

Số: 8833 /BGTVT-KHĐT

Hà Nội, ngày 25 tháng 08 năm 2021

V/v đề nghị tham gia ý kiến đối với Đề án “Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không”

Kính gửi:

- Thanh tra Bộ Giao thông vận tải;
- Các Vụ: Đối tác công tư, Pháp chế, Kết cấu hạ tầng giao thông, Quản lý doanh nghiệp, Tài chính, Hợp tác quốc tế, Môi trường, Vận tải, An toàn giao thông;
- Viện Chiến lược và Phát triển GTVT;
- Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam;
- Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam;
- Các doanh nghiệp đang tham gia lĩnh vực hàng không: Tổng công ty Hàng không Việt Nam; Công ty Cổ phần Hàng không Vietjet; Công ty Cổ phần Hàng không Tre Việt; Công ty TNHH Hàng không Lữ hành Việt Nam; Công ty cổ phần Hàng không Hải Âu; Công ty Cổ phần Đầu tư phát triển Vân Đồn thuộc Tập đoàn SunGroup; Công ty Cổ phần IPP Air Cargo;
- Hội Khoa học và Công nghệ Hàng không Việt Nam.

Triển khai thực hiện Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2021 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2021, Bộ Giao thông vận tải (GTVT) đã giao Cục Hàng không Việt Nam (HKVN) xây dựng Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*” nhằm đưa ra các giải pháp, phương án triển khai việc phân cấp quản lý và huy động các nguồn lực từ các địa phương, các thành phần kinh tế để đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng cảng hàng không.

Cục HKVN đã hoàn thành và báo cáo Bộ GTVT tại các văn bản số 2872/CHK-KHĐT ngày 02/7/2021 và 3625/CHK-KHĐT ngày 24/8/2021. Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*” là vấn đề lớn, phức tạp liên quan đến quốc phòng, an ninh; định hướng phát triển, hiệu quả sản xuất kinh doanh của Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (ACV). Do đó, để có thể báo cáo Thủ tướng Chính phủ, Bộ GTVT trân trọng đề nghị Quý các Cơ quan, đơn vị nghiên cứu, góp ý về Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*” để Bộ GTVT chỉ đạo Cục HKVN hoàn thiện trước khi trình Thủ tướng Chính phủ (*gửi kèm theo dự thảo Đề án và Tờ trình*).

Bộ GTVT rất mong nhận được ý kiến tham gia của Quý các Cơ quan, đơn vị trước ngày 15/9/2021. Thông tin chi tiết, xin liên hệ Lê Hoàng Vũ, chuyên viên Vụ Kế hoạch – Đầu tư, Bộ GTVT (số điện thoại: 0947.110.388, email: lehoangvu.ths@gmail.com).

Bộ GTVT trân trọng cảm ơn sự quan tâm, tham gia ý kiến của Quý các Cơ quan, đơn vị./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Thứ trưởng Lê Anh Tuấn (để b/c);
- Vụ trưởng Vụ KHĐT (để b/c);
- Cục Hàng không Việt Nam;
- Lưu: VT, KHĐT VULH.

**TL. BỘ TRƯỞNG
KT. VỤ TRƯỞNG VỤ KHĐT
PHÓ VỤ TRƯỞNG**



Nguyễn Anh Dũng

Số: /TTr-BGTVT

TỜ TRÌNH

Về việc phê duyệt Đề án Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không

DỰ THẢO

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Triển khai thực hiện Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2021 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và Dự toán ngân sách nhà nước năm 2021, Bộ Giao thông vận tải (GTVT) đã xây dựng và hoàn chỉnh Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*”. Bộ GTVT kính trình Thủ tướng Chính phủ các nội dung chủ yếu của Đề án như sau:

I. CĂN CỨ XÂY DỰNG ĐỀ ÁN

1. Triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII về “*huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính, hợp tác công - tư; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả*”; Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2021 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và Dự toán ngân sách nhà nước năm 2021 và Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực, Bộ GTVT đã xây dựng Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*” nhằm đưa ra các giải pháp, phương án triển khai việc phân cấp quản lý và thu hút các nguồn lực trong xã hội từ các địa phương, các thành phần kinh tế để đầu tư phát triển KCHT cảng hàng không (CHK) theo Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quy hoạch hệ thống CHK), từ đó nâng cao năng lực phục vụ của toàn hệ thống KCHT CHK đảm bảo an ninh, an toàn cho hoạt động bay; đáp ứng nhu cầu của thị trường vận chuyển hàng không; nâng cao chất lượng dịch vụ tại CHK.

2. Đề án được xây dựng dựa trên các quy định của pháp luật về Tổ chức Chính phủ, Tổ chức Chính quyền địa phương, Hàng không dân dụng, Quy hoạch, Đất đai, Xây dựng, Đầu tư công, Đầu tư, Đầu tư theo phương thức đối tác công tư, Quản lý sử dụng tài sản công, Bảo vệ môi trường,...

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG ĐỀ ÁN

Trên cơ sở tình hình thực trạng quản lý, sử dụng đất đai, khai thác tài sản KCHT CHK; thực trạng đầu tư, nhu cầu vốn đầu tư phát triển KCHT CHK đến năm 2030 và kinh nghiệm quốc tế, Cục Hàng không Việt Nam đã xây dựng Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*”.

Bộ GTVT đã tổ chức lấy ý kiến tham gia của các Bộ, ngành liên quan, địa phương có quy hoạch CHK, các doanh nghiệp ngành hàng không, Ban Kinh tế Trung ương Đảng

Cộng sản Việt Nam, Ủy ban Kinh tế Quốc hội, Ủy ban Tài chính – Ngân sách Quốc hội, Hội Khoa học và Công nghệ Hàng không Việt Nam.

Sau khi tiếp thu ý kiến các cơ quan, đơn vị, Bộ GTVT đã hoàn chỉnh Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn xã hội đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*” trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

III. Ý KIẾN GÓP Ý CỦA CÁC CƠ QUAN LIÊN QUAN

...

IV. NỘI DUNG CỦA ĐỀ ÁN

1. Bối cảnh

Trong những năm vừa qua, ngành hàng không Việt Nam ghi nhận sự tăng trưởng vượt bậc, đã góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh của đất nước. Tăng trưởng bình quân 10 năm gần đây của ngành hàng không Việt Nam khoảng 18%; thị trường hàng không phát triển nhanh thứ 5 thế giới và nhanh nhất trong khu vực Đông Nam Á¹. Việc tăng trưởng vận tải hàng không với tốc độ cao thời gian qua đã và đang tạo áp lực lớn lên kết cấu hạ tầng hàng không. Trước thực trạng đó đòi hỏi phải có giải pháp định hướng huy động nguồn lực để đầu tư phát triển KCHT CHK giai đoạn đến năm 2030 và những năm tiếp theo.

Trong bối cảnh nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trung ương cho lĩnh vực giao thông chỉ đáp ứng khoảng 65,8% nhu cầu (304.000/462.000 tỷ đồng), nguồn vốn của doanh nghiệp nhà nước (Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam – ACV) không thể đáp ứng đủ nhu cầu đầu tư phát triển KCHT CHK do phải tập trung nguồn lực cho các công trình trọng điểm quốc gia.

Nhu cầu đầu tư KCHT CHK là rất lớn, nhiều quốc gia trên thế giới đã và đang thực hiện các giải pháp phân cấp quản lý, huy động các nguồn lực xã hội để đầu tư, quản lý, khai thác KCHT CHK. Tuy nhiên, việc huy động nguồn lực xã hội đầu tư CHK chủ yếu ở CHK mới, CHK có quy mô vừa và nhỏ; các Chính phủ vẫn giữ quyền sở hữu/kiểm soát các CHK trung chuyên, có đóng góp quan trọng cho nền kinh tế quốc gia. Do CHK có vai trò quan trọng và nhạy cảm với an ninh, quốc phòng nên việc phân cấp quản lý, huy động nguồn lực xã hội cần có lộ trình, hình thức đầu tư và đối tác tham gia đầu tư phù hợp.

2. Sự cần thiết nghiên cứu xây dựng Đề án

Việc nghiên cứu xây dựng Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*” là cần thiết vì:

Một là, thực hiện các mục tiêu phát triển kết cấu hạ tầng giao thông đồng bộ, hiện đại theo Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, đáp ứng mục tiêu đến năm 2045, kỷ niệm 100 năm thành lập nước trở thành nước phát triển, thu nhập cao.

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII xác định mục tiêu “*Đến năm 2030, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao. Đến năm 2045, kỷ niệm 100 năm thành lập nước trở thành nước phát triển, thu nhập cao*”. Để thực hiện mục tiêu này, Nghị quyết xác định ba đột phá chiến lược, trong đó có đột phá “*Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng*

¹ Theo báo cáo của Hiệp hội Vận tải Hàng không Quốc tế (IATA).

đồng bộ, hiện đại; ưu tiên phát triển một số công trình trọng điểm quốc gia về giao thông” và “huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính, hợp tác công - tư; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả”.

Hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông hiện đại là nền tảng cơ sở vật chất đầu tiên của một nước công nghiệp hiện đại. Trong đó, phương thức vận tải hàng không với ưu thế vận tải hành khách cự ly dài, hàng hóa có giá trị cao, độ tin cậy cao, an toàn, thuận tiện là trụ cột quan trọng của hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, đóng vai trò quan trọng trong liên kết vùng, liên kết quốc tế; là một trong những tiền đề, động lực quan trọng đối với các quốc gia đặt mục tiêu trở thành nước phát triển có thu nhập cao.

Hai là, đáp ứng nhu cầu đầu tư, phát triển KCHT tại các CHK

Để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội, thời gian vừa qua, rất nhiều địa phương mong muốn và đề nghị Bộ GTVT, ACV ưu tiên dành nguồn vốn đầu tư phát triển các CHK tại các địa phương.

Trước nhu cầu vốn đầu tư phát triển hệ thống CHK của Việt Nam giai đoạn 2021-2030 là rất lớn (khoảng 271.364 tỷ đồng cho các công trình thiết yếu của CHK và khoảng 76.500 tỷ đồng cho các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không) trong khi ngân sách nhà nước bố trí cho Bộ GTVT chỉ đáp ứng khoảng 65,8% nhu cầu, khả năng cân đối của ACV rất khó khăn do phải tập trung nguồn lực cho các công trình trọng điểm quốc gia (CHKQT Long Thành giai đoạn 1, CHKQT Tân Sơn Nhất, CHKQT Nội Bài...) thì rất cần nghiên cứu giải pháp để huy động thêm nguồn lực đầu tư phát triển các CHK.

Ba là, phát huy tính chủ động, sáng tạo, đề cao trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp, khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế, nguồn lực của các địa phương nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực.

Những năm vừa qua, các địa phương đã và đang tham gia đầu tư, phát triển CHK như CHKQT Vân Đồn, CHK Phan Thiết, CHK Sa Pa; đường cất hạ cánh, đường lăn CHKQT Cát Bi, Cam Ranh. Bộ GTVT và địa phương đã thường xuyên phối hợp trong các dự án đầu tư phát triển tại CHK. Các dự án sau khi hoàn thành đã đưa vào khai thác đạt hiệu quả, đảm bảo quy định chuyên ngành hàng không.

Việc phân cấp cho địa phương tham gia quản lý, huy động nguồn lực đầu tư, phát triển CHK sẽ tạo động lực tích cực cho việc phát triển hệ thống CHK toàn quốc theo quy hoạch được duyệt, phù hợp với định hướng đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả của Đảng, Chính phủ.

3. Phạm vi Đề án

Phạm vi nghiên cứu của Đề án là đánh giá thực trạng quản lý, sử dụng đất đai và khai thác KCHT CHK; đánh giá thực trạng đầu tư, nhu cầu vốn đầu tư phát triển KCHT CHK đến năm 2030 theo Quy hoạch hệ thống CHK; phân tích kinh nghiệm quốc tế về phân cấp quản lý, về huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân và khả năng áp dụng vào Việt Nam. Trên cơ sở đó xác định quan điểm, mục tiêu và định hướng phân cấp quản lý và huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK; xây dựng các giải pháp và tổ chức thực hiện nhằm từng bước phân cấp quản lý và nâng cao tỷ lệ huy động vốn xã hội đầu tư vào KCHT CHK.

4. Đánh giá thực trạng và tồn tại, hạn chế

4.1. Thực trạng quản lý, khai thác, đầu tư KCHT CHK

Hiện nay Việt Nam đang khai thác hệ thống 22 CHK, trong đó bao gồm 10 CHK quốc tế² và 12 CHK nội địa³. Hệ thống CHK được phân bổ tương đối hài hòa, hợp lý, có tính kế thừa, phát triển qua từng giai đoạn, đảm bảo mức tiếp cận của dân số trong bán kính 100km là khoảng 92% (mức tiếp cận cao trên thế giới so với tỷ lệ trung bình là 75%). Tất cả các CHK trong hệ thống CHK toàn quốc là CHK dùng chung dân dụng và quân sự. Trong số 22 CHK tại Việt Nam, Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (ACV) được giao quản lý, khai thác 21 CHK; riêng CHKQT Vân Đồn được đầu tư theo phương thức PPP loại hợp đồng BOT⁴.

KCHT tại CHK được phân loại thành 04 nhóm công trình chính:

- Nhóm 1 - Các công trình, hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay thuộc công trình thiết yếu của CHK: Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam (VATM) là doanh nghiệp công ích 100% vốn nhà nước quản lý, khai thác. VATM là chủ thể sở hữu tài sản.

- Nhóm 2 - Các công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay: Đây là tài sản nhà nước, Bộ GTVT được Nhà nước giao là đại diện chủ thể sở hữu tài sản và thực hiện quản lý, khai thác. Một số đường cất hạ cánh, đường lăn do Bộ Quốc phòng⁵ hoặc địa phương⁶ là chủ sở hữu tài sản, ACV khai thác.

- Nhóm 3 - Các công trình hạ tầng thiết yếu còn lại (trừ Nhóm 1 và Nhóm 2 như: Sân đỗ, nhà ga hành khách, công trình hạ tầng kỹ thuật chung của cảng CHK...): ACV thực hiện quản lý, khai thác. ACV là chủ thể sở hữu tài sản.

- Nhóm 4 - Các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không: các doanh nghiệp hàng không đầu tư, quản lý, khai thác.

LuatVietnam

Tại Việt Nam, việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT hàng không không phải là một vấn đề mới. Thời gian qua, ngành hàng không đã thực hiện huy động thông qua phương thức góp cổ phần, liên doanh liên kết, doanh nghiệp tư nhân để đầu tư các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không⁷ và đã đạt được những thành quả nhất định, tạo ra những hiệu quả tích cực về mặt khai thác, chất lượng dịch vụ được nâng cao và giảm áp lực về vốn đầu tư.

Tuy nhiên, việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư vào lĩnh vực KCHT CHK như đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ tàu bay; nhà ga hành khách, nhà ga hàng hóa; công trình hạ tầng kỹ thuật chung tại CHK... chưa được thúc đẩy mạnh mẽ cũng như chưa có quan điểm phù hợp dẫn đến việc thực hiện còn nhiều vướng mắc, bất cập. Đồng thời, do đặc thù KCHT CHK có chi phí đầu tư lớn nhưng khả năng thu hồi vốn không cao nên không hấp dẫn nhà đầu tư; nhà đầu tư chỉ tập trung thực hiện đầu tư tại một số công trình có nguồn thu cao, không áp dụng mô hình toàn cảng như CHKQT Vân Đồn nên chưa

² Nội Bài, Vân Đồn, Cát Bi, Vinh, Phú Bài, Đà Nẵng, Cam Ranh, Tân Sơn Nhất, Cần Thơ, Phú Quốc.

³ Điện Biên, Thọ Xuân, Đồng Hới, Chu Lai, Pleiku, Phù Cát, Tuy Hòa, Buôn Ma Thuột, Liên Khương, Rạch Giá, Cà Mau, Côn Đảo,

⁴ Nhà đầu tư là Công ty Cổ phần Tập đoàn Mặt Trời (Sungroup).

⁵ Thọ Xuân, Chu Lai, Tuy Hòa, Phù Cát.

⁶ Cát Bi, Cam Ranh.

⁷ Các công trình phục vụ mặt đất, các cơ sở cung cấp dịch vụ hàng hóa, suất ăn hàng không, xăng dầu, bảo dưỡng sửa chữa tàu bay, khu logistics hàng không ...

phát huy hết hiệu quả của việc huy động nguồn vốn xã hội nhằm huy động tối đa nguồn lực và giảm áp lực gánh nặng về vốn cho Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước.

4.2. *Tồn tại, hạn chế*

- Trong quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng CHK:
 - + Có nhiều cơ quan tham gia quản lý tài sản KCHT tại CHK (Bộ GTVT, Bộ Quốc phòng, ACV, VATM và một số địa phương).

- + Việc tách các công trình thiết yếu để quản lý bởi hai chủ thể khi cổ phần hóa ACV gây khó khăn trong quá trình đầu tư phát triển đồng bộ do thực hiện đầu tư bằng hai nguồn vốn khác nhau.

- Trong quản lý sử dụng đất:

- + Khó khăn trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các Cảng vụ hàng không (Chưa hoàn thành phân định ranh giới đất hàng không dân dụng (HKDD) và đất quân sự; chưa hoàn thành điều chỉnh đất quân sự sang đất hàng không dân dụng; sắp xếp tài sản nhà đất chưa theo quy hoạch chi tiết CHK) ảnh hưởng rất lớn đến việc: (i) Giao đất, cho thuê đất cho các chủ đầu tư; (ii) Đầu tư phát triển các công trình tại CHK, đặc biệt là các công trình thiết yếu.

- + Thiếu các quy định liên quan đến việc đầu tư trên đất và tài sản do quốc phòng quản lý dẫn đến Bộ GTVT, ACV chưa thể thực hiện đầu tư sửa chữa, cải tạo, nâng cấp đường cất hạ cánh, đường lăn tại các CHK Thọ Xuân, Chu Lai, Tuy Hòa, Phù Cát; VATM chưa thể đầu tư các công trình dùng chung dân dụng và quân sự (hệ thống radar...) trên đất quốc phòng.

- Trong đầu tư và huy động nguồn vốn xã hội đầu tư tại các CHK do ACV quản lý, khai thác:

- + Xác định quy mô, phạm vi cần huy động nguồn vốn xã hội để đầu tư KCHT CHK (đầu tư toàn bộ cảng hay các công trình riêng lẻ).

- + Hình thức đầu tư là nhượng quyền khai thác hay kết hợp nhượng quyền khai thác với BOT; quy trình lựa chọn nhà đầu tư chưa quy định rõ đấu giá hay đấu thầu.

- + Phương án xử lý tài sản, đất đai đang thuộc sở hữu của nhiều tổ chức (tài sản, đất đai của Bộ GTVT, Bộ Quốc phòng, ACV...) cũng chưa có quy định.

4.3. *Bài học kinh nghiệm*

- Trong huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK:

- + Các quốc gia trên thế giới huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân thông qua hình thức góp vốn vào doanh nghiệp CHK (Chính phủ giữ phần chi phối > 50%); hình thức nhượng quyền/BOT.

- + Tại Việt Nam, đối với các CHK quan trọng quốc gia, các CHK có vai trò quân sự quan trọng chỉ nên huy động nguồn vốn xã hội đầu tư các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không. Đối với các CHK còn lại có thể nghiên cứu áp dụng mô hình nhượng quyền (đầu tư, khai thác)/BOT.

- Phân cấp quản lý khai thác và đầu tư CHK:

+ Việc giao quyền cho UBND tỉnh/thành phố là cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các dự án CHK mới theo phương thức PPP đã được triển khai thuận lợi trên thực tế (CHKQT Vân Đồn) và cần tiếp tục nghiên cứu triển khai nhân rộng (như CHK Sa Pa, Quảng Trị...).

+ Việc thực hiện phân cấp cho cấp chính quyền địa phương quản lý khai thác và đầu tư một số CHK do ACV đang khai thác cần được triển khai thí điểm để đúc kết kinh nghiệm và đưa ra các quyết định về chính sách phù hợp trước khi nhân rộng.

5. Quan điểm

Tuân thủ nguyên tắc bảo đảm an ninh, an toàn hàng không; vừa đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững trong lĩnh vực hàng không, vừa đảm bảo quốc phòng - an ninh của đất nước. Đảm bảo doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước giữ quyền đầu tư, quản lý, khai thác các công trình hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay. Không làm suy yếu vai trò chủ đạo và nguồn lực của thành phần kinh tế nhà nước giữ trong đầu tư, quản lý, khai thác hệ thống CHK trong toàn quốc.

Phân cấp quản lý phải bảo đảm Bộ GTVT quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với lĩnh vực hàng không; phát huy quyền tự chủ, chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện quản lý và đầu tư phát triển CHK trên địa bàn theo quy định của pháp luật, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

Huy động nguồn vốn xã hội đầu tư, quản lý và khai thác KCHT CHK phải đảm bảo công khai, minh bạch, hài hòa lợi ích Nhà nước, người dân và nhà đầu tư; đảm bảo nhà đầu tư thực hiện đồng bộ các công trình mang tính thương mại, phi thương mại tại CHK và gắn trách nhiệm đầu tư với trách nhiệm quản lý, khai thác; đảm bảo quyền định đoạt của Nhà nước đối với KCHT CHK; tuân thủ các nguyên tắc về giá, phí hàng không của Chính phủ và ICAO.

6. Mục tiêu

6.1. Mục tiêu tổng quát: Từng bước phân cấp quản lý CHK cho chính quyền địa phương, huy động mọi nguồn lực nhằm giảm áp lực về nguồn vốn đầu tư của Nhà nước, doanh nghiệp nhà nước đối với đầu tư phát triển CHK, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, đáp ứng quy hoạch và kế hoạch phát triển CHK. Xây dựng hoàn thiện cơ chế, chính sách, hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CHK và nhượng quyền đầu tư, khai thác KCHT CHK.

6.2. Mục tiêu cụ thể:

- Về phân cấp quản lý: (i) Xác định danh mục CHK và lộ trình phân cấp quản lý CHK; (ii) Năm 2023: Hoàn thành thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng.

- Về huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK: (i) Xác định danh mục dự án và lộ trình huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK; (ii) Năm 2023: Hoàn thành cơ chế, chính sách, hệ thống pháp luật về nhượng quyền đầu tư, khai thác KCHT CHK; (iii) Năm 2026: Hoàn thành thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ; (iii) Đến năm 2030: Nâng tỷ trọng huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK theo

phương thức PPP, phương thức nhượng quyền đầu tư, khai thác và phương thức đầu tư trực tiếp tại các CHK của Việt Nam từ 20,5% lên 24,9%.

7. Định hướng:

7.1. Định hướng phân cấp quản lý CHK cho chính quyền địa phương

a) Đề xuất phân cấp quản lý các CHK:

- **Nhóm 1 - Các CHKQT quan trọng quốc gia, vùng (gồm: Nội Bài, Đà Nẵng, Cam Ranh, Tân Sơn Nhất, Phú Quốc, Long Thành):** Chính phủ (thông qua Bộ GTVT và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp) tiếp tục sở hữu các CHK và giao cho doanh nghiệp nhà nước là ACV quản lý, khai thác và huy động nguồn lực để đầu tư.

- **Nhóm 2 - Các CHK đang hoạt động hỗn hợp HKDD và quân sự với vai trò quân sự quan trọng (gồm: Thọ Xuân, Chu Lai, Phù Cát, Tuy Hòa):** Chính phủ (thông qua Bộ GTVT, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Bộ Quốc phòng) tiếp tục sở hữu các CHK và giao cho doanh nghiệp nhà nước là ACV quản lý, khai thác và huy động nguồn lực để đầu tư.

- **Nhóm 3 - Các CHK còn lại⁸:** Phân cấp cho UBND các tỉnh quản lý các CHK thông qua việc chuyển quyền sử dụng đất đai, quyền sở hữu các công trình tại các CHK từ cơ quan trung ương cho UBND các tỉnh có CHK trên địa bàn nhằm phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế, nguồn lực của các địa phương để đầu tư phát triển các CHK.

Việc phân cấp quản lý cho địa phương đối với các CHK tại Nhóm 3 nêu trên chưa quy định tại Luật Hàng không dân dụng Việt Nam. Trên tinh thần chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ⁹, Bộ GTVT đề xuất thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng, với lý do như sau:

- **Thứ nhất:** CHKQT Cát Bi hiện nay chưa hoạt động có lãi nhưng có tiềm năng phát triển rất tốt, phục vụ thiết thực đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của thành phố Hải Phòng.

- **Thứ hai:** Thành phố Hải Phòng có tiềm năng kinh tế để hỗ trợ đầu tư phát triển CHKQT Cát Bi.

- **Thứ ba:** Thành phố Hải Phòng đã có kinh nghiệm hỗ trợ xây dựng đường cất hạ cánh, đường lăn.

b) Các bước thực hiện:

- **Bước 1:** Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp chỉ đạo ACV thành lập Công ty con quản lý CHKQT Cát Bi và thực hiện hạch toán độc lập.

- **Bước 2:** Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và ACV chuyển đại diện chủ sở hữu Công ty quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng; đồng thời Bộ GTVT chuyển giao tài sản khu bay (đường cất hạ cánh cũ, đường lăn...) cho UBND thành phố Hải Phòng.

