



Government
of Ireland
International
Development
Programme



Mekong Development
Research Institute
Power of Knowledge

ĐÁNH GIÁ NHANH VỀ HIỆU QUẢ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG TỪ KHI TRIỂN KHAI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP: GÓC NHÌN CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC HAI TỈNH BẮC NINH VÀ HƯNG YÊN



Tháng 5 năm 2026

Chuỗi báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách về Quản trị và Tham gia do nhóm chuyên gia phân tích chính sách và chương trình của Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam điều phối thực hiện.

Đây là những báo cáo đánh giá quá trình thực thi chính sách và đề xuất phương án đổi mới chính sách và phương thức thực thi chính sách trong các lĩnh vực liên quan đến quản trị công, hành chính công và cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam. Để giải quyết những thách thức kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường ở Việt Nam, các nhà hoạch định chính sách cần có thông tin, dữ liệu có chất lượng làm dẫn cứ, dẫn chứng làm cơ sở ra quyết định. Những báo cáo thảo luận chính sách này nhằm mục đích đóng góp dẫn cứ từ thực tiễn cho các cuộc thảo luận chính sách, cung cấp ý kiến chuyên gia cho các nhà hoạch định chính sách, hướng tới đổi mới chính sách, từ đó đóng góp cho những nỗ lực phát triển bền vững của Việt Nam.

Ba nguyên tắc chủ đạo của nghiên cứu thảo luận chính sách: (i) dựa trên bằng chứng định tính và/hoặc định lượng, (ii) chặt chẽ về học thuật, liên chính trong nghiên cứu và độc lập trong phân tích, và (iii) có sự tham gia của tất cả các bên liên quan. Để bảo đảm được ba nguyên tắc này, các nghiên cứu được thực hiện phải đảm bảo tính nghiêm cẩn, tính chính đáng và tính hệ thống trong lựa chọn vấn đề chính sách cần thảo luận.

Tên trích dẫn nguồn: Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (HVCTQGHCM), Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong (MDRI) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam (2026). **Đánh giá nhanh về hiệu quả cung ứng dịch vụ công từ khi triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp: Góc nhìn của cán bộ, công chức hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên.** Trong loạt Báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách về Quản trị và Tham gia. HVCTQGHCM, MDRI và UNDP tại Việt Nam phối hợp thực hiện năm 2026. Hà Nội, Việt Nam: Tháng 05 năm 2026.

Bản quyền: Bảo hộ bản quyền. Không có phần nào của ấn phẩm này được sao chép, lưu trữ trong hệ thống phục hồi, truyền đi, dưới mọi hình thức hoặc bằng bất kỳ phương tiện, điện tử, cơ khí, photocopy, ghi âm hoặc các hình thức khác mà không có sự cho phép trước.

Lưu ý: Các quan điểm và ý kiến trình bày trong chính sách tài liệu này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP), Bộ Ngoại giao và Thương mại Úc (DFAT) và Đại sứ quán Ai-len tại Việt Nam.



Nhóm nghiên cứu

PGS. TS. Lê Văn Chiến

PGS. TS. Đặng Thị Ánh Tuyết

TS. Vũ Thái Hạnh

TS. Hoàng Thị Cường

ThS. Võ Thị Huế

(Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh)

GS. TS. Nguyễn Hữu Minh

(Hội Xã hội học Việt Nam)

TS. Nguyễn Thị Hiền

(Học viện An ninh nhân dân)

và

TS. Phùng Đức Tùng

(Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong – MDRI)

Cố vấn nghiên cứu

ThS. Đỗ Thanh Huyền

(UNDP tại Việt Nam)

Thiết kế trang bìa

Trần Thị Vân Anh

(UNDP tại Việt Nam)

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo nghiên cứu **“Thực trạng cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp: Nghiên cứu trường hợp hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên ”** được thực hiện trong bối cảnh đẩy mạnh cải cách hành chính nhà nước, hướng tới xây dựng bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, lấy người dân và doanh nghiệp làm trung tâm phục vụ. Nghiên cứu tiếp cận vấn đề từ góc độ thực tiễn của đội ngũ cán bộ, công chức, những người trực tiếp vận hành hệ thống chính quyền địa phương, nhằm phản ánh khách quan, đa chiều về những kết quả đã đạt được, những thách thức, cũng như các yếu tố tác động đến việc thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp kể từ ngày 01/7/2025.

Nghiên cứu do nhóm chuyên gia thuộc Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh thực hiện. Nhóm nghiên cứu xin trân trọng cảm ơn Ban Lãnh đạo Học viện đã tạo điều kiện thuận lợi về tổ chức và chuyên môn trong suốt quá trình triển khai.

Chúng tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới lãnh đạo tỉnh, lãnh đạo các sở, ban, ngành và đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã tại hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên. Sự phối hợp chặt chẽ, những thông tin, dữ liệu và ý kiến tâm huyết của các họ thông qua các đợt khảo sát, phỏng vấn định tính là nhân tố quyết định sự thành công của báo cáo này.

Nhóm nghiên cứu đánh giá cao sự hỗ trợ kỹ thuật từ Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) tại Việt Nam. Đặc biệt, xin gửi lời cảm ơn tới ThS. Đỗ Thanh Huyền (chuyên gia phân tích chính sách công cùng các cộng sự tại UNDP; GS.TS. Nguyễn Hữu Minh (Chủ tịch Hội Xã hội học Việt Nam); và, TS. Phùng Đức Tùng (Viện trưởng Viện Nghiên cứu Phát triển Mekong) về những tư vấn chuyên môn quý báu trong quá trình thực hiện nghiên cứu.

Sau cùng, chúng tôi xin trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ tài chính từ Bộ Ngoại giao và Thương mại Úc (DFAT), Đại sứ quán Ai-len tại Việt Nam và UNDP đã hỗ trợ tài chính cho nghiên cứu này.

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	iii
TÓM TẮT BÁO CÁO.....	vi
I. GIỚI THIỆU	1
1. Bối cảnh nghiên cứu.....	1
2. Mục đích nghiên cứu	2
3. Cách tiếp cận phân tích và Câu hỏi nghiên cứu	3
4. Phạm vi và địa bàn nghiên cứu	3
5. Phương pháp nghiên cứu	5
6. Giới hạn của nghiên cứu	6
II. NHẬN ĐỊNH CHUNG CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC TỈNH BẮC NINH, HƯNG YÊN VỀ HIỆU QUẢ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP.....	7
1. Hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp	7
2. Hiệu quả cung ứng dịch vụ công thiết yếu (y tế, giáo dục) trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp	19
3. Bài học kinh nghiệm từ Bắc Ninh và Hưng Yên.....	26
III. KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH	30
1. Kiến nghị đối với hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên	30
2. Kiến nghị đối với cấp Trung ương	35
3. Kiến nghị các Bộ, ngành liên quan	37
IV. KẾT LUẬN.....	40
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	41

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

CNTT	Công nghệ thông tin
HĐND	Hội đồng nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân
TTHC	Thủ tục hành chính

TÓM TẮT BÁO CÁO

Nghiên cứu “**Thực trạng cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp: Nghiên cứu trường hợp hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên**” được thực hiện trong bối cảnh Việt Nam chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương 3 cấp sang 2 cấp nhằm tinh gọn bộ máy, giảm tầng nấc trung gian và tăng cường phân cấp cho cấp cơ sở. Đây không chỉ là thay đổi về tổ chức mà là sự tái cấu trúc toàn diện cách thức vận hành của hệ thống hành chính, đặc biệt trong cung ứng dịch vụ công. Trong bối cảnh đó, tiếp cận từ góc nhìn của cán bộ, công chức, những chủ thể trực tiếp thực thi, cho phép nhận diện rõ hơn các chuyển động thực chất của quá trình cải cách. Thông qua phân tích trải nghiệm và nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức tại hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên, nghiên cứu làm rõ các tác động hai chiều của cải cách, vừa cải thiện quy trình, tăng tính chủ động và linh hoạt, vừa phát sinh các thách thức mang tính hệ thống như quá tải nhiệm vụ, thiếu hụt và mất cân đối nguồn lực, cũng như những khoảng trống trong cơ chế phối hợp và hướng dẫn chuyên môn ở hai địa phương này. Trên cơ sở đó, nghiên cứu tập trung nhận diện các điểm nghẽn cốt lõi và đề xuất định hướng chính sách nhằm bảo đảm sự tương thích giữa phân cấp thẩm quyền và điều kiện thực thi hiệu quả chính quyền địa phương 2 cấp tại hai tỉnh được chọn làm nghiên cứu điển hình.

Nghiên cứu vận dụng khung phân tích 4M (Mechanism - Cơ chế, chính sách; Manpower - Nguồn nhân lực; Machinery - Hạ tầng, công nghệ; và Money - Tài chính, ngân sách) để xem hiệu quả cung ứng dịch vụ công. Hiệu quả này là kết quả tổng hợp của sự tương tác giữa cơ chế - chính sách, nguồn nhân lực, hạ tầng - công nghệ và tài chính - ngân sách, thể hiện rõ tính phụ thuộc lẫn nhau giữa các yếu tố của hệ thống. Nghiên cứu sử dụng phương pháp định tính làm chủ đạo, kết hợp phân tích tài liệu và khảo sát thực tiễn thông qua thảo luận nhóm, phỏng vấn sâu và quan sát trực tiếp quy trình cung ứng dịch vụ công. Việc so sánh giữa các cấp chính quyền và giữa các giai đoạn trước - sau chuyển đổi ở hai tỉnh được chọn làm nghiên cứu điển hình được sử dụng nhằm làm rõ những thay đổi thực chất, cung cấp cơ sở thực tiễn cho việc hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp trong thời gian tới.

Những phát hiện nghiên cứu chính

Các phát hiện nghiên cứu cho thấy, trên bình diện tổng thể, mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đã làm thay đổi căn bản “logic vận hành” của hệ thống quản trị địa phương, nơi cấp cơ sở trở thành trung tâm trong chuỗi cung ứng dịch vụ công. Điều này kéo theo sự dịch chuyển đồng thời nhưng chưa đồng đều của bốn trụ cột (thể chế, con người, công nghệ - hạ tầng và ngân sách - tài chính), từ đó tạo ra một số hạn chế, bất cập giai đoạn chuyển tiếp.

Về thể chế, chính sách, khung pháp lý cho phân cấp, phân quyền đã mở rộng không gian tự chủ cho cấp xã. Tuy nhiên, thể chế, chính sách mới chủ yếu dừng ở việc “tái phân bổ thẩm quyền” hơn là “tái thiết kế quy trình”. Nói cách khác, quyền hạn đã được chuyển giao nhanh hơn so với tốc độ chuẩn hóa các quy trình nội bộ tương ứng, dẫn đến hiện tượng “thể chế đi

trước, vận hành theo sau”. Điều này tạo ra một nghịch lý, về lý thuyết, thủ tục hành chính có xu hướng đơn giản hóa đối với người dân, nhưng trong thực tế các quy trình xử lý nội bộ lại trở nên phức tạp hơn do thiếu chuẩn hóa, thiếu liên thông và thiếu hướng dẫn chi tiết. Giai đoạn đầu, nhiều chính sách chưa ổn định, nhiều vấn đề mới phát sinh từ thực tiễn, dẫn đến việc ban hành quá nhiều văn bản gây quá tải, khó khăn cho cán bộ, công chức cấp cơ sở. Một số văn bản chỉ mang tính khung, chưa có hướng dẫn cụ thể gây khó khăn cho triển khai trong thực tiễn. Hệ thống chưa đạt đến trạng thái cân bằng thể chế và vận hành.

Về nguồn nhân lực, phát hiện nghiên cứu cho thấy áp lực lớn với cán bộ, công chức cấp cơ sở. Khi quyền hạn được phân cấp lớn, khối lượng công việc không chỉ tăng về lượng mà còn tăng về độ phức tạp, đòi hỏi cán bộ phải xử lý các tình huống đa ngành, đa lĩnh vực trong khi cấu trúc biên chế và năng lực chuyên môn chưa tương xứng. Điều này dẫn đến “quá tải chức năng”, trong đó một đơn vị hành chính phải đảm nhận nhiều chức năng hơn năng lực thực tiễn. Bộ máy nhiều nơi còn lắp ghép cơ học; tình trạng vừa thừa, vừa thiếu cán bộ; số lượng cán bộ có mặt tại một số xã, phường thấp hơn biên chế được giao. Hệ quả là hiệu quả cung ứng dịch vụ công phải phụ thuộc rất lớn vào năng lực cá nhân và tính linh hoạt của từng cán bộ, thay vì được bảo đảm bởi một hệ thống quy trình ổn định và có thể dự đoán.

Về hạ tầng và công nghệ, kết quả nghiên cứu cho thấy khoảng cách đáng kể giữa kỳ vọng và thực tiễn. Về lý thuyết, chuyển đổi số được kỳ vọng sẽ đóng vai trò quan trọng giúp chuẩn hóa, liên thông và minh bạch hóa quy trình. Tuy nhiên, trong thực tế, khi dữ liệu chưa được số hóa đầy đủ, chưa có sự liên thông giữa các hệ thống, và điều kiện hạ tầng còn phân tán, máy móc một số còn chậm, chưa đáp ứng được yêu cầu công việc thì công nghệ không những chưa giải quyết được các điểm nghẽn mà đôi khi còn làm phát sinh các tầng trung gian mới, khiến cán bộ, công chức vất vả hơn. Công nghệ chỉ phát huy hiệu quả khi được đặt trong một hệ sinh thái dữ liệu và quy trình đồng bộ. Nếu không, nó chỉ là công cụ hỗ trợ cục bộ, không đủ sức tạo ra chuyển đổi mang tính cấu trúc.

Về tài chính và nguồn lực bảo đảm, vẫn còn tình trạng thiếu đồng bộ giữa định hướng cải cách và phân bổ nguồn lực. Trong khi mô hình mới đòi hỏi đầu tư mạnh vào các lĩnh vực then chốt như số hóa dữ liệu, nâng cao năng lực cán bộ và hoàn thiện hạ tầng, thì việc phân bổ ngân sách vẫn mang tính dàn trải, chưa thực sự ưu tiên cho các nhiệm vụ then chốt, có tính dài hạn. Ngoài ra, một số nhiệm vụ chưa được cung cấp nguồn lực tài chính tương ứng, mức lương của cán bộ, công chức chưa phản ánh đầy đủ khối lượng và tính chất công việc theo mô hình mới.

Hàm ý chính sách và thực tiễn

Khi thể chế phân cấp nhưng nguồn lực chưa theo kịp, khi công nghệ được triển khai nhưng dữ liệu chưa sẵn sàng, khi trách nhiệm được giao nhưng quyền hạn và công cụ chưa đầy đủ, thì hệ thống sẽ vận hành trong trạng thái quá tải, ảnh hưởng đến chất lượng cung ứng dịch vụ công. Từ thực tiễn tại Bắc Ninh và Hưng Yên, việc triển khai chính quyền địa phương 2 cấp không chỉ là cải cách hành chính đơn thuần, mà là một quá trình chuyển đổi hệ thống quản trị công theo hướng hiện đại hóa, đang trong giai đoạn tái cân bằng. Do đó, vấn đề cốt lõi

không phải là điều chỉnh từng yếu tố riêng lẻ, mà là thiết kế lại cách các yếu tố tương tác với nhau, chuyển từ tư duy cải cách từng phần sang tư duy kiến tạo hệ thống, trong đó hiệu quả cung ứng dịch vụ công được nhìn nhận như một thuộc tính hợp trội của toàn bộ cấu trúc quản trị, chứ không phải là đầu ra trực tiếp của bất kỳ thành phần đơn lẻ nào.

Điểm xuyên suốt của các đề xuất là tạo sự cân bằng giữa bốn yếu tố cốt lõi của hệ thống, thể chế, nhân lực, hạ tầng và tài chính, vốn đang còn bất cập sau khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp. Theo đó, các kiến nghị theo logic: cấp cơ sở cần được “tăng năng lực vận hành”, cấp trung ương phải “bảo đảm điều kiện nền tảng”, và các bộ, ngành đóng vai trò “thiết kế lại hệ thống”.

Ở cấp địa phương, các đề xuất hướng đến việc tái cấu trúc cách thức vận hành nội bộ, trong phạm vi quyền hạn cho phép, cần chuẩn hóa quy trình xử lý hồ sơ, phân công lại nhiệm vụ theo hướng rõ trách nhiệm cá nhân, tăng cường phối hợp liên bộ phận và thiết lập cơ chế điều phối linh hoạt theo khối lượng công việc và nhân sự thực tế. Đây là hướng đi phù hợp với thực tiễn địa phương, khi dư địa tăng biên chế có hạn, trong khi nhu cầu nâng cao hiệu quả xử lý công việc là cấp thiết. Đồng thời, chủ động đào tạo theo nhu cầu thực tiễn, đặc biệt là kỹ năng xử lý đa lĩnh vực, kỹ năng số và giải quyết tình huống, phản ánh đúng yêu cầu mới đối với cán bộ cấp cơ sở trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Nhóm giải pháp này nhằm tạo ra “năng lực vận hành thực chất” tại cấp cơ sở, thay vì phụ thuộc vào các điều chỉnh hành chính từ cấp trên.

Đối với Chính phủ, các kiến nghị tập trung giải quyết vấn đề cân đối, đồng bộ giữa phân cấp thẩm quyền và phân bổ nguồn lực, điều kiện thực thi. Báo cáo đề xuất cải thiện phối hợp liên ngành, liên thông dữ liệu, chính sách ổn định, hỗ trợ tài chính có mục tiêu trong giai đoạn chuyển tiếp (đặc biệt cho số hóa dữ liệu và đầu tư hạ tầng), cải cách tiền lương theo vị trí việc làm, và nâng cao năng lực quản lý tài chính công ở cấp xã không chỉ mang tính hỗ trợ mà là điều kiện tiên quyết để hệ thống vận hành ổn định. Kiến nghị này nhấn mạnh phân bổ nguồn lực có trọng tâm vào các “điểm nghẽn hệ thống”, qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách trong bối cảnh nguồn lực còn hạn chế.

Ở cấp bộ, ngành, các kiến nghị tập trung đề xuất thiết kế hệ thống có tầm nhìn dài hạn. Việc chuyển từ quản lý biên chế sang quản trị nguồn nhân lực công, thiết kế cơ chế phân bổ biên chế linh hoạt theo khối lượng công việc, và xây dựng khung tổ chức chính quyền địa phương hai cấp theo hướng ổn định, chuẩn hóa cho thấy một sự chuyển dịch từ tư duy “quản lý đầu vào” sang “quản trị theo năng lực và kết quả”. Đồng thời, việc hoàn thiện các quy định pháp lý, làm rõ ranh giới giữa phân cấp, phân quyền và ủy quyền, cũng như cải thiện chất lượng hướng dẫn chuyên môn từ trung ương sẽ giúp giảm đáng kể tình trạng lúng túng, né tránh trách nhiệm và “xin ý kiến vượt cấp”.

I. GIỚI THIỆU

1. Bối cảnh nghiên cứu

Chuyển đổi mô hình quản trị địa phương từ cơ chế 3 cấp sang 2 cấp là một trong những cải cách thể chế có tính đột phá trong hệ thống chính quyền ở Việt Nam từ trước đến nay. Luật số 72/2025/QH15 về Tổ chức chính quyền địa phương, được Quốc hội thông qua ngày 16/6/2025, chính thức xác lập cơ cấu chính quyền địa phương 2 cấp nhằm tinh gọn bộ máy, xác định rõ trách nhiệm và nâng cao hiệu lực quản trị địa phương. Văn bản này là nền tảng pháp lý cho mọi hoạt động tổ chức, phân cấp và cung ứng dịch vụ công trong giai đoạn hiện nay. Theo các nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương và kế hoạch thực hiện cải cách hành chính liên quan đến quá trình chuyển đổi, mô hình chính quyền địa phương 2 cấp được kỳ vọng sẽ loại bỏ sự phân tán nguồn lực, giảm tầng nấc quản lý. Do đó, mô hình chính quyền mới hướng đến gần dân hơn, cải thiện chất lượng và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công.

Trong bối cảnh đó, nghiên cứu hiệu quả cung ứng dịch vụ công từ góc độ cảm nhận của người thực thi công vụ, các cán bộ, công chức, viên chức, sẽ đem lại góc nhìn của người trong cuộc. Đây chính là các chủ thể trực tiếp tương tác với người dân và doanh nghiệp trong quá trình cung ứng dịch vụ công, phản ánh đầy đủ các giới hạn, thuận lợi và bất cập phát sinh trong thực tiễn vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Việc tinh gọn bộ máy kéo theo thay đổi cơ cấu biên chế, yêu cầu đội ngũ công chức phải mở rộng phạm vi nghiệp vụ cũng như nâng cao kỹ năng tổng hợp, đặc biệt ở cấp xã, nơi trực tiếp cung ứng phần lớn dịch vụ hành chính cơ bản.

Các báo cáo tổng kết cải cách hành chính gần đây nhấn mạnh vai trò then chốt của năng lực con người trong việc thực hiện hiệu quả các nhiệm vụ được giao, bao gồm kỹ năng xử lý công việc, kiến thức pháp luật và kỹ năng số. Tuy nhiên, cảm nhận thực tế của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức về mức độ phù hợp giữa năng lực hiện có và yêu cầu công việc tăng lên sau tái cơ cấu, cũng như về sự hỗ trợ đào tạo, đánh giá và đãi ngộ, là yếu tố quyết định trong việc đánh giá hiệu quả cung ứng dịch vụ công và đánh giá tính bền vững của cải cách từ phía cơ quan quản lý nhà nước và đơn vị cung ứng dịch vụ công. Các văn bản pháp luật mới như Luật số 72/2025/QH15 và các nghị định liên quan (Nghị định số 120/2025/ND-CP và số 125/2025/ND-CP) cung cấp khuôn khổ phân định thẩm quyền giữa các cấp nhằm giảm thiểu sự chồng chéo và mâu thuẫn trong quản lý nhà nước. Việc thực thi những quy định này trong thực tiễn lại phụ thuộc vào sự rõ ràng, liên thông và tính nhất quán của qui trình cũng như việc hướng dẫn thực hiện. Việc khảo sát cảm nhận của đội ngũ cán bộ, công chức đặc biệt là về mức độ “rõ ràng trong phân định nhiệm vụ”, “tính dễ tiếp cận trong thực thi” và “cách xử lý vướng mắc thể chế”, sẽ giúp chỉ ra những khoảng trống pháp lý hoặc vướng mắc trong phối hợp liên cấp.

