâng từ mức 2,5 tỷ USD năm 2004 lên 6,5 tỷ USD năm 2014. Trong hai năm này, thu nhập bình quân đầu người đã tăng lần lượt từ 258 USD lên 620 USD và từ 1.422 USD lên 3.340 USD. Ngân sách thực tế của các thành phố này (đã kiểm soát lạm phát) cũng tăng đáng kể.

Nguồn thu địa phương tại các thành phố Đông Nam Á tăng mạnh là do nhiều yếu tố khác nhau tùy theo bối cảnh của từng thành phố. Tại Bandung phần lớn là do nguồn thu riêng tăng, trong đó tổng nguồn thu nâng từ 16,7% năm 2010 lên 43,3% năm 2016. Đây là ảnh hưởng trực tiếp của Đạo luật phân quyền 22/1999, sau này được sửa đổi thành Đạo luật số 32/2004 và gần đây là Đạo luật số 28/2009 về Thuế và Phí địa phương và Đạo luật số 23/2014 về Quản lý địa phương, bao gồm phân quyền quản lý

tài chính và trao cho các chính quyền địa phương quyền quản lý tài chính địa phương. Ví dụ, thuế bất động sản và phí thu hồi đất đã được giao cho các chính quyền địa phương. Tại Hải Phòng, sự gia tăng nguồn thu địa phương chủ yếu được giải thích bởi sự phát triển của hoạt động hải cảng làm tăng nguồn thu từ hải quan với mức tăng 66,2% tổng nguồn thu năm 2004 lên 70,5% vào năm 2014.

Chính phủ nên hỗ trợ mạnh mẽ nỗ lực tài chính cho phát triển đô thị xanh

Dù nguồn thu tăng, nhưng các chính quyền địa phương ở Đông Nam Á vẫn phải đối mặt với sức ép to lớn về tài chính và khó khăn trong chi tiêu cho phát triển đô thị xanh. Dù có Luật Chính quyền địa phương năm 1991, nhưng chi tiêu của các đơn vị hành chính địa phương ở Philipin vẫn còn rất thấp so với quốc tế. Tổng chi tiêu của các đơn vị hành chính địa phương tăng từ 1,6% GDP giai đoạn 1985 -1991 lên khoảng 3% vào cuối những năm 2000 (OECD là 16% GDP). Các đơn vị hành chính địa phương chiếm gần 17% tổng chi tiêu của chính phủ và khoảng 14% đầu tư công (trong các nước OECD, tỷ lệ này là 59%) và ít có tham vọng phát triển hạ tầng, dù có trách nhiệm lớn trong lĩnh vực môi trường. Ở Inđônêxia, năm 2015, các thành phố sử dụng 30% chi tiêu của chính phủ, nhưng chỉ đóng góp 4% nguồn thu của chính phủ. Ngược lại, chính phủ sử dụng 57% chi tiêu chính phủ nhưng đóng góp 89% nguồn thu. Thiếu ngân sách địa phương trở nên phổ biến khiến các chính quyền địa phương phải tìm kiếm các giải pháp tài trợ thay thế như hợp tác công-tư.

Dù nguồn thu của chính quyền địa phương bị chi phối nhiều bởi nguồn thu riêng, nhưng chính phủ giữ lại phần lớn nguồn thu từ thuế ở cấp quốc gia, do đó, nguồn tài trợ vẫn lớn: Ở Malaixia và Philipin, chỉ có 3,3% và 5,2% tổng nguồn thu từ thuế được dành cho các chính quyền địa phương và chính phủ giữ lại lần lượt là 95,2% và 82,2% nguồn thu này.

Ngoài ra, việc chuyển giao ngân sách và trợ cấp từ chính phủ vẫn chiếm tỷ lệ lớn trong tổng nguồn thu của địa phương. Tại Bandung, chuyển giao ngân sách và tài trợ từ chính phủ chiếm 44% nguồn thu địa phương. Tại Inđônêxia, năm 2015, Quỹ phân bổ chung và Quỹ Phân bổ đặc biệt lần lượt chiếm 51% và 5% nguồn thu của thành phố.

Tuy nhiên, để tăng tài chính công và điều chỉnh theo các mục tiêu phát triển đô thị xanh, cần triển khai hành động ở cả cấp trung ương và địa phương. Thứ nhất, ở Đông Nam Á, chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển đô thị xanh, là do khả năng tài chính và tác động lớn của trung ương đến địa phương. Chính phủ có thể dành quỹ đặc biệt cho các hoạt động liên quan đến phát triển xanh. Tại Inđônêxia, Quỹ phân bổ đặc biệt được dành để phân bổ ngân sách cho địa phương, nhưng việc phân bổ trên trên thực tế vẫn còn khá chung chung giống như Quỹ phân bổ chung. Việc ưu tiên phân bổ Quỹ Phân bổ đặc biệt cho các mục tiêu phát triển xanh chỉ có hiệu quả nếu chính phủ thông qua chiến lược phát triển xanh quốc gia rõ hơn, cụ thể hóa vai trò của các chính quyền địa phương để các quỹ này được các thành phố sử dụng hiệu quả và thống nhất và phù hợp với các chiến lược quốc gia. Ưu đãi này sẽ khuyến khích chính quyền địa phương chi nhiều hơn cho mục đích phát triển xanh.

Việc chuyển giao ngân sách trực tiếp cho hạ tầng được triển khai ở Ấn Độ thông qua Chương trình Đổi mới đô thị Jawaharlal Nehru nhằm phát triển hạ tầng đô thị. Chương

trình này đồng tài trợ cho các thành phố để cải thiện hạ tầng đô thị và hiệu quả cung cấp dịch vụ, cũng như tăng tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của công chúng. Thành công của chương trình là nhờ sự chỉ đạo của quốc gia kết hợp cấp tài chính, tiếp cận theo nhu cầu, xây dựng năng lực và học hỏi giữa các chính quyền địa phương. Các nước Đông Nam Á có thể theo cơ chế này để đóng góp cho các mục tiêu phát triển xanh.

Các kênh tài chính trực tiếp cũng có thể được khai thác ở cấp quốc gia để triển khai các sáng kiến phát triển xanh cụ thể ở cấp địa phương. Ở Thụy Điển, chương trình quốc gia cung cấp cho địa phương hỗ trợ tài chính để kiểm soát phát thải khí nhà kính và thích ứng với biến đổi khí hậu. Các địa phương có thể xin trợ cấp quốc gia để tăng đầu tư địa phương nhằm giảm phát thải và tăng hiệu quả sử dụng năng lượng và khả năng độc lập năng lượng. Ví dụ, hoạt động của các thành phố được tài trợ bao gồm loại bỏ các biện pháp không khuyến khích cá nhân giảm phát thải như dỡ bỏ các bãi đỗ xe miễn phí và trợ cấp chi phí lắp đặt trạm bơm để cung cấp nhiên liệu sinh học tái tạo. Giải pháp này cũng có thể được áp dụng tại các nước Đông Nam Á, đặc biệt để hỗ trợ các phương thức quản lý đô thị.

Chính quyền địa phương nên cải thiện hoạt động thu thuế và tăng phí và lệ phí trong các khu vực phát triển xanh

Chính quyền địa phương tại các quốc gia Đông Nam Á cũng đóng vai trò quan trọng, dù năng lực tài chính hiện còn hạn chế. Trước hết, chính quyền địa phương cần nâng cao hiệu quả của hệ thống thu thuế, trong nhiều trường hợp không được tối ưu hóa. Năm 2013, tổng thu ngân sách từ thuế của Inđônêxia chỉ chiếm 13% GDP. Ví dụ, Chính quyền thành phố Băng Cốc đang phải đối mặt với thách thức lớn trong việc thu thuế xây dựng và thuế đất, một phần là do thiếu năng lực lập bản đồ và thu thập dữ liệu về sử dụng đất và đánh giá theo định kỳ giá trị tài sản. Tại Philipin, tính bình quân chỉ có 73% thuế bất động sản trên thực tế được thu vào năm 2013. Tại Thái Lan, thuế xây dựng và thuế đất áp dụng cho các tòa nhà thương mại được điều chỉnh bởi luật pháp quốc gia và duy trì ở mức 12,5% trong nhiều năm, dù các chính quyền địa phương yêu cầu tăng thuế.

Một vấn đề khác mà các chính quyền địa phương vấp phải, là phần dân cư đô thị không được đăng ký. Riêng ở Băng Cốc, ước tính có khoảng 2 triệu người không được tính đến trong các cuộc tổng điều tra chính thức. Điều này ảnh hưởng đến tài chính của địa phương vì ngân cách chuyển giao từ trung ương một phần được xác định dựa vào dân số chính thức sinh sống tại địa phương. Ví dụ, Quỹ phân bổ chung ở Inđônêxia được phân bổ một phần theo dân số chính thức đã được đăng ký tại chính quyền địa phương và không tính dân số chưa đăng ký. Tình trạng này cũng diễn ra với thuế giá trị gia tăng, thuế rượu và thuế tiêu thụ đặc biệt ở Thái Lan. Do đó, cần giảm số lượng dân số không được đăng ký.

Ngoài ra, các chính quyền địa phương cần nỗ lực để tăng nguồn tài chính địa phương, đồng thời khuyến khích phát triển đô thị xanh. Cơ hội nằm ở việc tăng nguồn thu từ phí và lệ phí. Nguồn thu này tại các đô thị Đông Nam Á thực sự rất thấp: chỉ chiếm 2% tổng thu ngân sách của Băng Cốc, 6% tổng thu của Metro Cebu và 0,5% ở Hải Phòng.

