

MINH BẠCH QUÁ TRÌNH CUNG ỨNG DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG CỦA CHÍNH QUYỀN CẤP XÃ TRONG TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 02 CẤP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TRANSPARENCY IN THE PROVISION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE SERVICES BY COMMUNE-LEVEL GOVERNMENTS WITHIN THE TWO-TIER LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN VIETNAM TODAY

LÊ THỊ HƯƠNG (*)

Tóm tắt: Bài viết phân tích, đánh giá một số yêu cầu trong cung ứng dịch vụ hành chính công ở cấp xã trong bối cảnh thực thi mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp ở Việt Nam. Trên cơ sở đánh giá thực trạng hiện nay, bài viết đề xuất nhóm giải pháp về hoàn thiện thể chế, thúc đẩy chuyển đổi số, nâng cao năng lực của cán bộ, công chức, viên chức ở cấp xã, tăng cường giám sát và mở rộng sự tham gia của người dân, hướng tới nền quản trị địa phương hiện đại.

Từ khóa: Chính quyền địa phương 02 cấp; cung ứng dịch vụ hành chính công; quản trị địa phương hiện đại.

Abstract: This article analyzes and evaluates several requirements for the provision of public administrative services at the commune level in the context of implementing the two-tier local government model in Vietnam. Based on an assessment of the current situation, the article proposes a set of solutions focusing on institutional improvement, the promotion of digital transformation, capacity building for commune-level cadres, civil servants and public employees, strengthening supervision and expanding citizen participation, with the aim of advancing toward modern local governance.

Keywords: Two-tier local government; public administrative service provision; modern local governance.

Ngày nhận bài: 02/12/2025 Ngày biên tập: 27/01/2026 Ngày duyệt đăng: 10/02/2026

L uật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung) năm 2025 đánh dấu một thay đổi mang tính bước ngoặt trong cải cách tổ chức chính quyền ở Việt Nam. Theo đó, chính quyền địa phương (CQDP) được tổ chức theo mô hình 02 cấp,

việc kết thúc chính quyền cấp huyện cho thấy định hướng cải cách mạnh mẽ theo hướng tinh gọn, phân định rõ thẩm quyền, giảm tầng nấc trung gian và nâng cao hiệu lực quản trị địa phương. Trong quản trị công hiện đại, minh bạch được xem là một trong những trụ cột của “good governance” và là yếu tố nền tảng để nâng cao trách nhiệm giải trình, hiệu quả

(*) *ThS; Học viện Thanh thiếu niên Việt Nam*

cung ứng dịch vụ và phòng ngừa tham nhũng. Tuy nhiên, trong điều kiện chuyển sang mô hình CQĐP 02 cấp, yêu cầu minh bạch trong cung ứng dịch vụ hành chính công tại cấp xã trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả điều hành của chính quyền, đồng thời tăng cường niềm tin và sự tham gia của người dân ở cơ sở.

1. Cơ sở lý luận, pháp lý về minh bạch quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công tại chính quyền cấp xã hiện nay

Minh bạch là một trong những nguyên tắc cốt lõi của quản trị tốt nhà nước và được xem là nền tảng để xây dựng bộ máy hành chính hoạt động hiệu quả, trách nhiệm và hướng tới phục vụ người dân. Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), minh bạch trong quản trị công được định nghĩa là: “Mức độ mà thông tin về hoạt động của chính phủ được công khai, dễ tiếp cận và có thể được giám sát bởi công chúng”⁽¹⁾. Đây là nguyên tắc bảo đảm rằng hoạt động của cơ quan nhà nước được tiến hành một cách rõ ràng, qua đó hạn chế nguy cơ lạm quyền, tham nhũng và tăng cường sự tin tưởng của người dân đối với chính quyền.