Bên cạnh đó, các chỉ đạo của Chính phủ và các bộ, ngành về chuyển đổi số, xây dựng chính quyền điện tử và tiêu chuẩn dịch vụ hành chính công nhấn mạnh tầm quan trọng của việc chuẩn hóa hồ sơ, liên thông cơ sở dữ liệu, và cung cấp dịch vụ công trực tuyến để rút ngắn

thời gian giải quyết thủ tục. Tuy nhiên, việc triển khai hạ tầng CNTT và quản lý dữ liệu giữa các địa phương có mức độ sẵn sàng khác nhau, tạo ra sự chênh lệch lớn trong trải nghiệm của người thực thi công vụ cũng như người dân. Vì vậy, cảm nhận của đội ngũ cán bộ, công chức về tính ổn định của hệ thống, chất lượng dữ liệu và mức độ hỗ trợ kỹ thuật là những chỉ số cần thiết để đánh giá thực chất hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong kỷ nguyên số.

Quá trình phân cấp thẩm quyền đòi hỏi đi kèm với việc phân bổ nguồn lực tài chính phù hợp. Việc đảm bảo ngân sách kịp thời, đầy đủ và linh hoạt giúp cấp xã có đủ điều kiện thực hiện quyền hạn mới, trong khi thiếu hụt ngân sách có thể dẫn tới việc chậm trễ cung cấp dịch vụ hoặc buộc cán bộ phải vận dụng nguồn lực cá nhân. Những phản ánh từ chính cán bộ, công chức về sự phù hợp giữa nguồn lực tài chính được giao và khối lượng nhiệm vụ thực tế đóng vai trò quan trọng trong phản ánh hiệu quả cung ứng dịch vụ công, nhất là trong giai đoạn thay đổi cơ chế tài chính, ngân sách theo mô hình mới.

Từ góc độ cảm nhận của cán bộ, công chức, chủ thể trực tiếp thực thi và cung cấp dịch vụ công, nghiên cứu hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp giúp phản ánh sâu sắc mối quan hệ giữa thiết kế thể chế, năng lực con người, hạ tầng dữ liệu và nguồn lực tài chính với chất lượng phục vụ thực tế, từ đó cung cấp cơ sở khoa học và thực tiễn cho điều chỉnh chính sách nhằm hoàn thiện mô hình quản trị địa phương theo hướng hiệu lực, hiệu quả và phục vụ người dân tốt hơn.

2. Mục đích nghiên cứu

Nghiên cứu này nhằm tìm hiểu hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp từ góc nhìn của cán bộ, công chức và viên chức cấp tỉnh và cấp xã. Nghiên cứu hướng tới bốn mục đích cụ thể sau đây:

- Phân tích góc nhìn của cán bộ, công chức, viên chức về hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp. Đây là góc nhìn của người trong cuộc, trực tiếp thực thi chính sách, cung ứng dịch vụ công, vận hành chính quyền địa phương 2 cấp.
- Đánh giá tác động của tinh gọn bộ máy, vận hành chính quyền địa phương 2 cấp đến cung ứng dịch vụ công. Thông qua cảm nhận và trải nghiệm của cán bộ, công chức, nghiên cứu có thể làm rõ những tác động tích cực (như rút ngắn quy trình, tăng tính chủ động, cải thiện phối hợp) cũng như các tác động không mong muốn (gia tăng khối lượng công việc, thiếu đồng bộ về nguồn lực, quá tải ở cấp cơ sở).
- Nhận diện các điểm cải thiện, điểm bất cập trong cung ứng dịch vụ công khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp. Điều này giúp làm rõ những vấn đề không thể quan sát đầy đủ thông qua các chỉ số định lượng hay đánh giá từ bên ngoài bộ máy.
- Đề xuất các kiến nghị chính sách nhằm nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp.

3. Cách tiếp cận phân tích và Câu hỏi nghiên cứu

3.1. Cách tiếp cận phân tích

Báo cáo vận dụng khung lý thuyết khung 4M (Mechanism - Cơ chế, chính sách; Manpower - Nguồn nhân lực; Machinery - Hạ tầng, công nghệ; và Money - Tài chính, ngân sách) do Kaoru Ishikawa¹ khởi xướng để giải thích đồng thời cả yếu tố cấu trúc hệ thống và yếu tố hành vi của chủ thể thực thi chính sách. Khung 4M cho phép tiếp cận hiệu quả cung ứng dịch vụ công như một kết quả tổng hợp của hệ thống, được hình thành từ sự tương tác giữa thể chế vận hành (Mechanism), chất lượng nguồn nhân lực (Manpower), điều kiện công nghệ, công cụ (Machinery) và nguồn lực tài chính (Money), thay vì xem hiệu quả như một biến đơn lẻ hay chỉ phụ thuộc vào cải cách hành chính hình thức.

Trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp tại Bắc Ninh và Hưng Yên, sự thay đổi về cơ cấu tổ chức và phân cấp quyền lực làm cho yếu tố “Mechanism” trở thành nền tảng định hình lại toàn bộ quá trình cung ứng dịch vụ công. Tuy nhiên, hiệu quả thực tế của cơ chế này lại phụ thuộc trực tiếp vào năng lực và động lực của đội ngũ cán bộ (Manpower), những người đóng vai trò trực tiếp trong thực thi chính sách. Đồng thời, trong bối cảnh chuyển đổi số, yếu tố “Machinery” quyết định khả năng chuẩn hóa, minh bạch hóa và tối ưu hóa quy trình cung ứng dịch vụ, trong khi “Money” bảo đảm các điều kiện vật chất và động lực vận hành hệ thống. Quan trọng hơn, khung 4M nhấn mạnh rằng hiệu quả không đến từ từng yếu tố riêng lẻ mà từ mức độ đồng bộ và tương thích giữa bốn yếu tố, qua đó phản ánh chính xác cách cán bộ, công chức trải nghiệm và đánh giá hiệu quả công việc trong thực tiễn.

3.2. Câu hỏi nghiên cứu

- Thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ảnh hưởng thế nào đến hiệu quả cung ứng dịch vụ công?
- Đây là điểm nghẽn lớn nhất trong cung ứng dịch vụ công khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp từ bốn yếu tố 4M thiết yếu của quản trị hệ thống: (1) cơ chế, chính sách, (2) nguồn nhân lực, (3) cơ sở hạ tầng, và (4) tài chính, ngân sách?
- Để nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp cần ưu tiên vấn đề gì trong thời gian tới?

4. Phạm vi và địa bàn nghiên cứu

Nghiên cứu này được thực hiện tại địa bàn hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên sau sáp nhập. Thời gian nghiên cứu thực địa tại Bắc Ninh diễn ra từ ngày 30 đến 31 tháng 1 năm 2026, và tại Hưng Yên từ ngày 5 đến 6 tháng 2 năm 2026. Đây là hai địa phương được chọn làm nghiên cứu điển hình do vị trí địa lý gần thành phố Hà Nội và những đặc điểm sau sáp nhập đáng chú ý. Bảng 1 dưới đây giới thiệu sơ bộ về hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên.

Bảng 1: Một số đặc điểm hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên sau sáp nhập

¹ Ishikawa, K. (1985). What is total quality control? The Japanese way. Prentice-Hall.
<https://archive.org/details/whattotalquality00ishi>

Một số đặc điểm địa phương	Tỉnh Bắc Ninh²	Tỉnh Hưng Yên³
Diện tích tự nhiên	4.718,60 km2	2.514,81 km2
Quy mô dân số	3.619.433 người	3.567.943 người
Tổng số đơn vị hành chính cấp xã	99 đơn vị (33 phường, 66 xã)	104 đơn vị (11 phường, 93 xã)
Sở, ban, ngành của tỉnh sau hợp nhất	15	16
Các đơn vị bên trong Sở và tương đương	<ul style="list-style-type: none"> - Tổng số các phòng, ban, chi cục, tổ chức hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở, ban, ngành và tương đương là 112 phòng/ban, giảm 101 đơn vị (47,42%) so với trước ngày 01/7/2025. - Số đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc các Sở là 180 đơn vị, cơ bản giữ nguyên). 	<ul style="list-style-type: none"> - Tổng số các phòng, ban, chi cục, tổ chức hành chính, đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở, ban, ngành và tương đương là 113 phòng/ban, giảm 90 đơn vị chức so với trước ngày 01/7/2025. - Số đơn vị sự nghiệp là 163, giảm 26 đơn vị so với trước sáp nhập.

Cả hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên có tốc độ đô thị hóa và công nghiệp hóa thuộc nhóm cao nhất cả nước, với mật độ dân số lớn và sự tập trung dày đặc các khu công nghiệp, khu đô thị và người lao động nhập cư. Hai tỉnh này đối mặt với sự gia tăng nhanh chóng cả về quy mô dân số thường trú và dân số cơ học, dẫn đến nhu cầu ngày càng tăng đối với các dịch vụ công thiết yếu như đăng ký cư trú, cấp giấy tờ hộ tịch, bảo hiểm xã hội, y tế, giáo dục và các dịch vụ công khác. Không chỉ gia tăng về số lượng, nhu cầu này còn đòi hỏi cao hơn về chất lượng, tính kịp thời và khả năng tiếp cận dịch vụ, đặc biệt trong điều kiện người dân và doanh nghiệp có mức độ tương tác thường xuyên với hệ thống hành chính công.

Nghiên cứu tại các địa phương có mức độ phát triển cao và nhu cầu dịch vụ công lớn như Bắc Ninh và Hưng Yên cho phép đánh giá rõ nét hơn năng lực thực thi của chính quyền địa phương cũng như những áp lực thực tiễn đối với hệ thống cung ứng dịch vụ công. Bên cạnh đó, sau sáp nhập, quy mô dân số, phạm vi quản lý và số lượng đơn vị hành chính cấp cơ sở tại Bắc Ninh và Hưng Yên tăng lên đáng kể, dẫn đến sự thay đổi căn bản về cấu trúc tổ chức và cơ chế vận hành của hệ thống chính quyền địa phương. Quá trình này không chỉ đơn

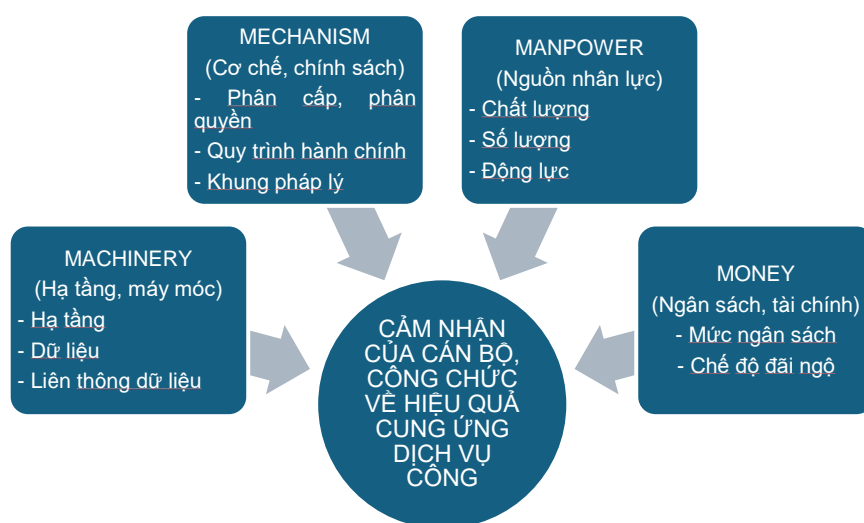
² UBND tỉnh Bắc Ninh. Tổng hợp nội dung phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, ngày 30/01/2026.

³ Sở Nội vụ tỉnh Hưng Yên. Báo cáo phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, ngày 03, tháng 02 năm 2026.

thuần là sự hợp nhất về mặt địa giới hành chính, mà còn kéo theo yêu cầu tái cấu trúc chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan hành chính nhà nước. Khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, cấp cơ sở trực tiếp đảm nhận phần lớn chức năng cung ứng dịch vụ công, làm gia tăng khối lượng công việc, phạm vi phục vụ và yêu cầu về năng lực thực thi. Trong bối cảnh này việc lựa chọn hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên để nghiên cứu điển hình giúp nghiên cứu nhận diện rõ hơn các tác động của cải cách tổ chức chính quyền đối với hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

5. Phương pháp nghiên cứu

Khung nghiên cứu và phân tích:



Phân tích tài liệu: Nhóm nghiên cứu thu thập và phân tích các tài liệu liên quan đến các chủ trương, chính sách thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp; tài liệu tổng hợp nội dung về thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp tại tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên; các báo cáo của các Sở, ngành liên quan và báo cáo của các xã, phường được chọn nghiên cứu khảo sát.

Thảo luận nhóm tập trung: Để thu thập các thông tin sâu về hiệu quả cung ứng dịch vụ công khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp từ chính người trong cuộc, nhóm nghiên cứu đã thực hiện các buổi tọa đàm với chính quyền 2 cấp tại địa bàn nghiên cứu. Tọa đàm cấp tỉnh có sự tham gia của đại diện lãnh đạo Sở Nội vụ, Sở Tư pháp, Sở Tài chính, Sở Giáo dục và Đào tạo, Sở Y tế, Sở Khoa học và Công nghệ, Trung tâm Phục vụ hành chính công tỉnh. Các đại biểu tham dự Tọa đàm đã trình bày các vấn đề thực tiễn từ góc độ công tác của mình, cũng như trả lời và thảo luận về các nội dung mà nhóm nghiên cứu đặt ra liên quan đến những cải thiện và bất cập trong quá trình thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp và đề xuất các kiến nghị nhằm hướng tới cung ứng dịch vụ công tốt hơn trong thời gian tới. Tại cấp cơ sở, đoàn nghiên cứu thực hiện các buổi Tọa đàm với đại diện lãnh đạo các xã, phường (Việt Yên, Gia Bình, tỉnh Bắc Ninh và Hoàng Hoa Thám, Long Hưng, tỉnh Hưng Yên) và lãnh đạo, cán bộ, công chức, viên chức của các phòng chuyên môn và đại diện các đơn vị sự nghiệp như các trạm y tế, các trường học trên địa bàn. Nội dung thảo luận liên quan đến việc cung ứng dịch vụ công trên địa bàn sau khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp: các điểm cải thiện, các bất cập, cũng như các đề xuất, kiến nghị từ cấp cơ sở.

Phỏng vấn sâu bán cấu trúc: Các cuộc phỏng vấn sâu được thực hiện với lãnh đạo, cán bộ, công chức, viên chức cấp tỉnh và cấp xã với sự đa dạng về lĩnh vực công tác, giới tính, độ tuổi, lĩnh vực và cấp công tác trước khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp. Mục đích các buổi phỏng vấn sâu này nhằm tìm hiểu thông tin sâu từ góc độ cá nhân về trải nghiệm của họ khi tham gia cung ứng dịch vụ công, so sánh trải nghiệm này trước và sau khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp và từ các trải nghiệm vị trí công tác khác nhau của mỗi cán bộ, công chức, viên chức. Do đó, nội dung phỏng vấn sâu sẽ có sự khác biệt tương đối, tùy thuộc vào trải nghiệm của từng cán bộ, công chức, viên chức.

Quan sát và trải nghiệm quy trình cung ứng dịch vụ công: Nhóm nghiên cứu thực hiện quan sát tại trung tâm cung ứng dịch vụ công cấp tỉnh. Các nội dung quan sát bao gồm: mức độ chuẩn bị các bộ thủ tục, các văn bản, chính sách cung cấp cho người dân khi đến thực hiện các thủ tục; bố trí khu vực làm việc; máy móc và hạ tầng phục vụ công việc; thái độ và phong cách làm việc giữa cán bộ, công chức và người dân. Ngoài ra, các thành viên đoàn nghiên cứu còn thử trải nghiệm các dịch vụ công cụ thể, được lãnh đạo trung tâm giới thiệu, trình bày trực tiếp về các thay đổi khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, các cải thiện, bất cập trong cung ứng dịch vụ công cho người dân.

So sánh, đối chiếu kết quả nghiên cứu: Từ các buổi thảo luận, phỏng vấn sâu và trải nghiệm thực tế, nhóm nghiên cứu thực hiện các phân tích, so sánh việc cung ứng dịch vụ công trước và sau khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, giữa các cấp chính quyền và giữa các xã, phường tại hai tỉnh trước và sau khi sáp nhập. Đây là cơ sở quan trọng cho việc phân tích hiệu quả cung ứng dịch vụ công và đề xuất các kiến nghị chính sách hướng tới cải thiện hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp.

6. Giới hạn của nghiên cứu

Do giới hạn về nguồn lực và thời gian nên nhóm nghiên cứu mới thực hiện nghiên cứu tại hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên, chưa mở rộng nghiên cứu tại các địa phương đa dạng như các thành phố lớn, các tỉnh miền núi và các vùng, miền khác nhau trên cả nước. Hai địa phương này không có đặc khu, vì vậy nghiên cứu cũng chưa khảo sát được những khía cạnh chính quyền đặc khu có thể có đánh giá khác với chính quyền phường/xã. Ngoài ra, nhóm nghiên cứu chưa thực hiện được các quan sát thực tế tại các trạm y tế trong cung ứng dịch vụ cho người dân sau sáp nhập. Đây là chủ đề mới, có tính cấp bách hướng đến hoàn thiện bộ máy hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả nên các giới hạn của nghiên cứu là cơ hội để các nghiên cứu sau tiếp tục hoàn thiện, nghiên cứu sâu hơn hướng tới nền quản trị hiện đại, cung ứng dịch vụ công tốt hơn cho người dân, doanh nghiệp.

II. NHẬN ĐỊNH CHUNG CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC, VIÊN CHỨC TỈNH BẮC NINH, HƯNG YÊN VỀ HIỆU QUẢ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG TRONG BỐI CẢNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP

1. Hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp

1.1. Cơ chế, chính sách

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp được thực hiện trên cơ sở các văn bản chỉ đạo của Trung ương, đặc biệt là Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 và các nghị định hướng dẫn thi hành. Tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên đã chủ động ban hành các qui định phân cấp, phân quyền với sự tham mưu của các Sở, ngành. Tỉnh Bắc Ninh đã ban hành cẩm nang “Hệ thống tài liệu về phân quyền, phân cấp và phân định thẩm quyền” để các cơ quan, đơn vị, UBND cấp xã hiểu các qui định của pháp luật về phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền, triển khai thực hiện thông suốt. Từ ngày 01/7/2025 đến thời điểm Nhóm nghiên cứu khảo sát tại địa bàn (30-31/01/ 2026), HĐND và UBND tỉnh Bắc Ninh đã ban hành 01 Nghị quyết và 06 Quyết định có nội dung phân cấp, với tổng số 30 nội dung, tập trung vào các lĩnh vực y tế, tài chính, xây dựng, công thương, tư pháp, nông nghiệp và môi trường, văn hóa - thể thao và du lịch, nội vụ⁴. Tại Hưng Yên, HĐND, UBND tỉnh, các xã, phường cập nhật thường xuyên các văn bản qui phạm pháp luật của trung ương và xuất phát từ thực tiễn địa phương để ban hành các Nghị quyết, quyết định thuộc thẩm quyền về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý, sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ các văn bản qui phạm pháp luật. Cụ thể, UBND tỉnh ban hành 124 Quyết định qui định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị trên địa bàn tỉnh. HĐND, UBND tỉnh đã lựa chọn 115 văn bản, bãi bỏ 799 văn bản, và ban hành các văn bản mới để áp dụng thống nhất trên địa bàn tỉnh Hưng Yên nhằm đồng bộ hệ thống văn bản pháp luật của tỉnh.⁵ Tuy nhiên, trong thực tế triển khai chính quyền địa phương 2 cấp, về cơ chế, chính sách vẫn còn một số hạn chế, bất cập.

Một trong những vấn đề đáng quan tâm trong quá trình phân cấp hiện nay là sự ***mất cân đối giữa nhiệm vụ được giao và điều kiện thực thi tại cấp xã, chưa đồng bộ giữa trách nhiệm, thẩm quyền và nguồn lực***. Trong một số trường hợp, như tại xã Gia Bình, khối lượng công việc lớn, trách nhiệm nặng nề nhưng còn phụ thuộc chỉ đạo hành chính, gây chậm tiến độ xử lý hồ sơ; cơ chế phối hợp chưa linh hoạt, còn yêu cầu giấy tờ, bản sao.⁶ Theo thống kê, có 556 thủ tục hành chính (TTHC) được phân cấp, phân quyền từ trung ương xuống cho địa phương, chuyển từ cấp huyện sang cấp tỉnh là 18 TTHC và số lượng TTHC chuyển về cấp xã

⁴ UBND tỉnh Bắc Ninh. Tổng hợp nội dung phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 30/01/2026.

⁵ Sở Nội vụ tỉnh Hưng Yên. Báo cáo phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, ngày 03, tháng 02 năm 2026.