Ở Philippin, phí và lệ phí chiếm 4,6% tổng thu ngân sách của các đơn vị hành chính địa phương. Tăng thu từ các nguồn này sẽ giúp các dự án phát triển đô thị xanh bền vững hơn về mặt tài chính, nhưng đây cũng là cơ hội để định hướng hành vi xanh hơn thông qua các công cụ chính sách tài chính. Phát triển năng lực của các chính quyền địa phương để tăng nguồn thu riêng hơn là tăng chuyển giao ngân sách từ trung ương. Ở Philipin, việc chuyển giao ngân sách của quốc gia cho địa phương sẽ làm cho chính quyền địa phương phụ thuộc vào trung ương và không khuyến khích các nguồn thu địa phương. Ví dụ, việc áp thuế với hạ tầng nhân tạo mới có thể là công cụ để định hướng phát triển theo mô hình bền vững hơn hoặc để bù lại chi phí xây dựng hạ tầng chống lũ. Tương tự, xử lý nước thải một cách có hệ thống, giao thông công cộng và thuế và phí cung cấp nước giúp tăng nguồn thu, đồng thời tăng tính bền vững của các hệ thống tiện ích xanh. Phí thu gom chất thải rắn hoặc phí nước thải cũng thường không đủ bù đắp chi phí đầu tư và vận hành của các hệ thống tiện ích đô thị tại các đô thị Đông Nam Á. Lệ phí khai thác nước, thuế hạ tầng nhân tạo, lệ phí phát triển các khu vực có thu nhập từ trung bình đến cao và các công cụ địa chính là những công cụ giúp tăng nguồn thu cho địa phương và định hướng phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á.

Trong nhiều trường hợp, việc tăng phí và lệ phí sẽ đòi hỏi chính quyền địa phương phải tự chủ ở mức độ nhất định trong việc áp dụng và sửa đổi mức thuế. Trong các lĩnh vực liên quan đến phát triển xanh, chính quyền địa phương được đảm nhận nhiều trách nhiệm (ví dụ ở Inđônêxia và Philipin). Việc trao cho chính quyền các địa phương quyền tự chủ thu thuế và phí mang lại nhiều lợi ích vì cho phép các đơn vị dịch vụ địa phương thu phí dễ dàng hơn và tăng tính bền vững của các hệ thống tiện ích về lâu dài. Ở Việt Nam, Luật Phí và Lệ phí được chính phủ thông qua năm 2015, trao cho chính quyền các địa phương quyền tự chủ cao hơn trong việc quản lý các công cụ tài chính này và đi theo định hướng đã đề ra.

Khía cạnh tài chính công cho phát triển đô thị xanh

Các chính quyền địa phương ở Đông Nam Á cũng nên quan tâm đến khía cạnh tài trợ cho các dự án phát triển đô thị xanh. Tư duy đô thị, các phương thức quản lư và các dự án đô thị có thể mang lại lợi ích to lớn cho các lĩnh vực liên quan đến phát triển xanh hơn là các dự án tách biệt không tính đến phạm vi chức năng của các ngành dịch vụ và hệ thống công trình đô thị. Tuy nhiên, một số trở ngại vẫn cản trở sự hài hòa của các dự án đô thị, đặc biệt là khi không có cơ chế phối hợp chặt chẽ. Vị thế khác nhau của các chính quyền địa phương trong một khu đô thị có thể gây bất bình đẳng lớn về quyền tự chủ và nguồn lực tài chính giữa các thành phố và khu tự trị.

Sự chênh lệch về nguồn tài chính có thể dẫn đến sự khác biệt về chất lượng hạ tầng và hiệu quả kinh tế và môi trường của các chính quyền địa phương trong cùng khu đô thị. Ngoài ra, về đầu tư, hợp tác đô thị có xu hướng không được khuyến khích: ví dụ, ở Philippin, hai đơn vị hành chính địa phương không thể cùng nhau vay vốn. Do sự phân khúc theo chiều ngang của các chính quyền địa phương tại nhiều khu đô thị và nhu cầu phát triển hạ tầng như hạ tầng nước, giao thông, nên đây là trở ngại lớn đối với việc cấp kinh phí cho phát triển xanh.

Cuối cùng, ngoài việc tạo cơ hội cho chính quyền địa phương, phí và lệ phí cũng giúp tăng nguồn thu cho các đơn vị quản lý đô thị. Thật vậy, hạ tầng chất thải rắn, nước và giao thông thường thể hiện quy mô đô thị và hoạt động thu phí là trách nhiệm của các chính quyền tại nhiều khu đô thị của OECD. Ví dụ, nguồn thu của Metro Vancouver hầu hết có được là nhờ bán nước (37%), thuế nước thải (29%) và phí chất thải rắn (12%). Tương tự, 43% ngân sách của khu đô thị Barcelona được hình thành thông qua thuế quản lý chất thải và thuế giao thông và 13% từ hợp tác công tư để cung cấp nước và dịch vụ xe buýt đêm.

Xây dựng khuôn khổ đầu tư công cho phát triển đô thị xanh

Phát triển đô thị xanh cần có khoản đầu tư công lớn cho các cấp chính quyền. Cả trung ương và địa phương đều góp phần tăng tài chính công cho phát triển đô thị xanh. Chính quyền địa phương cần có các công cụ tài chính, xây dựng năng lực đầu tư công hiệu quả và các chuyên gia quy hoạch cần có kiến thức để xác định phương thức ưu tiên và thực hiện kế hoạch. Ngoài ra, sự phụ thuộc vào các khoản trợ cấp cho thấy chính quyền địa phương thực sự có nhu cầu tài trợ và tìm hiểu phương thức đầu tư công hiệu quả.

Thách thức trong việc thu hút tài chính tư nhân cho các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh

Rào cản đầu tư trực tiếp cần được nới lỏng trong các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh

Chính phủ các nước không nên chỉ tìm cách tăng tài chính công và đầu tư công cho phát triển đô thị xanh, mà còn tạo điều kiện cho đầu tư nước ngoài và trong nước vào các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh. Nhìn chung, FDI tại các nước có thu nhập thấp và trung bình ở Đông Nam Á vẫn còn thấp. FDI trên đầu người ở Malaixia duy trì mức 380 USD vào năm 2012-2013, cao hơn nhiều so với Thái Lan (177 USD), Việt Nam (95 USD), Inđônêxia (76 USD) và Philippin (36 USD). Việc thu hút FDI của các nước ASEAN-5 vẫn thấp là do những hạn chế đặt ra cho đầu tư nước ngoài: Thực tế, Chỉ số hạn chế kiểm soát FDI của các nước Đông Nam Á có liên quan mật thiết với vốn FDI thấp: Philipin có Chỉ số hạn chế kiểm soát FDI cao nhất và vốn FDI thấp nhất trong khu vực được thể hiện bằng tỷ lệ phần trăm GDP.

Chính phủ các quốc gia Đông Nam Á nên cân nhắc khắc phục hạn chế này trong các lĩnh vực phát triển xanh quan trọng như giao thông và năng lượng. Ví dụ, ở Philipin, Hiến pháp giới hạn quyền sở hữu trong các lĩnh vực nhà đất và giao thông đối với các công ty Filipinos và Filipino: các nhà đầu tư nước ngoài chỉ được quyền sở hữu đến 40% giá trị của các công ty nhà đất hoặc công ty vận tải và chỉ khi có hợp đồng cho thuê. Dù đây có thể được coi là một phương thức để tránh tình trạng đầu cơ từ các công ty nước ngoài như đã xảy ra ở Iskandar Malaixia, nhưng lại không cản trở hoạt động đầu cơ trong nước hoặc quy hoạch và quản lý đô thị yếu kém. Trong lĩnh vực giao thông, hạn chế nằm ở việc phát triển các mạng lưới giao thông công cộng; Hiện tại, thị trường nội địa cho giao thông công cộng còn yếu và không hiệu quả, đã cản trở đầu tư cần thiết cho hạ tầng. Tương tự, khó khăn của Inđônêxia trong việc thu hút FDI được lý giải là do những trở ngại như hạ tầng hạn chế và các thủ tục đầu tư phức tạp và mất thời gian.

Bên cạnh đó, chính phủ các nước nên áp dụng những biện pháp khuyến khích phát triển hạ tầng đô thị xanh. Theo một khảo sát Inđônêxia, năm 2013, chỉ có 1,4% tổng vốn vay (khoảng 1 tỷ USD) từ 29 ngân hàng lớn ở Inđônêxia được coi là nguồn tài chính xanh. Năm 2012, các lĩnh vực chính được hưởng lợi từ nguồn tài chính xanh là thủy điện mini (26,1% tài chính xanh), địa nhiệt (25,7%), thiết bị thân thiện với môi trường (19,6%) và nông nghiệp bền vững (19,5%). Tuy nhiên, gần đây, chính phủ Inđônêxia đã nỗ lực lớn về đổi mới thiết kế trên các thị trường tài chính để khuyến khích đầu tư và cho vay vì mục đích xanh sẽ tăng mạnh trong những năm tới. Một trong những chính sách hàng đầu trong lĩnh vực này và rất sáng tạo đối với một quốc gia đang phát triển, đó là xây dựng Chỉ số SRI-KEHATI đánh giá về tính bền vững đối với thị trường chứng khoán. Bộ Tài chính cũng đang cân nhắc trợ cấp vốn để khuyến khích mạnh mẽ phát triển tài chính xanh. Một chính sách nữa có tiềm năng tác động lớn là việc xây dựng Lộ trình Tài chính bền vững của Bộ Tài chính Inđônêxia đưa ra khung pháp lý cho tài chính xanh, bao gồm xây dựng hệ thống quản lý môi trường và xã hội bắt buộc và báo cáo về thị trường vốn và thị trường chứng khoán. Các nước khác ở Đông Nam Á có thể xem xét phát triển các cơ chế tài chính xanh tương tự.