⁸ Điện Biên, Nà Sản, Cát Bi, Vinh, Phú Bài, Đồng Hới, Pleiku, Buôn Ma Thuột, Liên Khương, Cần Thơ, Rạch Giá, Cà Mau và Côn Đảo

⁹ Những việc chưa có quy định hoặc vượt quá quy định thì mạnh dạn đề xuất làm thí điểm, vừa làm vừa rút kinh nghiệm, mở rộng dần, thực hiện từng bước chắc chắn, không cầu toàn, không nóng vội.

- Song song với các quá trình trên, Bộ Quốc phòng thực hiện thủ tục chuyển giao đất được quy hoạch cho HKDD và đất dùng chung cho UBND Tp. Hải Phòng.

7.2. Định hướng huy động nguồn lực xã hội đầu tư KCHT CHK

a) Đề xuất Định hướng huy động nguồn vốn xã hội đầu tư tại các CHK:

- **Nhóm 1, 2:** Không huy động nguồn vốn xã hội đầu tư các công trình thiết yếu tại các CHK, ACV quản lý, khai thác và huy động nguồn lực để đầu tư. Huy động nguồn vốn xã hội đầu tư ***các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không*** theo hình thức đầu tư trực tiếp.

- **Nhóm 3:** Huy động nguồn vốn xã hội để đầu tư. Hình thức đầu tư là nhượng quyền đầu tư, khai thác. Đối với các CHK mới (Sa Pa, Quảng Trị, Lai Châu) thực hiện huy động nguồn vốn xã hội đầu tư theo phương thức PPP.

b) Cách thức thực hiện

- **Nhóm 1, 2:** Triển khai thực hiện ngay sau khi Bộ GTVT ban hành Thông tư hướng dẫn đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không. Thời gian ban hành Thông tư dự kiến Quý IV/năm 2021.

- **Đối với nhóm 3:** Để áp dụng mô hình nhượng quyền đầu tư, khai thác các công trình thiết yếu của CHK cần phải nghiên cứu, điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công (Điều 84, Điều 95), Luật Đầu tư theo hình thức PPP (điểm b khoản 4 Điều 70) nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT. Sau khi hoàn thiện quy định pháp luật này, Bộ GTVT đề xuất thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ, với lý do như sau:

+ **Thứ nhất:** CHKQT Cần Thơ có tiềm năng phát triển, nhưng đến nay vẫn chưa phát huy hiệu quả nên cần phải có phương thức quản trị mới, hiện đại, năng động để có thể hấp dẫn hành khách đi và đến CHKQT Cần Thơ, chia sẻ cho CHKQT Tân Sơn Nhất, phục vụ phát triển kinh tế, xã hội khu vực đồng bằng sông Cửu Long;

+ **Thứ hai:** Thành phố Cần Thơ định hướng quy hoạch, phát triển Khu Kinh tế hàng không logistics đa ngành nghề cấp quốc gia, trong đó có phát triển trung tâm logistics hàng không. Do đó cần có cơ chế quản trị CHKQT Cần Thơ năng động, thích ứng với thị trường để phối hợp với Thành phố Cần Thơ phát triển trung tâm logistics hàng không.

+ **Thứ ba:** CHKQT Cần Thơ đã được đầu tư cơ sở hạ tầng tương đối tốt, nhà đầu tư không bị gánh nặng lớn trong việc đầu tư phát triển hạ tầng, chủ yếu sẽ tập trung vào nâng cao năng lực quản trị, chỉ cần đầu tư vào những công trình dịch vụ nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ và các công trình có giá trị gia tăng cao.

- Đối với các CHK mới: Triển khai công bố danh mục kêu gọi đầu tư theo nhu cầu phát triển của các CHK.

c) Các bước thực hiện:

+ **Bước 1:** Điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Đầu tư theo hình thức PPP để quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT.

+ *Bước 2:* Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp chỉ đạo ACV thành lập Công ty con quản lý CHKQT Cần Thơ và thực hiện hạch toán độc lập.

+ *Bước 3:* Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và ACV chuyển đại diện chủ sở hữu Công ty quản lý CHKQT Cần Thơ cho Bộ GTVT.

+ *Bước 4:* Bộ GTVT tổ chức xây dựng phương án sử dụng KCHT CHK hiện có để tham gia dự án đầu tư theo hình thức PPP, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định để tổ chức đấu thầu nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ theo quy định của pháp luật.

+ Song song với các quá trình trên, UBND Tp. Cần Thơ thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được quy hoạch cho HKDD và đất dùng chung cho Cảng vụ hàng không miền Nam.

V. GIẢI PHÁP VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN:

1. Giải pháp thực hiện

1.1. Đối với phân cấp quản lý CHK

Theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, để triển khai được công tác phân cấp quản lý CHK từ trung ương cho UBND cấp tỉnh cần nghiên cứu sửa đổi Luật Hàng không dân dụng Việt Nam (Khoản 4 Điều 8¹⁰; Khoản 1 và khoản 2 Điều 9¹¹) theo hướng bổ sung quy định UBND cấp tỉnh, thành phố có đủ điều kiện và năng lực được Chính phủ phân cấp quản lý CHK nằm trên địa bàn tỉnh, thành phố.

1.2. Đối với huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK

- *Đối với CHK mới:* Giao UBND các tỉnh có quy hoạch CHK mới là cơ quan có thẩm quyền đầu tư theo phương thức PPP và chủ động huy động, cân đối nguồn lực và tổ chức thực hiện đầu tư.

- Đối với CHK do ACV đang quản lý, khai thác

+ Nghiên cứu, điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công (Điều 84, Điều 95), Luật Đầu tư theo hình thức PPP (điểm b khoản 4 Điều 70) nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT. Trong đó, đề nghị không tính giá trị tài sản KCHT hiện hữu trong phương án tài chính dự án PPP cho phù hợp với thông lệ quốc tế.

+ Xây dựng và ban hành quy định về lựa chọn nhà đầu tư đối với công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không tại CHK;

1.3. Các giải pháp phục vụ đầu tư phát triển KCHT CHK

- Về quản lý, khai thác, sở hữu tài sản:

¹⁰ Khoản 4 Điều 8 quy định nội dung quản lý nhà nước về hàng không dân dụng như sau: “Quy hoạch, quản lý việc đầu tư xây dựng, tổ chức khai thác cảng hàng không, sân bay; quản lý việc sử dụng đất tại cảng hàng không, sân bay”.

¹¹ Khoản 1 và khoản 2 Điều 9 quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về hàng không dân dụng như sau: “Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hàng không dân dụng. Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hàng không dân dụng”.

+ Sớm chuyển giao công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay hiện đang do UBND tỉnh Khánh Hòa quản lý sang cho Bộ GTVT quản lý, khai thác.

+ Nghiên cứu phương án giao tặng tài sản nhà nước (công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay) cho ACV.

- *Về quản lý, sử dụng đất đai:*

+ Khẩn trương hoàn thành công tác đo đạc, phân định ranh giới đất HKDD và quân sự theo thực trạng và quy hoạch.

+ Sớm hoàn thành công tác cấp GCNQSDĐ cho các Cảng vụ hàng không làm cơ sở giao đất, cho thuê đất.

+ Sớm triển khai công tác điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, sắp xếp tài sản nhà đất quốc phòng giai đoạn 2021-2025 tại các CHK theo quy hoạch các CHK đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trước mắt, ưu tiên cho các dự án cấp bách đang chuẩn bị triển khai xây dựng, đáp ứng nhu cầu khai thác.

- *Về đầu tư phát triển:*

+ Xây dựng cơ chế để có thể xây dựng công trình KCHT CHK, công trình bảo đảm hoạt động bay phục vụ dùng chung HKDD và quân sự trên đất do quốc phòng quản lý.

+ Nghiên cứu phương án chuyển vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tại ACV từ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về lại Bộ GTVT.

2. Tổ chức thực hiện

2.1. Bộ Giao thông vận tải

- Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan nghiên cứu sửa đổi Luật Hàng không dân dụng Việt Nam theo hướng bổ sung quy định UBND cấp tỉnh, thành phố có đủ điều kiện và năng lực được Chính phủ phân cấp quản lý CHK nằm trên địa bàn tỉnh, thành phố.

- Chủ trì, phối hợp với Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và các Bộ, ngành, các địa phương tổ chức triển khai thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng và thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ.

- Khẩn trương xây dựng và ban hành Thông tư về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư “**Các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không**” theo quy định tại Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư và Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK, SB.

- Chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng khẩn trương hoàn thành công tác đo đạc, phân định ranh giới đất hàng không dân dụng và đất quốc phòng theo thực trạng đất hàng không dân dụng quản lý và theo quy hoạch được duyệt.

- Chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng và các cơ quan liên quan xây dựng cơ chế cho phép đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng CHK, công trình bảo đảm hoạt động bay, phục vụ dùng chung hàng không dân dụng và quân sự trên đất do quốc phòng quản lý.

- Chủ trì, phối hợp với Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp nghiên cứu phương án giao tặng tài sản nhà nước tại khu bay cho ACV; phương án chuyển vai trò chủ sở hữu của ACV từ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về Bộ GTVT.

2.2. Bộ Quốc phòng

- Chủ trì, phối hợp với Bộ GTVT và các cơ quan liên quan sớm triển khai công tác điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, sắp xếp tài sản nhà đất quốc phòng giai đoạn 2021-2025 tại các CHK theo quy hoạch các CHK đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trước mắt, giai đoạn 2021-2025 ưu tiên cho các dự án cấp bách đang chuẩn bị triển khai xây dựng đáp ứng nhu cầu khai thác.

- Phối hợp, hỗ trợ Bộ GTVT khẩn trương hoàn thành công tác đo đạc, phân định ranh giới đất hàng không dân dụng và đất quốc phòng theo thực trạng đất hàng không dân dụng quản lý và theo quy hoạch được duyệt.

- Phối hợp với Bộ GTVT và các cơ quan liên quan xây dựng cơ chế cho phép đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng CHK, công trình bảo đảm hoạt động bay, phục vụ dùng chung hàng không dân dụng và quân sự trên đất do quốc phòng quản lý.

2.3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan tham mưu cho Chính phủ đề xuất Quốc hội xem xét điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Đầu tư theo hình thức PPP nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT để có thể huy động nguồn vốn của xã hội đầu tư KCHT nói chung và KCHT CHK nói riêng.

2.4. Bộ Tài chính

Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan liên quan tham mưu cho Chính phủ đề xuất Quốc hội xem xét điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Đầu tư theo hình thức PPP nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT để có thể huy động nguồn vốn của xã hội đầu tư KCHT nói chung và KCHT CHK nói riêng. Đặc biệt là việc xử lý tài sản, đất đai liên quan đến các công trình thuộc các cơ quan, tổ chức khác nhau sở hữu.

2.5. Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

- Phối hợp với Bộ GTVT và các Bộ, ngành và các địa phương thực hiện các thủ tục thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng và thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ.

- Phối hợp với Bộ GTVT nghiên cứu phương án giao tặng tài sản nhà nước tại khu bay cho ACV; phương án chuyển vai trò chủ sở hữu của ACV từ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về Bộ GTVT.

2.6. Các địa phương có cảng hàng không

- UBND thành phố Hải Phòng phối hợp với Bộ GTVT tổ chức triển khai thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng.
- UBND các tỉnh có CHK khẩn trương cấp GCNQSDĐ tại CHK trên cơ sở đề nghị Cảng vụ hàng không đúng quy định của pháp luật; kịp thời ban hành giá thuê đất tại CHK để Cảng vụ hàng không có cơ sở giao đất, cho thuê đất.
- Đối với các địa phương có CHK mới: Chủ động nghiên cứu, đề xuất và cân đối, huy động nguồn lực triển khai đầu tư các CHK mới theo phương thức PPP.

VI. KIẾN NGHỊ

Trên đây là nội dung chính của Đề án “*Định hướng huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*”, Bộ GTVT kính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ;
- Các Bộ: Quốc phòng, Công an, Ngoại giao, KH&ĐT, Tài chính, Xây dựng, Tài nguyên và Môi trường;
- UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc TW;
- Các Thứ trưởng Bộ GTVT;
- Tổng cục, các Cục, các Vụ thuộc Bộ GTVT;
- Viện Chiến lược và Phát triển GTVT;
- Lưu: VT, KHĐT VULH.

BỘ TRƯỞNG

Nguyễn Văn Thể



BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI

ĐỀ ÁN

ĐỊNH HƯỚNG HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN ĐẦU TƯ KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG

(Kèm theo Tờ trình số 8833.. /TTr-BGTVT ngày 08/8/2021 của Bộ GTVT)

Hà Nội: Tháng 8/2021

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

- ACV: Tổng Công ty Cảng Hàng không Việt Nam – CTCP
- BOT: Xây dựng – Vận hành – Chuyển giao
- CHK hoặc CHK,SB: Cảng hàng không, sân bay
- CHKQT: Cảng hàng không quốc tế
- GCNQSDĐ: Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
- GTVT: Giao thông vận tải
- HKVN: Hàng không Việt Nam
- HKDD: Hàng không dân dụng
- IATA: Hiệp hội Vận tải Hàng không Quốc tế
- ICAO: Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế
- KCHT: Kết cấu hạ tầng
- KCHT CHK: Kết cấu hạ tầng cảng hàng không
- PPP: Đối tác công tư

MỤC LỤC

PHẦN I - SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG ĐỀ ÁN

1. Sự cần thiết nghiên cứu xây dựng Đề án
2. Phạm vi của Đề án
3. Căn cứ xây dựng Đề án

PHẦN II - THỰC TRẠNG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI VÀ KHAI THÁC KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG

1. Sự hình thành hệ thống cảng hàng không tại Việt Nam

- 1.1. Giai đoạn từ năm 1975 đến tháng 3/1993
- 1.2. Giai đoạn từ tháng 4/1993 đến tháng 6/1998
- 1.3. Giai đoạn từ tháng 7/1998 đến năm 2006
- 1.4. Giai đoạn từ năm 2007 đến tháng 01/2012
- 1.5. Giai đoạn từ tháng 2/2012 đến tháng 3/2016
- 1.6. Giai đoạn từ tháng 4/2016 đến nay
- 1.7. Từ năm 2018 hình thành thêm một nhà đầu tư phát triển, quản lý và khai thác cảng hàng không mới

2. Thực trạng quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng cảng hàng không

- 2.1. Hệ thống cảng hàng không tại Việt Nam
- 2.2. Quy định của pháp luật về cảng hàng không, sân bay và kết cấu hạ tầng cảng hàng không **LuatVietnam**
- 2.3. Thực trạng quản lý, khai thác, sở hữu kết cấu hạ tầng cảng hàng không
- 2.4. Khó khăn trong quản lý và khai thác kết cấu hạ tầng cảng hàng không
- 2.5. Đánh giá và đề xuất giải pháp quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng cảng hàng không

3. Thực trạng quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không

- 3.1. Quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không
- 3.2. Quy hoạch sử dụng đất tại cảng hàng không
- 3.3. Thực trạng quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không
- 3.4. Khó khăn trong quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không
- 3.5. Đánh giá và đề xuất giải pháp quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không

PHẦN III - THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ VÀ NHU CẦU VỐN ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG ĐẾN NĂM 2030

1. Thực trạng đầu tư phát triển KCHT CHK giai đoạn 2010-2020

- 1.1. Đầu tư các CHK do ACV đang quản lý, khai thác
- 1.2. Đầu tư cảng hàng không mới
- 1.3. Kết quả huy động nguồn lực đầu tư KCHT CHK giai đoạn 2010-2020
- 1.4. Khó khăn trong việc đầu tư và huy động nguồn vốn xã hội đầu tư

2. Nhu cầu đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng CHK đến năm 2030

2.1. Nhu cầu vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không

2.2. Vai trò và khả năng cân đối vốn đầu tư của ACV

3. Nhu cầu phân cấp quản lý và huy động nguồn vốn xã hội đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không

PHẦN IV – PHÂN CẤP QUẢN LÝ KẾT CẤU HẠ TẦNG CHK

1. Quy định về phân cấp, phân quyền quản lý

1.1. Luật tổ chức Chính phủ

1.2. Luật Tổ chức chính quyền địa phương

1.3. Luật Hàng không dân dụng Việt Nam

2. Nghiên cứu của quốc tế về sở hữu và quản lý CHK

2.1. Các mô hình chung về sở hữu và quản lý CHK

2.2. Sở hữu và quản lý CHK tại một số quốc gia

3. Đánh giá và đề xuất mô hình áp dụng cho Việt Nam

PHẦN V - HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN XÃ HỘI ĐẦU TƯ KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG

1. Quy định về huy động nguồn vốn xã hội

2. Nghiên cứu của quốc tế về sở hữu, khai thác và đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không Mô hình Bộ quản lý chuyên ngành trực tiếp quản lý (như Bộ GTVT)

2.2. Mô hình Cơ quan chuyên trách của Nhà nước quản lý (như Cục HKVN)

2.3. Mô hình doanh nghiệp nhà nước quản lý (như ACV trước cổ phần hóa)

2.4. Mô hình doanh nghiệp phi lợi nhuận quản lý

2.5. Mô hình huy động nguồn vốn

2.6. Mô hình tận dụng lợi thế cảng hàng không

2.7. Mô hình hợp đồng dịch vụ

2.8. Mô hình hợp đồng quản lý

2.9. Mô hình cổ phần hóa <50%

2.10. Mô hình đầu tư đối tác công tư PPP hoặc nhượng quyền

2.11. Mô hình bán cổ phần hoặc thoái vốn >50%

3. Nghiên cứu về huy động nguồn vốn xã hội của một số quốc gia

3.1. Khu vực châu Mỹ

3.2. Khu vực châu Á

3.3. Khu vực châu Phi

3.4. Khu vực châu Âu

4. Đánh giá và đề xuất mô hình áp dụng cho Việt Nam

4.1. Đánh giá chung

4.2. Đánh giá chi tiết và đề xuất

PHẦN VI - ĐỊNH HƯỚNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ VÀ HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN XÃ HỘI ĐẦU TƯ KẾT CẤU HẠ TẦNG CHK

1. Quan điểm

2. Mục tiêu

2.1. Mục tiêu tổng quát

2.2. Mục tiêu cụ thể

3. Định hướng phân cấp quản lý CHK cho chính quyền địa phương

3.1. Phân nhóm

3.2. Định hướng

3.3. Cách thức và các bước thực hiện

4. Định hướng huy động nguồn lực xã hội đầu tư KCHT CHK

4.1. Phân nhóm

4.2. Định hướng

4.3. Cách thức và các bước thực hiện

PHẦN VII - GIẢI PHÁP VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN

1. Giải pháp

1.1. Đối với phân cấp quản lý CHK

1.2. Đối với Huy động nguồn lực xã hội đầu tư KCHT CHK

1.3. Các giải pháp phục vụ đầu tư phát triển KCHT CHK

2. Tổ chức thực hiện

2.1. Bộ Giao thông vận tải

2.2. Bộ Quốc phòng

2.3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư

2.4. Bộ Tài chính

2.5. Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

2.6. Các địa phương có cảng hàng không

PHỤ LỤC: DANH MỤC DỰ ÁN HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN XÃ HỘI

PHẦN I

SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG ĐỀ ÁN

1. Sự cần thiết nghiên cứu xây dựng Đề án

Trong thời gian qua, sự bùng nổ về nhu cầu vận chuyển bằng đường hàng không ở Việt Nam bắt nguồn trực tiếp từ các thành công về phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đòi hỏi phải có bước phát triển mạnh mẽ về KCHT CHK từ nay đến năm 2030 và những năm tiếp theo.

Để đảm bảo thực hiện một trong ba khâu đột phá chiến lược trong thời gian tới đã được Đảng xác định tại Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII là “Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại”; thực hiện Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050; trong bối cảnh nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trung ương cho lĩnh vực hàng không hạn hẹp, nguồn vốn của doanh nghiệp nhà nước (Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam – ACV) không thể đáp ứng đủ nhu cầu đầu tư phát triển KCHT CHK, do đó việc nghiên cứu giải pháp phân cấp quản lý cho các địa phương và giải pháp huy động các nguồn lực xã hội để đầu tư KCHT CHK là hết sức cần thiết.

Những năm vừa qua, Bộ GTVT đã tích cực thực hiện kêu gọi nguồn lực xã hội đầu tư KCHT giao thông nói chung và KCHT CHK nói riêng và đã đạt được những kết quả nhất định.

Trên thế giới, việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK đã được các quốc gia áp dụng từ nhiều năm qua, đặc biệt là sự tham gia của khu vực tư nhân vào hoạt động quản lý, kinh doanh CHK. Tại Việt Nam, việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư trong lĩnh vực hàng không không phải là một vấn đề mới. Thời gian qua, lĩnh vực hàng không đã thực hiện huy động nguồn vốn xã hội để đầu tư các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không (công trình phục vụ mặt đất, các cơ sở cung cấp dịch vụ hàng hóa, suất ăn hàng không, xăng dầu, bảo dưỡng sửa chữa tàu bay, khu logistics hàng không ...) thông qua việc các doanh nghiệp nhà nước như ACV, Vietnam Airlines góp cổ phần, liên doanh liên kết hoặc kêu gọi doanh nghiệp tư nhân đầu tư. Việc huy động nguồn vốn xã hội đã đạt được những thành quả nhất định, tạo ra những hiệu quả tích cực về mặt khai thác, chất lượng dịch vụ được nâng cao và giảm áp lực về vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước.

Tuy nhiên, việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư vào các công trình thiết yếu của CHK như: đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ tàu bay; nhà ga hành khách, nhà ga hàng hóa; công trình hạ tầng kỹ thuật chung tại CHK... chưa được thúc đẩy mạnh mẽ, cũng như chưa có quan điểm phù hợp dẫn đến việc thực hiện còn nhiều vướng mắc, bất cập. Đồng thời, do tính chất đặc thù vào các công trình thiết yếu của CHK có chi phí đầu tư lớn nhưng khả năng thu hồi vốn không cao nên chưa hấp dẫn nhà đầu tư; nhà đầu tư chỉ tập trung một số công trình có nguồn thu cao như nhà ga hành khách, nhà ga hàng hóa; nhà đầu tư không đầu tư hệ thống đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ tàu bay nên chưa giảm áp lực gánh nặng về vốn cho Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước.

Để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội, thời gian vừa qua, rất nhiều địa phương mong muốn và đề nghị Bộ GTVT, ACV ưu tiên dành nguồn vốn đầu tư phát triển các CHK như: Đà Nẵng (CHK Đà Nẵng), Hải Phòng (CHK Cát Bi), Thừa Thiên Huế (CHK Phú Bài), Nghệ An (CHK Vinh), Thanh Hóa (CHK Thọ Xuân), Điện Biên (CHK Điện Biên), Quảng Bình (CHK Đồng Hới), Quảng Nam (CHK Chu Lai), Phú Yên (CHK Tuy Hòa), Gia Lai (CHK Pleiku), Cà Mau (CHK Cà Mau), Kiên Giang (CHK Rạch Giá), Bà Rịa – Vũng Tàu (CHK Côn Đảo). Tuy nhiên như đã nêu trên, ngân sách nhà nước trung ương còn hạn hẹp, nguồn vốn của ACV không thể đáp ứng đủ nhu cầu và hiện nay ACV đang gặp khó khăn về nguồn thu do ảnh hưởng của đại dịch Covid-19.

Triển khai thực hiện chủ trương của Đảng Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII xác định “*Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại; ưu tiên phát triển một số công trình trọng điểm quốc gia về giao thông*” và “*huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển, nhất là đất đai, tài chính, hợp tác công - tư; đẩy mạnh phân cấp, phân quyền hợp lý, hiệu quả*”, Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 24/6/2020 của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2021 của Chính phủ về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và Dự toán ngân sách nhà nước năm 2021, Bộ GTVT đã xây dựng Đề án “*Định huy động nguồn vốn đầu tư kết cấu hạ tầng cảng hàng không*” nhằm đưa ra các giải pháp và phương án triển khai việc phân cấp quản lý và thu hút các nguồn lực từ các địa phương, các thành phần kinh tế để đầu tư phát triển KCHT CHK theo Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, từ đó nâng cao năng lực phục vụ của toàn hệ thống KCHT CHK đảm bảo an ninh, an toàn cho hoạt động bay; đáp ứng nhu cầu của thị trường vận chuyển hàng không; nâng cao chất lượng dịch vụ tại CHK.

2. Phạm vi của Đề án

Phạm vi nghiên cứu của Đề án là đánh giá thực trạng quản lý, sử dụng đất đai và khai thác KCHT CHK; đánh giá thực trạng đầu tư, nhu cầu vốn đầu tư phát triển KCHT CHK đến năm 2030 theo Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050; phân tích kinh nghiệm quốc tế về phân cấp quản lý, về huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân và khả năng áp dụng vào Việt Nam. Trên cơ sở đó xác định quan điểm, mục tiêu và định hướng phân cấp quản lý và huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK; xây dựng các giải pháp và tổ chức thực hiện nhằm từng bước phân cấp quản lý và nâng cao tỷ lệ huy động vốn xã hội đầu tư vào KCHT CHK.