⁶ UBND xã Gia Bình. Báo cáo tóm tắt chuẩn bị tọa đàm, khảo sát với Đoàn công tác của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

lên tới 278 TTHC. Việc chuyển giao một số lượng lớn TTHC về cấp xã, trong khi nguồn lực và điều kiện bảo đảm chưa theo kịp, đã đặt ra áp lực đáng kể đối với đội ngũ cán bộ, công chức tại cơ sở. Biên chế công chức thực tế tại một số xã thường thấp hơn so với chỉ tiêu được giao, nhiều cán bộ chưa có kinh nghiệm trong lĩnh vực phụ trách, đồng thời phải kiêm nhiệm nhiều mảng chuyên môn như đất đai, bồi thường, giải phóng mặt bằng, tiếp công dân và giải quyết thủ tục hành chính. Việc phân bổ biên chế và phân loại đơn vị hành chính chưa được xác định rõ ràng, dẫn đến tình trạng địa phương không thể chủ động trong sắp xếp nhân sự. Phân bổ nguồn lực cũng chưa tập trung vào các lĩnh vực then chốt như số hóa, liên thông dữ liệu và nâng cao năng lực cán bộ.

“Trung ương chưa giao biên chế tổng thể của tỉnh, chưa biết được giao bao nhiêu, nên chưa biết cơ cấu và số lượng nhân sự các phòng. Chưa phân loại đơn vị hành chính (loại I, II, III, đến 30/6/2026, cấp xã trình Sở Nội vụ, Chủ tịch tỉnh ký, phường trình Sở Nội vụ trình Bộ Nội vụ) nên chưa xác định được số người.” (Nam, Phó Giám đốc Sở Nội vụ)

Trong một số lĩnh vực quản lý nhà nước, hệ thống qui định pháp luật còn phức tạp, chồng chéo và thiếu thống nhất giữa các cơ quan quản lý, làm phát sinh nhiều khó khăn trong quá trình xử lý thủ tục hành chính. Mặc dù thủ tục hành chính được thiết kế theo hướng đơn giản hóa đối với người dân, nhưng qui trình xử lý nội bộ của cơ quan nhà nước lại chưa được qui định đầy đủ và rõ ràng, dẫn đến tình trạng quá tải hoặc chậm trễ trong giải quyết hồ sơ.

“Thủ tục chứng thực, trước đây cấp xã cũ chứng thực bản giấy khá nhanh, nhưng nay được tiếp nhận thông qua cổng dịch vụ công quốc gia, phải số hóa đầu vào, thanh toán trực tuyến, kết quả đầu ra nên cán bộ xã phải thay người dân làm số hóa đầu vào, thanh toán trực tuyến phức tạp, chuyển khoản không tính là trực tuyến nên cán bộ, công chức bị quá tải và thời gian xử lý kéo dài hơn...Giải quyết thủ tục hành chính không phụ thuộc địa bàn hành chính, trong 8 giờ làm việc, trong khi thủ tục nội bộ phức tạp. Thủ tục đất đai chưa đảm bảo thời gian theo qui định.” (Nam, Phó Giám đốc Trung tâm phục vụ hành chính công tỉnh).

“Thủ tục bảo trợ, lãnh đạo ký vào tờ khai, sau đó lại duyệt và ký, ký 2 lần không cần thiết.” (Nữ, Giám đốc Trung tâm Hành chính công phường).

“Đất đai có nhiều qui định của các Bộ, ban ngành. Trình tự qui định không rõ ràng, nếu người dân nộp đơn ở Bộ phận một cửa nhưng phải đo đạc, có tranh chấp không? Nguồn gốc đất do người dân tự kê khai; cơ chế tiền sử dụng đất khá thông thoáng nên người dân kê khai thoải mái, thời gian đo đạc không tính vào thời gian xử lý, nguy cơ quá hạn. Bộ thủ tục chỉ cần đơn nhưng thủ tục nội bộ không rõ ràng. Đơn giản với công dân nhưng phức tạp với chính quyền, gây khó khăn cho cán bộ giải quyết thủ tục.” (Nữ, Giám đốc Trung tâm phục vụ hành chính công phường).

Những bất cập trong qui định pháp luật về đất đai cũng bộc lộ rõ trong quá trình áp dụng thực tế, đặc biệt đối với các trường hợp liên quan đến xác định nguồn gốc đất, chuyển mục

đích sử dụng đất hoặc xử lý vi phạm hành chính. Việc giải quyết hồ sơ đất đai trở nên rất khó khăn nếu không chuẩn bị đầy đủ hồ sơ ngay từ đầu.

“Nghị quyết 254 chuyển mục đích sử dụng đất còn bất cập, người dân tự cam kết (nếu đất ở xã khác thì khó xác định). Dữ liệu không kiểm soát hết được. Giao trái thẩm quyền, giấy chuyển nhượng viết tay có chữ ký của các bên, trước 15/10/1993 không phải nộp tiền, sau ngày đấy phải nộp tiền. Xã không xác định được ngày ký đấy có đúng ngày không, dễ xảy ra tình trạng thất thoát tài sản nhà nước. Xử phạt vi phạm hành chính, không có xử phạt quả tang, lập biên bản vi phạm đến giai đoạn cưỡng chế mất gần 1 tháng, trước Tết, gần Tết không được cưỡng chế. Quy trình cưỡng chế, liên quan đến con người, vật nuôi rất khó (kiểm đếm, chuyển đi đâu?)” (Nữ, công chức Phòng Kinh tế).

“Đối với đất đai, nếu chưa chuẩn bị kỹ thành phần hồ sơ, thì tiếp cận bằng không.” (Nam, Phó Chủ tịch thường trực xã).

Hệ thống văn bản pháp luật qui định chức năng, nhiệm vụ của các cấp chính quyền hiện nay nhìn chung đã được ban hành khá đầy đủ, nhưng thiếu tính thống nhất, dẫn đến độ trễ trong quá trình tổ chức thực hiện⁷. Sự chùng chèo và thiếu đồng bộ giữa các văn bản không chỉ làm giảm hiệu quả quản lý mà còn gây lúng túng cho chính quyền địa phương khi áp dụng vào thực tiễn. Bên cạnh đó, nhiều qui định pháp luật hiện hành vẫn mang tính nguyên tắc chung, chưa được cụ thể hóa bằng các hướng dẫn chi tiết phù hợp với điều kiện quản lý ở cấp xã. Phân công, phân nhiệm trong các lĩnh vực có tính chất liên ngành như đất đai, xây dựng, môi trường, chính sách xã hội tuy đã được qui định tương đối đầy đủ, song trên thực tế vẫn bộc lộ một số bất cập.⁸ Ranh giới giữa các hình thức phân công, phân cấp và ủy quyền trong một số lĩnh vực vẫn chưa được xác định rõ ràng. Trong công tác chứng thực, mặc dù đã có qui định hướng dẫn nhưng trên thực tế vẫn tồn tại cách hiểu khác nhau giữa “phân công ký” và “ủy quyền ký,” cũng như giữa trách nhiệm của Chủ tịch UBND cấp xã và người được ủy quyền. Do trách nhiệm pháp lý gắn trực tiếp với cá nhân ký chứng thực, một bộ phận cán bộ có tâm lý e ngại và né tránh trách nhiệm, dẫn đến tình trạng xin ý kiến vượt cấp đối với những nội dung vốn thuộc thẩm quyền của cấp xã. Điều này cho thấy khoảng cách giữa qui định pháp lý và yêu cầu thực tiễn quản lý ở cấp cơ sở vẫn còn khá lớn.

Cơ chế hướng dẫn chuyên môn còn nhiều bất cập. Nhiều qui định chưa theo kịp yêu cầu thực tiễn quản lý, dẫn đến tình trạng địa phương phải chủ động xin ý kiến hướng dẫn từ các cơ quan trung ương nhưng trong một số trường hợp, việc phản hồi từ các bộ, ngành trung ương chưa thực sự giải đáp đúng trọng tâm vấn đề đặt ra.

“Trung ương không trả lời vào câu hỏi của địa phương, các Bộ, ngành hướng dẫn không đi thẳng vào vấn đề.” (Nam, Phó Giám đốc Sở Nội vụ).

⁷ UBND xã Hoàng Hoa Thám. Báo cáo tình hình thực tiễn sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, đơn vị sự nghiệp và việc vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp trên địa bàn xã, ngày 04 tháng 2 năm 2026.

⁸ UBND xã Hoàng Hoa Thám. Báo cáo tình hình thực tiễn sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, đơn vị sự nghiệp và việc vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp trên địa bàn xã, ngày 04 tháng 2 năm 2026.

Cơ chế thay thế cho vai trò hướng dẫn, kiểm tra và hỗ trợ chuyên môn của cấp huyện trước đây đối với cấp xã trong quá trình thực thi nhiệm vụ hiện chưa được thiết kế rõ ràng. Điều này dẫn đến tình trạng cấp xã phải trực tiếp xin ý kiến cấp tỉnh, trong khi cấp tỉnh lại phải xử lý nhiều công việc mang tính sự vụ. Khoảng trống này không chỉ làm giảm hiệu quả của quá trình phân cấp, phân quyền mà còn làm gia tăng độ trễ trong việc xử lý các vướng mắc phát sinh trong thực tiễn.

Khois lượng văn bản cần tiếp nhận quá lớn, yêu cầu thực hiện trong thời gian ngắn, trong khi một số qui định, chính sách chưa có tính dài hạn, thay đổi nhanh khiến việc nghiên cứu và triển khai gặp nhiều khó khăn. Thực trạng này khiến cán bộ, công chức cấp xã phải dành nhiều thời gian cho việc tiếp nhận và nghiên cứu văn bản, làm giảm hiệu quả triển khai và ảnh hưởng đến chất lượng phục vụ người dân.

“Có quá nhiều văn bản qui định, khiến cán bộ địa phương mất nhiều thời gian cho việc tiếp nhận, nghiên cứu văn bản, khó khăn trong thống nhất và hiệu quả khi triển khai. Có hơn 2000 thủ tục hành chính, 30% trong số này thường xuyên phát sinh hồ sơ. Trong 30% phát sinh hồ sơ 15-20% phát sinh trực tuyến.” (Nam, Phó Giám đốc Trung tâm phục vụ hành chính công tỉnh).

“Giai đoạn đầu, có ngày 300 văn bản gửi về cấp xã.” (Nam, Phó Giám đốc Sở Giáo dục).

“Cán bộ xã “không đủ thời gian nghiên cứu hồ sơ.” (Nam, Phó Chủ tịch xã).

Sự quá tải về thông tin và yêu cầu cập nhật liên tục khiến cán bộ khó nắm bắt đầy đủ nội dung văn bản, dẫn đến nguy cơ thiếu thống nhất trong cách hiểu và áp dụng qui định khi giải quyết thủ tục hành chính. Cán bộ, công chức phải dành nhiều thời gian để tra cứu, đối chiếu qui định mới, từ đó làm giảm quỹ thời gian dành cho việc xử lý công việc chuyên môn và phục vụ người dân. Do tình trạng cán bộ xử lý hồ sơ phải kiêm nhiệm nhiều lĩnh vực, trong khi thời gian dành cho việc cập nhật qui định về thủ tục hành chính còn hạn chế, nên trong giai đoạn đầu thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đã xuất hiện một số sai sót trong quá trình hướng dẫn và giải quyết hồ sơ. Các sai sót này chủ yếu liên quan đến việc xác định thành phần hồ sơ, thời hạn giải quyết hoặc trình tự xử lý đối với các thủ tục hành chính liên thông. Đặc biệt, các thủ tục thuộc lĩnh vực đất đai, tư pháp và hộ tịch thường tiềm ẩn nhiều rủi ro sai sót hơn do yêu cầu phải đối chiếu dữ liệu, kiểm tra nhiều điều kiện pháp lý và phụ thuộc vào sự phối hợp giữa nhiều cơ quan liên quan.⁹

1.2. Nguồn nhân lực

Nguồn nhân lực trong cung ứng dịch vụ hành chính công, kể từ khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, bước đầu đáp ứng được yêu cầu công việc. Tuy nhiên do khối lượng công việc sau sáp nhập đơn vị hành chính phát sinh lớn, tính chất phức tạp, một số chưa có tiền lệ trong khi bộ máy sau sắp xếp mới đi vào hoạt động, với nguồn nhân sự từ

⁹ UBND phường Việt Yên. Báo cáo số 34/BC-UBND phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 22, tháng 1, năm 2026.

nhiều nguồn khác nhau, năng lực, kinh nghiệm chưa đồng đều khiến vấn đề về nguồn nhân lực bộc lộ một số hạn chế, bất cập.

Nhiều cán bộ, công chức lúng túng trong định hình cách hiểu, vận hành của mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đã tạo ra những thay đổi căn bản trong cấu trúc tổ chức và cơ chế phân cấp quản lý. Khoảng 90% chức năng, nhiệm vụ trước đây thuộc cấp huyện cùng với một phần nhiệm vụ của cấp tỉnh được chuyển giao xuống cấp xã, làm mở rộng đáng kể phạm vi và gia tăng tính chất phức tạp của hoạt động quản lý nhà nước ở cấp cơ sở. Cán bộ, công chức cấp xã phải trực tiếp đảm nhận nhiều lĩnh vực chuyên môn sâu như đất đai, tài chính, xây dựng, phát triển kinh tế và các vấn đề văn hóa - xã hội, vốn trước đây chủ yếu thuộc thẩm quyền của cấp huyện hoặc cấp tỉnh. Trên thực tế, mỗi công chức cấp xã hiện phải đảm nhiệm trung bình từ bốn đến chín nhiệm vụ cụ thể, trong đó mỗi nhiệm vụ lại bao gồm nhiều nội dung công việc chi tiết với khối lượng xử lý lớn. Đặc biệt, tại các địa bàn có tốc độ đô thị hóa nhanh, đội ngũ cán bộ, công chức phải xử lý số lượng hồ sơ hành chính ngày càng gia tăng trong khi biên chế không được bổ sung tương ứng, dẫn đến áp lực công việc ngày càng lớn.¹⁰ Điều này khiến nhiều cán bộ, công chức ban đầu lúng túng, hiệu quả xử lý công việc chưa cao, cần thời gian thích nghi với việc vận hành mô hình mới.

Quá trình tổ chức, sắp xếp bộ máy chính quyền cấp xã sau sáp nhập, thời gian đầu còn mang tính cơ học và chưa vận hành nhịp nhàng, thống nhất, cần thời gian làm quen và thích nghi. Việc bố trí nhân sự về các xã, phường mới, được thực hiện từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm cán bộ, công chức của các xã cũ, cán bộ điều động từ cấp huyện cũ và trong một số trường hợp có cả cán bộ tăng cường từ cấp tỉnh. Nguồn nhân lực đa dạng này có sự khác biệt đáng kể về kinh nghiệm công tác, mức độ am hiểu thực tiễn tại địa bàn và phương thức làm việc, khiến bộ máy mới trong giai đoạn đầu chưa đạt được sự phối hợp ăn ý và hiệu quả trong vận hành. Một lãnh đạo cấp xã cho biết:

“Công chức cấp xã cũ chưa kịp thích nghi đầy đủ với các nhiệm vụ mới có tính chất tương đồng với nhiệm vụ của cấp huyện trước đây, đòi hỏi trình độ chuyên môn và kỹ năng nghiệp vụ cao hơn. Trong khi đó, công chức cấp huyện cũ lại gặp khó khăn trong nắm bắt tình hình thực tiễn tại cơ sở, cũng cần thời gian để điều chỉnh phương thức làm việc.” (Nữ, Phó Chủ tịch xã).

Thực tế này cho thấy việc hợp nhất nhân sự từ nhiều đơn vị với nền tảng kinh nghiệm và môi trường công tác khác nhau đã tạo ra những khó khăn trong quá trình phối hợp công việc và ảnh hưởng đến chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công.

Vấn đề về chất lượng nguồn nhân lực tại cấp xã sau sáp nhập đối mặt với hai khó khăn lớn: thiếu nhân sự có chuyên môn sâu ở một số lĩnh vực và năng lực, trình độ cán bộ không đồng đều. Một bộ phận cán bộ chuyên môn đã chuyển sang khối Đảng, đoàn thể hoặc nghỉ việc theo chính sách tinh giản biên chế, trong khi việc bổ sung nhân lực thay thế

¹⁰ UBND phường Việt Yên. Báo cáo số 34/BC-UBND phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 22, tháng 1, năm 2026.

chưa kịp thời. Điều này làm suy giảm năng lực chuyên môn của bộ máy hành chính ở một số lĩnh vực quan trọng như tài chính, đất đai hay nông nghiệp.

“Xã gộp lại từ 4 xã, thị trấn cũ. Chất lượng cán bộ từ huyện và 4 xã cũ chuyển về còn bất cập, không đồng đều, thiếu chuyên môn về tài chính, đất đai. Các cán bộ chuyên môn xin chuyển các xã khác, cán bộ Nông nghiệp, đất đai không còn ai, cán bộ Tài chính chuyển sang khối Đảng. Các cán bộ xã cũ cách làm, tư duy theo cách cũ, chưa chuyên nghiệp, phải học việc lại, sử dụng máy móc, trình bày văn bản, thể thức văn bản chưa chuyên nghiệp, ít cập nhật văn bản mới từ trung ương, anh em trẻ tiếp thu nhanh.” (Nam, Chủ tịch UBND xã).

“Sắp xếp cán bộ bị mắc, luồng chuyển từ cán bộ chuyên môn nhà nước sang Đảng, đoàn thể, nếu quay về thì không còn vị trí, ngại quay về nhà nước vất vả, rủi ro cao.” (Nam, Phó Giám đốc Sở Nội vụ).

Việc thiếu hụt cán bộ có trình độ chuyên môn sâu và nhiều cán bộ chưa có đủ kiến thức chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ và kinh nghiệm để xử lý các lĩnh vực phức tạp như đất đai, tài chính, xây dựng, môi trường hoặc đầu tư công khiến chất lượng tham mưu, tổ chức thực hiện nhiệm vụ và giải quyết thủ tục hành chính bị ảnh hưởng, làm giảm hiệu lực và hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công.

Lãnh đạo một số xã phản ánh năng lực, trình độ của cán bộ không đồng đều, việc chuẩn hóa bằng cấp chưa tương ứng với việc nâng cao tương ứng năng lực thực thi công vụ trong thực tiễn. Một số cán bộ, công chức còn hạn chế về kỹ năng hành chính hiện đại, kỹ năng công nghệ thông tin, kỹ năng soạn thảo văn bản và khả năng cập nhật chính sách mới. Chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công, phục vụ người dân và doanh nghiệp không chỉ phụ thuộc vào bằng cấp mà còn gắn với kinh nghiệm thực tiễn, kỹ năng xử lý công việc và sự gần dân, thấu hiểu người dân.

“Qui định cũ, cán bộ xã không cần có trình độ chuyên môn. Xếp lương theo chức danh và xếp lương theo ngạch bậc. Nghị định 92 yêu cầu cán bộ xã có trình độ chuyên môn trung cấp trở lên, sau đó đi hoàn thiện. Chất lượng chưa đạt, dù có bằng cấp. Nghị định 122 siết chặt những người không đủ điều kiện. Trung cấp nghỉ (chỉ còn 2 người tài chính, tư pháp, chỉ huy trưởng yêu cầu trung cấp). Bây giờ yêu cầu tất cả là Đại học. Hoàn thiện về bằng cấp nhưng trình độ chưa tương xứng. Có người không có trình độ gì nhưng lại làm rất tốt, tư duy tốt, gần dân.” (Nam, Phó Chủ tịch xã).

“Các phòng chuyên môn rất áp lực, toàn Báo cáo hỏa tốc cho nhiều chuyên môn, nhiều việc. Chủ yếu có 3 người làm” (Nữ, Phó Phòng Văn hóa – Xã hội xã).

Cấp xã được giao thực hiện hầu hết các hoạt động chứng thực, trong khi năng lực chuyên môn và kinh nghiệm của đội ngũ công chức tư pháp - hộ tịch giữa các xã, phường chưa đồng đều, còn thiếu các cơ chế hỗ trợ nghiệp vụ phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Hệ quả là tiềm ẩn rủi ro, sai sót trong quá trình giải quyết hồ sơ, đồng thời dễ phát sinh tâm lý e dè trong xử lý công việc, kéo dài thời gian giải quyết thủ tục và làm giảm chất lượng phục vụ người dân. Việc đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực chưa theo kịp yêu cầu của mô hình tổ

chức mới. Nhiều cán bộ cần được đào tạo, đào tạo lại để đáp ứng yêu cầu công việc, trong khi hệ thống đào tạo chưa thực sự đáp ứng đầy đủ nhu cầu nâng cao năng lực chuyên môn, kỹ năng quản trị và kỹ năng công nghệ thông tin. Bên cạnh đó, khu vực hành chính cấp xã gặp khó khăn trong việc thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao, đặc biệt trong các lĩnh vực chuyên môn sâu như công nghệ thông tin, tài chính công, qui hoạch và quản lý đất đai. Điều này làm hạn chế khả năng hiện đại hóa nền hành chính và cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Thiếu hụt về số lượng nhân sự, mất cân đối giữa biên chế và khối lượng công việc. Khi phần lớn chức năng, nhiệm vụ của cấp huyện cũ và một số nhiệm vụ được tỉnh phân cấp cho xã khiến khối lượng công việc tại cấp xã tăng lên đáng kể nhưng biên chế công chức cấp xã chưa được điều chỉnh tương ứng, thậm chí số công chức thực tế có mặt còn thấp hơn số biên chế được giao.¹¹ Điều này khiến nhiều địa phương không đủ nhân lực để thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ mới, dẫn đến tình trạng quá tải trong công việc.

“Phòng Văn hóa - Xã hội với khoảng 12 nhân sự nhưng phải đảm đương khối lượng công việc tương đương chức năng, nhiệm vụ của 6 sở, ngành cấp tỉnh, bao gồm nhiều lĩnh vực chuyên sâu. Phòng Kinh tế (hoặc Kinh tế, hạ tầng, đô thị) phải thực hiện khối lượng nhiệm vụ tương đương 4 sở, ngành cấp tỉnh. Phường Việt Yên có 49 cán bộ phục vụ cho trên 66.000 dân, tương ứng mỗi cán bộ phục vụ khoảng 1.347 dân.” (Nữ, Phó Chủ tịch phường).