Tăng cường năng lực hợp tác công - tư cho địa phương

Hợp tác công - tư không chỉ mở thêm cơ hội để thu hút khu vực tư nhân tham gia tài trợ cho hạ tầng đô thị, mà còn thúc đẩy đổi mới sáng tạo của khu vực tư nhân và khả năng đáp ứng lợi ích công. Công ty quản lý thu hồi tài nguyên FDR ở Cebu ban đầu là một công ty xây dựng nhưng hiện đã đa dạng hóa và cung cấp các dịch vụ quản lý chất thải cho chính quyền địa phương. Hợp tác công - tư có hiệu quả không chỉ về hạ tầng (thiết kế/xây dựng/vận hành) mà cả các hợp đồng dịch vụ. Công ty này đã ký thỏa thuận trong vòng 20 - 25 năm với các đơn vị hành chính địa phương để thu thập và xử lý chất thải rắn không nguy hại từ các hộ gia đình, khu thương mại và công nghiệp.

Nhìn chung, mô hình hợp tác công - tư vẫn chưa được áp dụng chưa hiệu quả ở Đông Nam Á, nhưng chính sách của khu vực này có xu hướng tạo thuận lợi cho mô hình này. Hầu hết các dự án hợp tác công - tư đều do chính phủ thực hiện. Ví dụ, ở Cebu, việc mở rộng và nâng cấp Sân bay Quốc tế Mactan-Cebu là dự án ưu tiên hợp tác công - tư của chính phủ được thực hiện phối hợp với Công ty hàng không Cebu Megawide GMR với sự hỗ trợ tài chính từ ADB. Bandung là một ví dụ điển hình về thành phố sẵn sàng triển khai hợp tác công-tư ở cấp địa phương. Dự án đường sắt hạng nhẹ Bandung và Dự án đường sát Gedebage là hai dự án hợp tác công-tư đang được triển khai.

Để khai thác tối đa lợi ích của hợp tác công - tư, các chính quyền địa phương cần phát triển năng lực để triển khai mô hình, đặc biệt là trong những lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh. Các chính quyền địa phương ở khu vực Đông Nam Á thiếu khả năng thực hiện hợp tác công - tư một cách hiệu quả và trong khoảng thời gian ngắn. Dù hợp tác công - tư mang lại giá trị bằng tiền, nhưng có thể gây nguy hiểm cho tính bền vững tài chính và cần có các thủ tục hành chính và pháp lý phức tạp cũng như các kỹ năng. Dưới đây là những khó khăn cần được ưu tiên trong hợp tác công - tư:

- Khó khăn trong việc xác định các dự án có tiềm năng thu hồi vốn cao như phát triển thương mại và công nghiệp. Thiếu khả năng thu hồi vốn là vấn đề phức tạp đối với các

dự án hợp tác công - tư đô thị vì giao thông, chất thải rắn và nước là các lĩnh vực đòi hỏi chi phí hạ tầng cao nhưng có lợi tức đầu tư thấp do phí, lệ phí và thuế thấp.

- Thách thức kỹ thuật của hợp tác công-tư và khung thời gian hạn chế để các lãnh đạo địa phương và giám đốc điều hành hoàn thành dự án. Đặc biệt, việc xác định giá trị của một dự án bằng tiền so với kịch bản mua sắm truyền thống, có thể khó khăn, vì đây là kết quả của sự kết hợp các yếu tố như chuyển giao rủi ro, các đặc trưng dựa vào hiệu quả, thước đo thành tích và các biện pháp khuyến khích, cạnh tranh thị trường, kinh nghiệm quản lý khu vực tư nhân và lợi ích cho người sử dụng cuối cùng và toàn xã hội.

- Các chính quyền địa phương không có khả năng vay vốn đã cản trở đầu tư công ở cấp địa phương và ngăn cản việc chi tiêu và vay vốn cho hợp tác công - tư, đặc biệt ở Philippin.

- Khó khăn trong việc thực hiện hợp tác công - tư ở cấp đô thị để đầu tư phù hợp với quy mô địa lý. Thiếu các biện pháp và quy định để giải quyết hiện tượng hai hoặc nhiều chính quyền địa phương không có khả năng thực hiện hợp đồng ràng buộc với các bên tham gia là khu vực tư nhân.

Chính phủ phải đóng vai trò chủ động trong việc xây dựng năng lực để thúc đẩy hợp tác công - tư ở cấp địa phương. Ví dụ, ở Inđônêxia, bất cứ cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng nào như các chính quyền địa phương nếu muốn xây dựng quan hệ hợp tác công - tư, sẽ cần có sự đảm bảo của chính phủ hoặc hỗ trợ thuế và phải tuân thủ ba quy định cụ thể của Tổng thống để được đệ trình lên Bộ Tài chính. Tuy nhiên, quy trình này đã bị bóp méo bởi sự thiếu phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng và hai bộ chính tham gia vào thủ tục hợp tác công - tư: Bộ Tài chính và Bộ Quy hoạch phát triển quốc gia. Đặc biệt, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng, bao gồm các chính quyền địa phương, phát triển các dự án một cách độc lập và các đề xuất thường không đáp ứng yêu cầu của Bộ Tài chính nên không đủ điều kiện để được chính phủ bảo lãnh và hỗ trợ tài chính, do đó, sẽ bị loại bỏ hoặc trì hoãn. Không có sự trợ giúp nào cho các chính quyền địa phương hoặc từ Bộ phận Quản lý rủi ro của Bộ Tài chính hoặc Quỹ Bảo đảm cơ sở hạ tầng Inđônêxia để cùng nhau thực hiện nghiên cứu khả thi. Cơ quan trung ương về hợp tác công - tư của Bộ Quy hoạch phát triển quốc gia Inđônêxia có nhiệm vụ hỗ trợ các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký kết hợp đồng triển khai các dự án hợp tác công - tư của họ nhưng không đủ năng lực thực hiện. Tương tự, không có cơ chế tài chính như tài trợ cho các nghiên cứu khả thi tại địa phương và các quá trình đấu thầu được thực hiện bởi chính quyền địa phương. Việc thành lập mới một cơ quan hợp tác công - tư trực thuộc Bộ Tài chính gần đây là cải cách kịp thời. Cơ quan này hoặc mặc định là cơ quan chuyên trách cấp quốc gia hiện nay sẽ hợp tác chặt chẽ với thành phố Bandung và cơ quan điều phối khu đô thị Bangdung trong tương lai để thực hiện hợp tác công-tư về hạ tầng xanh. Các chính quyền địa phương cần có sự hỗ trợ ngay từ đầu, từ giai đoạn lập kế hoạch cho đến các bước tiếp theo, nghĩa là nghiên cứu khả thi, chuẩn bị thầu, đấu thầu và ký kết hợp đồng.

Tại Philipin, chính phủ hiện đang ủng hộ việc lồng ghép hợp tác công - tư ở cấp địa phương vào Chương trình Nâng cao năng lực về hợp tác công – tư cho các đơn vị hành

chính địa phương. Chương trình thực tập và hợp tác với các cơ quan xây dựng năng lực địa phương được đưa ra nhằm hỗ trợ các chương trình và dự án hợp tác công tư của địa phương. Cơ quan hợp tác công-tư đã thúc đẩy sáng kiến hợp tác công-tư và thu hút sự quan tâm của các đơn vị hành chính địa phương, đào tạo cho các quan chức địa phương, biên soạn sách hướng dẫn về hợp tác công-tư và thu hút sự tham gia của một số đơn vị hành chính địa phương trong việc phát triển các đề xuất về hợp tác công-tư. Tuy nhiên, rất ít đơn vị hành chính địa phương tỏ ra quan tâm đến hợp tác công - tư.

Về khía cạnh này, các mô hình chính quyền đô thị có thể là công cụ tạo thuận lợi cho hợp tác công-tư, do khả năng phân tán rủi ro và huy động nguồn lực giữa các chính quyền địa phương. OECD (2015f) khuyến cáo liên minh các đơn vị hành chính địa phương ở Philipin nên được trao tư cách pháp lý để thực hiện các dự án chung về hợp tác công-tư. Trong tương lai, vấn đề quan trọng là phải triển khai các dự án hợp tác công-tư trong các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh**.**

Tăng cường tác động của tài chính phát triển chính thức đến phát triển đô thị xanh

Inđônêxia và Việt Nam là những nước nhận được nhiều tài chính phát triển chính thức nhất Đông Nam Á

Hợp tác quốc tế góp phần to lớn phát triển các quốc gia Đông Nam Á. Một trong những hình thức này là tài chính phát triển chính thức (ODF), bao gồm vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các dòng vốn chính thức khác không được ưu đãi (OOF) như Quỹ Công nghệ sạch và Quỹ Đầu tư khí hậu. Trong giai đoạn 2002-2014, Inđônêxia và Việt Nam là hai nước dẫn đầu khu vực Đông Nam Á về ODF với số tiền nhận được từ các nhà tài trợ tương ứng là 80 tỷ USD và 68,5 tỷ USD. Thái Lan và Malaixia là những nền kinh tế tiên tiến nhất khu vực, chỉ nhận được nguồn ODF hạn chế trong cùng kỳ là 8,7 tỷ USD và 4,8 tỷ USD, còn Philippin là khoảng 29,5 tỷ USD.