3. Căn cứ xây dựng Đề án

- Bộ Luật Dân sự năm 2015;
- Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2006, được sửa đổi, bổ sung năm 2014;
- Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015;
- Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015;

- Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019.
- Luật Xây dựng năm 2013, được sửa đổi, bổ sung năm 2020;
- Luật Đất đai năm 2013;
- Luật Quy hoạch năm 2017;
- Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017;
- Luật Đầu tư công năm 2019;
- Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020;
- Luật Đầu tư năm 2020;
- Luật Doanh nghiệp năm 2020;
- Pháp lệnh Bảo vệ công trình quan trọng liên quan đến an ninh quốc gia số 32/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Nghị định số 126/2008/NĐ-CP ngày 11/12/2008 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Pháp lệnh Bảo vệ công trình quan trọng liên quan đến an ninh quốc gia;
- Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai;
- Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai;
- Nghị định số 44/2018/NĐ-CP ngày 13/3/2018 của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hàng không;
- Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác cảng hàng không, sân bay;
- Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2021 về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và Dự toán ngân sách nhà nước năm 2021, trong đó Bộ GTVT có nhiệm vụ xây dựng và trình Đề án “*Định hướng huy động các nguồn lực xã hội đầu tư kết cấu hạ tầng hàng không*”;
- Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 đã được Bộ GTVT hoàn thiện trình Hội đồng thẩm định;
 - Các quyết định phê duyệt quy hoạch cảng hàng không;
 - Các văn bản pháp luật có liên quan;
 - Các tài liệu nghiên cứu của quốc tế:
 - + Sở hữu cảng hàng không và các tài liệu hướng dẫn của Hiệp hội Vận tải Hàng không Quốc tế (IATA) xuất bản tháng 6/2018;
 - + Nghiên cứu về sở hữu và quản lý CHK và thị trường dịch vụ mặt đất ở các quốc gia ngoài châu Âu Công ty tư vấn Steer Davies Gleave xuất bản tháng 6/2016.

PHẦN II

THỰC TRẠNG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT ĐAI VÀ KHAI THÁC KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG

1. Sự hình thành hệ thống cảng hàng không tại Việt Nam

1.1. Giai đoạn từ năm 1975 đến tháng 3/1993

Sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng, đất nước hòa bình và bước vào công cuộc khôi phục kinh tế, ngày 11/02/1976, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 28/CP về việc thành lập Tổng cục Hàng không dân dụng (HKDD) Việt Nam trên cơ sở Cục HKDD được tổ chức theo Nghị định số 666/TTg ngày 15/11/1956 của Chính phủ. Với mục đích bắt nhịp nhiệm vụ của thời bình, đáp ứng nhu cầu vận chuyển bằng đường hàng không, 03 cảng hàng không (CHK) Nội Bài, Đà Nẵng và Tân Sơn Nhất đã được sửa chữa, nâng cấp để trở thành các cảng hàng không quốc tế (CHKQT) tại 3 miền đất nước. Thời điểm này, các CHK trực tiếp thuộc sự quản lý của Tổng cục Hàng không HKDD Việt Nam.

1.2. Giai đoạn từ tháng 4/1993 đến tháng 6/1998

Chính sách “Đổi Mới” của Đảng đã từng bước giúp nền kinh tế đất nước ổn định, đời sống nhân dân được nâng cao, thị trường hàng không đã có dấu hiệu khởi sắc. Nhằm đáp ứng nhu cầu thị trường và tăng cường quản lý các sân bay có hoạt động khai thác HKDD, Cục trưởng Cục HKDD Việt Nam đã ban hành các Quyết định số 202/CAAV, 203/CAAV và 204/CAAV ngày 02/4/1993 về việc thành lập Cụm CH miền Bắc, miền Trung, miền Nam, hoạt động theo mô hình đơn vị sự nghiệp có thu, trực thuộc Cục HKDD Việt Nam. Giai đoạn này, các Cụm CHK khu vực cũng là đơn vị thực hiện một số chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành tại CHK.

1.3. Giai đoạn từ tháng 7/1998 đến năm 2006

Ngày 31/12/1998, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 113/1998/QĐ-TTg chuyển đổi các Cụm CHK miền Bắc, miền Trung, miền Nam thành doanh nghiệp Nhà nước hoạt động công ích và vẫn tiếp tục vừa thực hiện chức năng kinh doanh, cung cấp các dịch vụ công ích, vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước tại các CHK.

1.4. Giai đoạn từ năm 2007 đến tháng 01/2012

Quá trình hội nhập kinh tế của đất nước được đánh dấu bằng sự kiện Việt Nam chính thức trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Luật HKDD Việt Nam 2006 có hiệu lực từ ngày 01/01/2007 đã phản ánh đầy đủ các chuyển biến về cơ chế quản lý ngành Hàng không nói chung và các doanh nghiệp CHK nói riêng. Năm 2007, Bộ GTVT đã quyết định thành lập các Tổng công ty CHK miền Bắc, miền Trung và miền Nam. Đồng thời, ba Cảng vụ hàng không miền Bắc, miền Trung, miền Nam được thành lập từ một bộ phận của ba Tổng công ty CHK, trực thuộc Cục Hàng không Việt Nam, có nhiệm vụ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về hàng không tại các CHK.

Từ tháng 7/2010, ba Tổng công ty CHK miền Bắc, miền Trung, miền Nam tiếp tục được chuyển đổi theo mô hình các Công ty TNHH Nhà nước một thành viên, hoạt động theo Luật doanh nghiệp.

1.5. Giai đoạn từ tháng 2/2012 đến tháng 3/2016

Tổng công ty CHK Việt Nam (Airports Corporation of Vietnam – ACV) được thành lập theo Quyết định số 238/QĐ-BGTVT ngày 08/02/2012 của Bộ trưởng Bộ GTVT trên cơ sở hợp nhất ba Tổng công ty: Tổng công ty CHK miền Bắc, Tổng công ty CHK miền Trung và Tổng công ty CHK miền Nam.

Mục tiêu thành lập ACV nhằm tập trung nguồn lực, trí tuệ, thực hiện nhất quán chiến lược phát triển Tổng công ty thành doanh nghiệp mạnh trong ngành hàng không khu vực và thế giới, bảo đảm an ninh an toàn, nâng cao chất lượng dịch vụ, phát triển nhanh và bền vững, góp phần củng cố an ninh quốc phòng, đóng góp quan trọng vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, hội nhập với khu vực và thế giới.

ACV hoạt động theo mô hình Công ty mẹ - công ty con, quản lý 22 CHK trên cả nước trong đó có 21 CHK đang khai thác (riêng cảng hàng không Nội Bài ngừng khai thác từ năm 2004), đồng thời góp vốn đầu tư vào các công ty con và các công ty liên kết.

ACV đã đầu tư hàng chục ngàn tỷ đồng để mở rộng, nâng cấp hoàn chỉnh và đồng bộ kết cấu hạ tầng, tạo thành hệ thống các CHK hiện đại theo tiêu chuẩn ICAO; thực hiện văn hóa doanh nghiệp, văn hóa trong giao tiếp và ứng xử với khách hàng, nâng cao chất lượng dịch vụ, đáp ứng nhu cầu đa dạng và ngày càng cao của hành khách; hội nhập tốt với khu vực và thế giới.

1.6. Giai đoạn từ tháng 4/2016 đến nay

Từ ngày 01/4/2016, ACV là công ty cổ phần hoạt động theo mô hình Công ty mẹ - Công ty con, được chuyển đổi từ Công ty TNHH Một thành viên do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần do nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối theo Quyết định số 1710/QĐ-TTg ngày 06/10/2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Phương án cổ phần hóa Công ty mẹ - Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam. Hiện nay Nhà nước nắm giữ 95,4% vốn điều lệ của ACV.

Ngày 12/11/2018, Bộ GTVT đã thực hiện chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại ACV về Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

1.7. Từ năm 2018 hình thành thêm một nhà đầu tư phát triển, quản lý và khai thác cảng hàng không mới

Thực hiện chủ trương của Đảng, Chính phủ về huy động mọi nguồn lực để đầu tư phát triển KCHT GTVT, UBND tỉnh Quảng Ninh là cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức thực hiện đầu tư CHKQT Vân Đồn theo phương thức PPP, loại hợp đồng BOT do Công ty Cổ phần Tập đoàn Mặt Trời (Sungroup) là Nhà đầu tư, Công ty Cổ phần Đầu tư phát triển Vân Đồn là Doanh nghiệp dự án đã hoàn thành và đi vào khai thác cuối năm 2018.

2. Thực trạng quản lý, khai thác, sở hữu kết cấu hạ tầng cảng hàng không

2.1. Hệ thống cảng hàng không tại Việt Nam

Hiện nay Việt Nam đang khai thác hệ thống 22 CHK, trong đó 10 CHKQT và 12 CHK nội địa. Cụ thể như sau:

- Khu vực miền Bắc: 07 CHK gồm 04 CHKQT (Nội Bài, Vân Đồn, Cát Bi, Vinh) và 03 CHK quốc nội (Điện Biên, Thọ Xuân, Đồng Hới);
- Khu vực miền Trung: 07 CHK gồm 03 CHKQT (Phú Bài, Đà Nẵng, Cam Ranh) và 04 CHK quốc nội (Chu Lai, Pleiku, Phù Cát, Tuy Hoà);
- Khu vực miền Nam: 08 CHK gồm 03 CHKQT (Tân Sơn Nhất, Cần Thơ, Phú Quốc) và 05 CHK quốc nội (Buôn Ma Thuột, Liên Khương, Côn Đảo, Rạch Giá, Cà Mau).

Danh mục các CHK đang khai thác năm 2021

TT	Tên CHK	Quy mô, cấp sân bay hiện nay	Tỉnh, Thành phố	Công suất Quy hoạch đến năm 2020 (triệu hk/năm)	Sản lượng 2019 (triệu hk/năm)
I	CHKQT			121.500.000	107.707.269
1	Nội Bài	4E	Hà Nội	30.000.000	29.264.508
2	Vân Đồn	4E	Quảng Ninh	2.500.000	259.643
3	Cát Bi	4E	Hải Phòng	8.000.000	2.634.653
4	Vinh	4C	Nghệ An	3.000.000	2.053.204
5	Phú Bài	4C	Thừa Thiên Huế	5.000.000	1.931.337
6	Đà Nẵng	4E	Đà Nẵng	13.000.000	15.532.323
7	Cam Ranh	4E	Khánh Hòa	8.000.000	9.751.415
8	Tân Sơn Nhất	4E	Hồ Chí Minh	45.000.000	41.243.240
9	Cần Thơ	4E	Cần Thơ	3.000.000	1.336.697
10	Phú Quốc	4E	Kiên Giang	4.000.000	3.700.249
II	CHK quốc nội			22.500.000	8.824.619
1	Điện Biên	3C	Điện Biên	300.000	57.339
2	Thọ Xuân	4C	Thanh Hóa	1.500.000	1.053.863
3	Đồng Hới	4C	Quảng Bình	2.000.000	539.908
4	Chu Lai	4C	Quảng Nam	5.000.000	937.540
5	Pleiku	4C	Gia Lai	2.000.000	726.526
6	Phù Cát	4C	Bình Định	2.000.000	1.565.255
7	Tuy Hòa	4C	Phú Yên	600.000	433.285
8	Buôn Ma Thuột	4C	Đắk Lắk	2.000.000	1.008.095
9	Liên Khương	4D	Lâm Đồng	4.000.000	2.003.040
10	Rạch Giá	3C	Kiên Giang	300.000	32.822
11	Cà Mau	3C	Cà Mau	300.000	36.836
12	Côn Đảo	3C	Bà Rịa Vũng Tàu	500.000	430.110
	Tổng			144.000.000	116.531.888

2.2. Quy định của pháp luật về cảng hàng không, sân bay và kết cấu hạ tầng cảng hàng không

Theo quy định của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam (Điều 47), cảng hàng không, sân bay được xác định như sau:

- **Cảng hàng không** là khu vực xác định, bao gồm sân bay, nhà ga và trang bị, thiết bị, công trình cần thiết khác được sử dụng cho tàu bay đi, đến và thực hiện vận chuyển hàng không. Cảng hàng không được phân thành các loại sau đây: a) Cảng hàng không quốc tế là cảng hàng không phục vụ cho vận chuyển quốc tế và vận chuyển nội địa; b) Cảng hàng không nội địa là cảng hàng không phục vụ cho vận chuyển nội địa.

- **Sân bay** là khu vực xác định được xây dựng để bảo đảm cho tàu bay cất cánh, hạ cánh và di chuyển. Sân bay chỉ phục vụ mục đích khai thác hàng không chung hoặc mục đích vận chuyển hành khách, hành lý, hàng hóa, bưu phẩm, bưu kiện, thư mà không phải vận chuyển công cộng là sân bay chuyên dùng.

Theo quy định của Chính phủ tại Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK (Khoản 3, 4 và 9, Điều 3) và theo quy định của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam (Khoản 1, Điều 11), KCHT CHK được xác định như sau:

- **Kết cấu hạ tầng CHK bao gồm:** a) Kết cấu hạ tầng sân bay; b) Công trình, hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay; c) Công trình phục vụ bảo đảm an ninh hàng không, khẩn nguy sân bay ngoài sân bay; d) Công trình hàng rào cảng hàng không; đường giao thông nội cảng ngoài sân bay; công trình cấp điện; công trình cấp, thoát nước; công trình chiếu sáng; công trình thông tin liên lạc; đ) Hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường ngoài sân bay; e) Công trình nhà ga hành khách, nhà khách phục vụ ngoại giao, khu logistics hàng không, nhà ga hàng hóa, kho hàng hoá kèm khu tập kết hàng hoá; g) Công trình dịch vụ phục vụ kỹ thuật thương mại mặt đất; dịch vụ sửa chữa, bảo dưỡng tàu bay; dịch vụ sửa chữa, bảo dưỡng phương tiện, trang thiết bị hàng không; dịch vụ kỹ thuật hàng không; dịch vụ suất ăn hàng không; dịch vụ xăng dầu hàng không.

- **Kết cấu hạ tầng sân bay bao gồm các công trình:** a) Đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ tàu bay và các công trình, khu phụ trợ của sân bay; b) Công trình khẩn nguy sân bay và công trình phòng, chống cháy nổ trong sân bay; c) Công trình hàng rào vành đai sân bay, cốt gác và đường giao thông nội cảng trong sân bay; d) Hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường trong sân bay; đ) Bãi tập kết phương tiện, thiết bị mặt đất, khu vực tra nạp nhiên liệu cho phương tiện, thiết bị mặt đất; e) Các công trình khác thuộc khu bay.

- **Khu bay** là phần sân bay dùng cho tàu bay cất cánh, hạ cánh và lăn, bao gồm cả khu cất hạ cánh và các sân đỗ tàu bay.

- **Các công trình thiết yếu của CHK** là hệ thống các công trình tối thiểu thuộc kết cấu hạ tầng cảng hàng không, đảm bảo cảng hàng không, sân bay có thể được đưa vào và duy trì khai thác, tuân thủ các quy định về an ninh, an toàn khai thác và đảm bảo chất lượng dịch vụ theo quy định của pháp luật, gồm: a) **Kết cấu hạ tầng sân bay**; b) Công trình phục vụ bảo đảm an ninh hàng không, khẩn nguy sân bay ngoài sân bay; công trình hàng rào cảng hàng không; c) Công trình hạ tầng kỹ thuật chung của cảng hàng không, sân bay gồm: đường giao thông nội cảng ngoài sân bay; công trình cấp điện; công trình cấp, thoát nước; công trình chiếu sáng; công trình thông tin liên lạc; công trình bảo vệ môi trường; d) Nhà ga hành khách, nhà khách

phục vụ ngoại giao, nhà ga hàng hoá, kho hàng hóa kèm khu tập kết hàng hoá; đ) **Công trình, hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay.**

- **Công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không** là các công trình dịch vụ hàng không và công trình dịch vụ phi hàng không, bao gồm các công trình dịch vụ liên quan trực tiếp đến khai thác tàu bay, khai thác vận chuyển hàng không và hoạt động bay; các công trình dịch vụ cung ứng tại CHK,SB, trên tàu bay như sau: a) Công trình dịch vụ phục vụ kỹ thuật thương mại mặt đất; b) Công trình dịch vụ sửa chữa, bảo dưỡng tàu bay; c) Công trình dịch vụ sửa chữa, bảo dưỡng phương tiện, trang thiết bị hàng không; d) Công trình dịch vụ kỹ thuật hàng không; đ) Công trình dịch vụ suất ăn hàng không; e) Công trình dịch vụ xăng dầu hàng không; g) Công trình khu logistics hàng không; h) Công trình dịch vụ phi hàng không, bao gồm: khách sạn, nhà hàng, trung tâm thương mại, văn phòng cho thuê, nhà để xe.

2.3. Thực trạng quản lý, khai thác, sở hữu kết cấu hạ tầng cảng hàng không

Trừ CHKQT Vân Đồn được đầu tư theo hình thức PPP được nêu chi tiết tại mục riêng, tình hình quản lý, khai thác và sở hữu kết cấu hạ tầng tại 21 CHK do ACV đang khai thác như sau:

- **Nhóm 1 - Các công trình, hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay thuộc công trình thiết yếu của CHK:** Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam (VATM) là doanh nghiệp công ích 100% vốn nhà nước quản lý, khai thác. VATM là chủ thể sở hữu tài sản.

- **Nhóm 2 - Các công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay:**

Đây là tài sản nhà nước, Bộ GTVT được Nhà nước giao là đại diện chủ thể sở hữu tài sản và thực hiện quản lý, khai thác. Thực hiện Nghị định số 44/2018/NĐ-CP¹ và Quyết định số 2007/QĐ-TTg², Bộ GTVT đã giao ACV quản lý, sử dụng, khai thác theo phương thức không tính thành phần vốn Nhà nước tại doanh nghiệp từ ngày 7/12/2020 đến hết ngày 31/12/2025.

Ngoài ra, đường cất hạ cánh, đường lăn tại một số CHK như: Thọ Xuân, Chu Lai, Tuy Hòa, Phù Cát do Bộ Quốc phòng là chủ sở hữu tài sản, ACV khai thác. Một số đường cất hạ cánh, đường lăn tại CHKQT Cát Bi và CHKQT Cam Ranh do địa phương đầu tư và đang làm thủ tục chuyển giao sở hữu tài sản từ các địa phương này cho Bộ GTVT. Hiện nay, các địa phương và Bộ GTVT đã thống nhất tạm bàn giao cho ACV quản lý, sử dụng, khai thác.

- **Nhóm 3 - Các công trình hạ tầng thiết yếu còn lại (trừ Nhóm 1 và Nhóm 2 như: Sân đỗ, nhà ga hành khách, công trình hạ tầng kỹ thuật chung của cảng CHK...):** ACV thực hiện quản lý, khai thác. ACV là chủ thể sở hữu tài sản.

- **Nhóm 4 - Các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không:** Chủ yếu công ty con của ACV (nay đã cổ phần hóa), các công ty do ACV góp vốn, các công ty con của Vietnam Airlines (nay đã cổ phần hóa) và Công ty Cổ phần Nhiên liệu bay

¹ Nghị định số 44/2018/NĐ-CP ngày 13/03/2018 của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hàng không.

² Quyết định số 2007/QĐ-TTg ngày 7/12/2020 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án giao, quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng hàng không do Nhà nước đầu tư, quản lý.

Petrolimex (Petrolimex Aviation) đầu tư, quản lý và khai thác. Các doanh nghiệp này là chủ thể sở hữu tài sản.

2.4. Khó khăn trong quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng cảng hàng không

- **Có nhiều cơ quan quản lý tài sản tại CHK:** Như đã đề cập ở trên, tài sản (công trình) thiết yếu tại CHK hiện nay có 04 cơ quan quản lý tài sản gồm: Bộ GTVT, Bộ Quốc phòng, ACV và VATM. Ngoài ra còn có UBND thành phố Hải Phòng, UBND tỉnh Khánh Hòa đối với CHKQT Cát Bi và CHKQT Cam Ranh.

- **Khó khăn trong việc xác định giá trị tài sản:** Hầu hết các tài sản KCHT CHK được bàn giao nguyên trạng từ quân đội mà không có hồ sơ; nhiều tài sản được ACV đầu tư trước năm 2000; một số tài sản ACV cải tạo, nâng cấp trên nền và đất do Bộ Quốc phòng quản lý nên việc bóc tách, xác định nguyên giá tài sản là rất khó, gần như không thể thực hiện được.

2.5. Đánh giá và đề xuất giải pháp quản lý, khai thác KCHT CHK

- Đánh giá

Khi cổ phần hóa ACV, Nhà nước đã tách các công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay từ ACV về cho Bộ GTVT quản lý, sở hữu tài sản. Việc này xuất phát từ quan điểm các công trình này là công trình dùng chung quốc phòng và dân dụng nên không thể giao cho doanh nghiệp cổ phần sở hữu, quản lý.

Tuy nhiên, do Bộ GTVT, Cục Hàng không Việt Nam không thể hình thành bộ máy mới để quản lý tài sản này nên vẫn phải giao ACV quản lý, sử dụng, khai thác trong thời gian 5 năm để tổng kết đánh giá. Việc làm này đã phát sinh nhiều thủ tục hành chính, tạo gánh nặng cho công tác quản lý và ngân sách nhà nước, cụ thể như: (i) Phải phân định, xác định giá trị tài sản để giao cho ACV (hiện vẫn còn rất khó khăn); (ii) Xây dựng định mức, quản lý chi phí bảo trì; (iii) Phải bố trí nguồn vốn đầu tư phát triển trong khi ngân sách nhà nước khó khăn (trước đây ACV tự bố trí vốn để đầu tư phát triển), trong khi rất khó (gần như không thể) huy động nguồn vốn đầu tư theo hình thức PPP do nguồn thu trực tiếp từ tài sản không đủ hoàn >50% vốn đầu tư... Do vậy cần nghiên cứu khả năng giao lại tài sản này cho ACV để giải quyết các khó khăn, vướng mắc trên.

Theo Luật Doanh nghiệp năm 2020 (khoản 1 Điều 148) quy định các vấn đề quan trọng³ của doanh nghiệp cổ phần phải được Đại hội đồng cổ đông thông qua bằng hình thức biểu quyết và điều kiện để thông qua là có ít nhất 65% tổng số phiếu biểu quyết của tất cả cổ đông dự họp tán thành. Như vậy, với việc nắm giữ 95,4% cổ phần của ACV, thông qua người đại diện vốn nhà nước tại ACV, Nhà nước có quyền quyết định các vấn đề quan trọng của ACV mà không bị chi phối bởi 4,6% cổ đông còn lại (bao gồm cả việc quyết định phân phối lợi nhuận sau thuế để trích lập các quỹ

³ Gồm: a) Loại cổ phần và tổng số cổ phần của từng loại; b) Thay đổi ngành, nghề và lĩnh vực kinh doanh; c) Thay đổi cơ cấu tổ chức quản lý công ty; d) Dự án đầu tư hoặc bán tài sản có giá trị từ 35% tổng giá trị tài sản trở lên được ghi trong báo cáo tài chính gần nhất của công ty, trừ trường hợp Điều lệ công ty quy định tỷ lệ hoặc giá trị khác; đ) Tổ chức lại, giải thể công ty; e) Vấn đề khác do Điều lệ công ty quy định.

và chia cổ tức⁴).

Do đó, trường hợp Nhà nước giao các công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay từ Bộ GTVT, UBND thành phố Hải Phòng, UBND tỉnh Khánh Hòa cho ACV theo hình thức giao tặng tài sản nhà nước cho ACV thì Nhà nước vẫn đảm quyền quyết định đối với tài sản của ACV. Để đảm bảo quyền quyết định đối với ACV, Nhà nước không được thoái vốn quá 35% cổ phần tại ACV.

Hầu hết các quốc gia trên thế giới, đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ, nhà ga hành khách và các công trình thiết yếu của CHK được một chủ thể quản lý và đầu tư phát triển đồng bộ, không tách rời như Việt Nam hiện nay.

Bộ GTVT đề xuất:

- *Sớm chuyển giao công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay hiện đang do UBND thành phố Hải Phòng, UBND tỉnh Khánh Hòa quản lý sang cho Bộ GTVT quản lý, khai thác.*

- *Nghiên cứu phương án giao tặng tài sản nhà nước (công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay) cho ACV.*

3. Thực trạng quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không

3.1. Quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không

Luật Đất đai năm 2013 (Điều 156) quy định:

- Cảng vụ hàng không được UBND cấp tỉnh giao đất theo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và quy hoạch CHK đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

- Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất phục vụ hoạt động HKDD tại CHK, SB được cấp cho Cảng vụ hàng không.

- Căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cơ quan quản lý nhà nước về hàng không dân dụng phê duyệt, Cảng vụ hàng không giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất theo quy định sau đây:

a) Giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với: (i) Đất xây dựng trụ sở các cơ quan quản lý nhà nước hoạt động thường xuyên tại cảng hàng không, sân bay; (ii) Đất xây dựng các hạng mục thuộc kết cấu hạ tầng cảng hàng không, sân bay gồm đất để xây dựng đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ tàu bay, cơ sở bảo đảm hoạt động bay, bảo đảm an ninh hàng không, khẩn nguy sân bay, hàng rào, đường công vụ, đường giao thông nội cảng và các công trình, khu phụ trợ khác của sân bay;

b) Cho thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm đối với: (i) Đất xây dựng cơ sở, công trình phục vụ kinh doanh dịch vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay; (ii) Đất xây dựng công trình phục vụ kinh doanh dịch vụ phi hàng không.

3.2. Quy hoạch sử dụng đất tại cảng hàng không

Nghị định số 05/2021/NĐ-CP (Khoản 2 Điều 65) ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK đã xác định khu vực quản lý tại sân bay dùng chung

⁴ Thực tế hiện nay, Bộ Tài chính đang chấp thuận cho ACV chia cổ tức ở mức 9%/vốn điều lệ, còn lại trích lập các quỹ, chủ yếu là Quỹ đầu tư phát triển.

dân dụng và quân sự gồm 03 khu vực như sau: a) Khu vực sử dụng riêng cho hoạt động quân sự; b) Khu vực sử dụng cho hoạt động dân dụng; c) Khu vực sử dụng chung cho hoạt động dân dụng và quân sự. Do đó, quy hoạch sử dụng đất tại CHK được xác định trong các quy hoạch chi tiết CHK bao gồm:

- Quy hoạch đất dùng chung;
- Quy hoạch đất hàng không dân dụng;
- Quy hoạch đất quân sự.