Đối với các xã, phường trung tâm, khối việc công việc còn nhiều hơn nữa do áp dụng việc giải quyết thủ tục hành chính không phụ thuộc địa giới hành chính. Người dân vẫn quen đến giải quyết thủ tục hành chính tại trung tâm huyện cũ. Điều này do các xã trung tâm được lựa chọn làm điểm cung cấp nhiều dịch vụ công cấp tỉnh như văn phòng đăng ký đất đai, cơ quan thuế hoặc điện lực. Hệ quả là cán bộ, công chức phải xử lý khối lượng hồ sơ lớn với áp lực công việc cao, làm ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng giải quyết thủ tục hành chính.

“Trải qua 7 tháng chuyển sang chính quyền địa phương 2 cấp, bà con quen với việc Gia Bình là trung tâm huyện cũ nên về giải quyết thủ tục hành chính tại xã, bao gồm thủ tục hành chính từ các xã khác nên khối lượng công việc rất lớn. Các đơn vị của tỉnh, lấy Gia Bình làm điểm: Văn phòng đăng ký đất đai, thuế, điện lực... nên càng tăng khối lượng công việc.” (Nam, Chủ tịch UBND xã).

“Chi nhánh văn phòng đất đai khu vực đặt ở địa bàn xã trung tâm của huyện cũ, các hồ sơ, giấy tờ người dân vẫn quen đến làm tại trung tâm huyện cũ. Cán bộ tại các xã trung tâm, địa bàn trọng điểm bị quá tải.” (Nam, Phó Giám đốc Trung tâm phục vụ hành chính công tỉnh).

Điểm bất cập là dù chênh lệch về khối lượng công việc giữa các địa phương nhưng vẫn áp dụng cùng một mức biên chế dẫn đến tình trạng phân bổ nguồn nhân lực chưa hợp lý, làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn nhân lực trong khu vực công. Việc chưa hoàn thiện hệ thống

¹¹ Sở Tư pháp tỉnh Hưng Yên. Báo cáo kết quả về vấn đề thể chế, phân cấp và cơ chế điều hành, ngày 28, tháng 01, năm 2026.

vị trí việc làm, chưa xác định rõ cơ cấu biên chế và chưa có kế hoạch nhân sự ổn định lâu dài khiến công tác quản lý nguồn nhân lực gặp khó khăn. Các địa phương chưa có cơ sở rõ ràng để xác định nhu cầu nhân lực, đào tạo, tuyển dụng và bố trí cán bộ phù hợp với yêu cầu công việc mới. Ngoài ra, việc chuyển đổi mô hình tổ chức cũng đòi hỏi thay đổi tư duy quản trị từ quản lý hành chính nhà nước truyền thống sang quản trị công hiện đại, trong đó nhấn mạnh hiệu quả, trách nhiệm giải trình và chất lượng phục vụ.

Những hạn chế về nhận thức chức năng, cách thức vận hành, cũng như sắp xếp bộ máy sau khi vận hành chính quyền địa phương 2 cấp, cũng như các bất cập về số lượng, chất lượng và cơ cấu nguồn nhân lực đã ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công. Nguồn nhân lực cấp cơ sở đang đối mặt với nhiều thách thức, bao gồm hạn chế về năng lực chuyên môn, thiếu hụt về số lượng, bất cập trong bố trí sử dụng và khó khăn trong đào tạo, phát triển. Cán bộ, công chức bị quá tải dẫn đến thời gian xử lý hồ sơ kéo dài, chất lượng giải quyết công việc chưa cao và khả năng đáp ứng nhu cầu của người dân và doanh nghiệp còn hạn chế.

1.3. Hạ tầng, máy móc và điều kiện vận hành

Hạ tầng (bao gồm cơ sở vật chất, trụ sở làm việc, hệ thống công nghệ thông tin, đường truyền dữ liệu và nền tảng số), máy móc và điều kiện vận hành giữ vai trò bảo đảm tính liên thông và liên tục của qui trình xử lý TTHC. Như đã nêu trên, từ khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, khối lượng công việc tại cấp cơ sở rất lớn. Cán bộ, công chức thường cảm nhận rõ áp lực này khi hệ thống mạng chậm, phần mềm xử lý hồ sơ thiếu ổn định hoặc cơ sở vật chất không đáp ứng nhu cầu tiếp dân. Do đó, hạ tầng không chỉ ảnh hưởng đến tốc độ xử lý mà còn tác động đến tâm lý, động lực làm việc và niềm tin nghề nghiệp của đội ngũ thực thi. Máy móc và trang thiết bị (máy tính, máy quét, thiết bị ký số, hệ thống lưu trữ, thiết bị phục vụ họp trực tuyến...) là công cụ trực tiếp hỗ trợ quá trình số hóa và chuẩn hóa qui trình hành chính. Trong bối cảnh chuyển đổi số và đẩy mạnh dịch vụ công trực tuyến, sự thiếu đồng bộ hoặc lạc hậu của thiết bị sẽ làm giảm hiệu suất làm việc, gia tăng sai sót kỹ thuật và kéo dài thời gian giải quyết hồ sơ. Từ góc nhìn của cán bộ, công chức, việc được trang bị đầy đủ, hiện đại không chỉ giúp nâng cao năng suất mà còn tạo cảm giác được quan tâm, tin tưởng, qua đó tăng cường tinh thần trách nhiệm và khả năng thích ứng với mô hình tổ chức mới.

Cơ sở vật chất tại tỉnh Bắc Ninh, Hưng Yên và các xã, phường cơ bản đáp ứng yêu cầu, được bố trí khang trang, thân thiện, tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, công dân đến giao dịch. Trung tâm phục vụ hành chính công cấp xã cơ bản đã được trang bị đầy đủ trang thiết bị máy móc (máy tính, máy in, máy scan, ki-ốt lấy số thứ tự, màn hình tra cứu TTHC, số hóa hồ sơ TTHC) và đáp ứng yêu cầu phục vụ người dân thực hiện TTHC, sử dụng dịch vụ công trực tuyến. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện trong thực tế hạ tầng, máy móc và điều kiện vận hành tại Bắc Ninh và Hưng Yên vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập.

Các hạn chế, khó khăn thuộc phạm vi cấp tỉnh liên quan đến hạ tầng, trang thiết bị, tiến độ số hóa tài liệu lưu trữ và tình trạng cát cứ dữ liệu giữa các sở, ngành. Thứ nhất, chênh lệch

rõ rệt về điều kiện hạ tầng, trang thiết bị và điều kiện vận hành giữa các xã, phường trung tâm và các địa bàn xa trung tâm đang tạo ra những bất cập mang tính hệ thống trong tổ chức hoạt động của chính quyền cơ sở. Tại các xã, phường trung tâm, việc tiếp nhận và sử dụng trụ sở cấp huyện hoặc cấp tỉnh cũ với qui mô lớn, hạ tầng hiện đại nhưng vượt quá nhu cầu thực tế đã dẫn đến tình trạng khai thác không hết chức năng, gây tốn kém nguồn lực trong quá trình vận hành. Ngược lại, ở các địa bàn xa trung tâm, sau quá trình sáp nhập, cơ sở vật chất vẫn còn thiếu đồng bộ, phân tán; nhiều đơn vị phải tận dụng trụ sở cũ chật hẹp, bố trí cán bộ làm việc tại nhiều địa điểm khác nhau, gây khó khăn cho việc liên hệ, phối hợp công tác và làm giảm hiệu quả xử lý công việc.

Thứ hai, hệ thống trang thiết bị phục vụ công việc tại nhiều xã, phường đã xuống cấp sau thời gian dài sử dụng nhưng chưa được đầu tư, nâng cấp kịp thời, đặc biệt là hạ tầng công nghệ thông tin.¹² Hệ thống mạng nội bộ (LAN), đường truyền Internet và thiết bị đầu cuối tại một số xã, phường sau sáp nhập còn thiếu đồng bộ, cấu hình chưa chuẩn, tốc độ truyền tải thấp, dẫn đến tình trạng nghẽn mạng cục bộ khi xử lý các tác vụ có dung lượng lớn. Các phần mềm phục vụ giải quyết thủ tục hành chính vẫn thường xuyên xảy ra tình trạng chậm, gián đoạn, nhất là trong khâu thanh toán trực tuyến, mặc dù tỷ lệ hồ sơ thực hiện thanh toán trực tuyến đã đạt 100%. Bên cạnh đó, việc liên thông, chia sẻ dữ liệu giữa các ngành, các cấp chưa thực sự thông suốt, làm ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ xử lý hồ sơ cũng như hiệu quả khai thác, sử dụng dữ liệu tại phường.¹³

Thứ ba, tiến độ số hóa tài liệu lưu trữ còn chậm so với yêu cầu, trong khi tình trạng cát cứ dữ liệu giữa các sở, ngành chưa được khắc phục triệt để, gây khó khăn cho việc tích hợp vào kho dữ liệu dùng chung của tỉnh. Hệ quả là khả năng phân tích, dự báo và hỗ trợ công tác chỉ đạo, điều hành còn hạn chế. Đáng lưu ý, trong các lĩnh vực nhạy cảm và có tần suất xử lý cao như đất đai và hộ tịch, dữ liệu vẫn tồn tại nhiều sai lệch hoặc chưa được cập nhật đầy đủ, buộc cán bộ, công chức phải thực hiện nhiều bước kiểm tra, xác minh thủ công, làm gia tăng thời gian xử lý hồ sơ và làm giảm chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công.

Các phần mềm do Trung ương chuyển giao trong quá trình triển khai vẫn phát sinh lỗi kỹ thuật, đồng thời chưa thực sự thân thiện với người dùng, đặc biệt là người cao tuổi. Thực tiễn cho thấy, giao diện một số hệ thống, nhất là trong lĩnh vực hộ tịch, còn phức tạp, yêu cầu nhập nhiều trường thông tin trùng lặp hoặc không cần thiết, gây mất thời gian và khó khăn cho người dân trong quá trình thao tác.

“Lĩnh vực hộ tịch, công dân nhập quá nhiều trường, giao diện rối mắt, có những trường không cần thiết, trùng nhau. Người dân thao tác rất mất thời gian.” (Nữ, Giám đốc Trung tâm phục vụ hành chính công phường).

Nhìn tổng thể, hạ tầng kỹ thuật vẫn chưa đồng bộ, từ hệ thống phần mềm, dịch vụ công trực tuyến, kết nối dữ liệu, chữ ký số, con dấu điện tử đến qui trình vận hành đều chưa đạt được

¹² UBND tỉnh Bắc Ninh. Tổng hợp nội dung phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 30/01/2026.

¹³ UBND phường Việt Yên. Báo cáo số 34/BC-UBND phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 22, tháng 1, năm 2026.

sự ổn định và thông suốt cần thiết. Một số hệ thống chuyên ngành chưa kết nối, chia sẻ dữ liệu đầy đủ với nền tảng tích hợp, chia sẻ dữ liệu của tỉnh. Hệ thống phần mềm các Bộ, ngành trung ương chưa hoạt động ổn định, thông suốt đối với trực kết nối, chia sẻ dữ liệu cấp Bộ. Việc tích hợp hệ thống thông tin của tỉnh với các cơ sở dữ liệu chuyên ngành của các Bộ, ngành chưa thực hiện.¹⁴ Đáng chú ý, hiện nay trong các phần mềm chuyên ngành, mới chỉ có phần mềm của Bộ Tư pháp thực hiện phân quyền quản trị đến cấp xã, trong khi các lĩnh vực khác vẫn phụ thuộc vào cấp trên hoặc đơn vị quản lý hệ thống. Điều này ảnh hưởng đến khả năng chủ động theo dõi tiến độ, khai thác dữ liệu và xử lý kịp thời các vấn đề phát sinh trong quá trình giải quyết hồ sơ TTHC tại UBND phường.¹⁵

Việc mỗi bộ, ngành triển khai các hệ thống giải quyết thủ tục hành chính trên các phần mềm riêng biệt đã gây khó khăn đáng kể cho cán bộ cấp cơ sở. Do đặc thù phải xử lý đồng thời nhiều lĩnh vực quản lý thuộc các Bộ, ngành khác nhau (như hộ tịch, hộ khẩu, chứng thực; đất đai, xây dựng; nội vụ, lao động – thương binh và xã hội; văn hóa, giáo dục, y tế cơ sở), cán bộ cấp xã, phường cùng lúc phải sử dụng nhiều hệ thống phần mềm khác nhau, trong khi mỗi hệ thống lại có giao diện, qui trình, cơ chế phân quyền, tài khoản đăng nhập và yêu cầu chữ ký số riêng biệt. Điều này tạo áp lực lớn cho đội ngũ cán bộ cơ sở khi phải làm quen cách thức vận hành, ghi nhớ mật khẩu và nhiều thao tác không cần thiết trong bối cảnh khối lượng công việc lớn, trình độ công nghệ thông tin không đồng đều và thường xuyên phải kiêm nhiệm nhiều nhiệm vụ. Thực tế Phó Chủ tịch xã, phường được phân công phải thực hiện ký duyệt hồ sơ trên nhiều hệ thống khác nhau,¹⁶ làm gia tăng khối lượng công việc và nguy cơ sai sót.

Đặc biệt, từ ngày 01/01/2026, khi phần lớn hồ sơ thủ tục hành chính trên Cổng Dịch vụ công Quốc gia được điều hướng tiếp nhận về các phần mềm riêng của bộ, ngành nhưng chưa được đồng bộ, kết nối với hệ thống thông tin giải quyết thủ tục hành chính của tỉnh, đã phát sinh thêm nhiều vướng mắc trong công tác quản lý, giám sát và điều hành. Các trung tâm phục vụ hành chính công không có đầy đủ số liệu về tình hình tiếp nhận và xử lý hồ sơ tại các sở, ngành và UBND cấp xã, phường, đồng thời không thể thực hiện hiệu quả chức năng giám sát, đôn đốc tiến độ giải quyết hồ sơ cho người dân và doanh nghiệp. Trong khi đó, cán bộ, công chức tại các trung tâm này buộc phải đăng nhập và thao tác trên nhiều hệ thống khác nhau để tiếp nhận, xử lý và phê duyệt hồ sơ, làm gia tăng đáng kể áp lực công việc, kéo giảm hiệu quả vận hành tổng thể và ảnh hưởng đến chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công.

Những hạn chế về hạ tầng công nghệ, hệ thống thông tin và điều kiện vận hành đã ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công. Cán bộ, công chức phải dành nhiều thời gian để thao tác trên các hệ thống phần mềm, xử lý các vấn đề kỹ thuật và

¹⁴ Trung tâm phục vụ hành chính công tỉnh Hưng Yên. Báo cáo kết quả hoạt động của Trung tâm Phục vụ hành chính công.

¹⁵ UBND phường Việt Yên. Báo cáo số 34/BC-UBND phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 22, tháng 1, năm 2026.

¹⁶ UBND tỉnh Bắc Ninh. Tổng hợp nội dung phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 30/01/2026.

thực hiện các công việc mang tính thủ công, làm giảm hiệu suất làm việc và kéo dài thời gian giải quyết TTHC. Ngoài ra, sự thiếu đồng bộ và liên thông của hệ thống thông tin cũng làm giảm tính minh bạch, khả năng giám sát, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước, ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước. Từ góc nhìn của cán bộ, công chức, hạ tầng công nghệ, hệ thống thông tin và các điều kiện vận hành là những yếu tố nền tảng quyết định đến hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Mặc dù đã có những đầu tư và cải thiện đáng kể, hệ thống hạ tầng và điều kiện vận hành vẫn tồn tại nhiều hạn chế về tính đồng bộ, khả năng liên thông, cơ sở dữ liệu và năng lực vận hành.

1.4. Ngân sách, tài chính

Khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, mức độ đầu tư và khả năng tự chủ ngân sách cần tương ứng với khối lượng và tính chất công việc của chính quyền cấp cơ sở. Trước mắt, ngân sách phải kịp thời đáp ứng nhu cầu về đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng, đầu tư trang thiết bị, ứng dụng công nghệ thông tin và tăng lương cho cán bộ, công chức. Nếu thiếu bảo đảm tài chính tương xứng, cán bộ, công chức sẽ gặp áp lực quá tải công việc, làm giảm hiệu suất và chất lượng giải quyết thủ tục hành chính. Cơ chế phân cấp tài chính rõ ràng và ổn định giúp cán bộ, công chức chủ động hơn trong thực thi nhiệm vụ. Khi nhiệm vụ chi và nguồn thu được phân định minh bạch giữa các cấp chính quyền, cán bộ thực thi có cơ sở pháp lý và nguồn lực cụ thể để triển khai dịch vụ công, hạn chế tình trạng phụ thuộc, xin-cho. Ngược lại, nếu phân quyền hành chính không đi kèm phân cấp ngân sách phù hợp, cán bộ, công chức ở cấp cơ sở sẽ rơi vào tình trạng thiếu công cụ thực thi, dẫn đến tâm lý e ngại, né tránh trách nhiệm hoặc xử lý công việc theo hướng an toàn, hình thức. Do đó, tài chính công không chỉ là nguồn lực mà còn là điều kiện bảo đảm tính khả thi của phân quyền và tăng cường trách nhiệm cá nhân trong thực thi công vụ.

Ngân sách còn liên quan trực tiếp đến chế độ tiền lương, phụ cấp, đãi ngộ và điều kiện làm việc của cán bộ, công chức. Trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, khi yêu cầu về chất lượng phục vụ, tính chuyên nghiệp và ứng dụng công nghệ số ngày càng cao, việc bảo đảm thu nhập ổn định và môi trường làm việc hiện đại có ý nghĩa quan trọng trong việc duy trì động lực nội tại, hạn chế tiêu cực và củng cố văn hóa phục vụ. Một cơ chế tài chính minh bạch, gắn chi tiêu với kết quả đầu ra và mức độ hài lòng của người dân sẽ tạo áp lực tích cực buộc cán bộ, công chức nâng cao trách nhiệm giải trình, đồng thời tạo động lực cải tiến qui trình, rút ngắn thời gian giải quyết hồ sơ.

Sau khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, các văn bản, chính sách, pháp luật về việc phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền trong lĩnh vực tài chính cơ bản đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ. Sở Tài chính hai tỉnh Bắc Ninh, Hưng Yên đã chủ động rà soát các văn bản, tham mưu để HĐND, UBND tỉnh ban hành các văn bản qui phạm pháp luật để triển khai thực hiện. Việc phân bổ nguồn lực tài chính cho nhân lực, hạ tầng và cải cách hành chính đảm bảo các nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ tại các Nghị quyết của HĐND tỉnh và chỉ đạo của Tỉnh ủy, UBND tỉnh. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, vấn đề tài chính, ngân sách vẫn còn một số bất cập.

Trong giai đoạn chuyển tiếp sau khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và phân cấp nhiệm vụ, quá trình giao dự toán và phân bổ ngân sách giữa các cấp chính quyền gặp nhiều khó khăn. Việc xác định rõ trách nhiệm chi, nguồn thu và cơ cấu ngân sách của các đơn vị hành chính mới chưa được thực hiện đồng bộ, dẫn đến nguy cơ chậm trễ trong giao dự toán ngân sách và phân bổ nguồn lực tài chính. Từ góc nhìn của cán bộ, công chức, những khó khăn này có thể dẫn đến gián đoạn trong việc thực hiện các nhiệm vụ chi thường xuyên như chi trả lương, phụ cấp và các khoản chi hoạt động của cơ quan hành chính. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến hoạt động thường xuyên của bộ máy hành chính mà còn làm giảm khả năng cung ứng dịch vụ hành chính công một cách liên tục và hiệu quả. Ngoài ra, việc điều chỉnh dự toán ngân sách giữa các đơn vị hành chính cũ và mới cũng phát sinh nhiều vướng mắc do chưa có hướng dẫn cụ thể và kịp thời, làm ảnh hưởng đến tiến độ giải ngân và thực hiện các chương trình, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

Quá trình sắp xếp đơn vị hành chính và triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đặt ra yêu cầu phải thực hiện đồng bộ việc bàn giao tài sản, chuyển giao nguồn thu và tổ chức lại hệ thống quản lý tài chính. Tuy nhiên, trong thực tế, công tác bàn giao tài sản, xác định quyền quản lý tài sản và phân định trách nhiệm quản lý ngân sách giữa các đơn vị hành chính còn gặp nhiều khó khăn. Sự thiếu rõ ràng trong công tác bàn giao và quản lý tài sản công làm phát sinh những khó khăn trong việc lập dự toán, quản lý và sử dụng ngân sách, đồng thời làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực tài chính công. Điều này cũng ảnh hưởng đến khả năng bảo đảm các điều kiện vật chất cần thiết để cung ứng dịch vụ hành chính công tại cấp cơ sở.

Một trong những thách thức quan trọng là năng lực quản lý tài chính và kế toán ngân sách của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của mô hình quản lý mới. Trong bối cảnh tăng cường phân cấp tài chính, cán bộ cấp xã phải thực hiện nhiều nhiệm vụ phức tạp hơn như lập dự toán ngân sách, quản lý chi tiêu, thực hiện kiểm soát chi qua Kho bạc Nhà nước và bảo đảm công khai, minh bạch tài chính công. Tuy nhiên, do hạn chế về trình độ chuyên môn, kinh nghiệm và khả năng thích ứng với các quy định mới, một số cán bộ, công chức gặp khó khăn trong việc thực hiện các nhiệm vụ tài chính - ngân sách. Điều này dẫn đến tình trạng chậm trễ trong việc mở và sử dụng tài khoản tại Kho bạc Nhà nước, lập dự toán ngân sách chưa sát với thực tế và gặp khó khăn trong việc thực hiện các quy trình kiểm soát chi. Những hạn chế này ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả quản lý tài chính công và khả năng bảo đảm nguồn lực cho việc cung ứng dịch vụ hành chính công tại cấp cơ sở.