Tuy nhiên, không phải tất cả các nguồn ODF được cam kết dành cho phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á. Trên thực tế, trong số các tài trợ cam kết dành cho các quốc gia ASEAN-5, chỉ có 23,2% tổng số ODF trong giai đoạn 2002-2014 (44,3 tỷ USD trong tổng số 191,4 tỷ USD) là dành cho mục tiêu môi trường, giảm thiểu biến đổi khí hậu, thích ứng với biến đổi khí hậu, đa dạng sinh học và sa mạc hóa. Việt Nam là nước nhận được nhiều ODF về môi trường trong giai đoạn này với khoảng 20,3 tỷ USD, trong khi đó Inđônêxia là 14,6 tỷ USD.

Tổng số ODF và OOF cho môi trường được cam kết dành cho các nước ASEAN-5 đã tăng theo thời gian. Tổng số ODF tại các quốc gia ASEAN-5 đã tăng từ 8 tỷ USD năm 2002 lên 15,9 tỷ USD vào năm 2014 với mức đỉnh điểm là 22,3 tỷ USD năm 2009. Mức tăng này chủ yếu là nhờ OOF, nâng từ 1 tỷ USD năm 2002 lên 7,9 tỷ USD vào năm 2014; Trong khi đó, ODA đã tăng từ 7 tỷ USD năm 2002 lên 7,9 tỷ USD năm 2014. Riêng Inđônêxia và ở Philippin được nhận nhiều OOF hơn ODA. Tương tự, tổng số ODF cho môi trường được cam kết dành cho các nước ASEAN-5, đã tăng không đều theo thời gian, từ 1,5 tỷ USD năm 2002 lên 4,1 tỷ USD năm 2014 và từ 18,9% lên 25,6% tổng số ODF.

Tài chính phát triển chính thức cho môi trường tại các thành phố không ổn định và chủ yếu tập trung vào các thủ đô

Trong số ODF được cam kết cho các mục tiêu môi trường tại các nước ASEAN-5 giai đoạn 2002-2014, khoảng 37,2% được xác định rõ là dành cho thành phố, trong khi ở nông thôn chỉ là 16,1%. Tuy nhiên, phần lớn các dự án, 46,7% tổng số ODF trong giai đoạn này không thể xác định được là dự án đô thị hay nông thôn. Nguyên nhân là do một số dự án như dự án giáo dục thường không đề cập đến địa điểm, thiếu thông tin địa lý cụ thể ở phần mô tả dự án trong cơ sở dữ liệu về Hệ thống Báo cáo tín dụng hoặc phạm vi rộng của một số dự án bao trùm cả các khu đô thị và nông thôn. Thái Lan và Malaixia là hai nước nhận được nhiều ODF cho các thành phố như một phần của tổng số ODF cho mục tiêu môi trường (81,3% và 78,2% tổng ODF trong giai đoạn 2002 - 2014), nhưng điều này chủ yếu do một số cam kết riêng về việc cấp tài chính cho các dự án hạ tầng lớn, đặc biệt là dự án phát triển giao thông công cộng ở Băng Cốc và dự án Đường hầm Pahang-Selangor ở Kuala Lumpur. Trong số các nước ASEAN-5, Việt Nam là nước nhận được nhiều ODF nhất cho mục tiêu đô thị với tổng số 8,3 tỷ USD trong giai đoạn 2002-2014 (trong khi đó ODF cho môi trường là 41,5%). ODF được cam kết cho các thành phố ASEAN-5 tăng từ 0,2 tỷ USD trong năm 2002 lên 1,1 tỷ USD năm 2014, nhưng tiến trình này không ổn định. Tỷ lệ ODF cho đô thị trong tổng số ODF có xu hướng phụ thuộc vào cam kết của các dự án lớn. Trong giai đoạn này, không có sự gia tăng rõ nét ODF cho đô thị trên tổng số ODF, cụ thể tỷ lệ tăng từ 11,9% lên 21,9% tổng số ODF, nhưng đến năm 2004 đã đạt đến mức đỉnh điểm là 57,8% và năm 2013 là 56,1%.

Các thành phố sử dụng 40,1% ODF cho môi trường được cam kết dành cho các thành phố ASEAN-5 trong giai đoạn 2002-2014, dù các thành phố là nơi tập trung chỉ 15,9% tổng dân số đô thị. Kuala Lumpur và Băng Cốc thậm chí đã được nhận lần lượt 98,5% và 98,6% tổng số ODF cho môi trường được cam kết dành cho các thành phố ở các nước tương ứng. Hà Nội, Manila và Jakarta đã nhận được lần lượt là 20,9%, 68,9% và 20,8% tổng số ODF dành cho môi trường đô thị tại các quốc gia tương ứng. Thành phố Hồ Chí Minh là trường hợp ngoại lệ duy nhất, vì là nơi tập trung 25,1% ODF cho môi trường được cam kết dành cho các thành phố của Việt Nam: tỷ lệ này cao hơn Hà Nội và Hồ Chí Minh lại là thành phố đông dân nhất Việt Nam. Cả thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh sử dụng đến 46,1% ODF cho môi trường. Trong khi đó, các thành phố cấp hai lại không phải là mục tiêu của các dự án trọng điểm được nhận viện trợ quốc tế: Hải Phòng, Iskandar Malaixia, Bandung và Metro Cebu đã nhận được 2% (500 triệu USD), 0% (0,4 triệu USD), 0% (10 triệu USD) và 0,2% (12 triệu USD) ODF cho môi trường được cam kết dành cho các thành phố tại các nước tương ứng.

Tiếp cận với tài chính phát triển chính thức tại các thành phố cấp hai cần được tăng cường

Tỷ lệ ODF cao được cam kết dành cho các thủ đô có thể được giải thích ở mức độ nào đó bằng quy mô dân số và tỷ trọng của thành phố đó trong nền kinh tế đất nước, nhưng vẫn không cân đối. Khả năng tiếp cận của chính phủ là yếu tố quan trọng mang lại lợi ích cho các thủ đô. Trên thực tế, Hải Phòng có thể hưởng lợi hơn từ phần ODF nhận được nhiều hơn so với các thành phố cấp 2 khác trong khu vực, là do sự tham gia tích cực của chính phủ vào một số dự án đô thị, đặc biệt là xây dựng hạ tầng hải cảng, chiếm 43% số tiền mà Hải Phòng được cấp trong giai đoạn 2002 - 2014. Hiện đại hoá

cảng Hải Phòng là trụ cột của Kế hoạch tổng thể về Cảng biển Việt Nam đến năm 2020 của Bộ Xây dựng và do chính phủ trực tiếp điều khiển. Chính phủ các nước ASEAN-5 thực sự là kênh cung cấp ODF, ngay cả khi nhằm vào mục tiêu là các thành phố cụ thể. Ví dụ, ở Inđônêxia, các chính quyền địa phương không được phép ký kết các khoản vay trực tiếp từ các nhà tài trợ nước ngoài. Để có thêm nguồn tài chính, các chính quyền địa phương được phép vay từ chính phủ, các địa phương khác, ngân hàng trong nước hoặc các tổ chức tài chính và từ người dân thông qua trái phiếu đô thị. Do đó, địa phương có thể được hỗ trợ từ nhà tài trợ, nhưng dưới hình thức vay vốn phức tạp vì cần có sự chấp thuận của chính phủ. Ở khu vực Đông Nam Á, khả năng tiếp cận của các thành phố và đặc biệt là các thành phố cấp 2 với ODF còn rất hạn chế. Ở Philipin, dù Bộ luật Chính quyền địa phương năm 1991 cho phép các đơn vị hành chính địa phương trực tiếp đề xuất các dự án và đàm phán tài trợ với các nhà tài trợ nước ngoài, nhưng các tổ chức cho vay quốc tế có xu hướng yêu cầu sự đảm bảo của chính phủ.

Ngoài ra, các chính quyền địa phương và chính phủ thường vẫn thiếu năng lực xử lý ODF một cách có hiệu quả. Ví dụ, ở Philipin, chính quyền địa phương ở Cebu không thể được hưởng lợi từ khoản vay trong khuôn khổ của Cơ chế Phát triển sạch từ một ngân hàng của Đức do các chính quyền địa phương thiếu năng lực đề xuất một dự án hiệu quả và Ngân hàng Đất đai Philippin không đủ khả năng để đánh giá các đề xuất được đệ trình từ các đơn vị hành chính địa phương. Nhìn chung, các đơn vị hành chính địa phương của quốc gia này không đủ năng lực kỹ thuật để chuẩn bị các nghiên cứu khả thi, tiếp cận hoặc quản lý ODF.

