

TS. Cao Tấn Huy
Trường Đại học Tài chính – Marketing

(Quanlynhanuoc.vn) – Trên cơ sở tổng hợp các nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm, bài viết xây dựng một khung phân tích theo hướng cơ chế, trong đó hiệu quả đầu tư công được giải thích thông qua bốn nhóm rào cản chính, gồm: rào cản thể chế và pháp lý, giải phóng mặt bằng, tài chính, giải ngân, năng lực quản lý và thực thi dự án. Các rào cản này không tồn tại độc lập mà tương tác và khuếch đại lẫn nhau trong suốt vòng đời dự án, qua đó tạo ra sự khác biệt về kết quả triển khai. Trong đó, thể chế định hình môi trường vận hành, giải phóng mặt bằng ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ, tài chính phản ánh khả năng triển khai thực tế, còn năng lực thực thi quyết định hiệu quả chuyển hóa nguồn lực đầu vào. Nghiên cứu phát triển một khung phân tích tích hợp và cung cấp hàm ý chính sách nhằm nâng cao hiệu quả đầu tư công trong bối cảnh Việt Nam.

Từ khóa: Đầu tư công; hiệu quả đầu tư công; rào cản thực thi; năng lực hấp thụ; quản lý dự án; Việt Nam

Abstract: Based on a synthesis of theoretical and empirical studies, this paper develops a mechanism-based analytical framework in which the effectiveness of public investment is explained through four main groups of barriers: institutional and legal barriers; land acquisition; financing; and project management and implementation capacity. These barriers do not exist in isolation but interact and amplify one another throughout the project lifecycle, thereby creating differences in implementation outcomes. Specifically, the institutional framework shapes the operational environment; land acquisition directly affects progress; finance reflects actual implementation capacity; and implementation capacity determines the effectiveness of converting input resources. The study develops an integrated analytical framework and provides policy implications to enhance the effectiveness of public investment in the Vietnamese context.

Keywords: Public investment; investment efficiency; implementation barriers; absorptive capacity; project management; Vietnam

1. Đặt vấn đề

Đầu tư công được xem là một trong những công cụ chính sách quan trọng nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển cơ sở hạ tầng và cải thiện phúc lợi xã hội. Theo Gaspar và cộng sự (2019), nhu cầu đầu tư tại các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển được ước tính vào khoảng 2,5 nghìn tỷ USD và mức chi tiêu bổ sung trung bình có thể lên tới 15% GDP tại các quốc gia nghèo hơn. Việc gia

tăng đầu tư công là cần thiết để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế dài hạn và đạt được các Mục tiêu Phát triển bền vững, đồng thời cũng có thể hỗ trợ phục hồi kinh tế trong ngắn hạn thông qua tạo việc làm và kích thích tăng trưởng (International Monetary Fund, 2020).

Mặc dù vai trò tích cực của đầu tư công đã được ghi nhận rộng rãi, hiệu quả thực tế của các dự án đầu tư công vẫn còn là vấn đề gây tranh luận, với nhiều bằng chứng cho thấy sự tồn tại đồng thời của các kết quả tích cực ở cấp độ vĩ mô như góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và những hạn chế đáng kể ở cấp độ dự án thể hiện qua việc nhiều dự án lại đối mặt với tình trạng chậm tiến độ, vượt chi phí và không đạt được mục tiêu kỳ vọng, phản ánh sự tồn tại của các rào cản mang tính hệ thống trong quá trình triển khai (Espinoza & Presbitero, 2022). Trong lĩnh vực quản lý dự án, khái niệm thành công của dự án đã chuyển từ cách tiếp cận truyền thống dựa trên ba tiêu chí: chi phí, thời gian và chất lượng sang cách tiếp cận đa chiều, bao gồm cả mức độ đạt được mục tiêu, tác động dài hạn và giá trị đối với các bên liên quan (Volden & Welde, 2022). Cách tiếp cận này phù hợp với các dự án đầu tư công, nơi mà hiệu quả không chỉ được đánh giá thông qua kết quả tài chính mà còn qua các tác động kinh tế – xã hội rộng lớn hơn. Tuy nhiên, việc đạt được thành công đa chiều này phụ thuộc nhiều vào các yếu tố thể chế, năng lực quản trị và điều kiện triển khai dự án.