Trong bối cảnh cung ứng dịch vụ công, minh bạch được thể hiện qua bốn nhóm nội dung cơ bản: 1) Công khai thông tin là yêu cầu quan trọng nhằm bảo đảm mọi thủ tục hành chính, quy trình cung ứng dịch vụ, phí - lệ phí và kết quả giải quyết đều được đăng tải công khai để người dân dễ dàng tiếp cận. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 cũng nhấn mạnh trách nhiệm công bố thông tin của cơ quan nhà nước nhằm bảo đảm quyền của công dân được tiếp cận các thông tin liên quan đến hoạt động quản lý nhà nước⁽²⁾; 2) Khả năng tiếp cận thông tin yêu cầu thông tin không chỉ được công khai mà còn phải được trình bày rõ ràng, dễ hiểu và phù hợp với nhiều nhóm đối tượng, nhất là người dân ở cơ sở; 3) Theo dõi tiến độ xử lý hồ sơ là yếu tố minh bạch trong quá trình thực thi, cho phép người dân biết hồ sơ của mình đang được xử lý ở bước nào, ai chịu trách nhiệm và thời hạn trả kết quả. Đây là đặc trưng quan trọng của quản trị hiện đại dựa trên dữ liệu và được áp dụng mạnh mẽ trong các hệ thống Chính phủ

điện tử; 3) Trách nhiệm giải trình là trụ cột không thể tách rời của minh bạch. Khi thông tin và quy trình được công khai, cơ quan cung ứng dịch vụ công phải chịu trách nhiệm về quyết định và hành vi của mình, qua đó nâng cao chất lượng phục vụ và củng cố niềm tin xã hội. Như vậy, minh bạch trong cung ứng dịch vụ công tại cấp cơ sở không chỉ là yêu cầu pháp lý mà còn là điều kiện tiên quyết của quản trị công hiện đại, tạo tiền đề để nâng cao sự hài lòng của người dân và hiệu quả hoạt động của CQĐP.

Khung pháp lý về minh bạch trong cung ứng dịch vụ công tại cấp xã hiện nay được định hình bởi các văn bản pháp luật được ban hành và có hiệu lực đến năm 2025, trong đó quan trọng nhất là Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi, bổ sung) năm 2025. Luật đã thiết lập mô hình CQĐP 02 cấp, bao gồm cấp tỉnh và cấp xã từ ngày 01/7/2025. Điều 4 Luật Tổ chức chính quyền địa phương khẳng định nguyên tắc tổ chức CQĐP phải “minh bạch, công khai, bảo đảm trách nhiệm giải trình” và quy định rõ nhiệm vụ của xã trong việc tiếp nhận, xử lý và cung ứng dịch vụ công theo phân cấp trực tiếp từ tỉnh. Cùng với đó, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 đặt ra trách nhiệm cung cấp thông tin “đầy đủ, chính xác, kịp thời” cho công dân, còn Luật Phòng, chống tham nhũng yêu cầu công khai, minh bạch trong giải quyết thủ tục hành chính, quản lý tài chính công và tài sản công - những nội dung trực tiếp liên quan đến chất lượng dịch vụ công tại cấp xã. Yêu cầu minh bạch tại cơ sở còn được củng cố bởi Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở ban hành năm 2022, trong đó quy định công dân “được biết, được tham gia ý kiến, được giám sát” đối với hoạt động của chính quyền cấp xã. Luật nhấn mạnh công khai thông tin bằng phương thức số, phù hợp với tiến trình chuyển đổi số trong quản trị địa phương.

Đặc biệt, năm 2025 đánh dấu điểm nhấn quan trọng với việc ban hành Nghị định số 118/2025/NĐ-CP ngày 09/6/2025 của Chính phủ về cơ chế một cửa, một cửa liên thông (có hiệu lực từ ngày 01/7/2025) để thay thế Nghị định số 61/2018/NĐ-CP quy định Bộ phận

một cửa cấp xã có trách nhiệm công khai đầy đủ thủ tục hành chính (TTHC), phí - lệ phí, tiến độ, trạng thái hồ sơ và kết quả giải quyết trên môi trường điện tử. Đồng thời, Nghị định số 118/2025/NĐ-CP yêu cầu tất cả các xã kết nối, liên thông dữ liệu với Cổng Dịch vụ công quốc gia và hệ thống một cửa cấp tỉnh để người dân theo dõi tiến độ xử lý hồ sơ theo thời gian thực. Như vậy, pháp luật hiện hành đã hình thành một khuôn khổ đồng bộ tạo nền tảng pháp lý đầy đủ để yêu cầu minh bạch trở thành nghĩa vụ bắt buộc và trụ cột trong cung ứng dịch vụ công tại cấp xã trong mô hình CQĐP 02 cấp.