Do đó, khả năng tiếp cận với ODF tại các thành phố ASEAN-5 cần được đẩy mạnh để tăng tác động của viện trợ phát triển nước ngoài đến phát triển đô thị xanh. Bên cạnh việc tích cực tìm kiếm ODF, thì chính phủ cũng đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo rằng các chính quyền địa phương bên ngoài các thủ đô được hưởng lợi nhiều hơn từ nguồn tài chính này. Đây là vấn đề quan trọng bởi chính phủ là nơi để xin các kế hoạch tài chính quốc tế. Vì thế, chính quyền địa phương và chính phủ phải cùng phối hợp để đề xuất các dự án và chương trình cụ thể cho các quỹ quốc tế và tổ chức tài trợ quốc tế nhằm khai thác tất cả các cơ hội để các thành phố lớn được sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật cho phát triển đô thị xanh. Các nhà tài trợ quốc tế cũng nên tập trung nhiều hơn vào các thành phố cấp 2. Chính phủ có thể tiếp tục phối hợp với các thành phố và các Bộ liên quan để nâng cao nhận thức và chia sẻ những bài học về phương thức xin tài trợ từ các nhà tài trợ song phương và các quỹ sẵn có như Quỹ Đầu tư khí hậu, Quỹ Thích ứng, Quỹ Khí hậu xanh và Quỹ Môi trường toàn cầu.

Một biện pháp nữa để thu hút trực tiếp các thành phố vào quản lý ODF là lập các quỹ đầu tư địa phương để phát triển đô thị bền vững. Đây có thể là cơ hội để thu hút dễ hơn ODF cho các đô thị và trao cho các chính quyền địa phương vai trò lớn trong việc điều phối tài chính quốc tế để thực hiện các mục tiêu phát triển xanh. Cơ chế địa phương này đã được xây dựng tại thành phố Hồ Chí Minh và một số thành phố khác ở Việt Nam như Cần Thơ và Đà Nẵng. Cơ quan Phát triển Pháp đang là nhà tài trợ quốc tế chính hỗ trợ cho các quỹ đầu tư tại những địa phương này, cũng như cho các dự án y tế, giáo dục, nhà ở, phát triển đô thị và môi trường. Tuy nhiên, đối với một số dự án, các quỹ đầu tư địa phương sẽ cần phải phối hợp hiệu quả với chính phủ. Tuy nhiên,

trong lĩnh vực chất thải rắn và chống lũ, chính quyền địa phương ít phụ thuộc vào chính phủ và quỹ đầu tư địa phương thì sẽ thuận lợi hơn, đặc biệt là khi hai lĩnh vực này không phải là mục tiêu của ODF.

Các dự án cần góp phần vào phát triển xanh một cách toàn diện hơn

Trong số ODF cho môi trường được cam kết dành cho các thành phố của ASEAN-5, 43,4% là cho các dự án giao thông (7,4 tỷ USD, chiếm 13,1% tổng số dự án), 30,5% cho các dự án cấp nước và vệ sinh (5,2 tỷ USD, chiếm 30,2%) và 11,8% cho các dự án năng lượng (2 tỷ USD, chiếm 4,8%). Dù ODF đóng góp cho nhiều lĩnh vực đa dạng, nhưng các dự án thường được thực hiện độc lập và thiếu tầm nhìn toàn diện.

Nhiều dự án được thực hiện theo lĩnh vực, không có tầm nhìn bền vững và không gắn liền với các kế hoạch phát triển bền vững lâu dài của địa phương. Tại Hải Phòng, chỉ có hai dự án góp phần phát triển giao thông đô thị và tập trung xây dựng đường sá và cầu trong khuôn khổ phát triển cảng. Không có khoản tài trợ nào dành cho phát triển các phương thức vận tải bổ sung và thải ít cácbon hoặc các dự án phát triển đô thị có liên quan. Do đó, ODF dành cho hoạt động hải cảng nên được đưa ra như một gói tài chính toàn diện để phát triển hoạt động này.

Các dự án tài chính phát triển chính thức phải tính đến quy mô phát triển đô thị xanh

Một số dự án ODF có xu hướng tập trung vào các đô thị trọng điểm trong quần thể đô thị và bỏ qua quy mô dân số, kinh tế và hạ tầng đô thị. Tại khu đô thị Băng Cốc, hầu hết các dự án đều chú trọng đến thành phố Băng Cốc mà không phải là các tỉnh lân cận và không có dự án lớn được hỗ trợ từ ODF. Tình trạng tương tự cũng diễn ra ở Metro Cebu: sự phân chia của các đơn vị hành chính địa phương trong khu đô thị này gây khó khăn cho việc thiết kế, thông qua và thực hiện các dự án trên phạm vi toàn thành phố. Ví dụ, hệ thống BRT được Cơ quan Phát triển Pháp và Ngân hàng thế giới hỗ trợ, chỉ được thiết kế và triển khai tại Cebu City.

Về các quỹ đầu tư địa phương và quyền tự chủ cao của các đô thị trong việc ký kết vay vốn từ các nhà tài trợ nước ngoài, chính quyền đô thị đóng vai trò quan trọng. Ví dụ, Cơ quan phát triển Metro Cebu trong tương lai sẽ là đơn vị phù hợp để quản lý ODF của khu đô thị Cebu. Một số hệ thống đô thị mở ra các cơ hội phát triển xanh như giao thông, cấp nước và vệ sinh, quản lý lũ và chất thải rắn vượt quá ranh giới của thành phố trước đây và có quy mô đô thị lớn. Việc ký kết hợp đồng vay vốn và quản lý ODF thông qua chính quyền đô thị, sẽ giúp sử dụng hợp lý các quỹ đầu tư và tăng tác động của quỹ. Vì thế, có thể sử dụng quỹ theo cách toàn diện hơn và đảm bảo rằng quỹ góp phần phát triển đô thị bền vững về lâu dài.

3.3. Nâng cao năng lực xây dựng và thu thập dữ liệu về phát triển đô thị xanh

Các thành phố Đông Nam Á cần thu thập chỉ số về phát triển xanh một cách nhất quán

Dù có nhiều bằng chứng về nhu cầu phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á, nhưng vẫn cần nỗ lực để xây dựng và thu thập dữ liệu liên quan đến phát triển đô thị xanh của khu vực này. Dưới đây là các vấn đề thường gặp phải với loại dữ liệu này:

- Thiếu dữ liệu: nhiều thành phố không có thông tin thống kê cơ bản như phát thải CO_2 và dữ liệu giao thông. Nhìn chung, các thành phố ASEAN-5 đều có sẵn dữ liệu cấp quốc gia, nhưng không phải tất cả dữ liệu đều liên quan đến các thành phố (như tiêu thụ năng lượng); Trong một số trường hợp lại thiếu dữ liệu ở cấp quốc gia và địa phương (như việc làm và sản lượng GDP trong ngành hàng hoá và dịch vụ môi trường). Ngoài ra, vấn đề quan trọng là thiếu dữ liệu ở cấp đô thị. Chẳng hạn, trong Khu đô thị Băng Cốc và khu đô thị Metro Cebu, chỉ có dữ liệu phát thải CO_2 của thành phố Băng Cốc và Cebu. Tuy nhiên, các thành phố Đông Nam Á thiếu cả dữ liệu bao gồm nhiều thông tin cơ bản như tổng dân số.
- Thiếu dữ liệu theo chuỗi thời gian. Điều này không cho phép đánh giá sự tiến triển về hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường của các thành phố trong những năm qua. Đánh giá này đặc biệt quan trọng vì các thành phố Đông Nam Á đang đô thị hóa với tốc độ nhanh và đã có nhiều thay đổi trong thời gian ngắn. Bên cạnh đó, các thành phố Đông Nam Á thiếu những dự báo thống kê về hiệu quả hoạt động trong tất cả các lĩnh vực phát triển xanh như tiêu thụ nước. Đây là yếu tố quan trọng để xem xét tốc độ thay đổi ở đây. Ví dụ, việc đưa ra các dự báo này sẽ giúp đánh giá tác động trong tương lai của thực trạng đô thị hóa liên tục và tăng trưởng kinh tế đến tiêu thụ tài nguyên thiên nhiên và cơ giới hóa trong các kịch bản thông thường.
- Độ tin cậy của dữ liệu: phương pháp được áp dụng để tính toán một số dữ liệu cần được cải tiến. Ví dụ, chất lượng không khí thường được đo tại một hoặc vài điểm trong thành phố vào cùng thời điểm, trong khi việc đo đạc thường xuyên tại nhiều địa điểm của thành phố sẽ cung cấp dữ liệu chính xác hơn. Tương tự, khó đo vài chỉ số như tỷ lệ hộ gia đình có nguy cơ bị lũ lụt.

Thiếu dữ liệu đáng tin cậy về các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh là thách thức lớn trong việc quản lý các thành phố Đông Nam Á. Nguyên nhân chủ yếu là do chính quyền địa phương thiếu năng lực thu thập và xây dựng dữ liệu và thiếu sự hỗ trợ từ chính phủ cho quy trình thu thập dữ liệu. Không nhận thức được tầm quan trọng của phát triển xanh cũng gây khó khăn cho việc khai thác nguồn lực để xây dựng loại dữ liệu thống kê này, do cả nguyên nhân thể chế và chính trị và trong trường hợp của dữ liệu kỹ thuật, đó là vấn đề về kỹ năng. Thiếu dữ liệu cản ngại sự phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á vì gây:

- Khó khăn cho việc đánh giá chính xác các xu hướng kinh tế-xã hội và môi trường do tốc độ đô thị hóa nhanh và tăng trưởng kinh tế tại các đô thị Đông Nam Á.
- Khó khăn trong việc so sánh hiệu quả hoạt động của thành phố trong một khu đô thị duy nhất, giữa các tỉnh/bang và giữa các thành phố của các quốc gia khác nhau. Tuy nhiên, việc so sánh hiệu quả hoạt động của các thành phố thường khó khăn: ví dụ, so sánh mức tiêu thụ nước trên đầu người hoặc cung cấp năng lượng tái tạo như là một phần trong tổng mức tiêu thụ năng lượng có thể gây hiểu nhầm, nếu các thành phố có bối cảnh địa lý và khí hậu khác nhau. Các so sánh nên được hạn chế ở việc so sánh các thành phố có nhiều đặc điểm tương đồng.
- Thiếu biện pháp khuyến khích các nhà hoạch định chính sách cấp quốc gia, vùng và địa phương, cũng như các nhà tài trợ để đưa phát triển xanh vào chương trình nghị sự của họ, do thiếu bằng chứng thống kê. Tình trạng này không khuyến khích đầu

tư nhiều cho các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh. Ngược lại, thiếu dữ liệu có thể dẫn đến đầu tư công không hiệu quả và lãng phí, nếu không nhằm vào các vấn đề cốt lõi.