Các nghiên cứu thực nghiệm gần đây cho thấy, hiệu quả của dự án đầu tư công chịu ảnh hưởng mạnh mẽ bởi các yếu tố liên quan đến thể chế và năng lực thực thi. Espinoza và Presbitero (2022) chỉ ra rằng, tình trạng chậm trễ trong các dự án đầu tư công thường bắt nguồn từ chất lượng chuẩn bị dự án kém, hạn chế về năng lực hấp thụ và các ràng buộc thể chế. Đồng thời, các yếu tố quản trị như năng lực lãnh đạo, khả năng phối hợp và năng lực đội ngũ cũng đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định kết quả dự án (Khan và cộng sự, 2023). Bên cạnh đó, trong bối cảnh các nền kinh tế mới nổi, các rào cản về chuyển đổi số, năng lực công nghệ và môi trường thể chế cũng được ghi nhận là những yếu tố làm suy giảm hiệu quả thực thi dự án (Van Tam và cộng sự, 2024).

Mặc dù văn liệu quốc tế đã cung cấp nhiều bằng chứng về các yếu tố ảnh hưởng đến thành công của dự án công, các nghiên cứu hiện nay vẫn tồn tại một số hạn chế quan trọng. *Thứ nhất*, phần lớn các nghiên cứu tập trung vào một nhóm yếu tố riêng lẻ, chẳng hạn như thể chế, tài chính hoặc quản lý dự án, mà chưa xem xét đầy đủ sự tương tác giữa các nhóm rào cản. *Thứ hai*, có sự phân tách rõ rệt giữa các nghiên cứu ở cấp độ vĩ mô (đầu tư công và tăng trưởng kinh tế) và cấp độ vi mô (quản lý dự án), dẫn đến thiếu một khung phân tích tích hợp. *Thứ ba*, các bằng chứng thực nghiệm trong bối cảnh các nền kinh tế mới nổi, đặc biệt là Việt Nam, vẫn còn hạn chế và chưa nhất quán.

Xuất phát từ những khoảng trống nêu trên, nghiên cứu này nhằm mục tiêu tổng hợp và phân tích một cách có hệ thống các thách thức và rào cản ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công, đồng thời xây dựng một khung phân tích tích hợp kết

nối giữa các yếu tố thể chế, năng lực quản trị và điều kiện triển khai dự án trong bối cảnh Việt Nam. Cụ thể, nghiên cứu tập trung trả lời hai câu hỏi chính: (1) Các rào cản chủ yếu nào đang ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công. (2) Các rào cản này tác động đến hiệu quả dự án thông qua những cơ chế nào.

Nghiên cứu góp phần tích hợp các dòng nghiên cứu phân tán trước đây thành một khung phân tích thống nhất, kết nối giữa cấp độ thể chế và cấp độ dự án; cung cấp bằng chứng tổng hợp về các rào cản đặc thù trong bối cảnh Việt Nam, qua đó làm rõ vai trò của các yếu tố như giải phóng mặt bằng, thủ tục pháp lý và năng lực quản lý dự án.

2. Cơ sở lý thuyết

Hiệu quả đầu tư công là một khái niệm phức hợp, không đồng nhất với quy mô chi tiêu công, giải ngân hay mức tăng trưởng kinh tế trong ngắn hạn. Ở cấp độ dự án, hiệu quả dự án đầu tư công phản ánh khả năng chuyển hóa nguồn lực công thành các kết quả đầu ra và kết quả cuối cùng phù hợp với mục tiêu phát triển, thông qua việc kiểm soát tiến độ, chi phí, chất lượng và mức độ đạt mục tiêu của dự án (Espinoza và Presbitero, 2022). Lược khảo các nghiên cứu trước cho thấy tồn tại một nghịch lý đáng chú ý: trong khi các nghiên cứu ở cấp độ vĩ mô thường ghi nhận tác động tích cực của đầu tư công đối với tăng trưởng kinh tế thì bằng chứng ở cấp độ dự án lại cho thấy hiệu quả thực hiện còn hạn chế, với tỷ lệ chậm tiến độ và đội vốn ở mức cao, phản ánh những điểm yếu dai dẳng trong năng lực thực thi và quản lý dự án (Espinoza & Presbitero, 2022).

Từ góc độ lý thuyết thể chế, hiệu quả đầu tư công phụ thuộc nhiều vào chất lượng của khung pháp lý, tính nhất quán của chính sách, mức độ minh bạch của thủ tục và năng lực phối hợp của bộ máy thực thi. Khi thể chế không rõ ràng hoặc phân mảnh, dự án đầu tư công không chỉ đối mặt với chi phí giao dịch cao hơn mà còn bị kéo dài ở các giai đoạn chuẩn bị, phê duyệt, giải ngân và giám sát. Kết quả nghiên cứu thực nghiệm từ một số nghiên cứu cho thấy nhóm rào cản pháp lý – quá nhiều thủ tục hành chính xuất hiện lặp lại trong nhiều bối cảnh khác nhau, từ dự án phát triển đô thị, dự án giao thông đến PPP/BOT (Presbitero, 2016). Likhitrungsilp và cộng sự (2018) thừa nhận rằng ở giai đoạn chuẩn bị đầu tư các dự án giao thông PPP tại Việt Nam, những vấn đề như nghiên cứu khả thi không đầy đủ, thay đổi luật pháp, can thiệp của chính phủ và thiếu minh bạch trong đấu thầu là các trở ngại nổi bật. Dong (2009) còn đi xa hơn khi cho rằng sự thiếu hoàn thiện của khung PPP, cùng với thị trường tài chính non trẻ, là nguyên nhân sâu xa khiến sự tham gia của khu vực tư nhân ở Việt Nam giảm sút so với nhiều quốc gia châu Á khác trong các dự án hạ tầng. Những bằng chứng này gợi ý rằng thể chế không chỉ là yếu tố “bối cảnh” bên ngoài dự án mà còn là một biến số nền tảng định hình cách dự án được thiết kế, lựa chọn, tài trợ và thực hiện.