3.3. Thực trạng quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không

Do đặc điểm lịch sử, hầu hết các CHK,SB (trừ CHKQT Phú Quốc) đều có nguồn gốc là sân bay quân sự, được đưa vào khai thác dùng chung HKDD và quân sự từ những năm 1960 - 1970, có sân bay được đưa vào khai thác sau năm 1975 nên đất đai tại các CHK,SB đều có nguồn gốc đất quốc phòng, được sử dụng theo nguyên trạng. Phần lớn hồ sơ bàn giao đất từ quân sự sang HKDD là các Biên bản tạm bàn giao và cho phép HKDD sử dụng, không có mốc giới đo đạc cụ thể.

Những năm vừa qua, Bộ GTVT đã tích cực phối hợp làm việc với các Bộ, ngành, địa phương và chỉ đạo Cục HKVN, các Cảng vụ hàng không nỗ lực thực hiện công tác đo đạc, phân định ranh giới, xin Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất làm cơ sở giao đất, cho thuê đất tại CHK cho các cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Kết quả đến nay như sau:

3.3.1. Kết quả xác định diện tích và phân định ranh giới đất giữa quân sự và hàng không dân dụng

Hiện nay, Cảng vụ hàng không miền Trung, Cảng vụ hàng không miền Nam đã thực hiện xong công tác đo đạc ranh giới đất HKDD, quân sự tại 11 CHK (Đà Nẵng, Tuy Hòa, Phù Cát, Pleiku, Liên Khương, Buôn Ma Thuột, Cà Mau, Rạch Giá, Côn Đảo, Phú Quốc, Cần Thơ) và Cục HKVN đang phối hợp với Quân chủng Phòng không – Không quân để thống nhất phương án phân định ranh giới đất HKDD và quân sự báo cáo Bộ GTVT, Bộ Quốc phòng xem xét, quyết định.

Đối với 10 CHK còn lại (Nội Bài, Cát Bi, Điện Biên, Thọ Xuân, Vinh, Đồng Hới, Phú Bài, Cam Ranh, Chu Lai, Tân Sơn Nhất): Cục HKVN đang phối hợp với Quân chủng Phòng không – Không quân để xác định sơ bộ phương án phân định ranh giới đất HKDD và quân sự làm cơ sở cho các Cảng vụ hàng không và các đơn vị quân sự triển khai các bước tiếp theo.

3.3.2. Kết quả xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) tại 21 cảng hàng không do ACV quản lý, khai thác

Tính đến hết năm 2020, Cảng vụ hàng không miền Bắc, miền Trung, miền Nam đã phối hợp và được UBND các tỉnh, thành phố cấp 15/21 GCNQSDĐ tại CHK gồm:

- **Khu vực miền Bắc:** Có 04/06 CHK được cấp GCNQSDĐ, gồm: Đồng Hới, Điện Biên, Vinh (khu bay chưa được cấp), Thọ Xuân (khu bay chưa được cấp). Ngoài ra, CHKQT Nội Bài đã được cấp GCNQSDĐ cho một số đài, trạm dẫn đường. Tại CHKQT Nội Bài, do không có ranh giới và mốc giới rõ ràng nên để có thể cấp GCNSQĐĐ, chính quyền địa phương yêu cầu Cảng vụ hàng không miền Bắc phải

hoàn tất các thủ tục kê khai, sắp xếp lại, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước theo Nghị định số 167/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ trình Bộ GTVT phê duyệt. Cục HKVN đã báo cáo Bộ GTVT, Bộ Tài chính về sắp xếp lại, xử lý nhà đất tại CHKQT Nội Bài. Bộ Tài chính đang chủ trì, xem xét phê duyệt phương án.

- **Khu vực miền Trung:** Có 02/07 CHK được cấp GCNQSDĐ, gồm: Cam Ranh, Phú Bài, Tuy Hòa (khu bay chưa được cấp), Đà Nẵng (mới được một phần khu HKDD - 33,9ha). Hiện đang triển khai thủ tục khu bay dùng chung tại CHK Tuy Hòa và CHKQT Đà Nẵng.

- **Khu vực miền Nam** Có 07/08 CHK được cấp GCNQSDĐ, gồm: Liên Khương, Côn Đảo (khu bay chưa được cấp), Buôn Ma Thuột, Rạch Giá, Cà Mau, Phú Quốc, Tân Sơn Nhất.

3.4. Khó khăn trong quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không

- **Chưa hoàn thành phân định ranh giới đất HKDD và quân sự:** Do đất đai tại các CHK đều có nguồn gốc đất quốc phòng và được quân đội bàn giao cho HKDD theo nguyên trạng, không phân định rõ ràng ranh giới đất CHK, ranh giới đất giữa HKDD và quân sự; khu bay dùng chung HKDD và quân sự cũng không được phân định rõ ràng nên đến nay vẫn chưa hoàn thành phân định ranh giới đất HKDD và quân sự.

- **Điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch đất quốc phòng tại CHK sang đất HKDD và sắp xếp tài sản nhà đất chưa theo quy hoạch chi tiết CHK:**

Trên cơ sở ý kiến của Bộ Quốc phòng, Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ GTVT đã phê duyệt Quy hoạch chi tiết các CHK, trong đó xác định cụ thể diện tích đất HKDD, đất quân sự và đất dùng chung. Theo Luật Đất đai năm 2013, để bàn giao đất do quân sự đang quản lý cho HKDD thì phải thực hiện điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch đất quốc phòng sang đất HKDD; đồng thời theo Luật quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017, Bộ Quốc phòng phải xây dựng phương án sắp xếp lại, xử lý nhà, đất trên khu đất điều chỉnh để trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Thực tế giai đoạn 2016-2020, Bộ Quốc phòng chưa điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch đất quốc phòng tại CHK sang đất HKDD và sắp xếp tài sản nhà đất theo Quy hoạch chi tiết các CHK. Hiện nay, Bộ Quốc phòng đang xem xét, xử lý từng dự án cụ thể như: Dự án Xây dựng nhà ga hành khách T3 CHKQT Tân Sơn Nhất...

- **Khó khăn về xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ địa phương:** Tính đến hết năm 2019, còn 6 CHK chưa được cấp GCNQSDĐ (Nội Bài, Cát Bi, Chu Lai, Phù Cát, Pleiku và Cần Thơ) và 09 CHK chưa được cấp GCNQSDĐ cho khu bay (Thọ Xuân, Vinh, Đà Nẵng, Pleiku, Phù Cát, Tuy Hòa, Chu Lai, Côn Đảo và Cần Thơ).

3.5. Đánh giá và đề xuất giải pháp quản lý, sử dụng đất tại cảng hàng không

- **Đánh giá:**

Việc chưa hoàn thành phân định ranh giới đất HKDD và quân sự; chưa hoàn thành điều chỉnh đất quân sự sang đất hàng không dân dụng và xin cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất từ địa phương cho các Cảng vụ hàng không đã ảnh hưởng rất

lớn đến việc: (i) Giao đất, cho thuê đất cho các chủ đầu tư; (ii) Đầu tư phát triển các công trình tại CHK, đặc biệt là các công trình thiết yếu.

Ngoài ra, việc thiếu các quy định liên quan đến việc đầu tư trên đất và tài sản do quốc phòng quản lý dẫn đến Bộ GTVT, ACV chưa thể thực hiện đầu tư sửa chữa, cải tạo, nâng cấp đường cất hạ cánh, đường lăn tại các CHK Thọ Xuân, Chu Lai, Tuy Hòa, Phù Cát; VATM chưa thể đầu tư các công trình dùng chung dân dụng và quân sự (hệ thống rada...) trên đất quốc phòng.

Bộ GTVT đề xuất:

- Khẩn trương hoàn thành công tác đo đạc, phân định ranh giới đất HKDD và quân sự theo thực trạng và quy hoạch.

- Sớm hoàn thành công tác cấp GCNQSDĐ cho các Cảng vụ hàng không làm cơ sở giao đất, cho thuê đất.

- Sớm triển khai công tác điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, sắp xếp tài sản nhà đất quốc phòng giai đoạn 2021-2025 tại các CHK theo quy hoạch các CHK đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trước mắt, ưu tiên cho các dự án cấp bách đang chuẩn bị triển khai xây dựng, đáp ứng nhu cầu khai thác.

- Xây dựng cơ chế để có thể xây dựng công trình KCHT CHK, công trình bảo đảm hoạt động bay phục vụ dùng chung HKDD và quân sự trên đất do quốc phòng quản lý.

PHẦN III

THỰC TRẠNG ĐẦU TƯ VÀ NHU CẦU VỐN ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG ĐẾN NĂM 2030

1. Thực trạng đầu tư phát triển KCHT CHK giai đoạn 2010-2020

1.1. Đầu tư các CHK do ACV đang quản lý, khai thác

- **Nhóm 1 - Các công trình, hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay:** VATM chịu trách nhiệm đầu tư phát triển và sở hữu tài sản sau đầu tư.

- **Nhóm 2 - Các công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay**

+ Trước khi ACV cổ phần hóa: ACV chịu trách nhiệm đầu tư và sở hữu tài sản. Khi ACV khó khăn, Bộ GTVT bố trí vốn và giao ACV quản lý đầu tư⁵. Sau đầu tư, Bộ GTVT giao tăng tài sản cho ACV sở hữu.

+ Sau khi ACV cổ phần hóa: Bộ GTVT chịu trách nhiệm đầu tư⁶ và sở hữu tài sản. Một số đường cất hạ cánh, đường lăn tại CHKQT Cát Bi và CHKQT Cam Ranh do địa phương đầu tư và đang làm thủ tục chuyển giao sở hữu tài sản từ các địa phương này cho Bộ GTVT.

- **Nhóm 3 - Các công trình hạ tầng thiết yếu còn lại (trừ Nhóm 1 và Nhóm 2 như: Sân đỗ, nhà ga hành khách, công trình hạ tầng kỹ thuật chung của cảng CHK...):** ACV thực hiện đầu tư và sở hữu tài sản. Ngoài ra, những năm vừa qua, Bộ GTVT đã chấp thuận cho ACV góp vốn thành lập tổ chức kinh tế để đầu tư Nhà ga hành khách quốc tế CHKQT Đà Nẵng (đưa vào khai thác năm 2017), Nhà ga quốc tế CHKQT Cam Ranh (đưa vào khai thác năm 2018) và Nhà để xe quốc nội CHKQT Tân Sơn Nhất (đưa vào khai thác cuối năm 2016).

- **Nhóm 4 - Các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không (gồm: dịch vụ phục vụ kỹ thuật thương mại mặt đất; dịch vụ sửa chữa, bảo dưỡng tàu bay; dịch vụ sửa chữa, bảo dưỡng phương tiện, trang thiết bị hàng không; dịch vụ kỹ thuật hàng không; dịch vụ suất ăn hàng không; dịch vụ xăng dầu hàng không):** Trước đây, hầu hết do các công ty con của ACV, các công ty do ACV góp vốn, các công ty con của Vietnam Airlines đầu tư. Hiện nay, triển khai Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư⁷ và Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày

⁵ Bộ GTVT đã đầu tư các công trình như: Dự án Cải tạo, nâng cấp đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ CHKQT Cần Thơ; Dự án Kéo dài và nâng cấp đường cất hạ cánh 35R-17L CHKQT Đà Nẵng; Dự án Xây dựng nhà ga hành khách CHKQT Đà Nẵng; Dự án Xây dựng sân đỗ máy bay nhà ga hành khách T2 CHKQT Nội Bài; Dự án Kéo dài và nâng cấp đường cất hạ cánh CHK Pleiku...

⁶ Hiện nay, Bộ GTVT đang đầu tư nâng cấp, cải tạo hệ thống đường cất hạ cánh, đường lăn tại CHKQT Nội Bài và CHKQT Tân Sơn Nhất. Bộ GTVT cũng đang chuẩn bị vốn đầu tư trung hạn giai đoạn 2021-2025 để đầu tư nâng cấp, cải tạo đường cất hạ cánh, đường lăn tại một số CHK đã bị xuống cấp, không đáp ứng nhu cầu phát triển và an toàn khai thác.

⁷ Khoản 3, Điều 16, Nghị định số 25/2020/NĐ-CP quy định: *Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi quản lý của mình ban hành quy định về lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án phải tổ chức đấu thầu theo quy định của pháp luật chuyên ngành, pháp luật về xã hội hóa, trên cơ sở bảo đảm mục tiêu cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế, trong đó bao gồm nội dung về lập, phê duyệt và công bố danh mục dự án; mẫu hồ sơ đấu thầu và các nội dung khác (nếu có).*

25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK⁸, Bộ GTVT đang triển khai xây dựng Thông tư để tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư.

1.2. Đầu tư CHK mới

Cùng với quá trình cổ phần hóa ACV, những năm vừa qua, Thủ tướng Chính phủ đã chấp thuận cho một số địa phương là cơ quan nhà nước có thẩm quyền đầu tư một số CHK theo phương thức PPP. Cụ thể như sau:

1.2.1. CHKQT Vân Đồn:

Trên cơ sở đề nghị của UBND tỉnh Quảng Ninh, ý kiến đồng thuận của Bộ GTVT và các Bộ, ngành có liên quan, ngày 29/7/2014, Thủ tướng Chính phủ đã có văn bản số 5703/VPCP-KTN đồng ý giao UBND tỉnh Quảng Ninh là cơ quan nhà nước có thẩm quyền Dự án đầu tư xây dựng CHKQT Vân Đồn.

CHKQT Vân Đồn đã được đầu tư theo phương thức PPP loại hợp đồng BOT. Nhà đầu tư là Công ty Cổ phần Tập đoàn Mặt Trời (Sungroup). Doanh nghiệp dự án là Công ty Cổ phần Đầu tư phát triển Vân Đồn. Tổng mức đầu tư: 7.462,804 tỷ đồng. Nguồn vốn: (i) Ngân sách tỉnh Quảng Ninh để giải phóng mặt bằng: 734,294 tỷ đồng; (ii) Vốn chủ sở hữu của Nhà đầu tư và vốn vay: 6.728,510 tỷ đồng. Thời gian hoàn vốn dự kiến của dự án là 46 năm. CHKQT Vân Đồn đã hoàn thành và đưa vào khai thác ngày 30/12/2018.

- Công tác quản lý quy hoạch: Bộ GTVT thông qua Cục HKVN thực hiện quản lý quy hoạch CHKQT Vân Đồn. Căn cứ quy hoạch, UBND tỉnh Quảng Ninh lập dự án và đấu thầu lựa chọn Nhà đầu tư để đầu tư xây dựng và vận hành CHKQT Vân Đồn.

- Công tác quản lý đầu tư xây dựng:

- + Thẩm định thiết kế kỹ thuật và dự toán: Cơ quan chuyên môn về xây dựng của Bộ GTVT thẩm định hạng mục xây dựng công trình khu bay. Cơ quan chuyên môn về xây dựng của Bộ Xây dựng thẩm định hạng mục xây dựng công trình nhà ga hành khách và các công trình dân dụng.

- + Giám sát quản lý chất lượng xây dựng công trình: Được thực hiện theo quy định của Luật Xây dựng và các văn bản hướng dẫn. Ngoài ra, việc kiểm tra, giám sát bởi các đơn vị tham gia dự án, Bộ Xây dựng và Bộ GTVT cũng thực hiện việc giám sát theo chức năng của Bộ quản lý nhà nước trong hoạt động đầu tư xây dựng và Bộ quản lý công trình xây dựng chuyên ngành.

- Công tác đầu tư và sở hữu KCHT CHK: CHKQT Vân Đồn được đầu tư theo phương thức PPP loại hợp đồng BOT nên Nhà đầu tư có quyền chiếm hữu, quyền sử dụng tài sản đầu tư trong thời hạn của hợp đồng BOT. Nhà nước (UBND tỉnh Quảng Ninh) nắm giữ quyền định đoạt tài sản.

- Công tác quản lý, sử dụng đất đai tại CHK: Căn cứ khoản 3 Điều 155 Luật Đất đai năm 2013, trên cơ sở ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND tỉnh Quảng Ninh đã thực hiện giao đất, cho thuê đất CHKQT Vân Đồn trực tiếp cho

⁸ Khoản 4, Điều 48, Nghị định số 05/2021/NĐ-CP quy định: *Trừ các công trình quy định tại khoản 1, khoản 2, khoản 3 Điều này, đối với các công trình khác tại cảng hàng không, sân bay, Bộ GTVT tổ chức lựa chọn nhà đầu tư theo quy định của pháp luật.*

Doanh nghiệp dự án mà không giao đất cho Cảng vụ hàng không theo quy định tại Điều 156 Luật Đất đai năm 2013.

- Công tác quản lý, khai thác: Được thực hiện theo đúng các quy định của pháp luật và theo Hợp đồng BOT giữa UBND Tỉnh Quảng Ninh và Nhà đầu tư, Doanh nghiệp dự án. Theo hợp đồng BOT, Doanh nghiệp dự án khai thác và quản lý khai thác CHKQT Vân Đồn phải tuân thủ các quy định về pháp luật chuyên ngành hàng không, được quản lý chặt chẽ thông qua Giấy phép kinh doanh cảng, Giấy chứng nhận Người khai thác cảng và các Giấy phép cung cấp dịch vụ tại CHK. Ngoài ra, CHKQT Vân Đồn còn phải chấp hành các quy định khác của pháp luật có liên quan đến công tác quốc phòng, an ninh và chịu sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan nhà nước khác có thẩm quyền.

- Công tác bảo đảm hoạt động bay: Các công trình, hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay sau khi đầu tư, được bàn giao cho VATM thực hiện đảm bảo cung cấp dịch vụ công ích cho xã hội và thống nhất quản lý trên toàn bộ lãnh thổ và vùng thông báo bay do Việt Nam quản lý.

- Công tác an ninh hàng không: Được Bộ GTVT giao cho ACV đảm nhiệm tổ chức, thực hiện. ACV là đơn vị bảo đảm an ninh hàng không tại tất cả các CHK trên toàn quốc.

- Cơ chế hiệp đồng với Quốc phòng: Doanh nghiệp dự án đã phối hợp với các cơ quan (Bộ Tổng tham mưu – Bộ Quốc phòng và Cục HKVN) để triển khai các bước xây dựng, phê duyệt vùng trời, đường bay, phương thức bay phục vụ khai thác dân dụng.

Bộ GTVT nhận thấy:

- *Việc giao UBND tỉnh Quảng Ninh là cơ quan nhà nước có thẩm quyền Dự án đầu tư xây dựng CHKQT Vân Đồn đã góp phần tích cực trong việc huy động thêm nguồn lực đầu tư phát triển KCHT CHK; làm tăng tính chủ động, trách nhiệm và sự hỗ trợ về nguồn lực của địa phương (hỗ trợ kinh phí giải phóng mặt bằng) trong việc đầu tư KCHT CHK nói riêng và GTVT nói chung trên địa bàn.*

- *Việc giao đất, cho thuê đất trực tiếp cho Nhà đầu tư được thực hiện theo khoản 3 Điều 155 Luật Đất đai năm 2013 có sự khác biệt với các CHK đang được Doanh nghiệp nhà nước (ACV) khai thác được giao cho Cảng vụ hàng không theo Điều 156 Luật Đất đai năm 2013.*

1.2.2. CHK Phan Thiết:

Trên cơ sở đề nghị của Bộ Quốc phòng, UBND tỉnh Bình Thuận và sự thống nhất của các bộ, ngành liên quan, Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý chủ trương đầu tư xây dựng CHK Phan Thiết như sau: (i) Giao Bộ Quốc phòng là cơ quan nhà nước có thẩm quyền đầu tư xây dựng sân bay phục vụ huấn luyện của đơn vị eKQ 920 thuộc Bộ Quốc phòng tại Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận tại văn bản số 5740/VPCP-KTN ngày 30/7/2014 của Văn phòng Chính phủ. (ii) Giao UBND tỉnh Bình Thuận là cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Dự án đầu tư xây dựng sân bay dân dụng Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận tại văn bản số 7285/VPCP-KTN ngày 18/9/2014 của Văn phòng Chính phủ.

- Dự án đầu tư xây dựng khu sân bay quân sự tại Phan Thiết: Được đầu tư theo hình thức đầu tư công do Bộ Quốc phòng là cơ quan chủ quản. Tổng mức đầu tư dự kiến: 7.925 tỷ đồng, sử dụng vốn ngân sách nhà nước. Hiện nay, Bộ Quốc phòng đang trình duyệt điều chỉnh chủ trương đầu tư theo quy hoạch điều chỉnh CHK Phan Thiết.

- Dự án đầu tư xây dựng CHK Phan Thiết (hạng mục HKDD): Được đầu tư theo phương thức PPP loại hợp đồng BOT do UBND tỉnh Bình Thuận là cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Nhà đầu tư là Công ty Cổ phần Tập đoàn Rạng Đông. Tổng mức đầu tư dự kiến: 3.826 tỷ đồng; Nguồn vốn: Vốn chủ sở hữu của Nhà đầu tư và vốn vay. Hiện nay, UBND tỉnh Bình Thuận đang điều chỉnh chủ trương đầu tư Dự án theo quy hoạch điều chỉnh CHK Phan Thiết.

Bộ GTVT nhận thấy:

Sự khác biệt về đầu tư giữa CHKQT Vân Đồn và CHK Phan Thiết là không chỉ UBND tỉnh hỗ trợ giải phóng mặt bằng mà Nhà nước (Bộ Quốc phòng) còn đầu tư đường cát hạ cánh để khai thác dùng chung. Tuy nhiên, trong quá trình khai thác dùng chung đường cát hạ cánh cần xây dựng quy chế trách nhiệm duy tu, sửa chữa.

1.3. Kết quả huy động nguồn vốn đầu tư KCHT CHK giai đoạn 2010-2020

Theo số liệu thống kê, giai đoạn 2010 - 2020 tổng nguồn vốn đầu tư các công trình thiết yếu của CHK (trừ nguồn vốn do VATM đầu tư) là 107.597 tỷ đồng, cụ thể như sau:

TT	Nội dung	Nguồn vốn của Nhà nước và doanh nghiệp nhà nước (tỷ đồng)	Nguồn vốn xã hội (tỷ đồng)
I	Đối với các CHK do ACV đang quản lý, khai thác		
1	Các công trình hạ tầng thiết yếu của CHK		
a	Ngân sách nhà nước (TW và địa phương*) đầu tư	11.900	
b	ACV đầu tư	59.268	
c	Dự án nhà ga hành khách quốc tế CHKQT Đà Nẵng, Dự án nhà ga hành khách quốc tế CHKQT Cam Ranh		7.494
2	Các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không		8.896
II	Đối với các CHK mới		
1	CHKQT Vân Đồn		7.462
2	CHK Phan Thiết **	8.751	3.826
	Tổng cộng	79.919	27.678
		107.597	

* UBND Tp. Hải Phòng đầu tư đường cát hạ cánh, đường lăn CHKQT Cát Bi và UBND tỉnh Khánh Hòa đầu tư đường cát hạ cánh số 2, đường lăn CHKQT Cam Ranh.

** Đây là dự án đang triển khai. Giá trị 8.751 tỷ đồng là vốn của Bộ Quốc phòng.

Như vậy: Giai đoạn 2010-2020, ngành hàng không đã huy động vốn xã hội đầu tư được 27.678/(27.678+107.597) tỷ đồng, đạt tỷ lệ 20,5% tổng vốn đầu tư.

1.4. Khó khăn trong việc đầu tư và huy động nguồn vốn xã hội đầu tư

1.4.1. Khó khăn trong đầu tư tại các CHK do ACV đang quản lý, khai thác

Bộ GTVT chịu trách nhiệm trước Chính phủ về đầu tư phát triển ngành GTVT, trong đó có lĩnh vực hàng không. Tuy nhiên, sau khi chuyển vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tại ACV từ Bộ GTVT sang Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp thì việc thực hiện chức năng là Bộ quản lý chuyên ngành gặp nhiều bất cập trong công tác chỉ đạo doanh nghiệp (ACV) trong công tác đầu tư các công trình thiết yếu của CHK.

Bộ GTVT đề xuất:

Nghiên cứu phương án chuyển vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tại ACV từ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về lại Bộ GTVT.

1.4.2. Khó khăn trong huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK tại các CHK do ACV đang quản lý, khai thác

Như đã đề cập ở trên, những năm vừa qua, Bộ GTVT đã chấp thuận cho ACV góp vốn thành lập tổ chức kinh tế để đầu tư Nhà ga hành khách quốc tế CHKQT Đà Nẵng (đưa vào khai thác năm 2017), Nhà ga quốc tế CHKQT Cam Ranh (đưa vào khai thác năm 2018) và Nhà để xe quốc nội CHKQT Tân Sơn Nhất (đưa vào khai thác cuối năm 2016). Việc huy động nguồn vốn xã hội để đầu tư 03 công trình KCHT CHK trên đã góp phần giúp ACV tiết kiệm nguồn vốn cho đầu tư CHKQT Long Thành, khai thác được nhiều kinh nghiệm và công nghệ quản trị dự án, tài chính của doanh nghiệp tư nhân để phát triển KCHT CHK. Tuy nhiên, hình thức đầu tư này còn có bất cập nhất định.