- Ít thu hút các nhà đầu tư tư nhân vào các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh. Tầm nhìn ngắn hạn về hiệu quả của các hệ thống tiện ích hiện có sẽ làm nản lòng các nhà đầu tư tư nhân. Ví dụ, thiếu thông tin về số hộ gia đình được trang bị các bể tự hoại hợp vệ sinh, sẽ gây rủi ro cho các nhà đầu tư tư nhân vì họ không thể đánh giá được khoản đầu tư cần để sửa chữa hạ tầng hiện có và phát triển hạ tầng mới.
- Cuối cùng, thiếu dữ liệu ở quy mô đô thị là cơ hội chưa được khai thác để chứng tỏ nhu cầu về các phương thức quản lý đô thị rất quan trọng cho phát triển đô thị xanh.

Phát triển năng lực thu thập các chỉ số phát triển đô thị xanh

Một bộ chỉ số phát triển xanh được đề xuất trong Phụ lục được xây dựng dựa trên hai bộ chỉ số phát triển xanh hiện có của OECD, nhưng được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh của các thành phố Đông Nam Á:

- Phát triển đô thị xanh (OECD, 2013a) đã cung cấp các chỉ số để đánh giá mức tăng trưởng xanh ở các thành phố của OECD. Một cấu trúc tương tự được cung cấp trong Phụ lục, chủ yếu phân chia các chỉ số theo lĩnh vực (ví dụ sử dụng đất, giao thông, chất thải rắn ...). Sự phân biệt giữa các chỉ số cốt lõi và chỉ số bổ sung cũng được mô phỏng theo. Tuy nhiên, Bộ Chỉ số đề xuất không tuân theo mô hình áp lực - hiện trạng - ứng phó mà ban đầu OECD đưa ra. Những chỉ số đặc trưng cho các đô thị Đông Nam Á cũng được bổ sung như dân sống trong các khu định cư không chính thức và thiệt hại kinh tế ước tính do thiên tai gây ra. Các chỉ số thực tế hơn các chỉ số phát triển đô thị xanh cũng đã được lựa chọn để tính đến các vấn đề về dữ liệu sẵn có và những thách thức phát triển chính mà các thành phố Đông Nam Á phải đối mặt.
- Các chỉ số phát triển xanh năm 2014 (OECD, 2014a) cung cấp một bộ chỉ số để đánh giá mức độ phát triển xanh cấp quốc gia trong các nước OECD. Các chỉ số được phân thành 5 loại chính: l) bối cảnh kinh tế - xã hội và đặc điểm phát triển; 2) năng suất môi trường và tài nguyên của phát triển xanh; 3) nền tảng của tài sản tự nhiên; 4) khía cạnh môi trường của chất lượng cuộc sống; và 5) các cơ hội kinh tế và phản ứng chính sách. Bộ chỉ số được đề xuất cho các thành phố Đông Nam Á nhấn mạnh đến nền tảng của tài sản tự nhiên và khía cạnh môi trường của chất lượng cuộc sống, là do mức độ suy thoái môi trường và các vấn đề về phúc lợi nảy sinh từ quá trình đô thị hóa nhanh và tăng trưởng kinh tế ở Đông Nam Á. Bộ chỉ số được đề xuất ít nhấn mạnh đến năng suất môi trường và tài nguyên của phát triển đô thị xanh, là công cụ đánh giá tiên tiến hơn do thiếu dữ liệu tại các thành phố Đông Nam Á và khó khăn trong việc thu thập các chỉ số này ở cấp thành phố. Tuy nhiên, các chỉ số cơ bản nhất vẫn được tính đến và các khu đô thị nên dần dần trang bị cho mình khả năng xây dựng loại dữ liệu quan trọng này. Các cơ hội kinh tế và những phản hồi chính sách cũng được giảm bớt trong các bộ chỉ số được đề xuất cho các thành phố Đông Nam Á, vì phát triển xanh hầu như không được đề cập trong các chính sách của quốc gia và địa phương. Chẳng hạn như không xác định được nội dung NC&PT và sáng chế trong lĩnh vực phát triển xanh và do các chỉ số về "phản ứng" này không phải lúc nào cũng đáng tin cậy (nghĩa là thuế môi trường có thể được đưa ra tại một thành phố nhưng không được thực hiện hoặc có tác động rất hạn chế). Tuy nhiên, số liệu hiện nay đề cập đến vài chỉ số bổ sung giúp

các chính quyền địa phương và trung ương ở các quốc gia Đông Nam Á đánh giá "phản ứng" của họ đối với những trở ngại đối với phát triển đô thị xanh.

Nhìn chung, bộ chỉ số đề xuất cho phát triển đô thị xanh ở các thành phố Đông Nam Á có những đặc điểm sau:

- Bộ chỉ số có tất cả 39 chỉ số, ít hơn nhiều so với khung chỉ số của OECD. Việc điều chỉnh này làm cho bộ chỉ số phù hợp với người sử dụng và khuyến khích các nhà hoạch định chính sách ở Đông Nam Á tập trung nỗ lực xây dựng dữ liệu quan trọng. Danh sách được cung cấp không cản trở chính quyền địa phương và trung ương can thiệp vào từng lĩnh vực và tự mở rộng một số khu vực, đặc biệt nếu một vài chỉ số mang lại hiệu quả thấp cho một khu vực cụ thể. Trong 39 chỉ số, có 12 chỉ số chính và 27 chỉ số phụ. Các chính quyền địa phương và trung ương nên tập trung vào 12 chỉ số này và từ đó mở rộng thành 27 chỉ số khác nếu có thể.
- 39 chỉ số được phân thành 10 loại: chỉ số xã hội, kinh tế, môi trường chung, các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh (sử dụng đất, giao thông, năng lượng, nước, vệ sinh và chất thải rắn), năng suất môi trường và tài nguyên cũng như các phản hồi chính sách.
- Các tiêu chuẩn được đề xuất cho mỗi chỉ số, nhưng không có tiêu chuẩn nào về phát triển đô thị xanh và Chỉ số phát triển xanh năm 2014. Các tiêu chuẩn này dựa vào các tiêu chuẩn quốc tế, xu hướng được quan sát tại các thành phố Đông Nam Á hoặc các chuyên gia nghiên cứu về các thành phố bền vững tại các nước đang phát triển nhằm mục tiêu cung cấp thông tin và định hướng cho các nhà hoạch định chính sách.

Các thành phố Đông Nam Á cần phát triển năng lực thu thập dữ liệu và thường xuyên theo dõi dữ liệu. Sự gia tăng nguồn thu trong khu vực tạo cơ hội cho các chính quyền địa phương tập trung nguồn lực để thu thập dữ liệu trong mỗi đơn vị có liên quan đến các mục cấu thành bộ chỉ số trong Phụ lục. Giải pháp thay thế sẽ là tập trung các nguồn lực này cho đơn vị thống kê để phối hợp giữa các đơn vị có liên quan với ưu điểm là tập trung dữ liệu vào duy nhất một nơi. Chính phủ cũng nên trực tiếp hỗ trợ chính quyền địa phương thu thập dữ liệu. Các chương trình xây dựng năng lực và các kênh tài chính có thể được tạo ra thông qua hoạt động này như một phương thức hợp tác theo chiều dọc giữa chính phủ và chính quyền địa phương.

Các chính quyền địa phương nên học hỏi kinh nghiệm của Cơ quan Phát triển Iskandar Malaxia từ việc phát triển Đài quan sát Đô thị Iskandar Malaixia để xử lý khó khăn về dữ liệu. Đài quan sát đô thị Iskandar Malaixia là một trong các dự án xúc tác Kế hoạch Phát triển toàn diện và bao gồm:

- Trung tâm Dữ liệu trung ương là đầu mối để so sánh, cập nhật, phân tích, quản lý và phổ biến dữ liệu và thông tin về Iskandar Malaixia.
- Trung tâm tri thức sẽ cải tiến cơ sở bằng chứng về tri thức đô thị liên quan đến Khu kinh tế Iskandar Malaixia. Trung tâm này cũng sẽ là kho lưu trữ tất cả các tài liệu về quy hoạch đô thị như các kế hoạch địa phương, kế hoạch về cơ cấu quốc gia và các nghiên cứu khác.
- Trung tâm Giám sát và Đánh giá sẽ theo dõi tiến độ Khu kinh tế Iskandar Malaixia trong việc thực hiện Kế hoạch Phát triển toàn diện cũng như vị thế và xu

hướng đô thị của họ. Trung tâm sẽ thực hiện những "đánh giá tác động đến sự phát triển" theo định kỳ để đảm bảo tính bền vững.