Từ góc độ tiếp cận dựa trên lý thuyết năng lực hấp thụ, theo Cohen và Levinthal (1990), hiệu quả đầu tư công phụ thuộc vào việc tổ chức trong việc tiếp

nhận và khai thác hiệu quả các nguồn lực bên ngoài, được định nghĩa như là một quá trình bao gồm tiếp nhận, đồng hóa, chuyển hóa và khai thác tri thức (Zahra và George, 2002). Trong bối cảnh đầu tư công, khái niệm này được vận dụng để giải thích khả năng của nền kinh tế và hệ thống quản lý dự án trong việc chuyển hóa nguồn vốn đầu tư thành kết quả thực tế.

Theo hướng tiếp cận này, quy mô đầu tư công tự thân không bảo đảm hiệu quả; ngược lại, khi tốc độ mở rộng đầu tư vượt quá năng lực chuẩn bị dự án, năng lực thẩm định, năng lực quản lý danh mục dự án và năng lực giám sát, hiệu quả biên của đầu tư có thể suy giảm. Kết quả tổng quan các nghiên cứu trước liên quan cho thấy, nhận định này được hỗ trợ bởi bằng chứng thực nghiệm. Gurara và cộng sự (2020) thực hiện khảo sát 3.322 dự án đường bộ tại các nước đang phát triển, phát hiện mối quan hệ phi tuyến hình chữ U giữa mức đầu tư công và chi phí đơn vị dự án, với ngưỡng chi phí biên tăng mạnh ở điểm tiệm cận mức chi đầu tư phát triển khoảng 10% GDP, và thấp hơn, gần 7% GDP, ở các nước có hiệu quả đầu tư thấp. Presbitero (2016) cũng cho thấy các dự án được triển khai trong giai đoạn mở rộng đầu tư công có xác suất thành công thấp hơn.

Trong bối cảnh Việt Nam, Dubovik và cộng sự (2025) cho rằng, nếu tỷ lệ đầu tư công vượt ngưỡng khoảng 8,532% GDP, hiệu ứng lần át đối với đầu tư tư nhân có thể xuất hiện, đặc biệt khi đầu tư công vượt quá năng lực hấp thụ của nền kinh tế hoặc được phân bổ kém hiệu quả. Kết quả này hàm ý là hiệu quả đầu tư công không chỉ bị chi phối bởi lượng vốn đầu tư mà còn bởi “hệ thống có đủ năng lực hấp thụ lượng vốn đó hay không” và “danh mục dự án có được lựa chọn, sắp xếp và triển khai trong giới hạn quản trị cho phép hay không”. Những rào cản như chậm giải phóng mặt bằng, hạn chế thể chế, chậm giải ngân và năng lực quản lý yếu có thể được xem là các biểu hiện cụ thể của hạn chế về năng lực hấp thụ, qua đó làm suy giảm hiệu quả đầu tư công. Do đó, lý thuyết năng lực hấp thụ cung cấp một khung phân tích phù hợp để giải thích mối quan hệ giữa các rào cản và hiệu quả dự án.

Trong khi lý thuyết thể chế và năng lực hấp thụ giải thích tốt cấp độ chính sách, lý thuyết quản lý dự án giúp làm rõ cơ chế ở cấp độ thực thi. Dòng nghiên cứu về các yếu tố thành công then chốt cho rằng hiệu quả dự án đầu tư công phụ thuộc vào chất lượng chuẩn bị, năng lực của ban quản lý dự án, năng lực nhà thầu, mức độ phối hợp giữa các bên liên quan, năng lực kiểm soát chất lượng và khả năng xử lý rủi ro trong quá trình triển khai.