Thời gian vừa qua, có một số nhà đầu tư trong nước quan tâm và mong muốn nghiên cứu, đầu tư phát triển các CHK do ACV đang quản lý khai thác như: Vietjet mong muốn đầu tư các CHK: Chu Lai, Cát Bi, Tuy Hòa, Điện Biên. Công ty TNHH Xuất nhập khẩu Liên Thái Bình Dương (IPP) mong muốn đầu tư các CHK: Phú Quốc, Tuy Hòa. Tập đoàn Vingroup mong muốn đầu tư CHK Chu Lai. Tập đoàn FLC mong muốn đầu tư các CHK: Đồng Hới. Nhưng việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT các CHK do ACV đang quản lý, khai thác gặp những khó khăn cần phải giải quyết như sau:

- Nên huy động nguồn vốn xã hội đầu tư để đầu tư toàn bộ CHK (*toàn bộ công trình thiết yếu của CHK*) hay công trình riêng lẻ trong CHK;
- Trường hợp đầu tư toàn bộ CHK thì lựa chọn những CHK nào để không ảnh hưởng đến hiệu quả sản xuất kinh doanh của ACV, cũng như không ảnh hưởng đến quốc phòng - an ninh;
- Hình thức đầu tư là nhượng quyền khai thác hay kết hợp nhượng quyền khai thác với BOT; quy trình lựa chọn nhà đầu tư chưa quy định rõ đấu giá hay đấu thầu;
- Phương án xử lý tài sản, đất đai đang thuộc sở hữu của nhiều tổ chức (tài sản, đất đai của Bộ GTVT, Bộ Quốc phòng, ACV...) cũng chưa có quy định.

2. Nhu cầu vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng CHK đến năm 2030

2.1. Nhu cầu vốn đầu tư KCHT CHK

Theo Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, tổng nhu cầu vốn đầu tư KCHT CHK (trừ các công trình do VATM cân đối đầu tư) dự kiến giai đoạn 2021-2030 là khoảng 312.014 tỷ đồng, trong đó:

- Nhu cầu vốn đầu tư các công trình thiết yếu của CHK (trừ các công trình do VATM cân đối đầu tư) giai đoạn 2021-2030 là khoảng 271.364 tỷ đồng. Cụ thể như sau:

TT	Tên cảng hàng không	Nhu cầu vốn đầu tư (tỷ đồng)	
		2021-2025	2026-2030
I	Các CHK hiện hữu		
1	CHKQT Tân Sơn Nhất	12.233	
2	CHKQT Nội Bài	6.770	62.000
3	CHK Phan Thiết	8.190	3.510
4	CHK Điện Biên	1.550	
5	CHK Côn Đảo	1.500	1.100
6	CHKQT Cát Bi	1.823	3.296
7	CHKQT Cam Ranh	1.960	5.740
8	CHKQT Phù Cát	297	3.129
9	CHKQT Đà Nẵng	3.428	9.072
10	CHKQT Chu Lai	2.645	3.852
11	CHKQT Phú Bài	2.650	350
12	CHK Đồng Hới	1.250	100
13	CHK Thọ Xuân	2.564	260
14	CHKQT Vinh	660	4.495
15	CHK Pleiku		1.650
16	CHK Liên Khương	140	2.360
17	CHKQT Cần Thơ	175	
18	CHKQT Phú Quốc	830	3.590
19	CHK Tuy Hòa	1000	370
20	CHK Buôn Ma Thuột	100	1.600
21	CHK Rạch Giá		
22	CHK Cà Mau		
23	CHK Vân Đồn		7.200
24	CHK Nà Sản		
II	Các CHK mới		
1	CHKQT Long Thành (giai đoạn 1)	87.200	21.800
2	CHK Sa Pa	3.360	840
3	CHK Quảng trị	1.140	2.660
4	CHK Lai Châu		4.000
	Cộng	141.465	142.974
	Tổng nhu cầu đầu tư	271.364	

- Nhu cầu vốn đầu tư các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không giai đoạn 2021-2030 là khoảng 76.500 tỷ đồng.

2.2. Vai trò và khả năng cân đối vốn đầu tư của ACV

2.2.1. Vai trò của ACV trong đầu tư KCHT CHK

ACV là doanh nghiệp CHK (doanh nghiệp nhà nước) do Nhà nước thành lập với mục đích tiếp nhận, quản lý, khai thác, vận hành, cũng như đầu tư, cải tạo, mở rộng các CHK trên cả nước. ACV quản lý, khai thác 22 CHK, trong đó có 21 CHK đang có hoạt động khai thác và là người khai thác của 21 CHK, thực hiện quyền hạn và trách nhiệm của doanh nghiệp CHK và người khai thác CHK theo yêu cầu của ICAO, thông lệ quốc tế và pháp luật Việt Nam.

Các CHK của ACV không hạch toán riêng, mà hạch toán phụ thuộc nên kết quả hoạt động kinh doanh từng CHK căn cứ vào số liệu thu, chi và phân bổ chi phí chung. Cụ thể kết quả kinh doanh năm 2017 của từng CHK như sau:

TT	Cảng hàng không	Thực hiện năm 2017		
		Doanh thu	Chi phí	Chênh lệch thu/chi
1	Nội Bài	5.773.840.750.460	3.521.689.966.289	2.252.150.784.171
2	Tân Sơn Nhất	6.172.708.915.418	1.468.353.209.078	4.704.355.706.340
3	Đà Nẵng	1.162.991.508.650	672.719.699.094	490.271.809.556
4	Cam Ranh	944.526.666.733	192.677.479.684	751.849.187.049
5	Phú Bài	138.646.432.559	101.784.150.637	36.862.281.922
6	Liên Khương	134.671.516.856	98.600.587.656	36.070.929.200
7	Phù Cát	83.407.654.071	77.035.982.612	6.371.671.459
8	Phú Quốc*	331.780.383.964	447.286.501.845	-115.506.117.881
9	Cần Thơ*	79.261.811.334	205.619.952.359	-126.358.141.025
10	Vinh*	128.138.745.641	136.733.698.624	-8.594.952.983
11	Cát Bi*	190.414.161.214	200.010.060.433	-9.595.899.219
12	Đồng Hới	32.598.699.321	56.444.741.198	-23.846.041.877
13	Thọ Xuân	46.093.170.663	101.294.009.764	-55.200.839.101
14	Điện Biên	5.887.093.907	24.839.612.347	-18.952.518.440
15	Chu Lai	37.555.921.343	56.471.151.196	-18.915.229.853
16	Pleiku	51.004.863.723	61.283.106.184	-10.278.242.461
17	Tuy Hòa	18.393.179.118	64.940.337.292	-46.547.158.174
18	Buôn Ma Thuột*	70.442.670.042	106.268.528.367	-35.825.858.325
19	Côn Đảo	27.281.321.126	31.275.298.248	-3.993.977.122
20	Rạch Giá	2.909.115.534	20.004.887.361	-17.095.771.827
21	Cà Mau	3.211.593.372	22.929.736.003	-19.718.142.631
	Tổng cộng	15.435.766.175.049	7.668.262.696.271	7.767.503.478.778

* 04 CHK gồm Phú Quốc, Cần Thơ, Vinh, Cát Bi và Buôn Ma Thuột là các CHK có doanh thu khai thác cao nhưng kết quả chênh lệch thu chi vẫn <0 do có các nhà ga hành khách mới đang trong giai đoạn chịu khấu hao lớn.

Như vậy, trong 21 CHK do ACV quản lý, khai thác, mới có 07 CHK hoạt động có lãi, còn lại 14 CHK hoạt động chưa có lãi. Do mỗi CHK có vai trò khác nhau trong việc phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, an ninh – quốc phòng nên Nhà nước đã giao cho ACV quản lý, khai thác, đầu tư phát triển hệ thống 21 CHK để ACV cân đối lợi nhuận từ CHK hoạt động có lãi, bù đắp cho CHK hoạt động chưa có lãi và vẫn phải đảm bảo hoạt động cả hệ thống 21 CHK có hiệu quả (bảo toàn và phát triển vốn).

Hoạt động của ACV là có hiệu quả, trên cơ sở lợi nhuận từ các CHK có sản lượng hành khách cao như CHKQT Tân Sơn Nhất, Nội Bài, Đà Nẵng, Cam Ranh... bù đắp cho các CHK nhỏ hơn (nơi nguồn thu chưa đủ bù đắp chi phí) để thực hiện các

nhệm vụ phát triển kinh tế - xã hội kết hợp với quốc phòng - an ninh. Mô hình quản lý, khai thác CHK theo cụm (nhóm) do ACV đang thực hiện là mô hình chủ đạo của các nước trên thế giới và được đánh giá tối ưu nhất.

Khi cổ phần hóa ACV, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định ACV vẫn kế thừa các quyền, nghĩa vụ, lợi ích hợp pháp như trước khi cổ phần hóa.

Khoản 1, Điều 48 Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK đã xác định trách nhiệm đầu tư các công trình thiết yếu tại CHK như sau: *“Để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ trong việc quản lý, vận hành, duy trì điều kiện khai thác CHK, SB, doanh nghiệp CHK đầu tư xây dựng, nâng cấp, mở rộng các công trình thiết yếu, trừ các trường hợp do Nhà nước trực tiếp đầu tư và các công trình quy định tại khoản 2 Điều này. Trường hợp doanh nghiệp CHK không thực hiện việc đầu tư theo quy hoạch, kế hoạch phát triển CHK được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, Bộ GTVT đề xuất, kêu gọi hình thức đầu tư phù hợp theo quy định của pháp luật”*.

Như vậy theo quy định của pháp luật, trừ các công trình thuộc khu bay (trừ sân đỗ) do Nhà nước (Bộ GTVT) trực tiếp đầu tư, ACV có trách nhiệm đầu tư nâng cấp, mở rộng các công trình thiết yếu tại 21 CHK do ACV đang quản lý và khai thác. Trường hợp ACV không thực hiện việc đầu tư theo kế hoạch phát triển CHK được Bộ GTVT phê duyệt, Bộ GTVT sẽ đề xuất, kêu gọi hình thức đầu tư phù hợp theo quy định của pháp luật.

2.2.2. Khả năng cân đối vốn đầu tư của ACV

Theo báo cáo cuối năm 2019 (khi trình Quốc hội và Chính phủ về Báo cáo nghiên cứu khả thi Dự án đầu tư xây dựng CHKQT Long Thành giai đoạn 1), ACV đã bố trí đủ 100% nhu cầu vốn cho các dự án đầu tư các công trình thiết yếu theo quy hoạch của 21 CHK do ACV quản lý, khai thác giai đoạn 2021-2025; đồng thời bố trí được hơn 36.000 tỷ đồng từ vốn tích lũy tự có của doanh nghiệp để đầu tư CHKQT Long Thành giai đoạn 1. Đối với nhu cầu vốn cho các công trình thiết yếu của CHK theo quy hoạch giai đoạn 2026-2030, ACV vẫn tiếp tục đảm bảo dòng tiền tích lũy để tiếp tục đầu tư. Cụ thể như sau:

- Giai đoạn 2021-2025: Dòng tiền tích lũy của ACV từ hoạt động sản xuất kinh doanh để đầu tư là khoảng **50.292 tỷ đồng** và khoản tiền mặt hiện có là **31.000 tỷ đồng**. Như vậy, ngoài việc đảm bảo dòng tiền để đầu tư 21 CHK hiện hữu, ACV đảm bảo bố trí 40-45% vốn đối ứng vay vốn cho Dự án CHKQT Long Thành giai đoạn 1 và tự vay tự trả, đồng thời vẫn đảm bảo hoạt động sản xuất kinh doanh hiệu quả và tăng trưởng trong giai đoạn đầu tư Dự án CHKQT Long Thành giai đoạn 1.

- Giai đoạn 2026-2030: Dòng tiền tích lũy giai đoạn này **120.529 tỷ đồng**. Do ACV được giao đầu tư Dự án CHKQT Long Thành giai đoạn 1 nên giai đoạn này ACV có nguồn thu từ CHKQT Long Thành, do đó ACV đảm bảo đủ dòng tiền tích lũy để tiếp tục đầu tư 21 CHK hiện hữu.

Với khả năng cân đối nguồn lực tài chính như trên, ACV đủ năng lực về tài chính, bộ máy và kinh nghiệm để duy trì, vận hành và tiếp tục đầu tư các công trình thiết yếu tại 21 CHK do ACV đang quản lý khai thác (bao gồm cả CHKQT Long Thành) theo quy hoạch giai đoạn 2021-2025 và giai đoạn 2026-2030.

Tuy nhiên, theo báo cáo của ACV và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp tại văn bản số 1125/UBQLV-CNHT ngày 12/7/2021 thì do ảnh hưởng nặng nề của Đại dịch Covid-19, nguồn thu và lợi nhuận dự kiến giai đoạn 2020-2025 của ACV giảm sút nghiêm trọng. Cụ thể lợi nhuận trước thuế trước đây dự kiến là **71.624 tỷ đồng** hiện nay dự kiến là **36.903 tỷ đồng (giảm 34.721 tỷ đồng)**.

Như vậy ACV không cân đối đủ nguồn lực đầu tư phát triển 21 CHK do ACV đang quản lý, khai thác. Trong giai đoạn 2021-2025 ACV sẽ tập trung ưu tiên nguồn lực đầu tư CHKQT Long Thành giai đoạn 1 và các CHK đã và đang triển khai đầu tư như Tân Sơn Nhất, Nội Bài, Phú Bài, Điện Biên...

3. Nhu cầu phân cấp quản lý và huy động nguồn vốn xã hội đầu tư kế cấu hạ tầng cảng hàng không

Để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội, thời gian vừa qua, rất nhiều địa phương mong muốn và đề nghị Bộ GTVT, ACV ưu tiên dành nguồn vốn đầu tư phát triển các CHK như: Đà Nẵng (CHK Đà Nẵng), Hải Phòng (CHK Cát Bi), Thừa Thiên Huế (CHK Phú Bài), Nghệ An (CHK Vinh), Thanh Hóa (CHK Thọ Xuân), Điện Biên (CHK Điện Biên), Quảng Bình (CHK Đồng Hới), Quảng Nam (CHK Chu Lai), Phú Yên (CHK Tuy Hòa), Gia Lai (CHK Pleiku), Cà Mau (CHK Cà Mau), Kiên Giang (CHK Rạch Giá), Bà Rịa – Vũng Tàu (CHK Côn Đảo).

Như vậy:

Trước nhu cầu vốn đầu tư phát triển hệ thống CHK của Việt Nam giai đoạn 2021-2030 là rất lớn (khoảng 271.364 tỷ đồng cho các công trình thiết yếu của CHK và khoảng 76.500 tỷ đồng cho các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không) trong khi ngân sách nhà nước bố trí cho Bộ GTVT chỉ đáp ứng 65,8% nhu cầu (304.000 /462.000 tỷ đồng), khả năng cân đối của ACV rất khó khăn như trình bày ở trên thì rất cần nghiên cứu giải pháp để:

- Phân cấp quản lý cho các địa phương nhằm huy động thêm nguồn vốn của các địa phương hỗ trợ đầu tư phát triển các CHK;*
- Huy động nguồn vốn xã hội đầu tư phát triển các CHK.*

PHẦN IV

PHÂN CẤP QUẢN LÝ KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG

1. Quy định về phân cấp, phân quyền quản lý

1.1. Luật tổ chức Chính phủ:

- Khoản 4 Điều 5 quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ: **“Phân cấp, phân quyền hợp lý giữa Chính phủ với chính quyền địa phương, bảo đảm quyền quản lý thống nhất của Chính phủ và phát huy tính chủ động, sáng tạo, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương”**.

- Khoản Điều 25 quy định nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ đối với chính quyền địa phương: **“Thực hiện việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương theo quy định tại các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trên cơ sở bảo đảm sự quản lý thống nhất của trung ương, Chính phủ phân cấp cho chính quyền địa phương quyết định hoặc thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực trên địa bàn quản lý phù hợp với điều kiện và khả năng của chính quyền địa phương. Căn cứ vào năng lực và điều kiện cụ thể của chính quyền địa phương, Chính phủ có thể ủy quyền cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”**.

- Khoản 6 Điều 34 quy định **Bộ trưởng có quyền hạn “Quyết định phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến ngành, lĩnh vực được giao quản lý theo phạm vi lãnh thổ; phân cấp, ủy quyền cho các tổ chức, đơn vị trực thuộc”**.

1.2. Luật Tổ chức chính quyền địa phương:

- Điểm e khoản 2 Điều 11 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương như sau: **“Việc phân quyền, phân cấp cho các cấp chính quyền địa phương phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và các điều kiện cần thiết khác; gắn phân quyền, phân cấp với cơ chế kiểm tra, thanh tra khi thực hiện phân quyền, phân cấp. Chính quyền địa phương thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp.”**

- Khoản 1 Điều 12 quy định về **phân quyền** cho chính quyền địa phương như sau: **“Việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong luật. Trong trường hợp này, luật phải quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể mà chính quyền địa phương không được phân cấp, ủy quyền cho cơ quan nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác.”**

- Điều 13 quy định về **phân cấp** cho chính quyền địa phương như sau:

“1. Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác.

2. **Việc phân cấp phải bảo đảm các nguyên tắc quy định tại khoản 2 Điều 11 của Luật này và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp.**

3. Cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm điều kiện về tài chính, nguồn nhân lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp”.

- Điểm g) khoản 3 Điều 19 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân tỉnh như sau: “**Quyết định quy hoạch phát triển hệ thống tổ chức khuyến công, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, mạng lưới thương mại, dịch vụ, du lịch, mạng lưới giao thông trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật**”.

- Khoản 3 Điều 21 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân tỉnh như sau: “**Tổ chức thực hiện ngân sách tỉnh, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, phát triển công nghiệp, xây dựng, thương mại, dịch vụ, du lịch, nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, mạng lưới giao thông, thủy lợi; thực hiện các biện pháp quản lý, sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác; thực hiện các biện pháp phòng, chống thiên tai, bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh trong phạm vi được phân quyền**”.

- Khoản 7 Điều 21 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân tỉnh như sau: “**Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước ở trung ương phân cấp, ủy quyền**”.

- Khoản 11 Điều 22 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh như sau: “**Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước ở trung ương phân cấp, ủy quyền**”.

Theo Luật Tổ chức Chính phủ, việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương được quy định tại các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Tuy nhiên, theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Bộ trưởng có quyền “Quyết định phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến ngành, lĩnh vực được giao quản lý theo phạm vi lãnh thổ”. UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh “Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn do cơ quan nhà nước ở trung ương phân cấp, ủy quyền”. Việc phân cấp phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp.

Như vậy còn có sự chưa thống nhất trong việc quy định phân cấp sẽ được thực hiện theo Quyết định của Bộ trưởng hay phải được quy định tại các luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

1.3. Luật Hàng không dân dụng Việt Nam

- Khoản 1 và 2 Điều 9 quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về hàng không dân dụng như sau: “(1). Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hàng không dân dụng. (2). Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hàng không dân dụng”.

- Khoản 2 và 4 Điều 8 quy định nội dung quản lý nhà nước về hàng không dân dụng như sau: “(2). Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển ngành hàng không dân dụng theo quy định của pháp luật. (4). Quy hoạch, quản lý việc đầu tư xây dựng, tổ chức khai thác cảng hàng không, sân bay; quản lý việc sử dụng đất tại cảng hàng không, sân bay”.

Như vậy:

- Luật Hàng không dân dụng Việt Nam quy định Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hàng không dân dụng (trong đó có quy hoạch, quản lý việc đầu tư xây dựng, tổ chức khai thác cảng hàng không, sân bay; quản lý việc sử dụng đất tại cảng hàng không, sân bay).

- Luật Hàng không dân dụng Việt Nam không có quy định việc phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương.

2. Nghiên cứu của quốc tế về sở hữu (Ownership) và quản lý (Management) CHK

2.1. Các mô hình chung về sở hữu và quản lý CHK

Lịch sử phát triển ngành hàng không thế giới cho thấy: Thời kỳ đầu, trong giai đoạn chiến tranh, hầu hết các sân bay thuộc sở hữu Nhà nước và do Bộ Quốc phòng quản lý và điều hành. Sau khi các quốc gia bắt đầu có hoạt động hàng không dân dụng và tham gia vào Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO) và các hiệp hội vận tải hàng không quốc tế thì cơ bản có 02 mô hình sở hữu, quản lý CHK như sau:

- **Mô hình thứ nhất:** Nhà nước nắm quyền sở hữu CHK. Một phần KCHT CHK được chuyển giao từ Bộ Quốc phòng cho cơ quan hàng không dân dụng quản lý. Đây là mô hình quản lý và khai thác CHK chung giữa quân sự và hàng không dân dụng (hỗn hợp). Hiện nay, Việt Nam đang quản lý và khai thác các CHK, sân bay theo mô hình này.

- **Mô hình thứ hai:** Nhà nước nắm quyền sở hữu CHK, sân bay. Toàn bộ CHK, sân bay được chuyển giao từ Bộ Quốc phòng cho cơ quan quản lý hàng không dân dụng⁹. Trong thời gian này, hầu hết các CHK, sân bay trên thế giới đều thuộc sở hữu và điều hành bởi khu vực công.

Đến giai đoạn hiện nay, mô hình sở hữu và điều hành CHK, sân bay trên thế giới được phân loại thành 04 mô hình chính như sau:

- **Mô hình thứ nhất:** Chính quyền trung ương sở hữu và điều hành.

⁹ Ví dụ: Năm 1947, Chính phủ Anh chuyển giao quyền sở hữu và quản lý 44 sân bay cho Cục Hàng không dân dụng. Ở Hoa Kỳ, hơn 500 sân bay được tuyên bố là dư thừa quân sự và sau đó được bàn giao cho chính quyền của các thành phố, quận và tiểu bang.

- **Mô hình thứ hai:** Chính quyền địa phương sở hữu và điều hành.
- **Mô hình thứ ba:** Nhiều cấp chính quyền cùng sở hữu, quản lý và điều hành (Chính quyền trung ương, các cấp chính quyền địa phương)¹⁰.
- **Mô hình thứ tư:** Do khu vực tư nhân sở hữu hoặc quản lý và điều hành thông qua việc tham gia cổ phần CHK hoặc hợp đồng nhượng quyền/PPP đầu tư, khai thác CHK.

2.2. Sở hữu và quản lý CHK tại một số quốc gia¹¹

2.2.1. Khu vực châu Mỹ

- **Mỹ:** Đến năm 2014, Mỹ có 3.331 CHK, trong đó có 389 CHK hoạt động thương mại. Các CHK ở Mỹ thường do các cơ quan công quyền (Chính quyền các Bang hoặc các địa phương) sở hữu và điều hành. Tuy nhiên, Chính phủ liên bang tác động gián tiếp đến cơ cấu quyền sở hữu thông qua việc kiểm soát các nguồn vốn đầu tư và quy định về mức phí tại CHK trên cơ sở khả năng của chủ sở hữu CHK.

- **Mexico:** Có 58 CHK hoạt động thương mại, trong đó có 04 CHKQT. Theo luật Liên bang, tất cả các vấn đề liên quan đến xây dựng, quản lý và vận hành CHK dân dụng thuộc thẩm quyền Liên bang thông qua Bộ GTVT và thực hiện bởi Tổng cục Hàng không dân dụng Mexico (DGAC). DGAC có các trách nhiệm sau đây: (i) Lập kế hoạch và thiết lập các chương trình phát triển mạng lưới CHK quốc gia phù hợp với nhu cầu của đất nước; (ii) Xây dựng, quản lý và khai thác các CHK khi cần thiết; (iii) Các khoản tiền nhượng quyền cũng như giám sát các bên nhận nhượng quyền; (iv) Thiết lập các quy định dẫn đường hàng không cũng như các điều kiện hoạt động tối thiểu và xác định lịch trình cất cánh và hạ cánh.

- **Brazil:** Có 2.463 CHK và sân bay, trong đó có 657 CHK (trong đó 65 CHK chiếm 98% tổng sản lượng hành khách) và 1.806 sân bay tư nhân (sân bay chuyên dùng). Phần lớn các CHK tại Brazil thuộc sở hữu công. Các CHK thuộc sở hữu công có thể thuộc trách nhiệm của Chính quyền Liên bang, Chính quyền khu vực hoặc Chính quyền địa phương. Tuy nhiên các CHK quan trọng nhất (chủ yếu ở các thủ phủ của Bang) thuộc trách nhiệm của Chính phủ Liên bang. Sân bay tư nhân ở Brazil chủ yếu phục vụ trực thăng, máy bay phản lực tư nhân và các chuyến bay thuê nhỏ. Brazil không có luật cho phép các sân bay tư nhân cung cấp dịch vụ cho các chuyến bay thương mại.

2.2.2. Khu vực châu Á

- **Thổ Nhĩ Kỳ:** Đến năm 2016, Thổ Nhĩ Kỳ có 55 CHK hoạt động thương mại. Tất cả các CHK ở Thổ Nhĩ Kỳ thuộc sở hữu của Nhà nước hoặc của các tổ chức thuộc Nhà nước. Luật Hàng không dân dụng Thổ Nhĩ Kỳ quy định: “*Các CHK được thành lập và điều hành bởi các pháp nhân của Nhà nước hoặc Nhà nước. Bộ GTVT phối hợp với Bộ Tư lệnh các Lực lượng vũ trang Thổ Nhĩ Kỳ xác định nhu cầu và tiêu*

¹⁰ Ví dụ: CHK Munich được thành lập năm 1949, thuộc sở hữu của ba cổ đông là Bang Bavaria 51%, Cộng hòa Liên bang Đức 26% và Thành phố Munich 23%.