Nguồn lực tài chính còn hạn chế, đầu tư cho hạ tầng CNTT, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức và cải cách TTHC chưa tương xứng với yêu cầu thực tiễn. Việc phân bổ, sử dụng và giải ngân ngân sách cho một số nhiệm vụ còn gặp khó khăn, đặc biệt là các nhiệm vụ mang tính dài hạn. Phân bổ nguồn lực chưa tập trung vào các lĩnh vực then chốt như số hóa, liên thông dữ liệu và nâng cao năng lực cán bộ,¹⁷ ảnh hưởng đến hiệu quả cung ứng dịch vụ

¹⁷ UBND xã Gia Bình. Báo cáo tóm tắt chuẩn bị tọa đàm, khảo sát với Đoàn công tác của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

hành chính công ở cơ sở.¹⁸ Một số nhiệm vụ được giao cho chính quyền cấp xã nhưng chưa đi kèm với nguồn lực tài chính. Kinh phí đầu tư cho công tác chuyển đổi số vẫn chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra, do nguồn ngân sách và các nguồn đầu tư còn hạn chế. Một số trang thiết bị, máy móc không đáp ứng được yêu cầu công việc khi giải quyết TTHC cho cá nhân, doanh nghiệp.¹⁹ Khả năng tự chủ ngân sách của cấp xã còn hạn chế trong khi nhu cầu chi cho cải cách hành chính, chuyển đổi số, đầu tư hạ tầng và đào tạo nguồn nhân lực ngày càng lớn, tạo áp lực đáng kể đối với chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Chế độ tiền lương, phụ cấp của cán bộ, công chức cơ bản giữ theo cơ chế cũ, chưa được điều chỉnh tương xứng với khối lượng công việc, phạm vi quản lý và yêu cầu chuyên môn, trách nhiệm của cán bộ xã, phường khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp. Hệ thống tiền lương hiện hành vẫn thực hiện theo Nghị định số 204/2004/NĐ-CP, trong khi cải cách tiền lương theo vị trí việc làm chưa được triển khai đồng bộ, tạo ra độ trễ giữa đổi mới tổ chức bộ máy và chính sách đãi ngộ. Hệ thống phụ cấp còn dàn trải, thiếu tính đặc thù, chưa phản ánh đúng tính chất công việc đa ngành, đa lĩnh vực của cấp cơ sở sau sáp nhập. Chưa có cơ chế đãi ngộ đủ hấp dẫn để thu hút và giữ chân nhân lực chất lượng cao, nhất là trong bối cảnh yêu cầu về năng lực số và quản trị hiện đại ngày càng cao, dẫn đến tình trạng thiếu hụt hoặc khó ổn định đội ngũ ở một số địa phương.

“Phụ cấp trưởng (0.2) phó (0.15) phòng thấp trong khi điều kiện làm việc vất vả hơn, không có tiền làm thêm.” (Nữ, Phó trưởng phòng Văn hóa – Xã hội).

“Cấp xã, khối Đảng chưa có phụ cấp. Trưởng phòng cấp xã phụ cấp 0,2, phó phòng 0,15, thấp hơn so với cấp huyện, trưởng phòng cấp huyện 0,3, phó phòng 0,2, trong khi hiện nay khối lượng công việc rất nhiều.” (Nam, Phó Giám đốc Sở Nội vụ).

Tựu trung, các vướng mắc chủ yếu đến từ việc chưa đồng bộ trong phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi, bàn giao tài sản công và năng lực quản lý tài chính và kế toán ngân sách cán bộ cấp cơ sở còn hạn chế. Nguồn lực tài chính chưa đáp ứng yêu cầu, đầu tư cho chuyển đổi số và cải cách hành chính còn thiếu, trong khi cơ chế tiền lương, phụ cấp chưa tương xứng với khối lượng công việc. Những yếu tố này đã và đang ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công ở địa phương

2. Hiệu quả cung ứng dịch vụ công thiết yếu (y tế, giáo dục) trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp

Hiệu quả cung ứng các dịch vụ công thiết yếu như y tế và giáo dục giữ vai trò then chốt trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, bởi đây là những lĩnh vực tác động trực tiếp đến chất lượng sống và cơ hội phát triển của người dân. Khi bộ máy quản lý được tinh gọn, phân cấp rõ ràng, việc nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ không chỉ giúp tối ưu hóa nguồn lực, giảm chồng chéo mà còn tăng tính kịp thời, công bằng và tiếp cận của

¹⁸ UBND xã Hoàng Hoa Thám. Báo cáo số 59, tình hình thực tiễn sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, đơn vị sự nghiệp và việc vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp trên địa bàn xã, ngày 04, tháng 02, năm 2026.

¹⁹ Sở Nội vụ tỉnh Hưng Yên. Báo cáo spps 62 phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Hưng Yên, ngày 03 tháng 2 năm 2026.

người dân đối với các dịch vụ cơ bản. Đồng thời, đây cũng là thước đo quan trọng phản ánh năng lực quản trị và mức độ phục vụ của chính quyền, góp phần củng cố niềm tin xã hội và thúc đẩy phát triển bền vững ở địa phương.

2.1. Cơ chế, chính sách

Trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, cơ chế, chính sách điều chỉnh hoạt động cung ứng dịch vụ công thiết yếu trong lĩnh vực giáo dục và y tế đang đứng trước yêu cầu tái cấu trúc toàn diện. Sự thay đổi về tổ chức bộ máy và phân cấp thẩm quyền đã tạo ra những chuyển động mạnh mẽ, nhưng đồng thời cũng bộc lộ những hạn chế khi hệ thống quy phạm pháp luật chuyên ngành chưa đồng bộ với mô hình quản trị mới.

Vấn đề phân cấp, phân quyền trong lĩnh vực y tế, giáo dục vẫn còn bất cập. Khi thẩm quyền được phân cấp mạnh xuống cấp cơ sở nhưng chưa đồng thời thiết lập đầy đủ cơ chế phối hợp theo ngành dọc, chính quyền cấp xã dễ rơi vào tình trạng bị động, chờ hướng dẫn, đặc biệt trong các hoạt động đánh giá chuyên môn, kiểm định chất lượng và xử lý các tình huống vượt thẩm quyền. Thẩm quyền liên quan đến tuyển dụng, sử dụng, biệt phái viên chức; quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, điều động, cách chức người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan chuyên môn, tổ chức hành chính khác, đơn vị sự nghiệp công lập thuộc UBND cùng cấp chưa có sự thống nhất giữa qui định của Nghị định số 142/2025/NĐ-CP, Luật Nhà giáo và Luật tổ chức chính quyền địa phương. Thẩm quyền của cơ quan tiếp nhận hồ sơ và các tổ chức, cá nhân thực hiện việc phân phối chế phẩm có lỗi hoặc có nguy cơ gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe người sử dụng hoặc môi trường tại Nghị định số 148/2025/NĐ-CP. Nghị định số 148/2025/NĐ-CP qui định về phân quyền, phân cấp trong lĩnh vực y tế, phân cấp không cụ thể, rõ ràng, không áp dụng được luôn. UBND tỉnh phải ban hành văn bản quyết định giao thẩm quyền cho 1 trong 2 đối tượng trên thì mới thực hiện được TTHC theo phân cấp dẫn đến vướng mắc, chậm trễ trong thực hiện. Điều này dẫn đến việc phải kéo dài thời gian xử lý thủ tục hành chính và làm giảm hiệu quả quản lý.

Phân định giữa chỉ đạo chuyên môn và quản lý hành chính nhà nước còn bất cập. Theo Luật Giáo dục 2019 và các văn bản hướng dẫn thi hành, quản lý đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục được đặt trong hệ thống quản lý ngành dọc, với vai trò trọng tâm của cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh (Sở Giáo dục và Đào tạo). Cơ chế này bảo đảm tính thống nhất về chuyên môn, chương trình, tiêu chuẩn nghề nghiệp và kiểm định chất lượng. Tuy nhiên, trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, khi cấp huyện không còn là tầng trung gian trực tiếp quản lý hệ thống trường học như trước, cơ chế điều động, bổ nhiệm hiệu trưởng, phân công giáo viên ở cấp sở và cơ chế chỉ đạo chuyên môn còn chưa rõ ràng. Một số văn bản chỉ đạo của Sở chuyên ngành được ban hành trực tiếp tới các trường trên địa bàn mà không thông qua chính quyền xã, dẫn đến việc xã không nắm đầy đủ tinh thần chỉ đạo để thực hiện chức năng quản lý, giám sát. Việc điều động, sắp xếp giáo viên trong

nội bộ xã chưa được phân cấp, gây khó khăn trong xử lý tình trạng thừa - thiếu cục bộ, làm kéo dài thời gian và giảm hiệu quả quản lý.²⁰

Vấn đề đặt ra là cần tái phân định hợp lý giữa thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước và thẩm quyền quản lý chuyên ngành. Trong điều kiện chính quyền cấp xã được tăng cường trách nhiệm toàn diện đối với phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, việc không có đủ thẩm quyền điều động, bố trí nhân sự giáo dục có thể làm giảm tính chủ động trong xử lý tình huống phát sinh (thiếu giáo viên cục bộ, điều chỉnh qui mô lớp học do tăng dân số cơ học, sắp xếp trường lớp sau sáp nhập đơn vị hành chính). Cơ chế tuyển dụng viên chức giáo dục hiện nay, được điều chỉnh bởi Luật Viên chức 2010 và các nghị định hướng dẫn, đòi hỏi sự phối hợp giữa cơ quan nội vụ và cơ quan giáo dục, song trong thực tiễn, qui trình này chưa bảo đảm tính linh hoạt và kịp thời theo nhu cầu thực tế của địa bàn.

Cơ chế chính sách về nhân sự giáo dục đang đứng trước yêu cầu điều chỉnh theo hướng Sở giáo dục và đào tạo tập trung vào chỉ đạo chuyên môn, kiểm định, thanh tra; Sở Nội vụ thực hiện tuyển dụng, quản lý vị trí việc làm; chính quyền cấp xã có thẩm quyền trong điều động, bố trí nhân sự gắn với trách nhiệm quản lý hành chính trên địa bàn.

Tính ổn định của cơ chế chính sách chưa cao. Tại Bắc Ninh, do Hệ thống một cửa tập trung của Bộ Y tế chưa tích hợp đầy đủ nên cán bộ y tế của tỉnh phải làm việc cùng lúc với cả 2 hệ thống, của tỉnh (dvc.bacninh.gov.vn) và của Bộ Y tế (motcua.moh.gov.vn), mất rất nhiều thời gian cho cán bộ thao tác, giải quyết các TTHC. Ngoài ra, hiện nay, cán bộ y tế phải tiếp nhận cùng lúc nhiều nghị định, thông tư điều chỉnh tổ chức và hoạt động của trạm y tế, đơn vị sự nghiệp công lập, chế độ tài chính, đấu thầu, bảo hiểm y tế... Sự thay đổi liên tục của văn bản qui phạm pháp luật trong thời gian ngắn, dù nhằm hoàn thiện chính sách, nhưng trong ngắn hạn có thể gây khó khăn cho cơ sở y tế trong việc cập nhật và thực thi, ảnh hưởng đến việc cung cấp dịch vụ. Yêu cầu đặt ra không chỉ là sửa đổi từng văn bản riêng lẻ, mà là thiết kế một cấu trúc thể chế tích hợp, bảo đảm sự tương thích giữa luật chuyên ngành (giáo dục, y tế), luật tổ chức chính quyền địa phương, luật viên chức và các qui định về tài chính công. Sự tích hợp này phải dựa trên nguyên tắc phân quyền thực chất, đi kèm với phân bổ nguồn lực tương xứng và cơ chế giám sát chuyên môn hiệu quả.

Vấn đề cân đối giữa trách nhiệm, quyền hạn và nguồn lực còn bất cập. Chính quyền cấp xã được giao trực tiếp quản lý các thiết chế cơ bản như trạm y tế, trường học, bao gồm tổ chức hoạt động, quản lý nhân sự, và bảo đảm cung ứng dịch vụ. Tuy nhiên, nhiều quyết định quan trọng như phê duyệt danh mục kỹ thuật, phân bổ ngân sách hay đầu tư cơ sở vật chất vẫn phụ thuộc vào cấp tỉnh. Đặc biệt, cơ chế đấu thầu thuốc tập trung tại bệnh viện tuyến trên, sau đó phân phối về trạm y tế, dù có ưu điểm về kiểm soát giá và chất lượng, nhưng làm giảm tính tự chủ chuyên môn và tài chính của trạm y tế. Trong điều kiện địa bàn rộng, cơ chế này có thể làm chậm quá trình đáp ứng nhu cầu thuốc men, vật tư y tế, ảnh hưởng đến tính kịp thời của dịch vụ khám chữa bệnh ban đầu. Mặc dù cấp xã được giao trách nhiệm quản lý

²⁰ UBND xã Hoàng Hoa Thám. Báo cáo tình hình thực tiễn sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, đơn vị sự nghiệp và việc vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp trên địa bàn xã, ngày 04 tháng 2 năm 2026.

đội ngũ giáo viên và nhân viên y tế, nhưng lại không có đầy đủ thẩm quyền trong tuyển dụng, điều động hoặc xây dựng chính sách đãi ngộ. Việc phụ thuộc vào cấp tỉnh hoặc cơ chế điều phối liên tuyến khiến tình trạng thiếu giáo viên, thiếu bác sĩ ở cơ sở chậm được giải quyết, đồng thời làm giảm tính ổn định của đội ngũ. Chính sách tiền lương và đãi ngộ hiện hành đối với viên chức CNTT trong khu vực công chưa đủ sức thu hút nhân sự CNTT có trình độ. Đây không chỉ là vấn đề kỹ thuật, mà là vấn đề chính sách về lâu dài. Khi năng lực công nghệ không tương xứng với yêu cầu số hóa, hệ thống dễ rơi vào tình trạng phụ thuộc nhà cung cấp bên ngoài, thiếu chủ động trong quản lý dữ liệu và bảo đảm an toàn thông tin.

Cơ chế, chính sách trong cung ứng dịch vụ công thiết yếu khi chuyển sang thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đang trong quá trình chuyển đổi sâu sắc. Những bất cập hiện nay không chỉ là vấn đề thực thi, mà là biểu hiện của sự cần thiết phải tái cấu trúc toàn diện khung thể chế. Thực tế vận hành cho thấy cần phân định rạch ròi thẩm quyền hành chính và chuyên môn, đồng bộ hóa tổ chức bộ máy với chính sách biên chế, điều chỉnh cơ chế tài chính và đấu thầu phù hợp với tính tự chủ của đơn vị sự nghiệp và đổi mới chính sách nhân lực, đặc biệt trong lĩnh vực CNTT. Chỉ khi các trụ cột thể chế này được hoàn thiện một cách hệ thống và nhất quán, mô hình chính quyền địa phương 2 cấp mới có thể phát huy hiệu quả trong bảo đảm chất lượng, tính công bằng và tính bền vững của dịch vụ công giáo dục và y tế.

2.2. Nguồn nhân lực

Trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, nguồn nhân lực trong các lĩnh vực dịch vụ công thiết yếu như y tế và giáo dục giữ vai trò quyết định đối với tính liên tục, chất lượng và khả năng thích ứng của hệ thống cung ứng dịch vụ. Từ góc nhìn của cán bộ, công chức, viên chức, sự thay đổi về cơ cấu tổ chức và phân định thẩm quyền giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở không chỉ là sự điều chỉnh hành chính mà còn là sự tái cấu trúc chức năng nghề nghiệp, trách nhiệm quản lý và cơ chế phối hợp chuyên môn.

Việc tổ chức lại và nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công thiết yếu như y tế và giáo dục đặt ra yêu cầu cấp thiết về chuẩn hóa tổ chức và bảo đảm nguồn nhân lực ở cấp cơ sở. Trong lĩnh vực y tế, Thông tư số 43/2025/TT-BYT và Thông tư số 53/2025/TT-BYT cho phép điều động, luân phiên cán bộ góp phần khắc phục tình trạng thiếu hụt nhân lực, đặc biệt là bác sĩ tại tuyến xã, đồng thời nâng cao chất lượng chuyên môn thông qua hỗ trợ kỹ thuật. Tuy nhiên, việc phụ thuộc vào nguồn nhân lực điều phối có thể làm giảm tính ổn định và tính liên tục của đội ngũ tại các trạm y tế. Ngoài ra, chính sách đãi ngộ, thu hút và giữ chân nhân lực y tế cơ sở chưa được quy định rõ ràng, dẫn đến nguy cơ thiếu hụt nhân lực lâu dài, đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa. Sự linh hoạt trong bố trí nhân lực nếu không đi kèm với chuẩn định mức tối thiểu cũng có thể gây quá tải hoặc phân bổ không hợp lý.

Việc sắp xếp lại mạng lưới cơ sở giáo dục theo địa giới hành chính mới là yêu cầu tất yếu nhằm tối ưu hóa cơ sở vật chất, biên chế và kinh phí vận hành. Tuy nhiên, quá trình này cần được thực hiện một cách thận trọng, bảo đảm đủ trường, đủ lớp, đủ giáo viên, không làm gián đoạn hoạt động dạy và học; ưu tiên giữ các điểm trường thuận lợi về giao thông và

phân bố dân cư; hạn chế tối đa việc học sinh phải di chuyển xa. Đồng thời bảo đảm quyền lợi của đội ngũ giáo viên, cán bộ quản lý thông qua việc ổn định biên chế, vị trí việc làm, quỹ lương và tổ chức đào tạo chuyển đổi phù hợp, đi kèm với lộ trình triển khai, nguồn lực tài chính và cơ chế giám sát rõ ràng.

Mặc dù vậy, trong thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, cả hai lĩnh vực giáo dục và y tế vẫn bộc lộ những khó khăn, bất cập nhất định. Những vấn đề này chủ yếu xuất phát từ sự thiếu đồng bộ giữa yêu cầu pháp lý, tổ chức bộ máy và khả năng bảo đảm nguồn nhân lực tại cấp cơ sở.

Sau khi thực hiện sắp xếp theo mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, việc chuyển giao một phần đáng kể nhiệm vụ quản lý nhà nước về giáo dục từ cấp huyện cũ sang cấp xã đã làm thay đổi căn bản cấu trúc tổ chức và yêu cầu năng lực của đội ngũ cán bộ cơ sở. Trước đây, các nhiệm vụ này do phòng giáo dục cấp huyện đảm nhiệm với đội ngũ chuyên viên được đào tạo chuyên sâu, phân theo từng bậc học. Tuy nhiên, sau sáp nhập, nhiều Phòng Văn hóa - xã hội thiếu công chức có chuyên môn về giáo dục nhưng lại phải trực tiếp thực hiện chức năng tham mưu, tổng hợp và theo dõi hoạt động của nhiều cơ sở giáo dục ở các cấp học khác nhau. Không chỉ thiếu về chuyên môn, một số địa phương còn thiếu cả nhân lực phụ trách lĩnh vực. Nói cách khác, chức năng quản lý giáo dục, như của cấp huyện trước đây, là một khoảng trống lớn cần phải quan tâm, bù đắp trong thời gian tới.

“Xã có 10 trường học, trước đây tôi là Phó phòng Giáo dục huyện, đội ngũ chuyên môn nhiều hơn, nhiều lứa tuổi, bậc học nay phải phụ trách tất cả các bậc học, chuyên viên không có chuyên môn, không hiểu nên lãnh đạo nhiều khi phải làm trực tiếp nên rất nhiều việc. Các chuyên viên mới làm không có móc xích, kế thừa, nắm điểm mới, nắm đầy đủ nội dung quản lý.” (Nữ, Phó Phòng Văn hóa - Xã hội).

“Hiện nay, phường thiếu người phụ trách mảng y tế, giáo dục, thiếu người có chuyên môn, nhiều khi lãnh đạo phải làm thay.” (Nữ, Phó Chủ tịch phường).

Từ khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, việc một cán bộ phải đồng thời kiêm nhiệm nhiều lĩnh vực như giáo dục, y tế, lao động - xã hội, gia đình, thể thao... đã làm gia tăng đáng kể áp lực công việc, đồng thời làm giảm tính chuyên sâu và khả năng bám sát chuyên môn về giáo dục, y tế. Đặc biệt, tại các xã có số lượng lớn trường học với nhiều cấp học khác nhau nhưng không còn hệ thống chuyên viên phân theo bậc học như trước. Hệ quả tất yếu là lãnh đạo phải trực tiếp xử lý các nghiệp vụ mang tính chuyên môn sâu do đội ngũ chuyên viên thiếu nền tảng chuyên ngành, làm suy giảm tính chuyên nghiệp trong công tác tham mưu và tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến chất lượng các quyết định quản lý. Áp lực này càng gia tăng trong bối cảnh dân số cơ học tăng nhanh tại Bắc Ninh, Hưng Yên, đặc biệt ở các khu vực có khu công nghiệp phát triển mạnh, kéo theo nhu cầu về trường lớp, giáo viên và dịch vụ giáo dục tăng cao.

Đối với nhân sự trực tiếp cung ứng dịch vụ công trong giáo dục, biên chế giáo viên, nhất là ở bậc mầm non và các môn đặc thù như tiếng Anh, vẫn chưa đáp ứng đủ so với định mức qui định.

“Hiện tình còn thiếu biên chế giáo viên: 2,7 giáo viên lớp/ nhà trẻ, dưới mức định biên giáo viên mầm non, giáo viên tiếng Anh. Cán bộ giáo dục cấp xã còn thiếu, các địa phương đang thực hiện điều chuyển”. (Nam, Phó Giám đốc Sở Giáo dục).