Các bằng chứng thực nghiệm cho thấy sự hội tụ khá mạnh của các yếu tố này. Anh và cộng sự (2023) xác định sáu nhóm yếu tố gây chậm trễ trong các dự án phát triển đô thị tại Việt Nam, gồm chính sách, thiết kế, hợp tác, thực hiện, tài chính và yếu tố khách quan; trong đó các yếu tố khách quan, tài chính và thực hiện có hệ số tác động lớn hơn. Amir (2017) đã nghiên cứu về hệ thống quản lý đầu tư công tại Bangladesh, nhấn mạnh những điểm yếu ở khâu sàng lọc, thẩm định, chuẩn bị, phân bổ vốn và chất lượng kiểm toán thấp như những nguyên nhân

căn bản làm suy giảm hiệu quả thực thi dự án. Tại Kenya, Nguri và cộng sự (2025) cho thấy đội vốn và chậm tiến độ của các dự án đầu tư công gắn chặt với các yếu tố như tỷ lệ giải ngân, sự chấp nhận của cộng đồng, ảnh hưởng chính trị và các rủi ro từ môi trường bên ngoài.

Trong bối cảnh Việt Nam, rào cản được nhấn mạnh nhất từ kết quả của các nghiên cứu là giải phóng mặt bằng và thu hồi đất đai. Yếu tố này không chỉ liên quan đến biến số về chính sách và thực thi mà thực chất là nơi giao cắt giữa thể chế, tài chính, quản trị địa phương, quan hệ cộng đồng và năng lực phối hợp liên cơ quan. Nguyen và cộng sự (2017) xếp “thu hồi đất đai kịp thời và bồi thường phù hợp” là yếu tố thành công quan trọng nhất trong các dự án cơ sở hạ tầng PPP tại Việt Nam, quan trọng hơn cả năng lực tài chính của khu vực tư nhân và quản lý dự án hiệu quả. Tương tự, Le Dinh và Phu (2020) xác nhận “vấn đề thu hồi đất đai và bồi thường” là rủi ro số một trong các dự án BOT giao thông tại Việt Nam, theo sau là vị trí trạm thu phí không phù hợp, phản đối của công chúng đối với việc trả phí, mức phí cao và thiếu dòng tiền. Khanh (2025) xác định năm thành phần cốt lõi của việc chậm giải phóng mặt bằng, gồm thực thi thu hồi đất không đầy đủ, quy trình giải phóng kéo dài, chính sách bồi thường mất cân bằng, quy định không rõ ràng và mật độ dân số cao.

Kết quả tổng quan lý thuyết và thực nghiệm liên quan đến hiệu quả đầu tư công tại các thị trường mới nổi, trọng tâm là Việt Nam, mở ra ba luận điểm chính. Thứ nhất, hiệu quả đầu tư công là kết quả của một cấu trúc đa tầng, trong đó yếu tố thể chế định hình môi trường vận hành, năng lực hấp thụ quyết định giới hạn hiệu quả của việc mở rộng đầu tư, còn năng lực quản lý dự án quyết định khả năng chuyển hóa nguồn lực thành kết quả cụ thể. Thứ hai, các rào cản không tồn tại biệt lập mà tương tác với nhau. Rào cản pháp lý có thể làm chậm giải ngân; chậm giải ngân lại làm suy yếu năng lực thực thi; năng lực thực thi yếu khiến các vướng mắc về giải phóng mặt bằng trở nên nghiêm trọng hơn; giải phóng mặt bằng chậm lại tiếp tục làm gia tăng chi phí và kéo dài tiến độ. Thứ ba, hiệu quả đầu tư công có tính điều kiện cao, phụ thuộc vào chất lượng thể chế địa phương, quy mô dự án, loại hình dự án và mức độ trưởng thành của hệ thống quản lý đầu tư công.

3. Phát triển khung phân tích hiệu quả đầu tư công

Dựa trên lý thuyết và bằng chứng thực nghiệm, nghiên cứu đề xuất phát triển một khung phân tích theo hướng cơ chế (mechanism-based framework), trong đó hiệu quả đầu tư công được xem là kết quả của sự tương tác giữa các rào cản về thể chế, tài chính, thực thi và năng lực quản lý. Quan trọng hơn, thay vì giả định các yếu tố này tác động độc lập, nghiên cứu lập luận rằng các rào cản vận hành như một hệ thống phụ thuộc lẫn nhau, qua đó tạo ra các kết quả không đồng nhất giữa các dự án.

3.1. Rào cản giải phóng mặt bằng và hiệu quả đầu tư công

Khác với các nền kinh tế phát triển, trong bối cảnh Việt Nam, giải phóng mặt bằng được xem là rào cản mang tính cấu trúc và có ảnh hưởng trực tiếp nhất đến tiến độ và chi phí của các dự án đầu tư công. Các nghiên cứu chỉ ra rằng thu hồi đất và bồi thường là yếu tố thành công quan trọng nhất trong các dự án PPP (Nguyen và cộng sự, 2017), đồng thời là rủi ro lớn nhất đối với tiến độ dự án. Đặc biệt, Khanh (2025) cho thấy các yếu tố liên quan đến giải phóng mặt bằng có thể giải thích tới 76,73% sự biến thiên của hiệu quả dự án, nhấn mạnh vai trò vượt trội của nhóm yếu tố này.