¹¹ Nghiên cứu về sở hữu và quản lý CHK và thị trường dịch vụ mặt đất ở các quốc gia ngoài châu Âu (Study on airport ownership and management and the ground handling market in selected non-EU countries), tháng 6/2016 của Công ty tư vấn Steer Davies Gleave.

chuẩn xây dựng CHK, nhà chứa máy bay, đường cất hạ cánh, cơ sở dịch vụ và hoạt động liên quan đến hàng không dân dụng”.

- **Trung Quốc:** Đến năm 2014, Trung Quốc có 200 CHK hoạt động thương mại. Hầu hết các CHK ở Trung Quốc được sở hữu và quản lý bởi Chính quyền cấp tỉnh hoặc thành phố trực thuộc tỉnh nơi có CHK. Riêng các CHK của Tây Tạng, Bắc Kinh và Thiên Tân vẫn do Chính quyền trung ương quản lý.

- **Nhật:** Trước đây, các CHK ở Nhật Bản do Bộ Đất đai, Cơ sở hạ tầng, Giao thông và Du lịch Nhật Bản (MLIT) nắm quyền sở hữu và quản lý. Năm 2008, Nhật Bản ban hành Luật Cảng hàng không mới, theo đó các CHK được phân loại lại thành 06 loại tùy theo nhà điều hành/Chủ sở hữu của CHK, cụ thể như sau: (i) Các CHK của doanh nghiệp (corporatisation airports); (ii) Các CHK của Chính quyền trung ương (central government airports); (iii) Các CHK đặc thù của Chính quyền địa phương (specific local government airports); (iv) Các CHK của Chính quyền địa phương (local government airports); (v) Các CHK sử dụng chung (joint-use airport); và các CHK còn lại (others). Việc sở hữu và điều hành/quản lý các CHK được phân cấp như sau:

Phân loại CHK		Số lượng	Kết cấu hạ tầng CHK	Chủ sở hữu	Điều hành/Quản lý
Các CHK chính	Các CHK của doanh nghiệp	4	Toàn bộ CHK	Doanh nghiệp cảng	- Doanh nghiệp CHKQT Narita (100% vốn nhà nước); - Doanh nghiệp CHKQT Kansai mới; - Doanh nghiệp CHKQT Chubu Centrair; - Doanh nghiệp CHKQT Osaka.
	Các CHK của Chính quyền trung ương	19	Đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ	MLIT	MLIT
	Các CHK đặc thù của Chính quyền địa phương	5		MLIT	Chính quyền địa phương
Các CHK nhỏ	Các CHK của Chính quyền địa phương	54		Chính quyền địa phương	Chính quyền địa phương
	Các CHK sử dụng chung (quân đội và hàng không dân dụng)	8		MLIT	MLIT, Bộ Quốc phòng
	Các CHK còn lại	7	Đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ		MLIT và Chính quyền địa phương

Đối với các CHK do Chính quyền trung ương sở hữu và điều hành, các công trình thiết yếu (*bao gồm: đường cất hạ cánh, đường lăn, sân đỗ, đèn hiệu của sân bay, hệ thống kiểm soát không lưu và cơ sở an ninh*) do Chính quyền trung ương quản lý. Các nhà ga hành khách, nhà ga hàng hóa, bãi đậu xe và các cơ sở khác được vận hành/quản lý bởi các tập đoàn tư nhân, các quỹ và bên thứ ba. Các hạng mục công trình liên quan đến các nhà ga hàng không, bên thứ ba thường bao gồm chính quyền địa phương, các công ty địa phương và các hãng hàng không.

- **Ấn Độ:** Có 464 CHK và sân bay chuyên dùng/bãi hạ cất cánh, trong đó có 90 CHK hoạt động thương mại. Phần lớn các CHK khai thác thương mại ở Ấn Độ

thuộc sở hữu công và điều hành bởi Cơ quan quản lý CHK Ấn Độ (Airport Authority of India); một số ít CHK thuộc sở hữu tư nhân hoặc được tư nhân quản lý/điều hành thông qua các thỏa thuận nhượng quyền đầu tư, khai thác.

- **Tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất (UAE):** Có 19 CHK hoạt động thương mại. Tất cả các CHK ở UAE thuộc sở hữu của các tổ chức nhà nước thuộc các Chính phủ Tiểu vương quốc không phải Chính phủ Liên bang.

- **Philippine:** Có 85 CHK và sân bay chuyên dùng, trong đó có 44 CHK hoạt động thương mại, 41 sân bay chuyên dùng phục vụ hàng không chung. Tất cả các CHK hoạt động thương mại thuộc sở hữu của Nhà nước thông qua Cục Hàng không dân dụng Philippine (CAAP).

2.2.3. Khu vực châu Phi

- **Ma Rốc:** Có 25 CHK hoạt động thương mại, trong đó có 19 CHKQT. Văn phòng CHK quốc gia (ONDA) là chủ sở hữu và quản lý tất cả các CHK ở Ma Rốc.

2.2.4. Khu vực châu Âu

- **Pháp:** Chính phủ Pháp hiện đang sở hữu 15 CHK, trong đó có 03 CHK do Tập đoàn ADP (Chính phủ Pháp sở hữu 51% vốn) sở hữu, quản lý, khai thác và 12 CHK lớn nhất của Pháp do các công ty TNHH/cổ phần (Chính phủ Pháp sở hữu chính) sở hữu, quản lý và khai thác. Còn lại 150 CHK nhỏ và sân bay chuyên dùng được Chính phủ Pháp chuyển giao cho chính quyền địa phương (vùng, tỉnh, thành phố) quyền sở hữu, phát triển, quản lý và bảo trì từ năm 2007. Việc phân cấp này đi kèm với việc chuyển giao quyền sở hữu các tài sản thuộc sở hữu của Nhà nước. Những tài sản này bao gồm: đất đai, nhà cửa, các công trình và tất cả trang, thiết bị phục vụ hoạt động của CHK, sân bay chuyên dùng.

- **Đức:** Có 37 CHK hoạt động thương mại. Quyền sở hữu các CHK của Đức được chia sẻ giữa Chính quyền Liên bang, Chính quyền các Bang và/hoặc Chính quyền các thành phố và một vài cổ đông nhỏ khác. Tuy nhiên, cổ đông lớn nhất vẫn là các cấp Chính quyền nhà nước.

- **Anh:** Có 170 CHK và sân bay chuyên dùng, trong đó có 70 CHK hoạt động thương mại. Cho đến năm 1987, tất cả các tài sản đường cất hạ cánh và nhà ga ở Anh thuộc sở hữu của Cơ quan quản lý CHK Anh¹² (đây là doanh nghiệp thuộc Chính phủ Anh) hoặc thuộc sở hữu Chính quyền các địa phương. Từ năm 1987, các CHK của Anh được từng bước tư nhân hóa.

Như vậy:

- Các quốc gia có tổ chức nhà nước Liên bang (như Mỹ, Brazil, Đức, UAE), các quốc gia có diện tích lớn (Pháp, Trung Quốc) và Anh, Nhật thực hiện phân cấp sở hữu, quản lý CHK cho cấp Chính quyền Bang hoặc/và các cấp Chính quyền địa phương.

- Các quốc gia có tổ chức nhà nước đơn nhất như: Thổ Nhĩ Kỳ, Ấn Độ, Philippine, Ma Rốc (trừ Anh, Pháp, Nhật và Trung Quốc nêu trên) không thực hiện phân cấp sở hữu, quản lý CHK cho cấp Chính quyền địa phương.

¹² Gồm các CHK: Heathrow, Gatwick, Stansted, Prestwick, Glasgow, Edinburgh và Aberdeen.

3. Đánh giá và đề xuất mô hình áp dụng cho Việt Nam

Như nghiên cứu tại mục 2 nêu trên, có khá nhiều quốc gia áp dụng phân cấp quản lý CHK cho cấp chính quyền địa phương nhằm giúp cho các địa phương chủ động và có trách nhiệm trong việc hỗ trợ đầu tư phát triển CHK, kịp thời phục vụ phát triển kinh tế xã hội của địa phương; tuy nhiên, việc phân cấp thường áp dụng đối với CHK có quy mô vừa và nhỏ.

Với hành lang pháp lý hiện nay của Việt Nam như phân tích tại mục 1 nêu trên, có thể xem xét phân cấp quản lý (*chuyển quyền sở hữu và quản lý kết cấu hạ tầng CHK, trừ các công trình quản lý bay*) các CHK có quy mô vừa và nhỏ cho các chính quyền địa phương có CHK theo chức năng quản lý nhà nước về hàng không như sau:

- UBND cấp tỉnh thực hiện nhiệm vụ phân cấp về quyền sở hữu và quản lý kết cấu hạ tầng CHK (*trừ các công trình quản lý bay*), cụ thể gồm: quản lý doanh nghiệp CHK, quản lý đất đai tại CHK, quản lý đầu tư phát triển CHK.

- Bộ GTVT thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về, cụ thể gồm: quy hoạch CHK; giám sát, thanh tra, kiểm tra hoạt động hàng không dân dụng tại CHK (*quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng hàng không, bảo đảm hoạt động bay; duy trì đủ năng lực, điều kiện khai thác vận chuyển hàng không, cung cấp dịch vụ chuyên ngành hàng không của các đơn vị trong ngành hàng không, an ninh hàng không, cung cấp dịch vụ hàng không, phi hàng không...*) và các nhiệm vụ quản lý nhà nước khác như: Ban hành chỉ thị, huấn lệnh và thực hiện các biện pháp khẩn cấp hoạt động hàng không dân dụng tại CHK; Thực hiện các biện pháp cần thiết, khẩn cấp trong lĩnh vực hàng không; tổ chức cấp, phê chuẩn, công nhận giấy phép, giấy chứng nhận, năng định, tài liệu khai thác chuyên ngành hàng không dân dụng; Tổ chức, vận hành và chỉ đạo hệ thống giám sát, quản lý an toàn hàng không, an ninh hàng không...

PHẦN V

HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN XÃ HỘI

ĐẦU TƯ KẾT CẤU HẠ TẦNG CẢNG HÀNG KHÔNG

1. Quy định về huy động nguồn vốn xã hội

- Luật Đầu tư theo hình thức PPP năm 2020

+ Khoản 10 Điều 3 quy định: “Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Public Private Partnership - sau đây gọi là đầu tư theo phương thức PPP) là phương thức đầu tư được thực hiện trên cơ sở hợp tác có thời hạn giữa Nhà nước và nhà đầu tư tư nhân thông qua việc ký kết và thực hiện hợp đồng dự án PPP nhằm thu hút nhà đầu tư tư nhân tham gia dự án PPP”.

+ Khoản 9 Điều 3 quy định: “Dự án PPP là tập hợp các đề xuất có liên quan đến việc đầu tư để cung cấp sản phẩm, dịch vụ công thông qua việc thực hiện một hoặc các hoạt động sau đây: a) Xây dựng, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng; b) Cải tạo, nâng cấp, mở rộng, hiện đại hóa, vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có; c) Vận hành, kinh doanh công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng sẵn có”.

+ Khoản 16 Điều 3 quy định: “Hợp đồng dự án PPP là thỏa thuận bằng văn bản giữa cơ quan ký kết hợp đồng với nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP về việc Nhà nước nhượng quyền cho nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP thực hiện dự án PPP theo quy định của Luật này, bao gồm các loại hợp đồng sau đây: a) Hợp đồng Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao (BOT); b) Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Kinh doanh (BTO); c) Hợp đồng Xây dựng - Sở hữu - Kinh doanh (BOO); d) Hợp đồng Kinh doanh - Quản lý (O&M); đ) Hợp đồng Xây dựng - Chuyển giao - Thuê dịch vụ (BTL); e) Hợp đồng Xây dựng - Thuê dịch vụ - Chuyển giao (BLT); g) Hợp đồng hỗn hợp theo quy định tại khoản 3 Điều 45 của Luật này.”

+ Khoản 1 Điều 4 quy định: “Lĩnh vực đầu tư theo phương thức PPP bao gồm: a) Giao thông vận tải; b) Lưới điện, nhà máy điện, trù nhà máy thủy điện và các trường hợp Nhà nước độc quyền theo quy định của Luật Điện lực; c) Thủy lợi; cung cấp nước sạch; thoát nước và xử lý nước thải; xử lý chất thải; d) Y tế; giáo dục - đào tạo; đ) Hạ tầng công nghệ thông tin”.

2. Nghiên cứu của quốc tế về sở hữu, khai thác và đầu tư KCHT CHK

Tại Hội nghị lần thứ 55 của Cục trưởng Cục HKDD khu vực châu Á và Thái Bình Dương từ ngày 22-26/10/2018, Hiệp hội Vận tải Hàng không Quốc tế (IATA) đã giới thiệu Tập sách “Sở hữu cảng hàng không và các tài liệu hướng dẫn”. Mục đích của Tập sách Hướng dẫn này (“Tập sách”) được thiết kế như một cẩm nang cho các cơ quan của Chính phủ, các hãng hàng không và các nhà khai thác CHK xem xét, quyết định về sự tham gia của khu vực tư nhân vào CHK.

Tập sách đưa ra các khuyến nghị về các mô hình về quyền sở hữu và mô hình hoạt động cho các CHK trên toàn cầu, giúp nâng cao năng lực ra quyết định của Chính phủ về sự tham gia của khu vực tư nhân vào CHK nhằm đảm bảo lợi ích chung.

Theo Tập sách này, sự tham gia của khu vực tư nhân được thực hiện thông qua một trong hai phương thức là Đối tác công tư (PPP) hoặc tư nhân hóa.

Trên cơ sở lịch sử phát triển ngành hàng không thế giới, Tập sách giới thiệu các mô hình đầu tư, quản lý và khai thác CHK có sự tham gia của khu vực tư nhân từ cấp độ thấp đến cao. Cụ thể như Biểu 1 dưới đây:

Biểu 1: Các mô hình đầu tư, quản lý và khai thác CHK

MỨC ĐỘ THAM GIA CỦA KHU VỰC TƯ NHÂN												
<i>Thấp</i> <i>Ca</i>												
Các hình thức sở hữu	Nhà nước sở hữu			Nhà nước sở hữu có sự tham gia của khu vực tư nhân					Có sở hữu hoặc điều hành của khu vực tư nhân			
Các mô hình đầu tư, quản lý, khai thác	Bộ Quản lý chuyên ngành trực tiếp quản lý	Cơ quan chuyên trách của Nhà nước quản lý	Doanh nghiệp nhà nước quản lý	Doanh nghiệp phi lợi nhuận quản lý	Mô hình huy động nguồn vốn	Mô hình tận dụng lợi thế CHK	Hợp đồng dịch vụ	Hợp đồng quản lý	Bán một phần tài sản (Cổ phần hóa <50%)	PPP hoặc nhượng quyền	Bán phần lớn hoặc hoàn toàn tài sản (Cổ phần hóa >50%)	
Ví dụ điển hình	Hiện nay chỉ còn vài CHK áp dụng mô hình này	CHK Dubai ở UAE năm 2017	CHK Changi ở Singapore năm 2009	26 CHK của Canada bắt đầu từ năm 1994	3 CHK ở New York - Mỹ	CHK Schiphol Amsterdam ở Hà Lan	CHK Dubai ở UAE, CHK Delhi ở Ấn Độ	CHK King Khaled ở Ả rập xê út	CHK New Mexico City	CHK Queen Alia ở Jordani	CHK Brisbane, Melbourne và Perth ở Úc	
Các mục tiêu kinh tế vĩ mô	Tác động đến kinh tế nội địa thông qua việc phát triển khu vực hàng không	★	★	★	★	★	★★	-	-	★★	★★	★★
	Nâng cao hiệu quả quản trị ngành của Nhà nước và chính sách	★	★	★★	★★	-	-	-	-	-	★★	★★
	Hiệu suất ngành và lợi thế cạnh tranh	★	★	★★	★★	-	-	★	★	★	★★	★★
	Kiểm soát của Nhà nước	★★★	★★★	★★★	★★	-	-	★★	★★	★★	★	★
Các mục tiêu về tài chính	Chính phủ thu hút được vốn đầu tư	★	★	★	★	★	★	-	-	★★	★★	★★★
	Nguồn thu của Nhà nước	★	★★	★★★	★	-	-	★★	★★	★★	★★	★
	Nguồn lực mới từ khu vực tư nhân và giảm thiểu nguồn vốn của Nhà nước	★	★	★	★	★★	★★	-	-	★	★★★	★★★
	Hiệu quả tài chính của nguồn vốn	★★	★★	★★	★★	★★	-	-	-	★	★	-
Các mục tiêu về quản lý	Hiệu quả nguồn vốn của các dự án	★	★	★★	★★	-	-	★	★★	★★	★★	★★
	Hiệu quả điều hành và thương mại	★	★	★★	★★	-	-	★★	★★	-	★★	★★
	Trải nghiệm của khách hàng được nâng cao	★	★	★★	★★	-	-	★★	★★	-	★★	★★

2.1. Mô hình Bộ quản lý chuyên ngành trực tiếp quản lý (như Bộ GTVT)

- *Diễn giải mô hình:* Tất cả các chức năng của CHK do Bộ Quản lý chuyên ngành thực hiện.
- *Ví dụ điển hình:* Hiện nay chỉ còn vài CHK áp dụng mô hình này.
- *IATA đánh giá:* Đến nay, mô hình này không còn phù hợp với tốc độ phát triển công nghệ và chuyên môn hóa trong ngành công nghiệp CHK.
- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Với mô hình này, Bộ GTVT sẽ phải hình thành bộ máy tương tự ACV để quản lý các CHK, không phù hợp với việc tinh giản bộ máy quản lý nhà nước hiện nay. Mô hình này đã lạc hậu không phù hợp với Việt Nam.

2.2. Mô hình Cơ quan chuyên trách của Nhà nước quản lý (như Cục HKVN):

- *Diễn giải mô hình:* Tất cả các chức năng của CHK do một Cơ quan chuyên trách của Nhà nước thực hiện nhưng không phải là doanh nghiệp.
- *Ví dụ điển hình:* CHK Dubai ở UAE áp dụng mô hình này.
- *IATA đánh giá:* Mô hình này có thể dẫn đến không hiệu quả, không minh bạch và hạn chế trách nhiệm giải trình.
- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Với mô hình này, Cục HKVN sẽ phải hình thành bộ máy tương tự ACV để quản lý các CHK, không phù hợp với việc tinh giản bộ máy quản lý nhà nước hiện nay. Trước khi thành lập ACV, Việt Nam đã áp dụng mô hình này. Do vậy mô hình này không còn phù hợp với Việt Nam.

2.3. Mô hình doanh nghiệp nhà nước quản lý (như ACV trước cổ phần hóa):

- *Diễn giải mô hình:* Sở hữu CHK được chuyển giao cho doanh nghiệp chuyên ngành hoặc chính quyền CHK.
- *Ví dụ điển hình:* CHK Changi ở Singapore áp dụng mô hình này.
- *IATA đánh giá:* Mô hình này nên được xem xét, nhưng các Chính phủ nên nhận thấy rằng có thể chất lượng dịch vụ tại các CHK không tốt do yếu tố độc quyền bị lạm dụng, do vậy cần có các biện pháp hạn chế điều này.
- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Đây là mô hình của ACV trước khi cổ phần hóa. Hiện nay Hàn Quốc vẫn đang áp dụng mô hình này đối với tất cả các CHK của Hàn Quốc. Hiện nay ACV đã cổ phần hóa, theo Luật Doanh nghiệp năm 2020¹³, ACV là doanh nghiệp nhà nước và với việc nắm giữ 95,4% cổ phần, thông qua người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Nhà nước sẽ quyết định tất cả các vấn đề quan trọng của ACV mà không bị chi phối bởi 4,6% cổ đông còn lại nên không cần thiết đưa ACV quay trở lại mô hình này.

2.4. Mô hình doanh nghiệp phi lợi nhuận quản lý:

¹³ Khoản 11, Điều 4 Luật Doanh nghiệp năm 2020 quy định: “Doanh nghiệp nhà nước bao gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định tại Điều 88 Luật này”.

- *Diễn giải mô hình:* Tài sản CHK được chuyển giao hoặc được thuê bởi Doanh nghiệp phi lợi nhuận. Doanh nghiệp sẽ tự cân đối tài chính để hoạt động và tái đầu tư bằng toàn bộ lợi nhuận.

- *Ví dụ điển hình:* 26 CHK của Canada áp dụng mô hình này từ năm 1994.

- *IATA đánh giá:* Các doanh nghiệp phi lợi nhuận trong ngành công nghiệp CHK độc lập hơn với Nhà nước và có thể tái đầu tư lợi nhuận trở lại CHK. Tuy nhiên, việc không có động cơ lợi nhuận có thể làm giảm động lực mang lại hiệu quả hoạt động.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Mô hình này chỉ có thể tái đầu tư CHK khi CHK hoạt động có lợi nhuận, không huy động được thêm vốn để đầu tư nâng cấp, mở rộng CHK như yêu cầu của Việt Nam hiện nay; đồng thời với hạn chế như IATA đánh giá thì mô hình này không phù hợp với Việt Nam.

2.5. Mô hình huy động nguồn vốn:

- *Diễn giải mô hình:* Có nhiều giải pháp huy động nguồn vốn không phải thay đổi sở hữu CHK. Cụ thể như: Phát hành trái phiếu; mô hình PPP, nhượng quyền các công trình đơn lẻ tại CHK như Nhà ga hành khách.

- *Ví dụ điển hình:* Tại Mỹ, để cải tạo nhà ga C-D của CHK New York, Cục quản lý CHK New York và New Jersey đã huy động nguồn vốn 4 tỷ đô la của Hãng hàng không Delta Airlines để đầu tư, đổi lại Hãng hàng không Delta Airlines được thuê nhà ga C-D của CHK New York trong 33 năm.

- *IATA đánh giá:* Mô hình này được coi là lựa chọn thay thế cho các mô hình PPP, nhượng quyền và tư nhân hóa cả CHK mà vẫn đáp ứng các mục tiêu chiến lược khi vẫn duy trì ảnh hưởng của Nhà nước để đảm bảo tập trung vào lợi ích của người dùng và nền kinh tế.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Theo Khoản 1, Điều 48 Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK, SB, trường hợp doanh nghiệp cảng hàng không không thực hiện việc đầu tư theo quy hoạch, kế hoạch phát triển CHK được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, Bộ GTVT đề xuất, kêu gọi hình thức đầu tư phù hợp theo quy định của pháp. Do vậy, tại các CHK do ACV đang khai thác, trường hợp ACV không đủ năng lực tài chính đầu tư nhà ga hành khách mới hoặc nâng cấp, cải tạo nhà ga hành khách hiện hữu thì Nhà nước có thể xem xét áp dụng mô hình PPP để đầu tư đối với nhà ga hành khách mới hoặc nhượng quyền đầu tư, khai thác đối với nhà ga hành khách hiện hữu, trong đó có xem xét ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của ACV. Đồng thời cần hoàn thiện hành lang pháp lý cho việc đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đảm bảo công bằng, minh bạch.

2.6. Mô hình tận dụng lợi thế CHK:

- *Diễn giải mô hình:* Nhà nước có thể tối ưu hóa lợi thế CHK bằng cách liên doanh với nhà đầu tư để phát triển bất động sản, bán lẻ, khách sạn và bãi đậu xe... để tạo ra lợi nhuận, mà không thay đổi mô hình sở hữu hoặc từ bỏ quyền kiểm soát CHK.

- *Ví dụ điển hình:* Tại Hà Lan, CHK Schiphol Amsterdam xây dựng thành phố sân bay Amsterdam đã tạo ra nguồn thu từ việc cho thuê văn phòng chiếm 14% tổng doanh thu năm 2017, trong khi doanh thu dịch vụ hàng không chỉ chiếm 2,2%.

- *LATA đánh giá:* Mô hình này được coi là thay thế cho các mô hình PPP, nhượng quyền và tư nhân hóa như là lựa chọn để đáp ứng một hoặc nhiều mục tiêu chiến lược trong khi vẫn giữ quyền kiểm soát của Nhà nước.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Theo Khoản 4, Điều 48, Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK, SB, Bộ GTVT tổ chức lựa chọn nhà đầu tư các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, chưa có hành lang pháp lý để ACV đầu tư ngoài ngành; đồng thời phải quy hoạch mở rộng không gian của CHK để xây dựng thành phố sân bay nên không phù hợp với Việt Nam tại thời điểm hiện nay.

2.7. Mô hình hợp đồng dịch vụ:

- *Diễn giải mô hình:* Hợp đồng dịch vụ là hợp đồng về hàng hóa và dịch vụ do bên thứ ba cung cấp (ví dụ: dịch vụ khách hàng, dịch vụ vệ sinh, dịch vụ công nghệ thông tin tích hợp).

- *Ví dụ điển hình:* CHK Dubai ở UAE, CHK Delhi ở Ấn Độ áp dụng mô hình này.

- *LATA đánh giá:* Hợp đồng dịch vụ có độ phức tạp khác nhau có thể được sử dụng để thuê chuyên môn và dịch vụ để giảm chi phí tại các CHK do Nhà nước sở hữu và vận hành.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Thực tế ACV đã áp dụng mô hình này cho một số dịch vụ như dịch vụ vệ sinh... Tuy nhiên đây không phải là mô hình huy động nguồn vốn đầu tư, mà là mô hình huy động khu vực tư nhân tham gia nâng cao hiệu quả quản lý chi phí và chất lượng dịch vụ tại CHK nên không phù hợp với Việt Nam tại thời điểm hiện nay.