- Bộ phận Dịch vụ kỹ thuật có nhiệm vụ triển khai các công cụ và phương pháp để theo dõi các chương trình và nỗ lực xây dựng năng lực thực hiện các chính sách ở cấp địa phương.

Tăng cường thu thập dữ liệu bằng các công nghệ số

Các công cụ của thành phố thông minh mở ra cơ hội để tăng năng lực thu thập dữ liệu của các chính quyền địa phương trong các lĩnh vực liên quan đến phát triển xanh. Khái niệm thành phố thông minh thường được hiểu là một thành phố được giám sát nhờ sự hỗ trợ của CNTT&TT và các công nghệ số, ý tưởng chung là dữ liệu thời gian thực được tăng cường, các hệ thống tiện ích tự động và các công cụ truyền thông kỹ thuật số sẽ làm tăng khả năng cung cấp các dịch vụ đô thị (ví dụ, giao thông, năng lượng, nước) và thành phố được quản lý bằng chi phí - hiệu quả và có trách nhiệm. Đặc biệt, khả năng các công nghệ hiện đại thực hiện đo đạc từ xa và truyền tải thông tin trên cơ sở thời gian thực cung cấp những cơ hội mới cho các chính quyền đang phải đối mặt với các vấn đề về kỹ thuật, con người và tài chính có thể hiểu hơn về các thành phố nơi họ quản lý.

Các thiết bị của thành phố thông minh có thể thu thập dữ liệu bằng nhiều cách khác nhau: trong một số trường hợp, bản thân thiết bị thông minh có thể thu thập dữ liệu như đồng hồ thông minh theo dõi tiêu thụ nước và điện cho gia đình hoặc điện thoại di động cung cấp các mô hình di động thông qua GPS. Ví dụ, ở Băng Cốc, các cảm biến được đặt dọc theo cửa chắn nước cung cấp dữ liệu thời gian thực về mực nước của thành phố, cho phép các chính quyền địa phương kiểm soát hạ tầng thích ứng lũ hiệu quả hơn. Trong các trường hợp khác, các thiết bị thông minh cung cấp nhiều thông tin dễ đọc hơn từ dữ liệu hiện có như lập bản đồ phần mềm GIS sử dụng thông tin được thu thập trên mặt đất.

Biện pháp mà các thành phố Đông Nam Á có thể áp dụng để khuyến khích tích lũy kiến thức và nghiên cứu về thành phố và sự phát triển của các thiết bị thông minh để thu thập dữ liệu, sẽ cho ra đời trang web dữ liệu mở tạo thuận lợi cho các cán bộ thành phố cũng như các nhà nghiên cứu, công dân và khu vực tư nhân tiếp cận thông tin. Ví dụ, trang web dữ liệu mở của thành phố New York hiển thị khối lượng lớn dữ liệu trong nhiều lĩnh vực như bản đồ GIS về các công trình, bản đồ dự báo tác động của mực nước biển dâng đến đất đô thị, số liệu thống kê dân số, kiểm kê cây trồng trên phố, dữ liệu tiêu thụ nước theo thời gian, dữ liệu thống kê dân số... Đây cũng là ví dụ về cách các công cụ kỹ thuật số tạo thuận lợi cho việc truy cập dữ liệu và thúc đẩy nghiên cứu và đổi mới sáng tạo. Các thành phố Đông Nam Á có thể áp dụng chiến lược tương tự để các công ty và trường đại học dễ dàng truy cập dữ liệu và sử dụng các công cụ của thành phố thông minh để phổ biến tri thức.

3.4. Huy động cộng đồng địa phương và năng lực nghiên cứu để thúc đẩy phát triển đô thị xanh

Nâng cao nhận thức cộng đồng và giải quyết vấn đề về năng lực bằng cách thu hút sự tham gia của các cộng đồng địa phương

Các đô thị Đông Nam Á cần xem xét một cách có hệ thống để thu hút sự tham gia của các cộng đồng địa phương vào phát triển đô thị xanh. Các phương pháp tiếp cận dựa vào cộng đồng là giải pháp thực tiễn để đối phó với tình trạng thiếu năng lực và nguồn lực cũng như để tăng cường sự hòa nhập xã hội (đặc biệt đối với dân nghèo đô thị chưa được đăng ký) và nâng cao nhận thức của cộng đồng về phát triển đô thị bền vững và vai trò của xã hội dân sự về vấn đề này. Các phương pháp tiếp cận này có thể được áp dụng cho tất cả các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh.

Một số thành phố ASEAN-5 đã tích cực thu hút sự tham gia của cộng đồng và quảng bá thông qua các sáng kiến dựa vào cộng đồng. Ở Inđônêxia, thành phố Bandung đã nâng cao vai trò của cộng đồng như trụ cột chiến lược của sự phát triển và đưa tầm nhìn này vào trong "Xã hội hợp tác Bandung". Một số sáng kiến hiện được áp dụng như tình nguyện làm sạch đường phố; Xây dựng một mô hình thành phố Bandung sáng tạo, nền tảng trao đổi và đổi mới giữa các cộng đồng…

Các phương pháp tiếp cận dựa vào cộng đồng cũng đã được chứng minh có tác động tích cực đến khả năng phục hồi của đô thị. Chẳng hạn, quản lý lũ lụt có thể được tăng cường bằng cách thu hút sự tham gia của các cộng đồng địa phương vào việc chuẩn bị, phòng ngừa và ứng phó. Các trận lụt lớn xảy ra tại Băng Cốc năm 2011 cho thấy, sự giúp đỡ của các tình nguyện viên là yếu tố quyết định để đảm bảo khả năng phục hồi của thành phố trước thảm họa.

Nỗ lực huy động cộng đồng địa phương nên được tiếp tục duy trì trong tất cả các thành phố Đông Nam Á. Để làm được điều này, cần thành lập một đơn vị phối hợp các tổ chức xã hội dân sự để khuyến khích sự tham gia của người dân, hỗ trợ hoạt động của cộng đồng và quản lý các cơ chế đối thoại. Cơ chế phối hợp với tổ chức xã hội dân sự đặc biệt hữu ích vì quy mô lớn dần của nhiều thành phố trong khu vực, sự thiếu hụt nguồn lực của địa phương và nhiều đóng góp tiềm năng của các cộng đồng địa phương. Cơ chế phối hợp này có thể tạo ra các công cụ để nhận phản hồi từ người dân, như hộp thư và bản tin, họp khu phố, kiốt thông tin và phần mềm quản lý và các báo cáo phân tích đơn giản.

Phối hợp với các cơ sở nghiên cứu đẩy mạnh đổi mới sáng tạo và xây dựng dữ liệu

Các viện và trung tâm nghiên cứu là những đối tác quan trọng, giúp thúc đẩy phát triển đô thị Đông Nam Á. Các đơn vị nghiên cứu này có thể góp phần đẩy mạnh đổi mới công nghệ xanh, nhưng cũng trực tiếp hỗ trợ các chính quyền địa phương thực hiện các mục tiêu phát triển xanh. Ví dụ, Đại học Quản trị đô thị Băng Cốc đã phối hợp chặt chẽ với Viện Phát triển đô thị để thiết kế các chương trình và khóa học nhằm thực hiện nghiên cứu và nâng cao hiểu biết về sự phát triển và quản lý đô thị trên quan điểm khoa học và kỹ thuật. Điểm đáng chú ý là các chương trình này thu hút khu vực tư nhân đóng góp ý kiến cho chương trình giảng dạy. Khu đô thị Băng Cốc cũng đã hợp tác với Viện môi trường Thái Lan để nghiên cứu quản lý chất thải rắn và bảo vệ môi trường dựa vào cộng đồng nhằm đưa ra các phương thức xử lý chất thải hiệu quả.

KẾT LUẬN

Các chính sách phát triển đô thị xanh hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế nhưng đồng thời phải giảm tác động xấu đến môi trường hoặc tiêu thụ tài nguyên thiên nhiên và tài sản môi trường thông qua các hoạt động đô thị. Vì thế, một lần nữa cần khẳng định vai trò trung tâm của các đô thị cho nỗ lực phát triển xanh.

Để phát triển đô thị xanh hiệu quả, một số chiến lược đã được xác định. Các chính sách giao thông đô thị bền vững cần được nhấn mạnh trong chương trình nghị sự phát triển xanh và phối hợp hiệu quả hơn với quy hoạch sử dụng đất. Các chính sách giảm lượng chất thải đô thị và tăng công suất xử lý chất thải cũng nên được thực hiện song hành. Nguyên tắc "3R" cần được lồng ghép vào các chiến lược quản lý chất thải rắn đô thị. Các chính quyền đô thị có thể thúc đẩy hiệu quả sử dụng năng lượng và nguồn lực thông qua các quy định để đảm bảo các công trình đáp ứng được tiêu chuẩn xanh nghiêm ngặt. Biện pháp quan trọng để khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp theo hướng thân thiện và hiệu quả môi trường là dán nhãn xanh.

Ngoài các chính sách phát triển xanh theo lĩnh vực, nhu cầu bổ sung chính sách có tiềm năng lớn để hỗ trợ các mục tiêu phát triển xanh. Ví dụ, công nghệ chuyển đổi chất thải thành năng lượng hỗ trợ xử lý chất thải, đồng thời giảm bớt áp lực đến các hệ thống cung cấp năng lượng. Mặt khác, quản lý rủi ro thảm họa cũng đòi hòi sự điều phối chính sách chặt chẽ giữa các lĩnh vực có cơ hội.