Tuy nhiên, bằng chứng cũng cho thấy tác động của giải phóng mặt bằng không đồng nhất mà phụ thuộc vào quy mô dự án. Huynh và cộng sự (2026) chỉ ra rằng các dự án quy mô lớn chịu rủi ro từ phân mảnh thể chế, trong khi các dự án nhỏ bị hạn chế bởi năng lực thực thi. Mặt khác, như đã thảo luận ở phần trên, giải phóng mặt bằng không chỉ liên quan đến biên số về chính sách và thực thi mà còn là nơi giao cắt giữa thể chế, tài chính, quản trị địa phương, quan hệ cộng đồng và năng lực phối hợp liên cơ quan. Như vậy, giải phóng mặt bằng vừa là rào cản trực tiếp, vừa là yếu tố khuếch đại các rào cản khác.

3.2. Rào cản thể chế và pháp lý và hiệu quả đầu tư công

Theo lý thuyết thể chế, chất lượng thể chế đóng vai trò nền tảng trong việc giảm chi phí giao dịch và bảo đảm hiệu quả phân bổ nguồn lực. Các nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, các hạn chế trong khung pháp lý, thủ tục hành chính phức tạp và thiếu minh bạch trong đấu thầu làm suy giảm hiệu quả dự án thông qua việc kéo dài thời gian thực hiện và gia tăng chi phí (Likhitruangsilp và cộng sự, 2018). Các bằng chứng thực nghiệm cũng cho thấy các vấn đề như phê duyệt chậm, quy định chồng chéo và thiếu minh bạch là các rào cản phổ biến trong các dự án đầu tư công tại Việt Nam. Tuy nhiên, một số nghiên cứu lại chỉ ra rằng tác động của thể chế không hoàn toàn tiêu cực mà phụ thuộc vào mức độ phát triển của thị trường và năng lực thực thi.

Trong bối cảnh thể chế được cải thiện, các quy định chặt chẽ được thực thi đầy đủ, nhất quán và minh bạch có thể giúp giảm rủi ro đạo đức và nâng cao hiệu quả dự án (Gurara và cộng sự, 2020). Điều này hàm ý rằng, tác động của thể chế mang tính điều kiện, nhưng trong bối cảnh các nền kinh tế mới nổi, nơi chất lượng thể chế chưa hoàn thiện, tác động tiêu cực thường chiếm ưu thế. Theo đó, trong bối cảnh thể chế đang tiếp tục hoàn thiện, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả đầu tư công chiếm ưu thế hơn so với vai trò điều tiết như tại các quốc gia phát triển có khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ và nhất quán.

3.3. Rào cản tài chính và giải ngân và hiệu quả đầu tư công

Theo lý thuyết tài chính công, hiệu quả đầu tư không chỉ phụ thuộc vào quy mô vốn mà còn vào khả năng giải ngân và phân bổ vốn hiệu quả. Các nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, chậm giải ngân, thiếu hụt dòng tiền và bất ổn tài chính làm gián đoạn tiến độ dự án và làm gia tăng chi phí (Presbitero, 2016). Phát hiện từ

các nghiên cứu thực nghiệm cũng xác nhận rằng các yếu tố tài chính là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến chậm tiến độ và vượt tổng vốn đầu tư. Tuy nhiên, tồn tại quan điểm trái chiều cho rằng trong một số trường hợp, việc kiểm soát giải ngân chặt chẽ có thể giúp giảm lãng phí và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn. Điều này đặc biệt đúng trong bối cảnh thể chế mạnh, nơi các cơ chế giám sát hoạt động hiệu quả (Gurara và cộng sự, 2020). Ngược lại, trong bối cảnh Việt Nam, nơi tồn tại các hạn chế về phối hợp và thủ tục, chậm giải ngân thường phản ánh sự kém hiệu quả thay vì kiểm soát hiệu quả. Do đó, theo hướng tiếp cận này, rào cản tài chính và giải ngân chậm có tác động tiêu cực đến hiệu quả đầu tư công.