2.8. Mô hình hợp đồng quản lý:

- *Diễn giải mô hình:* Nhà nước lựa chọn nhà thầu tư nhân vận hành hoạt động một phần hoặc toàn bộ CHK (cho thuê quản lý, vận hành khai thác). Tùy theo quy định hợp đồng, nhà thầu chấp nhận rủi ro về doanh thu và trách nhiệm bảo trì tài sản.

- *Ví dụ điển hình:* CHK King Khaled ở Ả rập xê út áp dụng mô hình này.

- *LATA đánh giá:* Hợp đồng quản lý có độ phức tạp khác nhau có thể được sử dụng để thuê chuyên môn và dịch vụ để cải thiện hiệu suất, nhưng không được coi là cơ chế để huy động vốn.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Đây là mô hình huy động khu vực tư nhân tham gia nâng cao hiệu quả quản lý CHK, không phải là mục tiêu huy động nguồn vốn đầu tư nên không phù hợp với Việt Nam tại thời điểm hiện nay.

2.9. Mô hình cổ phần hóa <50%:

- *Diễn giải mô hình:* Bán một phần cổ phần của CHK sẽ giúp Nhà nước huy động nguồn vốn tư nhân mà không mất quyền sở hữu, chi phối và kiểm soát tài sản. Các cổ đông mới sẽ giúp nâng cao hiệu quả quản lý và tài chính.

- *Ví dụ điển hình:* CHK New Mexico City áp dụng mô hình này.

- *LATA đánh giá:* Bán một phần cổ phần giúp Nhà nước đánh giá được giá trị của tài sản của Nhà nước và có thêm nguồn vốn thông qua các cổ đông mới tại CHK do Nhà nước sở hữu và vận hành trong khi vẫn giữ quyền kiểm soát.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Đây là mô hình hiện nay của ACV (sau khi cô phần hóa). Thái Lan, Malaysia, Pháp, Đức... cũng áp dụng mô hình này, tuy nhiên, tài sản khu bay vẫn do các công ty cổ phần sở hữu, không tách riêng như Việt Nam hiện nay.

2.10. Mô hình đầu tư đối tác công tư PPP hoặc nhượng quyền:

- *Diễn giải mô hình:* Các mô hình PPP và nhượng quyền đã trở thành một trong những mô hình có sự tham gia khu vực tư nhân phổ biến nhất cho các CHK, đặc biệt là cho sự phát triển CHK mới.

- *Ví dụ điển hình:* CHK Queen Alia ở Jordani áp dụng mô hình này từ năm 2007, với thời gian nhượng quyền là 25 năm.

- *IATA đánh giá:* Mô hình này giúp Nhà nước huy động khả năng chuyên môn, quản lý và đầu tư của tư nhân tốt nhất toàn cầu. Tuy nhiên, tư nhân sẽ yêu cầu giảm ảnh hưởng của Nhà nước đối với CHK trong một thời gian.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:*

+ Mô hình PPP đối với CHK mới (Green field): Tại Việt Nam, CHKQT Vân Đồn đã được đầu tư xây dựng theo mô hình PPP; CHK Phan Thiết cũng đang được triển khai theo mô hình PPP. Do vậy, mô hình này có thể áp dụng cho các CHK xây dựng mới tại Việt Nam.

- Mô hình nhượng quyền đầu tư, khai thác đối với các CHK hiện hữu (Brown field) do ACV đang khai thác: Theo Khoản 1, Điều 48 Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK, SB, trường hợp doanh nghiệp cảng hàng không không thực hiện việc đầu tư theo quy hoạch, kế hoạch phát triển CHK được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, Bộ GTVT đề xuất, kêu gọi hình thức đầu tư phù hợp theo quy định của pháp. Do vậy, trường hợp Nhà nước và ACV không đủ năng lực tài chính để đầu tư phát triển toàn bộ CHK (các công trình thiết yếu tại CHK) hiện hữu thì Nhà nước có thể xem xét mô hình nhượng quyền đầu tư, khai thác, trong đó có xem xét ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của ACV, ảnh hưởng đến quốc phòng - an ninh, phương án giải quyết đối với tài sản, đất đai do nhiều cơ quan đang sở hữu, quản lý. Đồng thời cần hoàn thiện hành lang pháp lý cho việc đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, đảm bảo công bằng, minh bạch.

2.11. Mô hình bán cổ phần hoặc thoái vốn >50%:

- *Diễn giải mô hình:* Mô hình này đòi hỏi phải chuyển quyền kiểm soát CHK từ Nhà nước sang khu vực tư nhân vĩnh viễn. Tuy nhiên, Nhà nước phải duy trì trách nhiệm đối với chính sách hàng không và bảo vệ người tiêu dùng.

- *Ví dụ điển hình:* Brisbane, Melbourne và Perth, Sydney ở Úc cùng với một số sân bay khu vực khác trước đây thuộc sở hữu và quản lý của Tập đoàn Sân bay Liên bang được tư nhân hóa với thời gian thuê 50 năm.

- *IATA đánh giá:* Mô hình này giúp Nhà nước tối đa hóa việc thu hồi vốn, nhưng sẽ mất quyền kiểm soát, sở hữu của Nhà nước vĩnh viễn. Do đó, trong quá trình bán cổ phần hoặc thoái vốn, Nhà nước nên thực hiện các biện pháp bảo vệ cần thiết để bảo vệ giá trị cộng đồng.

- *Đánh giá khả năng áp dụng tại Việt Nam:* Hiện nay ACV đang nắm giữ các công trình thiết yếu của CHK, đây là tài sản công tại doanh nghiệp theo quy định tại Khoản 3, Điều 4 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017. Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 tại khoản 1, Điều 3 đã quy định: “*Tài sản công là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, bao gồm: tài sản công phục vụ hoạt động quản lý, cung cấp dịch vụ công, bảo đảm quốc phòng, an ninh tại cơ quan, tổ chức, đơn vị; tài sản kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng; tài sản được xác lập quyền sở hữu toàn dân; tài sản công tại doanh nghiệp; tiền thuộc ngân sách nhà nước, các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách, dự trữ ngoại hối nhà nước; đất đai và các loại tài nguyên khác*”. Quan điểm của Đảng tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Ban Chấp hành trung ương về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước đã xác định: “*Doanh nghiệp nhà nước là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội. Doanh nghiệp nhà nước tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư*”. Về nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu, Đảng xác định “*Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng*”. Do vậy, mô hình bán cổ phần hoặc thoái vốn >50% là không phù hợp với Việt Nam.

3. Nghiên cứu về huy động nguồn vốn xã hội của một số quốc gia¹⁴

3.1. Khu vực châu Mỹ

- *Mỹ:* Mặc dù các CHK ở Mỹ thường do các cơ quan công quyền sở hữu và điều hành nhưng một số nhà ga hành khách cũng đã được nhượng quyền đầu tư, khai thác (theo kiểu hợp đồng BOT) cho các hãng hàng không hoặc các nhà đầu tư khác. Cục Hàng không Liên bang Mỹ (FAA) cũng đang triển khai Chương trình thí điểm tư nhân hóa CHK với mục tiêu thúc đẩy hoạt động tư nhân trong các CHK, tuy nhiên thành công của Chương trình này cho đến nay vẫn còn hạn chế.

- *Mexico:* Năm 1998, Chính phủ Mexico đã nhượng quyền đầu tư, khai thác 34 CHK cho các công ty tư nhân. Thời hạn của nhượng quyền lên đến 50 năm, có khả năng kéo dài thêm 50 năm nữa, trong trường hợp bên nhận nhượng quyền đã đáp ứng tất cả các yêu cầu do Bộ GTVT quy định. Quá trình nhượng quyền sẽ được đấu thầu công khai. Các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm đến việc đấu thầu nhượng quyền hoặc giấy phép ở Mexico có thể sở hữu tới 49% vốn của công ty đấu thầu. Trước khi cấp giấy phép và nhượng quyền, một ủy ban đặc biệt, được thành lập bởi Bộ Quốc phòng, Bộ trưởng Tư pháp và do Bộ trưởng Bộ GTVT chủ trì, sẽ xem xét và xác định rằng người được nhượng quyền đáp ứng tất cả các yêu cầu theo luật định.

- *Brazil:* Luật liên bang ở Brazil không cho phép bán toàn bộ hoặc một phần vĩnh viễn tài sản CHK công cộng cho khu vực tư nhân, tuy nhiên, cho phép thực hiện nhượng quyền thông qua hợp đồng có thời hạn, có thể bao gồm việc quản lý, bảo trì và vận hành cơ sở hạ tầng, được phép. Cho đến nay, bất kỳ khoản đầu tư tư nhân nào vào

¹⁴ Nghiên cứu về sở hữu và quản lý CHK và thị trường dịch vụ mặt đất ở các quốc gia ngoài châu Âu (Study on airport ownership and management and the ground handling market in selected non-EU countries), tháng 6/2016 của Công ty tư vấn Steer Davies Gleave.

các sân bay công cộng của Brazil đều thông qua các chương trình nhượng quyền hoặc sửa đổi các thỏa thuận nhượng quyền đó. Trong mọi trường hợp, tài sản phải được trả lại cho khu vực công khi kết thúc thời hạn nhượng quyền.

3.2. Khu vực châu Á

- **Thổ Nhĩ Kỳ:** Việc khu vực tư nhân tham gia quản lý các CHK được thực hiện thông qua nhượng quyền và BOT. Đến năm 2016, có 11 trong số 55 CHK khai thác thương mại ở Thổ Nhĩ Kỳ thuộc quyền quản lý của tư nhân. Quyền quản lý các CHK này được thực hiện thông qua hình thức BOT hoặc ROT (Thuê - Vận hành - Chuyển giao).

- **Trung Quốc:** Trung Quốc cho phép tư nhân tham gia góp vốn vào doanh nghiệp CHK thông qua sự tham gia cổ phần. Hiện nay có 06 CHK gồm: Hạ Môn, Thâm Quyển, Hồng Kiều Thượng Hải, Bắc Kinh, Hải Khẩu và Quảng Châu được niêm yết trên các sàn giao dịch chứng khoán của Thượng Hải, Hồng Kông và Thâm Quyển. Nói chung, phần lớn cổ phần được nắm giữ bởi một pháp nhân Trung Quốc (phần lớn cổ phần vẫn do các công ty thuộc sở hữu của Chính phủ nắm giữ) và cổ phần tối đa mà một pháp nhân nước ngoài có thể nắm giữ là 25%.

- **Nhật:** Hiện nay Nhật Bản có 03 CHK có sự tham gia của khu vực tư nhân, tuy nhiên Chính phủ Nhật Bản vẫn nắm giữ cổ phần chi phối trong các CHK này, ngoại trừ CHKQT Chubu Centrair (*Nhà đầu tư là Liên danh các pháp nhân Nhật Bản gồm: Chính phủ trung ương nắm giữ gần 40% cổ phần; Chính quyền địa phương nắm giữ 10% cổ phần và 50% cổ phần từ khu vực tư nhân, bao gồm các ngân hàng quốc gia, các công ty nổi tiếng của Nhật Bản*). Ngoại trừ CHKQT Chubu Centrair, tất cả sự tham gia của khu vực tư nhân vào các CHK Nhật Bản đều thông qua hợp đồng “nhuộm quyền”. Chính phủ Nhật Bản không hoan nghênh sự tham gia đáng kể của các công ty nước ngoài vào hoạt động kinh doanh cơ sở hạ tầng của Nhật Bản, do lo ngại về các vấn đề quốc gia như an ninh.

- **Ấn Độ:** Năm 2004, CHKQT Bangalore và CHKQT Hyderabad được nhượng quyền khai thác cho một tập đoàn các nhà đầu tư tư nhân. Năm 2006, các CHKQT Indira Gandhi và CHKQT Chhatrapati Shivaji (các CHK chính phục vụ Delhi và Mumbai) tiếp tục được nhượng quyền cho một tập đoàn các nhà đầu tư tư nhân, nhà đầu tư có quyền “phát triển, tài trợ, thiết kế, xây dựng, hiện đại hóa, vận hành, bảo trì, sử dụng và điều chỉnh việc sử dụng” trong thời hạn 30 năm và có điều khoản được gia hạn thêm 30 năm. Năm 2015, CHK Ahmedabad và CHK Jaipur tiếp tục được nhượng quyền khai thác. Ngoài ra, có 02 CHK mới do tư nhân đầu tư là CHK Kazi Nazrul Islam (vận hành năm 2015) và CHKQT Cochin (vận hành năm 1999) được đầu tư theo hình thức PPP (Đây là công ty đại chúng có cổ đông bao gồm: Chính quyền bang Kerala, một số công ty tư nhân và gần 10.000 người Ấn Độ từ 30 quốc gia khác nhau).

- **Tiểu vương quốc Ả Rập thống nhất (UAE):** Không huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân.

- **Philippine:** Sự tham gia đầu tư của tư nhân vào CHK ở Philippines được thực hiện theo mô hình PPP. Đến năm 2016, mới có CHKQT Mactan-Cebu được

nhượng quyền đầu tư, khai thác theo hình thức BOT trong thời gian 25 năm. 05 CHK khác cũng được xem xét nhượng quyền đầu tư, khai thác trong thời gian 30 năm.

3.3. Khu vực châu Phi

- **Ma Rốc:** CHK vẫn thuộc độc quyền của nhà nước, không huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân.

3.4. Khu vực châu Âu

- **Pháp:** Năm 2006, Chính phủ Pháp huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân thông qua việc bán cổ phần của Nhà nước tại các doanh nghiệp CHK.

- **Đức:** Tháng 12/1997, Đức bắt đầu tư nhân hóa CHK, khi bang North Rhine-Westphalia bán 50% cổ phần của mình tại CHK Düsseldorf. Đến năm 2016, có 5/18 CHKQT ở Đức đã được tư nhân hóa một phần, với nguồn gốc của các khoản đầu tư này chủ yếu từ Đức, nhưng với một số công ty EU và ngoài EU cũng tham gia. Các CHK Frankfurt, Düsseldorf và Hamburg là những CHK lớn có cổ phần thuộc sở hữu của khu vực tư nhân, mặc dù cổ phần trong bất kỳ trường hợp nào không bao giờ vượt quá 50%.

- **Anh:** Từ năm 1987, các CHK của Anh được từng bước tư nhân hóa.

Như vậy:

- Các quốc gia như: Pháp, Đức, Trung Quốc huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân theo hình thức góp vốn vào doanh nghiệp CHK, tuy nhiên Chính phủ vẫn giữ cổ phần chi phối (ít nhất >50%). Riêng Anh thực hiện tư nhân hóa hoàn toàn CHK.

- Các quốc gia như: Mỹ, Mexico, Thổ Nhĩ Kỳ, Nhật, Ấn Độ, Philippines huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân theo hình thức nhượng quyền/BOT.

- Các quốc gia như: UAE, Ma Rốc không huy động nguồn vốn từ khu vực tư nhân để đầu tư CHK.

4. Đánh giá và đề xuất mô hình áp dụng cho Việt Nam

4.1. Đánh giá chung

Thứ nhất, KCHT CHK nằm trong hệ thống KCHT giao thông quốc gia, là nền tảng vật chất, có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Theo các mô hình chung trên thế giới, tài sản KCHT giao thông quốc gia hầu hết do Nhà nước nắm quyền sở hữu hoặc quyền định đoạt.

Thứ hai, qua nghiên cứu các mô hình sở hữu, quản lý, khai thác CHK trên thế giới, có thể thấy mô hình chủ đạo của các nước trên thế giới và được đánh giá tối ưu nhất là mô hình sở hữu, quản lý, khai thác CHK theo cụm (nhóm). Theo mô hình này, quyền sở hữu, quản lý, khai thác CHK trên toàn quốc được giao cho một tập đoàn chuyên trách thuộc sở hữu của Nhà nước hoặc Nhà nước nắm cổ phần chi phối, là đơn vị chịu trách nhiệm hoàn toàn về hiệu quả hoạt động, tài chính của doanh nghiệp và chủ động xây dựng kế hoạch vốn dài hạn để đầu tư, nâng cao hiệu quả khai thác và chất lượng dịch vụ, phát triển đồng bộ hệ thống mạng CHK. Hiện tại ở Việt Nam, ACV đang quản lý khai thác CHK theo mô hình này. Trên cơ sở lợi nhuận các CHK có sản lượng hành khách cao được chia sẻ để đầu tư, bảo trì KCHT tại các CHK nhỏ

hơn (nơi nguồn thu chưa đủ bù đắp chi phí) để thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội kết hợp với quốc phòng - an ninh.

Thứ ba, tương tự như hệ thống KCHT giao thông đường bộ, đường sắt..., CHK được xem là độc quyền tự nhiên. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều thừa nhận sự tồn tại của độc quyền nhà nước trong lĩnh vực liên quan đến lợi ích công cộng và an ninh quốc phòng. Nhà nước đảm bảo vai trò điều tiết, nắm giữ quyền sở hữu hoặc quyền định đoạt, cũng như quyền kiểm soát CHK.

Thứ tư, chi phí đầu tư KCHT CHK rất lớn, do vậy cần thiết phải huy động nguồn vốn xã hội để đầu tư. Theo đó, xu thế chủ đạo trong huy động nguồn lực xã hội đầu tư KCHT CHK trên thế giới là mô hình PPP. Chính phủ giữ quyền sở hữu/ kiểm soát các CHK lớn, trung chuyển, có đóng góp quan trọng cho nền kinh tế quốc gia. Ngoài ra, do KCHT CHK có vai trò quan trọng và nhạy cảm với an ninh quốc phòng nên việc thu hút nguồn lực xã hội đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài cần có lộ trình, thận trọng, hình thức đầu tư và đối tác tham gia đầu tư phù hợp.

Thứ năm, tùy thuộc vào thể chế chính trị mỗi quốc gia sẽ áp dụng mô hình sở hữu, kiểm soát phù hợp bao gồm cả thiết lập mối quan hệ giữa Nhà khai thác CHK - Chính phủ - Quân đội. Theo ICAO bất kể mô hình tổ chức là gì, Chính phủ vẫn phải chịu trách nhiệm cuối cùng về an toàn an ninh.

4.2. Đánh giá chi tiết và đề xuất

Tham khảo các mô hình của quốc tế nêu trên, để huy động thêm nguồn vốn từ khu vực tư nhân, Việt Nam có thể xem xét, áp dụng các mô hình sau:

- Đối với CHK mới: Áp dụng mô hình PPP. Mô hình này đã được Việt Nam áp dụng tại CHKQT Vân Đồn và đang được nghiên cứu áp dụng cho CHK Sa Pa và CHK Quảng Trị.

- Đối với CHK do ACV đang quản lý, khai thác: Xem xét 02 trường hợp sau:

a) Trường hợp 1 - Các công trình riêng lẻ như nhà ga hành khách... thuộc công trình thiết yếu của CHK:

Có thể áp dụng mô hình PPP đối với công trình riêng lẻ mới tại CHK như nhà ga hành khách, nhà ga hàng hóa... Hành lang pháp lý thực hiện là Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020.

Tuy nhiên, việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư các công trình riêng lẻ như nhà ga hành khách, nhà ga hàng hóa... có một số bất lợi vì nhà đầu tư được đầu tư các công trình có khả năng sinh lợi cao, trong khi Nhà nước và ACV vẫn phải đầu tư các công trình không khả năng sinh lợi để nâng cao năng lực và đảm bảo hoạt động của CHK như: đường cát hạ cánh, đường lăn, sân đỗ tàu bay và các công trình hạ tầng kỹ thuật khác. Điều này không những không làm giảm áp lực lên vốn ngân sách nhà nước mà còn trực tiếp ảnh hưởng đến hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước là ACV.

Do vậy, hạn chế việc huy động nguồn vốn xã hội đầu tư các công trình riêng lẻ thuộc công trình thiết yếu của CHK.

b) Trường hợp 2 – Toàn bộ các công trình tại CHK (trừ các công trình do VATM đầu tư):

Có thể áp dụng mô hình nhượng quyền đầu tư, khai thác toàn bộ các công trình tại CHK. Tuy nhiên cần hoàn chỉnh hành lang pháp lý để thực hiện. Cụ thể như sau:

- **Luật Quản lý, sử dụng tài sản công**

Theo Điều 84¹⁵, chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng là việc Nhà nước chuyển giao trong một thời gian nhất định quyền khai thác tài sản KCHT gắn với việc đầu tư nâng cấp, mở rộng tài sản theo hợp đồng để nhận một khoản tiền tương ứng. Việc chuyển nhượng áp dụng đối với tài sản KCHT hiện có đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư nâng cấp, mở rộng. Việc chuyển nhượng được thực hiện theo quy định của pháp luật về **đấu giá tài sản**. Thời hạn chuyển nhượng quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng được xác định cụ thể cho từng hợp đồng.

Theo Điều 95¹⁶, việc đầu tư xây dựng tài sản KCHT theo hình thức PPP được thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư, pháp luật về xây dựng, pháp luật về đấu thầu và pháp luật có liên quan. Trường hợp sử dụng tài sản KCHT hiện có để tham gia dự án thì phải được cơ quan, người có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật.

- **Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 16/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật quản lý, sử dụng tài sản công:**

Theo Điều 14, Bộ GTVT lập 01 bộ hồ sơ đề nghị sử dụng tài sản công hiện có để tham gia dự án đầu tư theo hình thức PPP trình Thủ tướng Chính phủ quyết định (*Nội dung chủ yếu của Quyết định gồm: a) Tên cơ quan có tài sản công tham gia dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư; Danh mục tài sản (chủng loại, số lượng, nguyên giá, giá trị còn lại); c) Trách nhiệm tổ chức thực hiện*). **Việc xác định giá trị quyền sử dụng đất trong nguyên giá tài sản được thực hiện theo quy định tại Nghị định này.** Quyết định của Thủ tướng Chính phủ là cơ sở để trình duyệt chủ trương đầu tư dự án và các bước tiếp theo để phê duyệt dự án. Việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo hình thức đối tác công - tư thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu thầu.

¹⁵ Điều 84 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 quy định về chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng như sau:

“1. Chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng là việc Nhà nước chuyển giao trong một thời gian nhất định quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng gắn với việc đầu tư nâng cấp, mở rộng tài sản theo hợp đồng để nhận một khoản tiền tương ứng. Tổ chức, cá nhân nhận chuyển nhượng có trách nhiệm đầu tư nâng cấp, mở rộng tài sản theo dự án được cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt; được thu phí, giá dịch vụ sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng và khoản thu khác liên quan đến việc cung cấp dịch vụ theo quy định của pháp luật.

2. Việc chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng áp dụng đối với tài sản kết cấu hạ tầng hiện có đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư nâng cấp, mở rộng.

3. Việc chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng được thực hiện theo quy định của pháp luật về đấu giá tài sản.

4. Thời hạn chuyển nhượng quyền khai thác tài sản kết cấu hạ tầng được xác định cụ thể cho từng hợp đồng.”

¹⁶ Điều 95 Luật Quản lý, sử dụng tài sản quy định về đầu tư xây dựng, quản lý, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng theo hình thức đối tác công tư như sau:

“1. Việc đầu tư xây dựng tài sản kết cấu hạ tầng theo hình thức đối tác công tư được thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư, pháp luật về xây dựng, pháp luật về đấu thầu và pháp luật có liên quan. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư xây dựng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng.

2. Trường hợp sử dụng tài sản kết cấu hạ tầng hiện có để tham gia dự án thì phải được cơ quan, người có thẩm quyền quyết định theo quy định của pháp luật.”

- **Luật Đầu tư theo phương thức PPP năm 2020:**

Theo Khoản 4 Điều 70¹⁷, vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng được sử dụng để hỗ trợ thực hiện dự án trong giai đoạn xây dựng nhằm gia tăng tính hiệu quả về tài chính cho dự án. Vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng được bố trí từ các nguồn vốn sau đây: a) Vốn đầu tư công theo quy định của pháp luật về đầu tư công; **b) Giá trị tài sản công theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.**

- **Nghị định số 28/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định cơ chế quản lý tài chính dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư.**

Theo khoản 2 Điều 7 về sử dụng tài sản công để hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng quy định: a) *Thẩm quyền, trình tự, thủ tục quyết định sử dụng tài sản công để hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công;* b) **Tài sản công hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng phải được thẩm định giá theo quy định của pháp luật về giá, pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.** Thời điểm phát hành chứng thư thẩm định giá để xác định giá trị giá tài sản công không quá 06 tháng tính đến thời điểm trình cấp có thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư dự án PPP.

Như vậy, pháp luật hiện hành còn một số bất cập sau:

(1) Chưa quy định rõ việc nhượng quyền đầu tư khai thác CHK thuộc hình thức “**Chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản KCHT gắn với việc đầu tư nâng cấp, mở rộng tài sản theo hợp đồng để nhận một khoản tiền tương ứng**” theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công hay thuộc hình thức “**Đầu tư theo phương thức PPP có sử dụng tài sản KCHT hiện có để tham gia dự án**” theo Luật Đầu tư theo phương thức PPP và Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

(2) Trường hợp chọn hình thức “**Chuyển nhượng có thời hạn quyền khai thác tài sản KCHT gắn với việc đầu tư nâng cấp, mở rộng tài sản theo hợp đồng để nhận một khoản tiền tương ứng**” thì quy định lựa chọn nhà đầu tư quy định của pháp luật về đấu giá tài sản là không phù hợp mà phải là thực hiện theo hình thức đấu thầu vì cần lựa chọn nhà đầu tư có năng lực thực hiện đầu tư và khai thác chứ không phải chọn người mua KCHT có giá cao nhất (Không phù hợp với thông lệ quốc tế).