Sự kết hợp giữa thiếu hụt nhân lực giảng dạy và hạn chế về năng lực quản lý ở cấp cơ sở đã làm cho bài toán nhân lực trong lĩnh vực giáo dục trở nên phức tạp hơn trên cả hai phương diện, quản lý nhà nước và tổ chức cung ứng dịch vụ trực tiếp, qua đó đặt ra yêu cầu cấp thiết phải điều chỉnh đồng bộ cả về tổ chức, nhân sự và cơ chế vận hành trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp.

Trong lĩnh vực y tế, các trạm y tế thiếu nhân sự để đảm bảo vận hành theo qui định mới và thiếu cán bộ y tế có chuyên môn sâu. Theo Thông tư số 43/2023/TT-BYT, trạm y tế xã được tổ chức lại theo hướng bảo đảm đầy đủ chức năng của một đơn vị sự nghiệp công lập, với các khoa, phòng chuyên môn và yêu cầu tối thiểu về nhân lực như bác sĩ, dược sĩ, kế toán, cán bộ chuyên trách các lĩnh vực. Tuy nhiên, tại nhiều địa bàn, sau khi sáp nhập 3–4 trạm y tế cũ thành một đơn vị mới, số lượng và chất lượng nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu. Nhiều trạm thiếu bác sĩ đa khoa, thiếu dược sĩ đại học, thiếu cán bộ kế toán và cán bộ CNTT để thực hiện thanh toán bảo hiểm y tế và quản lý dữ liệu điện tử. Có nơi chưa đạt ngưỡng tối thiểu về số người làm việc để thành lập đơn vị sự nghiệp theo qui định.

“Trạm y tế thiếu trang thiết bị, khoảng 38 cán bộ/ trạm, thiếu cán bộ ở đại bàn xa trung tâm. Mỗi trạm bố trí 5 khoa, phòng (7-9 người), 1 kế toán, 1 dược sĩ. Các vị trí dược, kế toán thực hiện nhiệm vụ cho trạm chưa có.” (Nữ, phó giám đốc Sở Y tế tỉnh).

“Trước mắt, một số cán bộ chuyên môn chưa đáp ứng được, Bộ Y tế đang xây dựng vị trí việc làm cho trạm y tế.” (Nam, trưởng phòng Tổ chức cán bộ, Sở Y tế).

Đội ngũ nhân sự hiện hữu phần lớn được đào tạo theo hướng y tế dự phòng, dân số, sơ cứu ban đầu, trong khi mô hình mới đòi hỏi năng lực khám chữa bệnh mở rộng và quản lý tổng hợp. Sự không tương thích giữa yêu cầu, nhiệm vụ mới và năng lực nhân sự thực tế dẫn đến nguy cơ hình thức hóa cơ cấu tổ chức mà chưa bảo đảm chất lượng chuyên môn tương ứng. Với vai trò, chức năng quan trọng, trạm y tế xã là tuyến y tế cơ sở gần dân nhất, giữ vai trò nòng cốt trong chăm sóc sức khỏe ban đầu cho người dân, cung cấp dịch vụ y tế cơ bản và toàn diện cho cộng đồng tại địa bàn. Với nguồn nhân lực chưa được tăng cường tương xứng, nguy cơ quá tải và suy giảm chất lượng dịch vụ là điều khó tránh khỏi.

Trong bối cảnh triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, vấn đề nguồn nhân lực trong cung ứng dịch vụ công thiết yếu gồm y tế và giáo dục đã chuyển từ thách thức cục bộ sang thách thức mang tính hệ thống. Tình trạng thiếu hụt nhân lực có chuyên môn sâu, cán bộ phụ trách kiêm nhiệm nhiều việc, cùng với sự chưa đồng bộ về vị trí việc làm và cơ chế phối hợp chuyên ngành, đang tác động trực tiếp đến chất lượng cung ứng dịch vụ công thiết yếu ở cơ sở.

2.3. Hạ tầng, máy móc và điều kiện vận hành

Với việc tái cấu trúc không gian hành chính khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, vai trò của chính quyền cấp cơ sở trong cung ứng dịch vụ công thiết yếu ngày càng quan trọng. Theo các qui định tại Thông tư số 43/2025/TT-BYT, cùng cơ chế tổ chức và tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập tại Nghị định số 283/2025/NĐ-CP và các qui định liên quan đến thanh toán bảo hiểm y tế tại Nghị định số 188/2025/NĐ-CP, điểm tích cực dễ nhận thấy là địa vị pháp lý của trạm y tế được xác định rõ ràng hơn. Khi trạm y tế trực thuộc UBND cấp xã và có tư cách pháp nhân, con dấu, tài khoản riêng, việc quản lý, sử dụng tài sản công, bao gồm trụ sở, phòng khám, trang thiết bị, có cơ sở pháp lý minh bạch hơn. Từ góc nhìn của viên chức y tế, điều này giúp rút ngắn một phần qui trình xin ý kiến, đề xuất sửa chữa nhỏ, thay thế thiết bị thông dụng hoặc cải tạo hạ tầng thiết yếu. Trước đây nhiều việc phải thông qua trung tâm y tế cấp huyện, nay trách nhiệm được phân định cụ thể cho chính quyền cấp xã, tạo điều kiện xử lý kịp thời những vấn đề phát sinh trong vận hành thường ngày. Ngoài ra, qui định chuyển tiếp cho phép UBND cấp tỉnh ban hành cơ chế phù hợp với điều kiện thực tế về nhân lực, cơ sở vật chất và thiết bị giúp hệ thống không bị gián đoạn khi tổ chức lại. Cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 111/2025/NĐ-CP của Chính phủ cũng mở ra khả năng chủ động hơn trong sử dụng nguồn kinh phí hợp pháp để duy trì hoạt động thường xuyên, nếu địa phương bảo đảm được nguồn lực.

Tuy nhiên, năng lực hạ tầng, trang thiết bị và điều kiện vận hành tại các trạm y tế sau sáp nhập chưa theo kịp yêu cầu tổ chức mới đã ảnh hưởng đến chất lượng cung ứng dịch vụ y tế tại địa phương. Trạm y tế mới được hình thành từ các trạm y tế các xã cũ, thiếu hạ tầng đồng bộ, cả về trụ sở, máy móc, trang thiết bị hiện đại đáp ứng yêu cầu khám chữa bệnh. Sự mở rộng chức năng của trạm y tế theo mô hình đơn vị sự nghiệp công lập kéo theo yêu cầu cao hơn về trang thiết bị kỹ thuật. Trạm không chỉ thực hiện y tế dự phòng mà còn khám, chữa bệnh ban đầu, quản lý bệnh mạn tính, tiêm chủng, quản lý dược và an toàn thực phẩm. Tuy nhiên, nhiều trạm vẫn thiếu các thiết bị cơ bản, một số thiết bị đã được trang cấp trước đây nhưng xuống cấp, thiếu bảo trì định kỳ, không còn phù hợp với tiêu chuẩn chuyên môn hiện hành. Nhiều trạm y tế trụ sở vẫn sử dụng cơ sở cũ, diện tích chật hẹp, bố trí phòng chức năng chưa phù hợp với yêu cầu khám chữa bệnh bảo hiểm y tế, quản lý bệnh không lây nhiễm, tiêm chủng mở rộng và các hoạt động y tế dự phòng. Nhiều nơi thiếu phòng khám riêng biệt, phòng lưu bệnh tạm thời hoặc khu vực cách ly tạm thời theo yêu cầu kiểm soát nhiễm khuẩn, dẫn đến việc tổ chức qui trình chuyên môn chưa được chuẩn hóa.

“Hạ tầng không đáp ứng được yêu cầu bố trí máy móc thiết bị.” (Nam, Trưởng phòng Tổ chức cán bộ, Sở Y tế).

Một vấn đề nữa là hạ tầng công nghệ thông tin chưa theo kịp yêu cầu quản lý mới. Nhiều trạm y tế xã, điều kiện cơ bản như máy tính cấu hình phù hợp, máy chủ, đường truyền internet ổn định, thiết bị bảo mật chưa được bảo đảm. Hệ thống phần mềm do Bộ Y tế triển khai vận hành khi gặp vướng mắc về quy trình hoặc kỹ thuật thường phải chờ xử lý từ trung ương, làm gián đoạn quá trình cập nhật dữ liệu khám chữa bệnh và thanh toán bảo hiểm y tế. Cán bộ quản lý gặp khó khăn trong tổng hợp số liệu, còn viên chức phải xử lý song song

hồ sơ giấy và hồ sơ điện tử, làm tăng khối lượng công việc hành chính. Thiếu nhân lực CNTT là trở ngại lớn. Chính sách tiền lương khu vực công chưa đủ sức cạnh tranh để thu hút chuyên gia CNTT về làm việc. Kết quả là nhiều nơi giao nhiệm vụ CNTT cho nhân viên y tế kiêm nhiệm hoặc thuê dịch vụ ngoài, làm tăng rủi ro an toàn dữ liệu và giảm hiệu quả vận hành hệ thống bệnh án điện tử.

2.4. Ngân sách, tài chính

Việc thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp làm thay đổi căn bản cơ chế phân bổ và quản lý ngân sách đối với giáo dục và y tế. Trước khi thực hiện mô hình 2 cấp, cấp huyện đóng vai trò trung gian, ngân sách giáo dục và y tế được tỉnh giao dự toán cho huyện; huyện tiếp tục phân bổ cho các trường học, trung tâm y tế, trạm y tế trên địa bàn. Sau khi thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, tỉnh trực tiếp quản lý và phân bổ ngân sách cho các đơn vị cơ sở. Cơ chế này giúp rút ngắn qui trình, tăng tính tập trung và thống nhất trong điều hành. Ngân sách có thể được điều tiết trực tiếp từ tỉnh đến trường học, cơ sở y tế, hạn chế tình trạng chia cắt nguồn lực. Tuy nhiên, trong thực tế, việc bỏ cấp huyện làm phát sinh nhiều vấn đề mới. Nếu trước đây tỉnh làm việc thông qua một đầu mối là huyện thì nay phải trực tiếp quản lý rất nhiều đầu mối đơn vị sự nghiệp. Điều này dẫn đến gia tăng khối lượng công việc, nguy cơ chậm phê duyệt dự toán, chậm giải ngân, ảnh hưởng đến hoạt động thường xuyên của trường học và cơ sở y tế.

Sau khi bỏ cấp huyện, nếu không thiết kế lại cơ chế giám sát, dễ dẫn đến tình trạng tỉnh không nắm sát nhu cầu cụ thể, còn cơ sở thì thiếu hỗ trợ tài chính kịp thời. Điều này ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng dịch vụ cung ứng cho người dân. Các qui định mới khuyến khích tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập, đặc biệt trong y tế. Tuy nhiên, nếu cơ chế phân bổ ngân sách và giám sát tài chính chưa hoàn thiện trong bối cảnh thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp, việc tự chủ có thể dẫn đến xu hướng tăng thu từ người sử dụng dịch vụ, làm giảm tính công bằng trong tiếp cận giáo dục và chăm sóc sức khỏe. Yêu cầu từ thực tiễn đặt ra là cách thiết kế cơ chế tài chính phù hợp với việc thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Nếu không điều chỉnh đồng bộ về định mức phân bổ, cơ chế giám sát và bảo đảm nguồn lực, việc chuyển sang mô hình chính quyền địa phương 2 cấp có thể làm phát sinh những khó khăn mới trong cung ứng dịch vụ công về giáo dục và y tế, thay vì cải thiện hiệu quả như kỳ vọng.

3. Bài học kinh nghiệm từ Bắc Ninh và Hưng Yên

Từ góc nhìn của cán bộ, công chức, viên chức, giai đoạn đầu triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp đã cung cấp nhiều bài học kinh nghiệm quan trọng trong việc tổ chức bộ máy, quản lý nguồn nhân lực, phân cấp quản lý và bảo đảm điều kiện thực thi công vụ. Những bài học dưới đây cho thấy việc nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công không chỉ phụ thuộc vào việc hoàn thiện thể chế mà còn phụ thuộc vào năng lực tổ chức thực thi, khả năng thích ứng và tính chủ động của đội ngũ cán bộ, công chức và chính quyền địa phương. Việc áp dụng các bài học kinh nghiệm này một cách đồng bộ sẽ góp phần nâng cao hiệu lực,

hiệu quả quản lý nhà nước và cải thiện chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công của chính quyền địa phương 2 cấp tại Việt Nam.

3.1. Thích ứng linh hoạt, bám sát thực tiễn, chủ động, sáng tạo trong giải quyết công việc

Để giảm thiểu công việc cho các xã, phường tỉnh Bắc Ninh có hướng dẫn chung, mẫu chung để các xã, phường thực hiện triển khai đối với các nội dung có sự tương đồng. Ngoài ra, tỉnh đã chủ động tổ chức lại hệ thống cung ứng dịch vụ hành chính công, bao gồm việc phân bổ lại các điểm tiếp nhận và xử lý hồ sơ nhằm giảm tải áp lực công việc tại các xã, phường trung tâm. Việc tăng số lượng trung tâm tiếp nhận và xử lý thủ tục hành chính giúp phân bổ đều khối lượng công việc, giảm tình trạng quá tải và nâng cao hiệu quả xử lý hồ sơ. Tại xã Gia Bình, cán bộ soạn hết mẫu biểu, về tận thôn để xử lý, tránh ùn ứ.

Đối với các địa bàn có khối lượng công việc lớn, tính chất phức tạp, đòi hỏi thời gian xử lý nhanh như xã Gia Bình, tỉnh cử 1 Phó chủ tịch trực tiếp xuống xã xử lý và tăng cường cán bộ có chuyên môn từ tỉnh về các địa bàn trọng điểm hỗ trợ giải quyết công việc (tăng cường 1 đồng chí Phó phòng của Sở Nông nghiệp, Môi trường về làm trưởng phòng để tăng cường công tác chuyên môn về đất đai tại xã Gia Bình). Nói cách khác, chính quyền tỉnh đóng vai trò kiểm soát, điều phối công việc và giải quyết, tháo gỡ các khó khăn, điểm nghẽn trong phạm vi quyền hạn một cách hiệu quả hơn, thay vì để từng xã, phường loay hoay tìm cách giải quyết.

3.2. Chủ động rà soát, sắp xếp và sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực hiện có

Trong bối cảnh biến động về nhân sự tại địa bàn cơ sở, trung ương chưa giao biên chế mới, tỉnh chủ động rà soát, sắp xếp và sử dụng hiệu quả, hợp lý đội ngũ cán bộ, công chức hiện có để đáp ứng yêu cầu công việc của mô hình tổ chức mới. Các địa phương đã thực hiện nguyên tắc bố trí, điều chuyển cán bộ theo năng lực, sở trường công tác và chuyên môn đào tạo, bảo đảm người có chuyên môn phù hợp được phân công thực hiện đúng lĩnh vực chuyên môn. Tại 2 tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên, Sở Nội vụ đóng vai trò trung tâm trong việc rà soát, điều động, biệt phái và bố trí lại đội ngũ cán bộ, công chức nhằm khắc phục tình trạng thiếu hụt nhân lực trong các lĩnh vực chuyên môn quan trọng như xây dựng, giao thông, công nghệ thông tin và quản lý đất đai. Kinh nghiệm tại xã Hoàng Hoa Thám, tỉnh Hưng Yên cho thấy, bằng cấp chưa phải là yếu tố duy nhất đảm bảo chất lượng xử lý công việc, ngoài ra cần ưu tiên bố trí cán bộ có kinh nghiệm thực tiễn, giải quyết tốt công việc thực tiễn, gần dân, được dân tin tưởng. Đồng thời, việc triển khai các hình thức đào tạo, bồi dưỡng tại chỗ, hướng dẫn trực tiếp theo phương thức “cầm tay chỉ việc” đã góp phần nâng cao năng lực thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức trong thời gian ngắn. Bài học này cho thấy, trong giai đoạn chuyển đổi tổ chức, việc sử dụng hiệu quả nguồn nhân lực hiện có và nâng cao năng lực thực thi của cán bộ là yếu tố quyết định đến hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công.

3.3. Cơ chế phối hợp liên ngành linh hoạt, chuẩn hóa và huy động nguồn lực hỗ trợ thực thi nhiệm vụ

Trong bối cảnh thiếu hụt nguồn nhân lực chuyên môn, các địa phương đã chủ động áp dụng các giải pháp linh hoạt, huy động đội ngũ cán bộ, chuyên gia và viên chức từ các lĩnh vực liên quan để hỗ trợ thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công. Xã Việt Yên, tỉnh Bắc Ninh đã thành lập các tổ công tác chuyên môn, tổ tư vấn hoặc nhóm chuyên gia cốt cán đã góp phần bổ sung năng lực chuyên môn, hỗ trợ cán bộ, công chức cấp cơ sở trong việc thực hiện các nhiệm vụ mới, đặc biệt trong các lĩnh vực chuyên ngành như giáo dục, đất đai và quản lý hành chính nhà nước. HĐND không nhiều việc nhưng có nhiều biên chế nhưng bên Ủy ban nhiều việc lại thiếu người thì có thể huy động cán bộ bên HĐND sang hỗ trợ khi cần. Giải pháp này giúp bảo đảm tính liên tục và hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước trong giai đoạn chuyển tiếp. Qua đó cho thấy tầm quan trọng của việc huy động và phối hợp hiệu quả các nguồn lực sẵn có trong hệ thống chính trị và khu vực công nhằm hỗ trợ quá trình chuyển đổi tổ chức và nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

3.4. Tăng cường công tác quản lý, giám sát và kiểm soát tiến độ giải quyết thủ tục hành chính

Việc thiết lập cơ chế theo dõi, giám sát và kiểm soát tiến độ giải quyết thủ tục hành chính là một giải pháp quan trọng giúp nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công. Xã Việt Yên, tỉnh Bắc Ninh đã thành lập các nhóm công tác chuyên trách theo dõi tiến độ xử lý hồ sơ, phân công rõ trách nhiệm cho từng cá nhân và lãnh đạo phụ trách từng lĩnh vực. Thông qua việc theo dõi thường xuyên số lượng hồ sơ, thời gian xử lý và tiến độ giải quyết, lãnh đạo xã, phường, lãnh đạo cơ quan chuyên môn kịp thời phát hiện, xử lý các vướng mắc, điểm nghẽn, đồng thời nâng cao trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức. Giải pháp này góp phần nâng cao hiệu quả quản lý công việc, giảm tình trạng chậm trễ và nâng cao mức độ hài lòng của người dân. Bài học này khẳng định vai trò quan trọng của việc tăng cường quản lý theo kết quả, giám sát thực thi công vụ và nâng cao trách nhiệm cá nhân trong việc nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

3.5. Phân tích kết quả thực hiện và áp dụng phương pháp quản lý dựa trên dữ liệu

Việc áp dụng phương pháp quản lý dựa trên dữ liệu và phân tích kết quả thực hiện để cải thiện hiệu quả hoạt động bước đầu được triển khai. Xã Việt Yên, tỉnh Bắc Ninh thực hiện phân tích từng chỉ số đánh giá hiệu quả hoạt động hành chính, xác định nguyên nhân của các hạn chế và xây dựng kế hoạch cải thiện cụ thể đã giúp các địa phương nâng cao hiệu quả quản lý và cung ứng dịch vụ công. Phương pháp quản lý này giúp cơ quan hành chính chuyển từ cách tiếp cận quản lý theo qui trình sang quản lý theo kết quả và hiệu quả, qua đó nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính.

3.6. Tăng cường đầu tư và hỗ trợ hạ tầng công nghệ nhằm nâng cao hiệu quả phục vụ người dân

Việc đầu tư trang thiết bị công nghệ thông tin và hỗ trợ hạ tầng số tại cơ sở là một giải pháp quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong bối cảnh chuyển đổi số.

Trang bị máy tính, hệ thống mạng và thiết bị hỗ trợ tại các đơn vị cơ sở và cộng đồng dân cư (tổ dân phố, thôn) góp phần nâng cao khả năng tiếp cận dịch vụ công trực tuyến của người dân và giảm áp lực cho cơ quan hành chính. Xã Hoàng Hoa Thám đã thực hiện kết nối trực tiếp trong xã đến 46 điểm cầu, đảng viên, đến nhà văn hóa xã, chi bộ. Xã Gia Bình, tỉnh Bắc Ninh có chủ trương cấp máy tính, wifi, máy in cho các thôn để tăng cường khả năng số của người dân. Giải pháp này không chỉ nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công mà còn góp phần thúc đẩy quá trình chuyển đổi số trong quản lý nhà nước và xây dựng chính quyền số.

3.7. Thực hiện phân cấp, phân quyền phù hợp với năng lực thực thi và điều kiện thực tế

Phân cấp, phân quyền chỉ phát huy hiệu quả khi đi đôi với nguồn lực tương xứng. Thực tiễn tại xã Gia Bình cho thấy, khi khối lượng nhiệm vụ được phân cấp tăng nhanh nhưng nguồn lực về nhân sự, tài chính và hạ tầng công nghệ chưa tương xứng sẽ dẫn đến quá tải cho xã. Do đó, việc hoàn thiện thể chế phân cấp cần đồng thời bảo đảm các điều kiện cần thiết để chính quyền cơ sở thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Quá trình phân cấp, phân quyền cần được thực hiện theo lộ trình phù hợp với năng lực thực thi và điều kiện thực tế của từng địa phương. Phân cấp phải gắn với việc bảo đảm đầy đủ nguồn lực, năng lực và điều kiện thực thi, tránh tình trạng phân cấp vượt quá khả năng thực hiện của cấp cơ sở. Đồng thời, việc ban hành các hướng dẫn tạm thời và điều chỉnh kịp thời các qui định trong giai đoạn chuyển tiếp giúp bảo đảm tính liên tục và hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước. Bài học này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo đảm sự đồng bộ giữa phân cấp nhiệm vụ và các điều kiện bảo đảm thực thi nhằm nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ hành chính công.