3.4. Rào cản về năng lực quản lý và thực thi dự án ảnh hưởng hiệu quả đầu tư công

Lý thuyết quản lý dự án cho rằng năng lực quản lý đóng vai trò trung tâm trong việc chuyển hóa nguồn lực thành kết quả đầu ra. Tại cấp độ dự án, năng lực quản lý và thực thi dự án bao gồm năng lực và khả năng thực thi của các bên liên quan đến dự án như chủ sở hữu/cấp quyết định đầu tư, ban quản lý dự án, tư vấn, nhà thầu và các bên có liên quan khác. Toan và cộng sự (2025) xếp hạng năng lực nhà thầu ảnh hưởng lớn nhất đến tiến độ dự án và qua đó, nhà thầu năng lực kém ảnh hưởng đến hiệu quả dự án đầu tư công.

Tương tự như nghiên cứu của Phuong và cộng sự (2023) phát hiện rằng, năng lực nhà thầu là yếu tố có ảnh hưởng nhất đối với hiệu quả dự án sân bay. Trong khi đó, Luong (2020) phát hiện rằng phân công thẩm quyền, khuyến khích giao tiếp, và thúc đẩy động lực có ảnh hưởng đáng kể đến hiệu quả dự án đầu tư. Thi và Swierczek (2010) xác định năng lực quản lý, năng lực thành viên và sự ổn định bên ngoài là ba yếu tố dự báo tích cực có ý nghĩa của thành công dự án cơ sở hạ tầng tại Việt Nam. Kết quả trên cũng nhất quán với nghiên cứu của Anh và cộng sự (2023) cho thấy, các yếu tố liên quan đến thực thi và quản lý có tác động mạnh nhất đến chậm trễ dự án, trong khi Nguri và cộng sự (2025) nhấn mạnh vai trò của quản trị yếu và can thiệp chính trị trong việc làm suy giảm hiệu quả dự án.

Từ góc độ lý thuyết, các hạn chế trong lập kế hoạch và thẩm định dự án có thể làm sai lệch quá trình phân bổ nguồn lực, dẫn đến lựa chọn các dự án kém hiệu quả ngay từ đầu. Presbitero (2016) cung cấp bằng chứng thực nghiệm cho thấy, việc thẩm định sơ sài có thể tạo ra sai số đáng kể trong việc ước tính chi phí và lợi ích, từ đó làm suy giảm hoặc thậm chí triệt tiêu lợi ích xã hội ròng của đầu tư công. Nghiên cứu này chỉ ra rằng mặc dù các phương pháp đơn giản có thể phù hợp trong việc ước tính lợi ích trung bình ở cấp độ tổng thể, chúng lại bỏ qua tính không đồng nhất giữa các khu vực và nhóm đối tượng, dẫn đến đánh giá sai lệch về tác động phân phối và hiệu quả dự án.

Tổng hợp các lập luận trên cho thấy rằng các hạn chế trong lập kế hoạch, thẩm định và phê duyệt dự án không chỉ là vấn đề kỹ thuật mà còn là một dạng rào cản cấu trúc thuộc năng lực quản lý và thực thi. Những hạn chế này làm suy

giảm chất lượng lựa chọn dự án, tạo ra sai lệch ngay từ giai đoạn đầu và qua đó ảnh hưởng tiêu cực đến toàn bộ vòng đời của dự án đầu tư công.

4. Thảo luận về mối quan hệ giữa các rào cản ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công

Dựa trên khung phân tích đã đề xuất, nghiên cứu này tiếp cận mối quan hệ giữa các rào cản và hiệu quả đầu tư công theo hướng cơ chế tích hợp (integrated mechanism-based approach), trong đó hiệu quả dự án không chỉ là kết quả của từng rào cản riêng lẻ mà còn là hệ quả của sự tương tác và khuếch đại lẫn nhau giữa các rào cản trong suốt vòng đời của dự án.

Thứ nhất, rào cản thể chế và pháp lý đóng vai trò nền tảng, định hình môi trường vận hành của toàn bộ hệ thống đầu tư công. Các hạn chế về thủ tục phê duyệt, quy định chồng chéo và thiếu minh bạch không chỉ làm gia tăng chi phí giao dịch mà còn kéo dài thời gian ra quyết định, từ đó làm suy giảm hiệu quả dự án (Likhitruangsilp và cộng sự, 2018). Tuy nhiên, thay vì tác động trực tiếp, nghiên cứu lập luận rằng rào cản thể chế chủ yếu ảnh hưởng đến hiệu quả thông qua việc làm suy yếu năng lực quản lý và thực thi dự án. Khi các quy trình phê duyệt thiếu rõ ràng và kéo dài, khả năng lập kế hoạch, điều phối nguồn lực và ra quyết định của các chủ thể dự án bị hạn chế, dẫn đến sai lệch trong triển khai và gia tăng rủi ro chậm tiến độ.