(3) Trường hợp chọn hình thức “**Đầu tư theo phương thức PPP có sử dụng tài sản KCHT hiện có để tham gia dự án**” thì quy định lựa chọn nhà đầu tư quy định của pháp luật về đấu thầu là phù hợp. Tuy nhiên việc **xác định nguyên giá, giá trị còn**

¹⁷ Điều 70 Luật Đầu tư theo phương thức PPP quy định về vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng như sau:

“1. Vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng được sử dụng để hỗ trợ thực hiện dự án trong giai đoạn xây dựng nhằm gia tăng tính hiệu quả về tài chính cho dự án.

2. Tỷ lệ vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng trong dự án PPP được xác định trên cơ sở phương án tài chính sơ bộ tại báo cáo nghiên cứu tiền khả thi khi quyết định chủ trương đầu tư.

3. Tỷ lệ, giá trị vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng được thanh toán theo hợp đồng dự án PPP.

4. Vốn nhà nước hỗ trợ xây dựng công trình, hệ thống cơ sở hạ tầng được bố trí từ các nguồn vốn sau đây:

a) Vốn đầu tư công theo quy định của pháp luật về đầu tư công;

b) **Giá trị tài sản công theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công.**”

lại và giá trị quyền sử dụng đất trong nguyên giá tài sản (theo Điều Nghị định số 151/2017/NĐ-CP), **thẩm định giá kết cấu hạ tầng** theo quy định của pháp luật về giá (theo khoản 2 Điều 7 Nghị định số 28/2021/NĐ-CP) là rất khó, thậm trí không thực hiện được vì các CHK của Việt Nam được hình thành từ thời Pháp, Mỹ rồi được Việt Nam nâng cấp cải tạo nhiều lần từ những năm chiến tranh (đối với các CHK phía Bắc), từ năm 1975 (đối với các CHK phía Nam) đến nay. Thông lệ quốc tế phương án tài chính dự án PPP được xác định trên cơ sở doanh thu và chi phí. Theo đó: (i) Chi phí gồm: Chi phí đầu tư nâng cấp, mở rộng, chi phí bảo trì, vận hành khai thác KCHT... và các khoản nghĩa vụ phải nộp cho Nhà nước. (ii) Do thu trực tiếp từ khai thác KCHT được nhượng quyền đầu tư, khai thác và các doanh thu hợp pháp khác liên quan đến khai thác KCHT. Thông lệ quốc tế không tính giá trị tài sản KCHT hiện hữu trong phương án tài chính dự án PPP.

Ngoài ra, hiện tài sản KCHT tại các CHK do ACV quản lý, khai thác có cả tài sản của Nhà nước (đường cất hạ cánh, đường lăn...), có cả tài sản của ACV, thậm trí có cả tài sản của Bộ Quốc phòng nên cần phải tập hợp tài sản KCHT về cho một cơ quan sở hữu thì mới có thể tổ chức đấu thầu nhượng quyền đầu tư, khai thác.

Bộ GTVT đề xuất:

Trên cơ sở phân tích nêu trên, đề xuất mô hình huy động nguồn lực xã hội đầu tư KCHT CHK như sau:

- *Đối với CHK mới: Áp dụng mô hình PPP.*
- *Đối với CHK do ACV đang quản lý, khai thác: Áp dụng mô hình nhượng quyền đầu tư, khai thác CHK. Tuy nhiên cần phải nghiên cứu, điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công (Điều 84, Điều 95), Luật Đầu tư theo hình thức PPP (điểm b khoản 4 Điều 70) nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT. Trong đó, đề nghị không tính giá trị tài sản KCHT hiện hữu trong phương án tài chính dự án PPP cho phù hợp với thông lệ quốc tế.*

PHẦN VI

ĐỊNH HƯỚNG PHÂN CẤP QUẢN LÝ VÀ HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN XÃ HỘI ĐẦU TƯ KẾT CẤU HẠ TẦNG HÀNG KHÔNG

1. Quan điểm

Tuân thủ nguyên tắc bảo đảm an ninh, an toàn hàng không; vừa đáp ứng nhu cầu phát triển bền vững trong lĩnh vực hàng không, vừa đảm bảo quốc phòng - an ninh của đất nước. Đảm bảo doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước giữ quyền đầu tư, quản lý, khai thác các công trình hạ tầng kỹ thuật bảo đảm hoạt động bay. Không làm suy yếu vai trò chủ đạo và nguồn lực của thành phần kinh tế nhà nước giữ trong đầu tư, quản lý, khai thác hệ thống CHK trong toàn quốc.

Phân cấp quản lý phải bảo đảm Bộ GTVT quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với lĩnh vực hàng không; phát huy quyền tự chủ, chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc thực hiện quản lý và đầu tư phát triển CHK trên địa bàn theo quy định của pháp luật, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

Huy động nguồn vốn xã hội đầu tư, quản lý và khai thác KCHT CHK phải đảm bảo công khai, minh bạch, hài hòa lợi ích Nhà nước, người dân và nhà đầu tư; đảm bảo nhà đầu tư thực hiện đồng bộ các công trình mang tính thương mại, phi thương mại tại CHK và gắn trách nhiệm đầu tư với trách nhiệm quản lý, khai thác; đảm bảo quyền định đoạt của Nhà nước đối với KCHT CHK; tuân thủ các nguyên tắc về giá, phí hàng không của Chính phủ và ICAO.

2. Mục tiêu

2.1. Mục tiêu tổng quát

Từng bước phân cấp quản lý CHK cho chính quyền địa phương, huy động mọi nguồn lực nhằm giảm áp lực về nguồn vốn đầu tư của Nhà nước, doanh nghiệp nhà nước đối với đầu tư phát triển CHK, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế xã hội, đáp ứng quy hoạch và kế hoạch phát triển CHK.

Xây dựng hoàn thiện cơ chế, chính sách, hệ thống pháp luật về phân cấp quản lý CHK và nhượng quyền đầu tư, khai thác KCHT CHK.

2.2. Mục tiêu cụ thể

- Về phân cấp quản lý: (i) Xác định danh mục CHK và lộ trình phân cấp quản lý CHK; (ii) Năm 2023: Hoàn thành thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng.

- Về huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK: (i) Xác định danh mục dự án và lộ trình huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK; (ii) Năm 2023: Hoàn thành cơ chế, chính sách, hệ thống pháp luật về nhượng quyền đầu tư, khai thác KCHT CHK; (iii) Năm 2026: Hoàn thành thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ; (iii) Đến năm 2030: Nâng tỷ trọng huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK theo phương thức PPP, phương thức nhượng quyền đầu tư, khai thác và phương thức đầu tư trực tiếp tại các CHK của Việt Nam từ 20,5% lên 24,9%.

3. Định hướng phân cấp quản lý CHK cho chính quyền địa phương

3.1. Phân nhóm

Căn cứ tính chất đặc thù của 21 CHK do ACV đang quản lý, Bộ GTVT đề xuất phân thành 03 nhóm chính, làm cơ sở phân cấp quản lý cho các địa phương như sau:

- **Nhóm 1 - Các CHKQT quan trọng quốc gia, vùng** (gồm: Nội Bài, Đà Nẵng, Cam ranh, Tân Sơn Nhất, Phú Quốc, Long Thành): Đây là các CHKQT lớn, có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, phát triển vùng.

- **Nhóm 2 - Các CHK đang hoạt động hỗn hợp HKDD và quân sự với vai trò quân sự quan trọng** (gồm: Thọ Xuân, Chu Lai, Phù Cát, Tuy Hòa): Đây là các CHK có hoạt động quân sự chiến lược của lực lượng Không quân Việt Nam. Tại đây triển khai song song hoạt động khai thác HKDD và quân sự, huấn luyện quân sự. Tài sản KCHT CHK (đường cất hạ cánh, đường lăn...) của các CHK này do Bộ Quốc phòng quản lý, không thuộc thẩm quyền của Bộ GTVT.

- **Nhóm 3 - Các CHK còn lại** (gồm: Điện Biên, Nà Sản, Cát Bi, Vinh, Phú Bài, Đồng Hới, Pleiku, Buôn Ma Thuột, Liên Khương, Cần Thơ, Rạch Giá, Cà Mau và Côn Đảo).

3.2. Định hướng

Trên cơ sở phân nhóm CHK như trên, Bộ GTVT đề xuất phân cấp quản lý các CHK như sau:

- **Nhóm 1:** Chính phủ (thông qua Bộ GTVT và Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp) tiếp tục sở hữu các CHK và giao cho doanh nghiệp nhà nước là ACV quản lý, khai thác và huy động nguồn lực để đầu tư.

- **Nhóm 2:** Chính phủ (thông qua Bộ GTVT, Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Bộ Quốc phòng) tiếp tục sở hữu các CHK và giao cho doanh nghiệp nhà nước là ACV quản lý, khai thác và huy động nguồn lực để đầu tư.

- **Nhóm 3:** Phân cấp cho UBND các tỉnh quản lý các CHK thông qua việc chuyển quyền sử dụng đất đai, quyền sở hữu các công trình tại các CHK từ cơ quan trung ương cho UBND các tỉnh có CHK trên địa bàn nhằm phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, khai thác tối đa tiềm năng, lợi thế, nguồn lực của các địa phương để đầu tư phát triển các CHK.

3.3. Cách thức và các bước thực hiện

Đây là việc mới, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam chưa quy định, nên thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ là “*Những việc chưa có quy định hoặc vượt quá quy định thì mạnh dạn đề xuất làm thí điểm, vừa làm vừa rút kinh nghiệm, mở rộng dần, thực hiện từng bước chắc chắn, không cầu toàn, không nóng vội*”, Bộ GTVT đề xuất thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng, với lý do như sau:

- **Thứ nhất:** CHKQT Cát Bi hiện nay chưa hoạt động có lãi nhưng có tiềm năng phát triển rất tốt, phục vụ thiết thực đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của thành phố Hải Phòng.

- **Thứ hai:** Thành phố Hải Phòng có tiềm năng kinh tế để hỗ trợ đầu tư phát triển CHKQT Cát Bi.

- *Thứ ba:* Thành phố Hải Phòng đã có kinh nghiệm hỗ trợ xây dựng đường cát hạ cánh, đường lăn.

Các bước thực hiện:

- *Bước 1:* Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp chỉ đạo ACV thành lập Công ty con quản lý CHKQT Cát Bi và thực hiện hạch toán độc lập.

- *Bước 2:* Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và ACV chuyên đại diện chủ sở hữu Công ty quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng; đồng thời Bộ GTVT chuyển giao tài sản khu bay (đường cát hạ cánh cũ, đường lăn...) cho UBND thành phố Hải Phòng.

- Song song với các quá trình trên, Bộ Quốc phòng thực hiện thủ tục chuyển giao đất được quy hoạch cho HKDD và đất dùng chung cho UBND Tp. Hải Phòng.

4. Định hướng huy động nguồn lực xã hội đầu tư KCHT CHK

4.1 Phân nhóm

Căn cứ tính chất đặc thù của từng CHK, 28 CHK được phân thành 4 nhóm chính, làm cơ sở định hướng huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK như sau:

Nhóm 1 - Các CHKQT quan trọng của quốc gia (gồm: Nội Bài, Đà Nẵng, Cam Ranh, Long Thành, Tân Sơn Nhất): Đây là các CHKQT đóng vai trò gom hành khách, hàng hóa để kết nối với mạng đường bay nội địa và quốc tế; là các CHKQT lớn, có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, đảm bảo an ninh quốc phòng đất nước.

Nhóm 2 - Các CHK đang hoạt động hỗn hợp HKDD và quân sự với vai trò quân sự quan trọng (gồm: Thọ Xuân, Chu Lai, Phù Cát, Tuy Hòa): Đây là các CHK có hoạt động quân sự chiến lược của lực lượng Không quân Việt Nam. Tại đây triển khai song song hoạt động khai thác HKDD và quân sự, huấn luyện quân sự. Tài sản KCHT CHK (đường cát hạ cánh, đường lăn...) của các CHK này do Bộ Quốc phòng quản lý, không thuộc thẩm quyền của Bộ GTVT.

Nhóm 3 - Các CHK còn lại (gồm: Điện Biên, Nà Sản, Cát Bi, Vinh, Phú Bài, Đồng Hới, Pleiku, Buôn Ma Thuột, Liên Khương, Cần Thơ, Rạch Giá, Cà Mau và Côn Đảo).

Nhóm 4 - Các CHK mới: Sa Pa, Quảng Trị, Lai Châu.

4.2 Định hướng

Trên cơ sở phân nhóm CHK như trên, Bộ GTVT đề xuất Định hướng huy động nguồn vốn xã hội đầu tư tại các CHK như sau:

- **Nhóm 1, 2:** Không huy động nguồn vốn xã hội đầu tư các công trình thiết yếu tại các CHK, ACV quản lý, khai thác và huy động nguồn lực để đầu tư. Huy động nguồn vốn xã hội đầu tư **các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không** theo hình thức đầu tư trực tiếp.

- **Nhóm 3:** Huy động nguồn vốn xã hội để đầu tư. Hình thức đầu tư là nhượng quyền đầu tư, khai thác.

- **Nhóm 4:** Huy động nguồn vốn xã hội đầu tư theo phương thức PPP.

4.3 Cách thức và các bước thực hiện

- **Nhóm 1, 2:** Triển khai thực hiện ngay sau khi Bộ GTVT ban hành Thông tư hướng dẫn đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không. Thời gian ban hành Thông tư trong năm 2021.

- **Đối với nhóm 3:**

Để áp dụng mô hình nhượng quyền đầu tư, khai thác các công trình thiết yếu của CHK cần phải cần phải nghiên cứu, điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công (Điều 84, Điều 95), Luật Đầu tư theo hình thức PPP (điểm b khoản 4 Điều 70) nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT. Sau khi hoàn thiện quy định pháp luật này, Bộ GTVT đề xuất thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ, với lý do như sau:

+ **Thứ nhất:** CHKQT Cần Thơ có tiềm năng phát triển, nhưng đến nay vẫn chưa phát huy hiệu quả nên cần phải có phương thức quản trị mới, hiện đại, năng động để có thể hấp dẫn hành khách đi và đến CHKQT Cần Thơ, chia sẻ cho CHKQT Tân Sơn Nhất, phục vụ phát triển kinh tế, xã hội khu vực đồng bằng sông Cửu Long;

+ **Thứ hai:** Thành phố Cần Thơ định hướng quy hoạch, phát triển Khu Kinh tế hàng không logistics đa ngành nghề cấp quốc gia, trong đó có phát triển trung tâm logistics hàng không. Do đó cần có cơ chế quản trị CHKQT Cần Thơ năng động, thích ứng với thị trường để phối hợp với Thành phố Cần Thơ phát triển trung tâm logistics hàng không.

+ **Thứ ba:** CHKQT Cần Thơ đã được đầu tư cơ sở hạ tầng tương đối tốt, nhà đầu tư không bị gánh nặng lớn trong việc đầu tư phát triển hạ tầng, chủ yếu sẽ tập trung vào nâng cao năng lực quản trị, chỉ cần đầu tư vào những công trình dịch vụ nhằm nâng cao chất lượng dịch vụ và các công trình có giá trị gia tăng cao.

Các bước thực hiện:

+ **Bước 1:** Điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Đầu tư theo hình thức PPP để quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT.

+ **Bước 2:** Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp chỉ đạo ACV thành lập Công ty con quản lý CHKQT Cần Thơ và thực hiện hạch toán độc lập.

+ **Bước 3:** Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và ACV chuyển đại diện chủ sở hữu Công ty quản lý CHKQT Cần Thơ cho Bộ GTVT.

+ **Bước 4:** Bộ GTVT tổ chức xây dựng phương án sử dụng KCHT CHK hiện có để tham gia dự án đầu tư theo hình thức PPP, trình cấp Thủ tướng Chính phủ quyết định để tổ chức đấu thầu nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ theo quy định của pháp luật.

+ Song song với các quá trình trên, UBND Tp. Cần Thơ thực hiện thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được quy hoạch cho HKDD và đất dùng chung cho Cảng vụ hàng không miền Nam.

- **Đối với nhóm 4:** Triển khai công bố danh mục kêu gọi đầu tư theo nhu cầu phát triển của các CHK.

PHẦN VII

GIẢI PHÁP VÀ TỔ CHỨC THỰC HIỆN

1. Giải pháp thực hiện

1.1. Đối với phân cấp quản lý CHK

Theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ, để triển khai được công tác phân cấp quản lý CHK từ trung ương cho UBND cấp tỉnh cần nghiên cứu sửa đổi Luật Hàng không dân dụng Việt Nam (Khoản 4 Điều 8¹⁸; Khoản 1 và khoản 2 Điều 9¹⁹) theo hướng bổ sung quy định UBND cấp tỉnh, thành phố có đủ điều kiện và năng lực được Chính phủ phân cấp quản lý CHK nằm trên địa bàn tỉnh, thành phố.

1.2. Đối với huy động nguồn vốn xã hội đầu tư KCHT CHK

- *Đối với CHK mới:* Giao UBND các tỉnh có quy hoạch CHK mới là cơ quan có thẩm quyền đầu tư theo phương thức PPP và chủ động huy động, cân đối nguồn lực và tổ chức thực hiện đầu tư.

- *Đối với CHK do ACV đang quản lý, khai thác*

+ Nghiên cứu, điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công (Điều 84, Điều 95), Luật Đầu tư theo hình thức PPP (điểm b khoản 4 Điều 70) nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT. Trong đó, đề nghị không tính giá trị tài sản KCHT hiện hữu trong phương án tài chính dự án PPP cho phù hợp với thông lệ quốc tế.

+ Xây dựng và ban hành quy định về lựa chọn nhà đầu tư đối với công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không tại CHK;

1.3. Các giải pháp phục vụ đầu tư phát triển KCHT CHK

- *Về quản lý, khai thác, sở hữu tài sản:*

+ Sớm chuyển giao công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay hiện đang do UBND tỉnh Khánh Hòa quản lý sang cho Bộ GTVT quản lý, khai thác.

+ Nghiên cứu phương án giao tặng tài sản nhà nước (công trình đường cất hạ cánh, đường lăn và một số công trình thuộc sân bay) cho ACV.

- *Về quản lý, sử dụng đất đai:*

+ Khẩn trương hoàn thành công tác đo đạc, phân định ranh giới đất HKDD và quân sự theo thực trạng và quy hoạch.

+ Sớm hoàn thành công tác cấp GCNQSDĐ cho các Cảng vụ hàng không làm cơ sở giao đất, cho thuê đất.

+ Sớm triển khai công tác điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, sắp xếp tài sản nhà đất quốc phòng giai đoạn 2021-2025 tại các CHK theo quy

¹⁸ Khoản 4 Điều 8 quy định nội dung quản lý nhà nước về hàng không dân dụng như sau: “Quy hoạch, quản lý việc đầu tư xây dựng, tổ chức khai thác cảng hàng không, sân bay; quản lý việc sử dụng đất tại cảng hàng không, sân bay”.

¹⁹ Khoản 1 và khoản 2 Điều 9 quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về hàng không dân dụng như sau: “Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hàng không dân dụng. Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hàng không dân dụng”.

hoạch các CHK đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trước mắt, ưu tiên cho các dự án cấp bách đang chuẩn bị triển khai xây dựng, đáp ứng nhu cầu khai thác.

- Về đầu tư phát triển:

+ Xây dựng cơ chế để có thể xây dựng công trình KCHT CHK, công trình bảo đảm hoạt động bay phục vụ dùng chung HKDD và quân sự trên đất do quốc phòng quản lý.

+ Nghiên cứu phương án chuyển vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tại ACV từ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về lại Bộ GTVT.

2. Tổ chức thực hiện

2.1. Bộ Giao thông vận tải

- Chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan nghiên cứu sửa đổi Luật Hàng không dân dụng Việt Nam theo hướng bổ sung quy định UBND cấp tỉnh, thành phố có đủ điều kiện và năng lực được Chính phủ phân cấp quản lý CHK nằm trên địa bàn tỉnh, thành phố.

- Chủ trì, phối hợp với Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và các Bộ, ngành, các địa phương tổ chức triển khai thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng và thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ.

- Khẩn trương xây dựng và ban hành Thông tư về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư “*Các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không*” theo quy định tại Nghị định số 25/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư và Nghị định số 05/2021/NĐ-CP ngày 25/01/2021 của Chính phủ về quản lý, khai thác CHK, SB.

- Chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng khẩn trương hoàn thành công tác đo đạc, phân định ranh giới đất hàng không dân dụng và đất quốc phòng theo thực trạng đất hàng không dân dụng quản lý và theo quy hoạch được duyệt.

- Chủ trì, phối hợp với Bộ Quốc phòng và các cơ quan liên quan xây dựng cơ chế cho phép đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng CHK, công trình bảo đảm hoạt động bay, phục vụ dùng chung hàng không dân dụng và quân sự trên đất do quốc phòng quản lý.

- Chủ trì, phối hợp với Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp nghiên cứu phương án giao tăng tài sản nhà nước tại khu bay cho ACV; phương án chuyển vai trò chủ sở hữu của ACV từ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về Bộ GTVT.

2.2. Bộ Quốc phòng

- Chủ trì, phối hợp với Bộ GTVT và các cơ quan liên quan sớm triển khai công tác điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất quốc phòng, sắp xếp tài sản nhà đất quốc phòng giai đoạn 2021-2025 tại các CHK theo quy hoạch các CHK đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trước mắt, giai đoạn 2021-2025 ưu tiên cho các dự án cấp bách đang chuẩn bị triển khai xây dựng đáp ứng nhu cầu khai thác.

- Phối hợp, hỗ trợ Bộ GTVT khẩn trương hoàn thành công tác đo đạc, phân định ranh giới đất hàng không dân dụng và đất quốc phòng theo thực trạng đất hàng không dân dụng quản lý và theo quy hoạch được duyệt.

- Phối hợp với Bộ GTVT và các cơ quan liên quan xây dựng cơ chế cho phép đầu tư các công trình kết cấu hạ tầng CHK, công trình bảo đảm hoạt động bay, phục vụ dùng chung hàng không dân dụng và quân sự trên đất do quốc phòng quản lý.

2.3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính và các cơ quan liên quan tham mưu cho Chính phủ đề xuất Quốc hội xem xét điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Đầu tư theo hình thức PPP nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT để có thể huy động nguồn vốn của xã hội đầu tư KCHT nói chung và KCHT CHK nói riêng.

2.4. Bộ Tài chính

Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan liên quan tham mưu cho Chính phủ đề xuất Quốc hội xem xét điều chỉnh, bổ sung Luật Quản lý sử dụng tài sản công, Luật Đầu tư theo hình thức PPP nhằm quy định rõ hình thức đầu tư, cách thức lựa chọn nhà đầu tư nhượng quyền đầu tư, khai thác tài sản KCHT để có thể huy động nguồn vốn của xã hội đầu tư KCHT nói chung và KCHT CHK nói riêng. Đặc biệt là việc xử lý tài sản, đất đai liên quan đến các công trình thuộc các cơ quan, tổ chức khác nhau sở hữu.

2.5. Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

- Phối hợp với Bộ GTVT và các Bộ, ngành và các địa phương thực hiện các thủ tục thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng và thí điểm nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ.

- Phối hợp với Bộ GTVT nghiên cứu phương án giao tặng tài sản nhà nước **tại khu bay** cho ACV; phương án chuyển vai trò chủ sở hữu của ACV từ Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về Bộ GTVT.

2.6. Các địa phương có cảng hàng không

- UBND thành phố Hải Phòng phối hợp với Bộ GTVT tổ chức triển khai thí điểm phân cấp quản lý CHKQT Cát Bi cho UBND thành phố Hải Phòng.

- UBND các tỉnh có CHK khẩn trương cấp GCNQSDĐ tại CHK trên cơ sở đề nghị Cảng vụ hàng không đúng quy định của pháp luật; kịp thời ban hành giá thuê đất tại CHK để Cảng vụ hàng không có cơ sở giao đất, cho thuê đất.

- Đối với các địa phương có CHK mới: Chủ động nghiên cứu, đề xuất và cân đối, huy động nguồn lực triển khai đầu tư các CHK mới theo phương thức PPP.

PHỤ LỤC
DANH MỤC DỰ ÁN HUY ĐỘNG NGUỒN VỐN XÃ HỘI

TT	Tên dự án	Phương thức thực hiện	Sơ bộ TMĐT (tỷ đồng)	Thời gian thực hiện	Cơ quan nhà nước có thẩm quyền
1	Dự án xây dựng CHK Sa Pa	PPP	4.200	2022-2026	UBND tỉnh Lào Cai
2	Dự án xây dựng CHK Quảng Trị	PPP	3.800	2022-2026	UBND tỉnh Quảng Trị
3	Dự án xây dựng CHK Lai Châu	PPP	4.000	2026-2030	UBND tỉnh Lai Châu
4	Dự án nhượng quyền đầu tư, khai thác CHKQT Cần Thơ	Nhượng quyền	1.475	2022-2026	Bộ GTVT
5	Các công trình dịch vụ chuyên ngành hàng không tại 21 CHK do ACV đang khai thác và CHKQT Long Thành.	Đầu tư trực tiếp	76.500	2022-2030	Bộ GTVT /Cục HKVN
	Tổng cộng		89.975		