3.8. Sự lãnh đạo, chỉ đạo thống nhất, quyết liệt của cấp ủy, chính quyền là yếu tố quyết định

Cung cấp dịch vụ công trong điều kiện khối lượng công việc lớn, tính chất phức tạp, nhiều qui định mới đòi hỏi phải có sự chỉ đạo quyết liệt, tập trung, xuyên suốt, kịp thời của Đảng ủy, HĐND, UBND và các phòng, ban chuyên môn. Đồng thời, gắn trách nhiệm của người đứng đầu với kết quả thực hiện nhiệm vụ, nhất là trong các lĩnh vực nhạy cảm như đất đai, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư. Để đáp ứng yêu cầu xử lý công việc nhanh, sát thực tiễn, tỉnh Bắc Ninh giao Ban thường vụ Đảng ủy cấp xã chủ động công tác cán bộ, điều động cán bộ, nhiều thẩm quyền của Sở Nội vụ chuyển về cấp xã. Việc trao quyền chủ động cho cấp cơ sở trong việc điều động, phân công và quản lý cán bộ thể hiện nguyên tắc quyền hạn tương ứng với trách nhiệm. Thực tế cho thấy, việc trao quyền này góp phần nâng cao tính linh hoạt và khả năng thích ứng của bộ máy hành chính với yêu cầu thực tiễn.

III. KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Từ quá trình nghiên cứu thực tiễn ở hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên, dựa trên ý kiến và đề xuất của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đã tham gia các tọa đàm, thảo luận và phỏng vấn, dựa trên các báo cáo từ chính quyền cấp tỉnh và cấp xã, cũng như từ góc nhìn chuyên gia, nhóm nghiên cứu có hai nhóm kiến nghị chính sách đối với chính quyền cấp tỉnh và các cơ quan Trung ương sau đây.

1. Kiến nghị đối với hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên

Để nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công và dịch vụ công thiết yếu trong bối cảnh thực hiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên cần triển khai đồng bộ các giải pháp chính sách trong các lĩnh vực thể chế, nguồn nhân lực, hạ tầng và tài chính. Trọng tâm của các giải pháp là bảo đảm sự tương thích giữa trách nhiệm, quyền hạn và nguồn lực. Sau đây là một số kiến nghị tới chính quyền địa phương của hai tỉnh.

1.1. Hoàn thiện cơ chế, chính sách

Thứ nhất, cần bảo đảm nguyên tắc đồng bộ giữa trách nhiệm - quyền hạn - nguồn lực, coi đây là nguyên tắc cốt lõi trong thiết kế và vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Mọi nhiệm vụ được phân cấp xuống cấp xã phải đi kèm với việc giao quyền đầy đủ, bố trí nhân lực phù hợp và bảo đảm nguồn lực tài chính tương ứng. Trên cơ sở đó, tỉnh cần tiến hành rà soát toàn diện các lĩnh vực đã được phân cấp, đặc biệt là các lĩnh vực có tính chất phức tạp và phát sinh nhiều vướng mắc trong thực tiễn như đất đai, tài chính công và tư pháp - hộ tịch, để kịp thời điều chỉnh những nội dung chưa phù hợp. Việc phân định thẩm quyền cần được cụ thể hóa theo hướng rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, hạn chế tối đa tình trạng chồng chéo hoặc né tránh trách nhiệm trong quá trình thực thi công vụ.

Thứ hai, cần chuẩn hóa và đơn giản hóa quy trình nội bộ trong giải quyết thủ tục hành chính, không chỉ dừng lại ở việc đơn giản hóa đối với người dân mà phải cải cách mạnh mẽ quy trình xử lý bên trong cơ quan nhà nước. Theo đó, cần xây dựng hệ thống quy trình nội bộ chuẩn hóa cho từng thủ tục hành chính, bảo đảm tính thống nhất trong toàn tỉnh, đồng thời loại bỏ các khâu trung gian không cần thiết như ký duyệt nhiều lần, yêu cầu hồ sơ trùng lặp hoặc các bước xác nhận hình thức. Đặc biệt, cần thống nhất cách hiểu và áp dụng các khái niệm pháp lý như “phân công,” “ủy quyền,” “trách nhiệm cá nhân” và “trách nhiệm tập thể” nhằm giảm thiểu rủi ro pháp lý và tâm lý e ngại, né tránh của cán bộ, công chức trong thực thi nhiệm vụ.

Thứ ba, trong phạm vi quyền hạn cho phép, chính quyền cấp tỉnh cần thiết lập cơ chế hỗ trợ chuyên môn hiệu quả thay thế vai trò trung gian của cấp huyện trước đây. Cần thành lập trung tâm điều phối liên ngành cấp tỉnh với chức năng hướng dẫn nghiệp vụ, giải quyết nhanh các vướng mắc phát sinh từ cấp cơ sở và làm đầu mối tổng hợp, báo cáo, xin ý kiến các bộ, ngành trung ương đối với các vấn đề vượt thẩm quyền. Cơ chế này không chỉ giúp giảm tải áp lực cho cấp xã mà còn rút ngắn thời gian xử lý, nâng cao tính thống nhất và hiệu quả trong triển khai chính sách.

Thứ tư, tỉnh cần rà soát sự phối hợp giữa cơ quan quản lý hành chính và cơ quan quản lý chuyên môn để có điều chỉnh trong phạm vi thẩm quyền cho phép và báo cáo xin ý kiến chỉ đạo từ trung ương đối với các vấn đề vượt thẩm quyền. Cụ thể, chính quyền cấp xã cần được trao quyền đầy đủ trong quản lý hành chính, bao gồm điều động, bố trí nhân sự và phân bổ nguồn lực trong phạm vi địa bàn, trong khi cơ quan chuyên môn cấp tỉnh tập trung thực hiện chức năng chỉ đạo chuyên môn, kiểm định và thanh tra. Đối với lĩnh vực giáo dục, cần cho phép cấp xã chủ động điều tiết, điều động giáo viên trong nội bộ địa bàn nhằm xử lý kịp thời tình trạng thừa, thiếu cục bộ. Đối với lĩnh vực y tế, cần hoàn thiện cơ chế vận hành của trạm y tế theo hướng làm rõ mô hình tự chủ tài chính, đồng thời điều chỉnh cơ chế đấu thầu thuốc theo hướng linh hoạt, bảo đảm tính kịp thời và phù hợp với nhu cầu thực tế của cơ sở.

Việc hoàn thiện cơ chế, chính sách trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp cần được tiếp cận theo hướng hệ thống, trong đó bảo đảm sự tương thích giữa phân cấp thẩm quyền, tổ chức bộ máy và điều kiện thực thi. Chỉ khi khắc phục được các bất cập về thể chế và thiết lập được một khung chính sách đồng bộ, rõ ràng và khả thi, mô hình chính quyền địa phương 2 cấp mới có thể phát huy hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân và doanh nghiệp.

1.2. Phát triển nguồn nhân lực công vụ

Trong triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp, nguồn nhân lực cấp cơ sở trở thành yếu tố then chốt quyết định hiệu quả cung ứng dịch vụ công, bao gồm cả dịch vụ hành chính công và các dịch vụ công thiết yếu như giáo dục và y tế. Thực tiễn cho thấy, việc gia tăng khối lượng, phạm vi và tính chất công việc tại cấp xã, trong khi nguồn nhân lực chưa được tái cấu trúc tương ứng, đã làm phát sinh nhiều hạn chế về năng lực, cơ cấu và hiệu quả thực thi công vụ. Do đó, cần triển khai đồng bộ các giải pháp mang tính hệ thống nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả sử dụng nguồn nhân lực, cụ thể như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện khung vị trí việc làm và cơ cấu nhân sự cấp xã tương ứng với chức năng, nhiệm vụ, khối lượng và tính chất công việc tại địa bàn xã. Việc xây dựng và phê duyệt danh mục vị trí việc làm phải dựa trên khối lượng công việc thực tế, không áp dụng cứng theo phân loại đơn vị hành chính như trước đây, cần tính đến các yếu tố như qui mô dân số, số lượng hồ sơ phát sinh trong quá trình cung ứng dịch vụ công, mức độ đô thị hóa, đặc thù kinh tế - xã hội và vai trò trung tâm tiếp nhận hồ sơ của từng địa bàn. Trên cơ sở đó, cần thiết kế cơ chế phân bổ biên chế linh hoạt theo khối lượng và tính chất công việc, đặc biệt ưu tiên cho các xã, phường trung tâm đang phải tiếp nhận lượng lớn hồ sơ liên vùng. Đồng thời, có thể thí điểm các mô hình tổ chức linh hoạt như “biên chế động” hoặc “tổ công tác liên xã” đối với các lĩnh vực chuyên sâu như đất đai, tài chính, xây dựng nhằm tối ưu hóa sử dụng nguồn nhân lực và nâng cao hiệu quả chuyên môn.

Thứ hai, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực theo hướng đa năng nhưng có chiều sâu chuyên môn. Điều này đòi hỏi phải xây dựng chương trình đào tạo, bồi dưỡng một cách hệ thống, kết hợp giữa kiến thức quản trị công hiện đại với đào tạo chuyên sâu theo từng lĩnh

vực cụ thể như đất đai, tài chính công, công nghệ thông tin, giáo dục và y tế. Bên cạnh đó, cần chuẩn hóa các nhóm kỹ năng bắt buộc đối với cán bộ, công chức cấp xã, bao gồm kỹ năng số (đặc biệt là khả năng xử lý các hệ thống phần mềm đa nền tảng), kỹ năng pháp lý hành chính và kỹ năng phục vụ người dân. Để khắc phục khoảng trống hỗ trợ chuyên môn do không còn cấp huyện, cần thiết lập cơ chế “cố vấn chuyên môn theo ngành dọc” từ cấp tỉnh xuống cấp xã, qua đó hỗ trợ trực tiếp trong xử lý nghiệp vụ phức tạp và nâng cao năng lực thực thi công vụ tại cơ sở.

Thứ ba, giải quyết căn bản tình trạng thiếu hụt và mất cân đối nguồn nhân lực. Trên cơ sở đánh giá nhu cầu thực tế, tỉnh cho phép áp dụng các cơ chế linh hoạt như hợp đồng chuyên gia hoặc thuê dịch vụ chuyên môn đối với các lĩnh vực đang thiếu hụt nghiêm trọng như công nghệ thông tin, tài chính, qui hoạch. Đồng thời, cần phát hiện, trọng dụng các cán bộ có năng lực thực tiễn, có khả năng giải quyết công việc nhưng chưa đủ các điều kiện về bằng cấp để cử tham gia các khóa đào tạo, bồi dưỡng. Ngoài ra, thiết lập các tổ tư vấn chuyên môn liên ngành cấp tỉnh để hỗ trợ cấp xã trong giải quyết các vấn đề phức tạp, thay thế vai trò điều phối trước đây của cấp huyện. Cơ chế luân chuyển cán bộ cần được thực hiện theo hướng hai chiều, vừa tăng cường cán bộ từ tỉnh về xã để hỗ trợ năng lực, vừa tạo điều kiện cho cán bộ cấp xã có cơ hội phát triển nghề nghiệp thông qua luân chuyển lên cấp tỉnh. Song song với đó, cần xây dựng hệ thống hỗ trợ nghiệp vụ trực tuyến theo thời gian thực, giúp cán bộ cấp xã kịp thời tiếp cận hướng dẫn và giải quyết các vướng mắc phát sinh trong quá trình thực thi nhiệm vụ.

Thứ tư, đối với lĩnh vực giáo dục và y tế, cần có các giải pháp đặc thù nhằm bảo đảm chất lượng và tính liên tục của dịch vụ công thiết yếu. Cụ thể, cần chuẩn hóa và bảo đảm định mức nhân lực tối thiểu đối với từng loại hình cơ sở, bao gồm giáo viên theo bậc học và đội ngũ nhân lực tại trạm y tế (bác sĩ, dược sĩ, kế toán, cán bộ công nghệ thông tin). Bên cạnh đó, cần tăng cường cơ chế điều tiết, luân chuyển giáo viên và nhân viên y tế theo cụm địa bàn, qua đó khắc phục tình trạng thừa - thiếu cục bộ và nâng cao khả năng đáp ứng nhu cầu của người dân.

Việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp không chỉ là yêu cầu trước mắt mà còn là điều kiện nền tảng để bảo đảm hiệu quả, tính bền vững và khả năng thích ứng của hệ thống cung ứng dịch vụ công. Do đó, các giải pháp cần được triển khai đồng bộ, có lộ trình rõ ràng và gắn với cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả thực thi, qua đó từng bước xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cấp cơ sở có năng lực, chuyên nghiệp và đáp ứng yêu cầu của nền hành chính hiện đại.

1.3. Hoàn thiện hạ tầng, máy móc và điều kiện vận hành

Thứ nhất, cần tối ưu hóa việc sử dụng cơ sở vật chất hiện có theo hướng cân đối, hợp lý theo khối lượng và tính chất công việc. Chính quyền cấp tỉnh cần rà soát, đánh giá tổng thể hiện trạng cơ sở vật chất để có phương án điều tiết, sử dụng tối ưu không gian làm việc, trang thiết bị và nguồn lực phù hợp, vừa tránh lãng phí, vừa bảo đảm điều kiện làm việc cho đội ngũ cán bộ, công chức tại các địa bàn còn khó khăn.

Thứ hai, đẩy mạnh đầu tư hạ tầng CNTT, chuyển đổi số có trọng tâm, trọng điểm, tránh dàn trải. Việc đầu tư phải bảo đảm tính đồng bộ giữa các thành phần của hệ thống, bao gồm đường truyền dữ liệu tốc độ cao, máy tính cấu hình chuẩn, thiết bị ký số, hệ thống lưu trữ và các công cụ hỗ trợ xử lý hồ sơ điện tử. Trong đó, cần ưu tiên các địa bàn có khối lượng hồ sơ lớn và các lĩnh vực có tần suất xử lý cao như đất đai, hộ tịch, tài chính, nhằm giảm tải áp lực công việc và nâng cao hiệu suất giải quyết công việc. Đồng thời, cần khắc phục tình trạng mất cân đối trong phân bổ nguồn lực, qua đó nâng cao tính công bằng và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công trên toàn địa bàn.

Thứ ba, cần đẩy nhanh tiến độ số hóa và tích hợp dữ liệu, coi đây là khâu đột phá trong nâng cao hiệu quả quản trị và cung ứng dịch vụ công. Trọng tâm là hoàn thành số hóa các lĩnh vực có tần suất sử dụng cao như đất đai và hộ tịch, đồng thời xây dựng kho dữ liệu dùng chung cấp tỉnh, bảo đảm khả năng chia sẻ và khai thác dữ liệu giữa các cơ quan, đơn vị. Trên nền tảng đó, từng bước ứng dụng các công nghệ hiện đại như tự động hóa quy trình kiểm tra hồ sơ và trí tuệ nhân tạo trong tra cứu, hỗ trợ ra quyết định, qua đó giảm thiểu thao tác thủ công, nâng cao độ chính xác và rút ngắn thời gian xử lý.

Thứ tư, cần cải thiện toàn diện điều kiện vận hành thực tế tại cấp cơ sở, đặc biệt là các yếu tố trực tiếp ảnh hưởng đến hiệu quả xử lý công việc và trải nghiệm của người dân. Cụ thể, cần nâng cấp hệ thống đường truyền mạng bảo đảm ổn định, tốc độ cao; đầu tư thiết bị đầu cuối có cấu hình phù hợp với yêu cầu xử lý hồ sơ điện tử; đồng thời chuẩn hóa và đơn giản hóa giao diện các hệ thống dịch vụ công trực tuyến theo hướng thân thiện, dễ sử dụng, đặc biệt đối với người cao tuổi và các nhóm đối tượng có hạn chế về kỹ năng số. Việc cải thiện điều kiện vận hành không chỉ giúp nâng cao hiệu suất làm việc của cán bộ, công chức mà còn góp phần nâng cao mức độ hài lòng của người dân và doanh nghiệp.

Việc hoàn thiện hạ tầng, máy móc và điều kiện vận hành cần được triển khai theo cách tiếp cận hệ thống, bảo đảm sự đồng bộ giữa đầu tư kỹ thuật, tổ chức vận hành và yêu cầu thực tiễn của mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Chỉ khi xây dựng được một nền tảng hạ tầng hiện đại, ổn định và liên thông, chính quyền cấp cơ sở mới có thể phát huy đầy đủ vai trò là trung tâm cung ứng dịch vụ công, đáp ứng hiệu quả nhu cầu ngày càng cao của người dân và doanh nghiệp trong bối cảnh chuyển đổi số.

1.4. Phân bổ ngân sách và quản lý tài chính

Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế phân cấp tài chính, bảo đảm nguyên tắc nhất quán giữa phân cấp nhiệm vụ và phân cấp nguồn lực. Theo đó, cần xác định rõ nhiệm vụ chi, nguồn thu và trách nhiệm ngân sách của từng cấp chính quyền, đặc biệt là cấp xã, nơi trực tiếp thực hiện phần lớn các nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công. Việc phân cấp cần được thiết kế theo hướng trao quyền thực chất, giúp cấp cơ sở có đủ công cụ tài chính để chủ động triển khai nhiệm vụ, đồng thời hạn chế tình trạng “phân cấp nhiệm vụ nhưng không phân cấp tài chính”, vốn là nguyên nhân làm giảm hiệu quả thực thi công vụ và phát sinh tâm lý e ngại trách nhiệm.

Thứ hai, đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách theo hướng dựa trên nhu cầu và hiệu quả, thay vì áp dụng cách tiếp cận bình quân như trước đây. Cụ thể, việc phân bổ cần căn cứ vào các

tiêu chí như khối lượng và tính chất công việc thực tế, qui mô dân số phục vụ, mức độ phức tạp của địa bàn và đặc thù phát triển kinh tế - xã hội. Đồng thời, cần ưu tiên bố trí nguồn lực cho các lĩnh vực then chốt như chuyển đổi số, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, đầu tư hạ tầng công nghệ thông tin và các dịch vụ công thiết yếu như y tế, giáo dục. Trên cơ sở đó, cần từng bước áp dụng mô hình phân bổ ngân sách theo kết quả đầu ra, gắn với các chỉ số đo lường cụ thể như thời gian xử lý hồ sơ, mức độ hài lòng của người dân và hiệu quả cung ứng dịch vụ công. Bên cạnh đó, cần khuyến khích huy động nguồn lực xã hội thông qua các hình thức hợp tác công - tư (PPP), đồng thời mở rộng quyền tự chủ tài chính cho cấp xã trên cơ sở cơ chế kiểm soát chặt chẽ và minh bạch.

Thứ ba, đổi mới chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, nhằm tạo động lực làm việc và nâng cao chất lượng phục vụ. Theo đó, cần cân đối nguồn thu của tỉnh để tăng phụ cấp theo hướng phản ánh mức độ đóng góp của cán bộ, công chức; khối lượng, tính chất và mức độ phức tạp của công việc, đặc biệt đối với các vị trí phải kiêm nhiệm nhiều lĩnh vực trong bối cảnh mới.

Thứ tư, nâng cao năng lực quản lý tài chính công tại cấp xã, đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của quá trình phân cấp. Cụ thể, cần tổ chức đào tạo chuyên sâu về lập dự toán, kiểm soát chi, kế toán ngân sách và quản lý tài sản công cho đội ngũ cán bộ phụ trách tài chính - kế toán. Đồng thời, cần chuẩn hóa các quy trình liên quan đến bàn giao, quản lý và sử dụng tài sản công sau sáp nhập đơn vị hành chính, bảo đảm tính minh bạch, hiệu quả và tránh thất thoát nguồn lực.

Thứ năm, đối với các lĩnh vực dịch vụ công thiết yếu như y tế và giáo dục, tỉnh tổng hợp, kiến nghị trung ương có cơ chế tài chính phù hợp với đặc thù hoạt động. Trong lĩnh vực y tế, cần rà soát, điều chỉnh cơ chế tự chủ tài chính của trạm y tế theo hướng thực chất, phù hợp với điều kiện hoạt động và khả năng thu, tránh áp dụng hình thức gây khó khăn trong vận hành. Đồng thời, cần nghiên cứu điều chỉnh cơ chế đấu thầu thuốc theo hướng linh hoạt, bảo đảm tính kịp thời và đáp ứng nhu cầu khám chữa bệnh tại cơ sở. Trong lĩnh vực giáo dục, cần đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách theo hướng gắn với nhu cầu thực tế về qui mô học sinh, số lượng trường lớp và đặc thù địa bàn, qua đó nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực và chất lượng giáo dục.

Việc hoàn thiện cơ chế ngân sách, tài chính trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp cần được tiếp cận theo hướng đồng bộ, gắn kết chặt chẽ giữa phân cấp thẩm quyền, phân bổ nguồn lực và trách nhiệm giải trình. Chỉ khi thiết lập được một hệ thống tài chính công minh bạch, linh hoạt và dựa trên hiệu quả, chính quyền cấp cơ sở mới có đủ điều kiện để nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ công, đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân và doanh nghiệp, đồng thời bảo đảm tính bền vững của quá trình cải cách hành chính.

2. Kiến nghị đối với cấp Trung ương

2.1. Về cơ chế, chính sách

Chính phủ cần tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách theo hướng đồng bộ, thống nhất và ổn định, trong đó nguyên tắc cốt lõi là bảo đảm sự tương thích giữa trách nhiệm, quyền hạn và nguồn lực thực thi. Việc phân cấp, phân quyền cần được thiết kế theo lộ trình phù hợp với năng lực của cấp cơ sở, trong điều kiện hiện nay Chính phủ cần đảm bảo các điều kiện thực hiện cho cấp cơ sở.