Các chính sách trọng cầu và sử dụng cơ chế định giá có thể hỗ trợ các biện pháp phát triển xanh. Giảm gánh nặng thuế hoặc phạt các hoạt động gây ảnh hưởng xấu đến môi trường sẽ tác động lớn đến các đô thị Đông Nam Á. Thuế, phí và lệ phí có thể khuyến khích người tiêu dùng thực hiện hành vi theo cách bền vững hơn.

Đổi mới sáng tạo, đầu tư cho hạ tầng chất lượng và phát triển nguồn nhân lực giữ vai trò xúc tác cho phát triển đô thị Đông Nam Á về lâu dài và có thể hỗ trợ các mục tiêu phát triển xanh. Điều quan trọng là các quyết định quy hoạch hạ tầng dài hạn trong những năm tới không được hy sinh vì lợi ích trước mắt chỉ vì nhu cầu lớn.

Việc cấp tài chính cho phát triển đô thị xanh là một trong những đòn bẩy quan trọng cho phát triển xanh. Dù nguồn thu trong nhiều thành phố Đông Nam Á tăng, nhưng không theo kịp nhu cầu do phát triển kinh tế và đô thị đặt ra và các chức năng mới mà cải cách phân quyền trao cho. Chính quyền địa phương nên cải thiện hiệu quả thu thuế và tăng nguồn thu từ phí và lệ phí vẫn còn thấp. Các điều kiện đầu tư của tư nhân cũng cần được tăng cường, đặc biệt là hợp tác công-tư. Chính phủ nên thiết kế các chương trình xây dựng năng lực và hỗ trợ kỹ thuật để giúp chính quyền địa phương thực hiện hợp tác công-tư. Bên cạnh đó, hỗ trợ phát triển quốc tế nên hướng vào các thành phố.

Ngoài ra, thiếu dữ liệu để theo dõi và đánh giá hiệu quả phát triển xanh theo thời gian, đặc biệt ở quy mô đô thị gây khó khăn cho các nhà hoạch định chính sách trong việc đưa phát triển xanh vào chương trình nghị sự trên cơ sở phân tích dựa vào bằng chứng và phối hợp với người dân và các bên liên quan để được hỗ trợ. Vì thế, chính phủ và chính quyền địa phương cần nâng cao năng lực để xây dựng dữ liệu này và theo dõi hiệu quả hoạt động của địa phương.

Phụ lục

Các chỉ số phát triển đô thị xanh ở Đông Nam Á

Lĩnh vực	STT	Chỉ số	Đơn vị	Tiêu chuẩn		
Xã hội	1	**Dân sống trong các khu định cư không chính thức trên tổng dân số đô thị**	**%**	<20	20-30	>30
	2	Hệ số Gini		<0,3	0,3-0,49	>0,49
	3	Điểm số trung bình của PISA về môn toán, đọc và khoa học		>470	440-470	<470
Kinh tế	4	**Dân đô thị sống dưới chuẩn nghèo (1,9 USD/ngày) trên tổng dân số đô thị**	**%**	<7	7-10	>10
	5	Việc làm không chính thức trên tổng số việc làm	%	<20	20-35	>35
	6	Đóng góp của nền kinh tế địa phương cho hàng hóa và dịch vụ môi trường - Việc làm trên tổng việc làm - Giá trị gia tăng trên tổng GDP	%	 >0,6 >1	 0,4-0,6 0,5-1	 <0,4 <0,5
Môi trường chung	7	**Ô nhiễm không khí** **- Nồng độ $PM_{2.5}$ trung bình năm** **- Nồng độ PM_{10} trung bình năm**	 **µg/m^3** **µg/m^3**	 <10 <20	 10-20 20-50	 >20 >50
	8	Phát thải CO_2 bình quân đầu người hàng năm	Tấn/năm/ người	<5	5-10	>10
	9	**BOD trong sông và hồ**	**Mg/L**	<2	2-4	>4
	10	Tỷ lệ diện tích không xanh mở trên 1.000 dân	Ha	>10	7-10	<7
	11	Bảo tồn rừng ngập mặn, tỷ lệ gia tăng diện tích rừng ngập mặn so với năm trước	%	>0	0	<0
	12	Ước tính thiệt hại kinh tế do thảm họa tự nhiên (lũ lụt, hạn hán, động đất…) trên GDP	%	<0,5	0,5-1	>1
Sử dụng đất	13	Mật độ dân số đô thị	Người/km^2	7.000-20.000	4.000-7.000; 20.000-25.000	<4.000; >25.000
	14	Chỉ số mở rộng	%	>0	0	<0
	15	Tỷ lệ tòa nhà có nhiều hộ gia đình ở trong tổng số đơn vị nhà ở	%	>50	30-50	<30
Giao thông	**16**	**Tỷ lệ phương tiện vận tải (ô tô, xe máy, taxi, metro, xe điện, xe đạp, đi bộ)**	**%**	Phương tiện cá nhân <30%	Phương tiện cá nhân 30-50%	Phương tiện cá nhân >50%
	17	Tuổi thọ trung bình của ô tô	Năm	<6	6-12	>12
	18	Tỷ lệ cơ giới hóa	Số xe/người	<0,5	0,5-1	>1
	19	Tốc độ di chuyển trung bình trên các	Km/giờ	>30	15-30	<30

		con đường lớn vào giờ cao điểm				
Năng lượng	**20**	**Tiêu thụ điện bình quân tại hộ gia đình**	**TOE/ hộ**	<0,2	0,2-0,3	>0,4
	21	Số lần cắt điện trung bình năm trên khách hàng		<10	10-13	>13
	22	Cường độ phát thải kim loại nặng của các ngành công nghiệp chế tạo	Kg kim loại nặng giải phóng trên triệu USD GVA	<0,02	0,02-0,04	>0,04
	23	**Tỷ lệ tổng năng lượng từ các nguồn tái tạo trên tổng mức tiêu thụ năng lượng của thành phố**	**%**	>20	10-20	<10
	24	Tỷ lệ bình quân dân số bị cắt điện dài ngày do thiên tai trong 5 năm qua	%	<10	10-25	>25
Nước và điều kiện vệ sinh	25	Tỷ lệ các mẫu nước trong 1 năm đáp ứng các tiêu chuẩn quốc gia về chất lượng nước uống	%	>97	90-97	<90
	26	**Tổng mức tiêu thụ nước bình quân**	**L/ngày/ người**	120-200	60-80 hoặc 150-200	<60; >200
	27	**Nước thất thoát**	**%**	0-20	20-30	>30
	28	Số giờ cung cấp nước liên tục cho hộ gia đình trung bình mỗi ngày trong năm	%	>20 giờ/ngày	12-20 giờ/ngày	<12 giờ/ngày
	29	**Tỷ lệ nước thải gia đình và thương mại được xử lý phù hợp với các tiêu chuẩn quốc gia**	**%**	>60	40-60	<40
Chất thải rắn	30	Tỷ lệ người dân bị ảnh hưởng bởi lũ lụt cường độ lớn trong 10 năm qua	%	<0,5	0,5-3	>3
	31	**Tổng lượng chất thải rắn phát sinh bình quân**	**Kg/năm/ người**	<300	300-400	>400
	32	Tỷ lệ dân thu gom chất thải rắn đô thị hàng tuần	%	90-100	80-90	<80
	33	**Tỷ lệ chất thải rắn đô thị được phân loại và tái chế (tổng số và loại chất thải như giấy, thủy tinh, pin, PVC, chai, kim loại), bao gồm cả chất thải được xử lý bởi những người thu gom rác không chính thức**	**%**	>20	10-20	<10
	34	Sự tồn tại của các bãi chôn lấp hiện nay	Năm	>8	5-8	<5
Năng suất môi trường và tài nguyên	35	GDP trên đơn vị phát thải CO_2 liên quan đến năng lượng	USD/triệu tấn CO_2	>0,5	0,2-0,5	<0,2
	36	Nguồn thu thực tế trên đơn vị phát thải CO_2 liên quan đến năng lượng	USD/triệu tấn CO_2	>0,5	0,2-0,5	<0,2
	37	GDP trên mức độ sử dụng năng lượng sơ cấp (TPES)	GDP/TPES	>7	4-7	>7
Phản ứng chính sách	38	Tỷ lệ thuế, phí và lệ phí trong các lĩnh vực có cơ hội phát triển xanh trong tổng nguồn thu địa phương	%	>5	2-5	<2
	39	Dòng tài chính quốc tế quan trọng cho phát triển xanh (FDI, ODA, tài chính	%	>20	10-20	<10

		cho thị trường cácbon) trên tổng số dòng tài chính trong mỗi loại				

Ghi chú: Các chỉ số chính được in đậm

Nguồn: OECD (2014), Green Growth Indicators 2014

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. OECD (2016), *Urban green growth in dynamic Asia*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266360-en

2. OECD (2016b), *Green Growth in Bandung, Indonesia*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264113-en

3. OECD (2016c), *Green Growth in Cebu, the Philippines*, forthcoming

4. OECD (2016d), *Green Growth in Hai Phong, Vietnam*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264260207-en

5. OECD (2016e), *Green Growth in Iskandar Malaysia, Malaysia*, forthcoming

6. OECD (2016f), *OECD Ecomomic Surveys: Indonesia 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-idn-2016-en

7. OECD (2016g), *Subnational governments in OECD countries: Key data*, www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-government-in-OECD-countries-Key-Data-2015.pdf

8. OECD (2015b), *Green Growth in Bangkok, Thailand*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264237087-en