Thứ hai, rào cản giải phóng mặt bằng được xem là rào cản trực tiếp và mang tính “nút thắt cổ chai” trong bối cảnh Việt Nam. Rào cản này không chỉ ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ và chi phí, các vấn đề liên quan đến thu hồi đất, bồi thường và tái định cư mà còn phản ánh sự phối hợp kém hiệu quả giữa các cấp chính quyền và các bên liên quan. Đáng chú ý, như các bằng chứng thực nghiệm đã chỉ ra, rào cản này không tồn tại độc lập mà thường tương tác chặt chẽ với các rào cản thể chế và tài chính, qua đó khuếch đại tác động tiêu cực đến hiệu quả dự án. Nói cách khác, giải phóng mặt bằng đóng vai trò vừa là “rào cản trực tiếp” vừa là “cơ chế truyền dẫn” làm trầm trọng thêm các hạn chế khác trong hệ thống đầu tư công.

Thứ ba, rào cản tài chính và giải ngân phản ánh khả năng chuyển hóa nguồn vốn thành hoạt động thực tế của dự án. Các nghiên cứu cho thấy, chậm giải ngân và thiếu hụt dòng tiền không chỉ làm gián đoạn tiến độ mà còn làm tăng chi phí cơ hội (Presbitero 2016). Tuy nhiên, bằng chứng cũng chỉ ra rằng, tác động của rào cản tài chính mang tính điều kiện, phụ thuộc vào chất lượng thể chế và năng lực quản lý. Trong các hệ thống quản trị hiệu quả, kiểm soát giải ngân có thể giúp nâng cao hiệu quả sử dụng vốn; ngược lại, trong bối cảnh thể chế chưa hoàn thiện, chậm giải ngân thường phản ánh sự kém hiệu quả trong phối hợp và thực thi. Điều này cho thấy, rào cản tài chính không chỉ là vấn đề về nguồn lực mà còn là biểu hiện của hạn chế về năng lực hấp thụ của hệ thống.

Thứ tư, năng lực quản lý và thực thi dự án đóng vai trò trung tâm trong việc chuyển hóa các nguồn lực đầu vào thành kết quả đầu ra. Không giống các rào cản khác, năng lực quản lý vừa là yếu tố trực tiếp ảnh hưởng đến hiệu quả dự án, vừa là cơ chế trung gian liên kết các rào cản với kết quả đầu tư. Các bằng chứng thực nghiệm cho thấy năng lực của nhà thầu, ban quản lý dự án và mức độ phối hợp giữa các bên có ảnh hưởng đáng kể đến tiến độ và chất lượng công trình (Thi và Swierczek, 2010; Anh và cộng sự, 2023). Đồng thời, các hạn chế trong lập kế hoạch, thẩm định và phê duyệt dự án có thể dẫn đến lựa chọn sai dự án ngay từ đầu, tạo ra sai lệch mang tính hệ thống trong toàn bộ vòng đời dự án. Như vậy, năng lực quản lý có thể được xem là “kênh truyền dẫn” chính, thông qua đó các rào cản thể chế, tài chính và giải phóng mặt bằng ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công.

Quan trọng hơn, nghiên cứu lập luận rằng mối quan hệ giữa các rào cản và hiệu quả đầu tư công mang tính điều kiện hơn là tuyến tính đơn giản. Các nghiên cứu gần đây cho thấy hiệu quả đầu tư công phụ thuộc vào quy mô đầu tư và năng lực hấp thụ của nền kinh tế (Gurara và cộng sự, 2020; Dubovik và cộng sự, 2025). Đồng thời, các bằng chứng trong bối cảnh Việt Nam cho thấy, tác động của các rào cản như giải phóng mặt bằng và tài chính thay đổi đáng kể theo quy mô dự án và chất lượng thể chế địa phương. Điều này hàm ý rằng cùng một rào cản có thể dẫn đến các kết quả khác nhau tùy thuộc vào bối cảnh, qua đó giải thích sự không nhất quán trong các nghiên cứu trước.

Tổng hợp các lập luận trên, nghiên cứu đề xuất rằng hiệu quả đầu tư công là kết quả của hệ thống rào cản tương tác, trong đó: rào cản thể chế đóng vai trò nền tảng, rào cản giải phóng mặt bằng đóng vai trò nút thắt trực tiếp, rào cản tài chính phản ánh khả năng thực thi nguồn lực và năng lực quản lý đóng vai trò trung tâm và trung gian. Cách tiếp cận này không chỉ giúp giải thích đầy đủ hơn cơ chế tác động của các rào cản mà còn cung cấp một khung phân tích thống nhất để đánh giá hiệu quả đầu tư công trong bối cảnh các nền kinh tế mới nổi như Việt Nam.