Một trong những yêu cầu cấp thiết là chuẩn hóa qui trình nội bộ trong giải quyết thủ tục hành chính. Thực tiễn cho thấy, mặc dù thủ tục đối với người dân đã được đơn giản hóa, nhưng qui trình xử lý nội bộ lại còn phức tạp, thiếu thống nhất và phát sinh nhiều bước trung gian không cần thiết, gây quá tải và kéo dài thời gian xử lý hồ sơ. Do đó, Chính phủ chỉ đạo Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan rà soát, hoàn thiện hệ thống qui trình chuẩn quốc gia cho từng thủ tục, qui định rõ trách nhiệm, thời gian và trình tự xử lý. Đồng thời, cần kiểm soát tình trạng ban hành văn bản liên tục, thiếu tính ổn định, gây quá tải trong tiếp nhận và triển khai tại cấp cơ sở. Trung ương cần nâng cao chất lượng văn bản hướng dẫn, bảo đảm rõ ràng, dễ áp dụng và có tính khả thi cao, đồng thời thiết lập cơ chế phản hồi nhanh, đúng trọng tâm đối với các kiến nghị của địa phương.

Đối với các lĩnh vực giáo dục và y tế, cần tái cấu trúc cơ chế quản lý theo hướng phân định rõ giữa quản lý hành chính và quản lý chuyên môn, đồng thời hoàn thiện cơ chế phối hợp theo ngành dọc để bảo đảm tính thống nhất và chất lượng chuyên môn. Ngoài ra, cần làm rõ ranh giới giữa phân công, phân cấp và ủy quyền nhằm khắc phục tình trạng lúng túng và tâm lý né tránh trách nhiệm trong thực thi công vụ.

2.2. Về nguồn nhân lực

Chính phủ cần thực hiện cải cách mang tính cấu trúc đối với hệ thống nguồn nhân lực cấp cơ sở, bắt đầu từ việc hoàn thiện khung vị trí việc làm và mô hình tổ chức cấp xã theo hướng linh hoạt, phù hợp với khối lượng và tính chất công việc thực tế. Thực tiễn cho thấy, khối lượng và tính chất công việc của công chức cấp xã tăng lên rất nhiều, trong khi mô hình tổ chức vẫn mang tính giản lược, chưa phản ánh đầy đủ chức năng quản trị đa ngành của cấp cơ sở. Do đó, cần cho phép tổ chức lại các phòng chuyên môn theo nhóm chức năng lớn, xem xét tách Phòng Kinh tế - Hạ tầng và Phòng Văn hóa - Xã hội, hoặc bổ sung nhân sự tương ứng với khối lượng công việc được giao trên cơ sở cân đối nhân sự với các đơn vị khác trong xã. Cùng với đó, chuyển đổi cơ chế phân bổ biên chế cần dựa trên khối lượng, tính chất công việc, và các tiêu chí định lượng như qui mô dân số, số lượng hồ sơ phát sinh và mức độ phức tạp của nhiệm vụ. Điều này đặc biệt cần thiết đối với các địa bàn trung tâm, nơi tập trung nhiều dịch vụ công liên vùng và có áp lực công việc cao hơn đáng kể so với các địa bàn xa trung tâm.

Chính phủ cần thiết lập cơ chế hỗ trợ chuyên môn theo ngành dọc, bao gồm hệ thống tư vấn chuyên gia cấp tỉnh, cơ chế phản hồi bắt buộc có thời hạn từ các Bộ, ngành, nhằm bảo đảm

cấp xã không phải tự xử lý các vấn đề vượt quá năng lực chuyên môn. Đồng thời, cần đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng theo hướng gắn với vị trí việc làm và yêu cầu thực tiễn, tăng cường đào tạo chuyên sâu về quản trị công, pháp luật chuyên ngành và kỹ năng số.

Chính phủ cân đối nguồn lực, sớm có cơ chế cải thiện thu nhập cho cán bộ, công chức cấp cơ sở, cải cách mạnh chính sách tiền lương và đãi ngộ theo vị trí việc làm, khối lượng và mức độ phức tạp công việc, đồng thời cho phép áp dụng cơ chế hợp đồng chuyên gia đối với các lĩnh vực chuyên môn sâu. Đây là điều kiện tiên quyết để thu hút và giữ chân nguồn nhân lực chất lượng cao tại cấp cơ sở.

Đối với lĩnh vực giáo dục và y tế, Chính phủ cần chuẩn hóa vị trí việc làm theo ngành dọc, bảo đảm định mức nhân lực tối thiểu để đảm bảo vận hành hiệu quả trạm y tế và các cơ sở giáo dục trên địa bàn. Thực tiễn cho thấy, việc thiếu cán bộ có chuyên môn sâu và tình trạng kiêm nhiệm nhiều lĩnh vực đang làm suy giảm chất lượng quản lý và cung ứng dịch vụ trong các lĩnh vực này.

2.3. Về hạ tầng, máy móc và điều kiện vận hành

Chính phủ chỉ đạo các Bộ, ngành sử dụng thống nhất một hệ thống phần mềm với giao diện đơn giản, dễ sử dụng, bảo đảm các hệ thống thông tin của các Bộ, ngành và địa phương được tích hợp, liên thông và chia sẻ dữ liệu hiệu quả. Thực tiễn hiện nay cho thấy tình trạng mỗi Bộ, ngành sử dụng một hệ thống phần mềm riêng biệt, thiếu kết nối và đồng bộ, buộc cán bộ cấp cơ sở phải sử dụng đồng thời nhiều hệ thống với quy trình khác nhau, làm gia tăng đáng kể áp lực công việc và nguy cơ sai sót.

Cùng với đó, cần đẩy nhanh tiến độ xây dựng và hoàn thiện các cơ sở dữ liệu quốc gia, đặc biệt trong các lĩnh vực có tần suất xử lý cao như đất đai, hộ tịch, bảo hiểm, giáo dục và y tế, bảo đảm dữ liệu được chuẩn hóa, cập nhật và có khả năng tái sử dụng. Việc phát triển các nền tảng số tích hợp, trong đó ứng dụng định danh điện tử đóng vai trò trung tâm, sẽ góp phần tạo nền tảng thống nhất cho việc cung cấp dịch vụ công trực tuyến.

Bên cạnh yếu tố công nghệ, cần tăng cường đầu tư cơ sở vật chất và trang thiết bị cho cấp cơ sở theo hướng có trọng tâm, khắc phục tình trạng chênh lệch giữa các địa bàn. Đồng thời, cần cải thiện giao diện và trải nghiệm người dùng của các hệ thống dịch vụ công, bảo đảm thân thiện, dễ sử dụng, đặc biệt đối với người dân lớn tuổi hoặc có hạn chế về kỹ năng số.

2.4. Về ngân sách, tài chính

Chính phủ cần hoàn thiện cơ chế phân cấp tài chính theo hướng bảo đảm sự phù hợp giữa nhiệm vụ chi và nguồn lực tài chính của từng cấp chính quyền. Thực tiễn cho thấy, nhiều nhiệm vụ đã được phân cấp cho cấp xã nhưng chưa đi kèm với nguồn lực tài chính tương ứng, dẫn đến tình trạng thiếu công cụ thực thi và làm giảm hiệu quả cung ứng dịch vụ công.

Đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách theo hướng gắn với kết quả đầu ra và hiệu quả cung ứng dịch vụ công, sử dụng các chỉ số như thời gian xử lý hồ sơ, tỷ lệ đúng hạn và mức độ hài lòng của người dân làm căn cứ phân bổ. Đồng thời, cần tăng cường đầu tư cho các lĩnh vực then

chốt như chuyển đổi số, đào tạo nguồn nhân lực và nâng cấp hạ tầng công nghệ thông tin, vốn là những điểm nghẽn lớn hiện nay.

Trong giai đoạn chuyển tiếp, Chính phủ cần có cơ chế hỗ trợ tài chính bổ sung cho các địa phương, đặc biệt trong việc số hóa dữ liệu, đào tạo cán bộ và đầu tư hạ tầng. Bên cạnh đó, cần cải cách chính sách tiền lương theo vị trí việc làm, bảo đảm phản ánh đúng khối lượng và tính chất công việc, qua đó tạo động lực làm việc và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Đồng thời, cần nâng cao năng lực quản lý tài chính công của cấp cơ sở thông qua đào tạo, chuẩn hóa quy trình và hoàn thiện cơ chế kiểm soát chi, bảo đảm tính minh bạch và hiệu quả trong sử dụng ngân sách.

Nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công trong mô hình chính quyền địa phương 2 cấp không thể đạt được chỉ bằng việc điều chỉnh tổ chức bộ máy, mà đòi hỏi phải hoàn thiện đồng bộ các điều kiện bảo đảm thực thi. Thực tiễn cho thấy, nếu không giải quyết căn bản các vấn đề về nguồn nhân lực, thể chế, hạ tầng và tài chính, mô hình này có nguy cơ tạo ra áp lực quá tải kéo dài ở cấp cơ sở, làm suy giảm chất lượng dịch vụ công và ảnh hưởng đến niềm tin của người dân.

3. Kiến nghị các Bộ, ngành liên quan

Dựa trên chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước của từng Bộ, ngành theo Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và các luật chuyên ngành, đồng thời căn cứ các điểm nghẽn thể chế, nguồn lực, dữ liệu và điều kiện vận hành được phản ánh từ thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp tại Bắc Ninh và Hưng Yên, nhóm nghiên cứu đề xuất các kiến nghị chính sách cụ thể đối với từng Bộ, ngành liên quan đến những lĩnh vực được nghiên cứu như sau:

3.1. Đối với Bộ Nội vụ

Trọng tâm chiến lược trong bối cảnh mới là chuyển từ quản lý biên chế sang quản trị nguồn nhân lực công. Do đó, Bộ Nội vụ cần:

- Xin ý kiến Ban Tổ chức Trung ương để sớm ra văn bản giao chỉ tiêu biên chế cho các tỉnh, thành phố để tỉnh chủ động trong công tác nhân sự.
- Chủ trì xây dựng khung tổng thể về tổ chức và vận hành chính quyền địa phương 2 cấp theo hướng chuẩn hóa, ổn định lâu dài, trong đó làm rõ mô hình tổ chức, vị trí việc làm và cơ cấu biên chế phù hợp với khối lượng công việc thực tế tại cấp xã.
- Nghiên cứu thiết kế cơ chế phân bổ biên chế linh hoạt theo qui mô dân số, đặc thù địa bàn và khối lượng hồ sơ, khắc phục tình trạng biên chế bình quân trong khi áp lực công việc giữa các địa phương chênh lệch lớn.
- Xây dựng chương trình quốc gia về nâng cao năng lực cán bộ cấp cơ sở, tập trung vào kỹ năng quản trị đa ngành, kỹ năng số và xử lý tình huống thực tiễn, thay vì chỉ chuẩn hóa bằng cấp hình thức.
- Đẩy nhanh cải cách chế độ tiền lương và đãi ngộ theo vị trí việc làm, đặc biệt đối với cán bộ cấp xã trong bối cảnh nhiệm vụ ngày càng phức tạp và đa lĩnh vực.

3.2. Đối với Bộ Công an và Bộ Khoa học và Công nghệ

Trọng tâm chiến lược trong bối cảnh mới là chuyển từ số hóa qui trình sang tái thiết kế qui trình trên nền tảng số. Vì vậy, Bộ Công an và Bộ Khoa học và Công nghệ cần:

- Chủ trì xây dựng kiến trúc tổng thể hệ thống thông tin dùng chung quốc gia, bảo đảm kết nối liên thông giữa các bộ, ngành và địa phương, khắc phục tình trạng “cát cứ dữ liệu” và phần mềm rời rạc.
- Chuẩn hóa và thống nhất nền tảng dịch vụ công, hạn chế việc mỗi bộ, ngành phát triển hệ thống riêng biệt gây quá tải cho cấp cơ sở.
- Đẩy nhanh xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia và cơ chế chia sẻ dữ liệu theo thời gian thực, đặc biệt trong các lĩnh vực đất đai, dân cư, hộ tịch.
- Thiết kế các hệ thống theo hướng lấy người dùng (cán bộ và người dân) làm trung tâm, đơn giản hóa giao diện, giảm thao tác trùng lặp.

3.3. Đối với Bộ Tài chính

Với trọng tâm chiến lược là chuyển từ phân bổ ngân sách sang đầu tư cho hiệu quả dịch vụ công, Bộ Tài chính cần:

- Hoàn thiện cơ chế phân cấp tài chính gắn với phân cấp nhiệm vụ, bảo đảm nguyên tắc “giao việc phải đi kèm nguồn lực”, đặc biệt đối với cấp xã.
- Ban hành hướng dẫn thống nhất về bàn giao tài sản công, phân định nguồn thu - nhiệm vụ chi trong bối cảnh sáp nhập, tránh gián đoạn hoạt động của chính quyền cơ sở.
- Xây dựng cơ chế ngân sách theo hướng gắn với kết quả đầu ra và mức độ hài lòng của người dân, tạo động lực cải cách và nâng cao trách nhiệm giải trình.
- Ưu tiên bố trí nguồn lực cho chuyển đổi số, nâng cấp hạ tầng CNTT và đào tạo cán bộ, thay vì dàn trải.

3.4. Đối với Bộ Nông nghiệp và Môi trường

Với trọng tâm chiến lược là giảm rủi ro pháp lý và điểm nghẽn lớn nhất trong dịch vụ công liên quan đến đất đai hiện nay, Bộ Nông nghiệp và Môi trường cần:

- Rà soát và chuẩn hóa lại qui trình, thành phần hồ sơ và cơ sở pháp lý trong lĩnh vực đất đai, đặc biệt các nội dung liên quan đến nguồn gốc đất, chuyển mục đích sử dụng đất, xử lý vi phạm.
- Hoàn thiện và đưa vào sử dụng cơ sở dữ liệu đất đai đồng bộ, chính xác và cập nhật, kết nối với hệ thống địa phương để giảm phụ thuộc vào xác minh thủ công.
- Ban hành hướng dẫn chi tiết về qui trình xử lý nội bộ đối với các thủ tục phức tạp, bảo đảm khả thi ở cấp xã.

3.5. Đối với Bộ Tư pháp

Với trọng tâm chiến lược là tháo gỡ các điểm nghẽn liên quan đến thủ tục hành chính nói chung và các dịch vụ hành chính liên quan đến tư pháp, hộ tịch, Bộ Tư pháp cần:

- Rà soát, hệ thống hóa và đơn giản hóa qui trình nội bộ của thủ tục hành chính, đặc biệt các lĩnh vực có tần suất cao như hộ tịch, chứng thực, bảo trợ xã hội, nhằm giảm gánh nặng thao tác cho cán bộ cấp xã.
- Chủ trì xây dựng bộ qui trình chuẩn liên thông liên cấp (tỉnh, xã) cho các thủ tục phức tạp như đất đai, tư pháp, khiếu nại... thay thế khoảng trống hướng dẫn sau khi bỏ cấp huyện.
- Cắt giảm yêu cầu thực hiện song song vừa trực tuyến, vừa hồ sơ, giấy tờ gây mất thời gian, tang khối lượng công việc không cần thiết cho cán bộ cấp cơ sở.
- Làm rõ cơ chế phân công - ủy quyền - chịu trách nhiệm pháp lý, hạn chế tâm lý e ngại, né tránh trách nhiệm của cán bộ cơ sở.
- Đề xuất cơ chế “một lần chuẩn hóa - dùng chung toàn quốc” đối với thành phần hồ sơ và quy trình xử lý TTHC, tránh tình trạng mỗi địa phương hiểu và áp dụng khác nhau.

3.6. Đối với Bộ Y tế

Với trọng tâm chiến lược là đổi mới hệ thống chăm sóc sức khỏe đến cấp cơ sở trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp, Bộ Y tế cần:

- Cần hoàn thiện mô hình tổ chức và vị trí việc làm của trạm y tế cấp xã theo hướng phù hợp với yêu cầu mới, bảo đảm đầy đủ nhân lực chuyên môn như bác sĩ, dược sĩ và cán bộ quản lý.
- Xây dựng cơ chế điều tiết, luân chuyển nhân lực y tế giữa các địa phương, đồng thời tăng cường đào tạo chuyên sâu và hỗ trợ chuyên môn từ tuyến trên.
- Đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất, trang thiết bị và hạ tầng số cho y tế cơ sở, bảo đảm khả năng cung ứng dịch vụ liên tục và chất lượng.

3.7. Đối với Bộ Giáo dục và Đào tạo

Với trọng tâm chiến lược là đổi mới ngành dọc phù hợp với bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp, Bộ Giáo dục và Đào tạo cần:

- Rà soát, hoàn thiện cơ chế quản lý giáo dục trong bối cảnh phân cấp mới, bảo đảm sự phân định rõ ràng giữa quản lý hành chính và quản lý chuyên môn.
- Xây dựng cơ chế hỗ trợ chuyên môn theo ngành dọc, đồng thời bảo đảm định mức giáo viên theo quy định, đặc biệt trong các bậc học và môn học còn thiếu hụt.
- Sắp xếp lại mạng lưới trường học cần được thực hiện thận trọng, bảo đảm quyền lợi của học sinh và giáo viên, tránh gây gián đoạn hoạt động dạy và học.

IV. KẾT LUẬN

Từ bằng chứng thực tiễn tại Bắc Ninh và Hưng Yên, có thể khẳng định rằng mô hình chính quyền địa phương 2 cấp là một bước cải cách đúng hướng, mở ra khả năng tái cấu trúc sâu sắc phương thức quản trị địa phương theo hướng tinh gọn, gần dân và linh hoạt hơn. Tuy nhiên, quá trình vận hành bước đầu cũng cho thấy rõ thực tế, việc chuyển giao thẩm quyền xuống cấp cơ sở khi chưa đồng bộ về nguồn lực, thể chế, năng lực cán bộ và hạ tầng đã tạo ra những bất cập, đặc biệt là tình trạng quá tải, lúng túng trong thực thi và sự thiếu liên thông trong hệ thống. Điều này cho thấy cải cách tổ chức bộ máy chỉ thực sự phát huy hiệu quả khi đi kèm với một hệ sinh thái đồng bộ về chính sách, nguồn lực và năng lực thực thi.

Trong bối cảnh đó, việc tiếp tục hoàn thiện chính quyền địa phương 2 cấp cần được nhìn nhận không chỉ là điều chỉnh kỹ thuật trong tổ chức hành chính, mà là một nhiệm vụ mang tính chiến lược nhằm tái định hình nền quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu lực và phục vụ. Trọng tâm của quá trình này là bảo đảm sự tương thích thực chất giữa phân cấp - phân quyền với phân bổ nguồn lực, giữa giao nhiệm vụ với nâng cao năng lực, và giữa yêu cầu chuyển đổi số với điều kiện hạ tầng và dữ liệu. Khi những yếu tố này được thiết kế và vận hành đồng bộ, chính quyền cấp cơ sở sẽ không còn là “điểm chịu tải” mà trở thành “điểm tạo giá trị” trong hệ thống quản trị công.

Việc hoàn thiện mô hình không chỉ giúp nâng cao hiệu quả cung ứng dịch vụ công theo hướng nhanh hơn, minh bạch hơn và thuận tiện hơn cho người dân, mà còn góp phần giảm chi phí tuân thủ, tăng cường niềm tin xã hội và cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh. Xa hơn, đây chính là nền tảng để chuyển dịch từ mô hình hành chính quản lý sang mô hình hành chính phục vụ và kiến tạo phát triển, trong đó chính quyền đóng vai trò dẫn dắt, hỗ trợ và đồng hành cùng người dân, doanh nghiệp. Do đó, hoàn thiện chính quyền địa phương 2 cấp không chỉ là yêu cầu cấp bách trước mắt, mà còn là trụ cột quan trọng cho một nền quản trị hiện đại, thích ứng và lấy người dân làm trung tâm trong dài hạn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ishikawa, K. (1985). What is total quality control? The Japanese way. Prentice-Hall.
<https://archive.org/details/whattotalquality00ishi>
2. UBND tỉnh Bắc Ninh. Tổng hợp nội dung phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, ngày 30/01/2026.
3. Sở Nội vụ tỉnh Hưng Yên. Báo cáo phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, ngày 03, tháng 02 năm 2026.
4. Trung tâm phục vụ hành chính công tỉnh Hưng Yên. Báo cáo kết quả hoạt động của Trung tâm Phục vụ hành chính công.
5. Sở Tư pháp tỉnh Hưng Yên. Báo cáo kết quả về vấn đề thể chế, phân cấp và cơ chế điều hành, ngày 28, tháng 01, năm 2026.
6. UBND phường Việt Yên. Báo cáo số 34/BC-UBND phục vụ tọa đàm, khảo sát của Đoàn công tác Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh tại tỉnh Bắc Ninh, ngày 22, tháng 1, năm 2026.
7. UBND xã Gia Bình. Báo cáo tóm tắt chuẩn bị tọa đàm, khảo sát với Đoàn công tác của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.
8. UBND xã Hoàng Hoa Thám. Báo cáo tình hình thực tiễn sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính, đơn vị sự nghiệp và việc vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp trên địa bàn xã, ngày 04 tháng 2 năm 2026.
9. Quốc hội (2025). Luật Tổ chức chính quyền địa phương, số 72/2025/QH15, ngày 16/6/2025. <https://vanban.chinhphu.vn/?docid=214553&pageid=27160>
10. Quốc hội (2019). Luật Giáo dục, số 43/2019/QH14, ngày 14/6/2019. <https://vanban.chinhphu.vn/?docid=198322&pageid=27160>
11. Chính phủ (2004). Nghị định về chế độ tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức và lực lượng vũ trang, số 204/2004/NĐ-CP, ngày 14/12/2004.
<https://vanban.chinhphu.vn/?docid=17919&pageid=27160>
12. Chính phủ (2020). Nghị định quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, số 120/2020/NĐ-CP, ngày 07/10/2020.
<https://vanban.chinhphu.vn/?docid=201997&pageid=27160>