Tài liệu tham khảo:

1. Anh, P. X., Nam, T. P., Toan, N. Q., Long, H. D., & Thi, B. V. (2023). *Factors affecting the delay of urban development investment projects: A case of Vietnam*. International Journal of Innovative Research and Scientific Studies, 6(3), 495–506. <https://doi.org/10.53894/ijirss.v6i3.1553>
2. Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). *Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation*. Administrative Science Quarterly, 35(1), 128–152.
3. Dong, P. V. (2009). *Breaking the iceberg of public–private partnership in Vietnam* (Master’s thesis). Delft University of Technology, Netherlands.

4. Dubovik, M. V., Komarova, I. P., & An, D. T. (2025). *How should public investment be structured to avoid the crowding-out effect on private investment? Valuable lessons from the Russian economy for Vietnam*. Russian Journal of Economics, 11(3), 349–380. <https://doi.org/10.32609/j.ruje.11.134875>
5. Espinoza, R., & Presbitero, A. F. (2022). *Delays in public investment projects*. International Economics, 172, 297–310. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2021.10.002>
6. Gaspar, V., Amaglobeli, M., Garcia-Escribano, M., Prady, D., & Soto, M. (2019). *Fiscal policy and development: Human, social, and physical investments for the SDGs*. International Monetary Fund.
7. Gurara, D., Presbitero, A. F., & Sarmiento, M. (2020). *Borrowing costs and the role of multilateral development banks: Evidence from cross-border syndicated bank lending*. Journal of International Money and Finance, 100, 102090. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2019.102090>
8. Huynh, N. M., Vo, M. T., & Le-Hoai, L. (2026). *Delay causes of the site-clearance process for public infrastructure projects in Vietnam: Differences across roles and project sizes*. Journal of Project Management, 11, 1–14. <https://doi.org/10.5267/j.jpm.2025.12.001>
9. International Monetary Fund. (2020). *Fiscal monitor: Policies to support people during the COVID-19 pandemic*. IMF.
10. Khanh, H. D. (2025). *Investigating the causal factors contributing to slow site clearance and their effects on road construction costs and timelines*. Public Works Management & Policy, 30(4), 432–462. <https://doi.org/10.1177/1087724X251341920>
11. Khan, N. U., Zhongyi, P., Han, H., & Ariza-Montes, A. (2023). *Linking public leadership and public project success: The mediating role of team building*. Humanities and Social Sciences Communications, 10(1), 286. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01791-y>
12. Le Dinh, T., & Phu, C. P. (2020). *Measuring the success level of public–private partnership transportation infrastructure projects in Vietnam using fuzzy TOPSIS method*. Transport and Communications Science Journal, 71(4), 403–418. <https://doi.org/10.25073/tcsj.71.4.9>
13. Likhitruangsilp, V., Do, S. T., Onishi, M., & Tran, T. T. D. (2018). *Analyzing problems affecting the performances of public–private partnership transportation projects: Case studies in Vietnam*. Songklanakarin Journal of Science and Technology, 40(6), 1405–1419.

14. Luong, H. N. (2020). *The impact of leadership behavior on efficiency of public investment management of road infrastructure: The case of Vietnam*. Transport and Communications Science Journal, 71(4), 328-335. <https://doi.org/10.25073/tcsj.71.4.2>
15. Nguri, J. W., Ochieng, D. D. E., & Wainaina, G. (2025). *The influence of external environment on the relationship between infrastructure financing and success in implementation of Kenya Vision 2030 public capital projects*. International Journal of Business Strategies, 11(1), 1–13.
16. Nguyen, P. T., Likhitrungsilp, V., & Onishi, M. (2017). *Success factors for public–private partnership infrastructure projects in Vietnam*. International Journal on Advanced Science, Engineering and Information Technology, 10(2), 858-865.
17. Presbitero, A. F. (2016). *Too much and too fast? Public investment scaling-up and absorptive capacity*. Journal of Development Economics, 120, 17-31. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.005>.
18. Thi, C. H., & Swierczek, F. W. (2010). *Critical success factors in project management: Implications from Vietnam*. Asia Pacific Business Review, 16(4), 567–589. <https://doi.org/10.1080/13602380903322957>.
19. Van Tam, N., Toan, N. Q., & Van Phong, V. (2024). *Investigating potential barriers to construction digitalization in emerging economies: A study in Vietnam*. International Journal of Information Management Data Insights, 4(1), 100226. <https://doi.org/10.1016/j.ijime.2024.100226>.
20. Volden, G. H., & Welde, M. (2022). *Public project success? Measuring the nuances of success through ex post evaluation*. International Journal of Project Management, 40(6), 703-714. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2022.06.006>
21. Zahra, S. A., & George, G. (2002). *Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension*. Academy of Management Review, 27(2), 185-203. <https://doi.org/10.5465/amr.2002.6587995>.