2. Thực trạng minh bạch trong cung ứng dịch vụ hành chính công tại cấp xã hiện nay

Thứ nhất, công khai thủ tục hành chính: theo Nghị định số 118/2025/NĐCP, Bộ phận một cửa cấp xã bắt buộc phải “công khai kịp thời, đầy đủ bằng phương tiện điện tử hoặc văn bản danh mục, nội dung thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền” (Điều 8, khoản 1a). Tuy nhiên tại nhiều xã hiện nay, việc công khai TTHC vẫn còn giản đơn, danh mục TTHC được niêm yết trên giấy tại trụ sở xã nhưng chưa cập nhật đầy đủ trên Cổng Dịch vụ công hoặc hệ thống điện tử chung của tỉnh.

Thứ hai, minh bạch quy trình và tiến độ xử lý hồ sơ: Điều 4, khoản 4 Nghị định số 118/2025/NĐCP yêu cầu tiến độ, trạng thái xử lý hồ sơ phải được đưa lên môi trường số, cho phép người dân tra cứu “trạng thái hồ sơ”. Trên thực tế, ở cấp xã tại các đô thị lớn như thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh đã có ứng dụng công nghệ cho phép người dân theo dõi tiến độ qua mã hồ sơ hoặc tin nhắn, nâng mức độ minh bạch quy trình. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều xã tại vùng nông thôn, miền núi thiếu hạ tầng hoặc nhân lực vận hành hệ thống một cửa điện tử nên việc công khai tiến độ còn chậm hoặc chưa thực sự “theo thời gian thực”. Trong bối cảnh hiện nay, nếu cấp xã không công khai tiến độ và quy trình thì rất dễ xảy ra tình trạng trì trệ hoặc né tránh trách nhiệm trong cung ứng dịch vụ công.

Thứ ba, minh bạch tài chính - ngân sách của cấp xã: khi triển khai thực hiện mô hình

CQĐP 02 cấp, nhiều đơn vị cấp xã phải tiếp nhận thêm quyền quản lý ngân sách và chi tiêu từ cấp huyện trước đây, theo đó minh bạch ngân sách xã trở thành yêu cầu cấp bách. Điều 11 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 quy định việc công khai ngân sách xã dưới hình thức “dễ tiếp cận, dễ hiểu, dễ giám sát”. Tuy nhiên, thực tiễn vẫn ghi nhận: công khai ngân sách chủ yếu qua niêm yết giấy hoặc tại họp dân; dữ liệu mở (open data) chưa nhiều; người dân khó tiếp cận chi tiết chi tiêu công tại cấp xã. Báo cáo nghiên cứu của UNDP tại một số tỉnh cho thấy minh bạch ngân sách cấp xã “vẫn ở mức trung bình” và nhiều người dân cho biết họ “rất khó tiếp cận tài liệu ngân sách chi tiết”⁽³⁾. Điều này cho thấy mặc dù khung pháp lý đã yêu cầu, nhưng khoảng cách giữa yêu cầu và thực thi vẫn còn khá lớn.

Thứ tư, minh bạch kết quả và chất lượng dịch vụ hành chính công: theo Nghị định số 118/2025/NĐCP thì các chỉ tiêu như số hồ sơ tiếp nhận, tỷ lệ giải quyết đúng hạn, mức độ hài lòng của người dân phải được công khai. Trên thực tế, một số đô thị đã thử nghiệm bảng điều khiển số (dashboard) công khai các chỉ số này và đã nhận được phản hồi tích cực từ người dân. Tuy nhiên, phần lớn các xã, đặc biệt tại vùng sâu, vùng xa chưa triển khai công khai dạng này; việc báo cáo vẫn theo hình thức thủ công, chậm và không thường xuyên. Trong cung ứng dịch vụ hành chính công, chuyển đổi số nếu không đi kèm minh bạch hóa kết quả thì khó tạo đột phá.

Thứ năm, những khó khăn khi tổ chức mô hình chính quyền địa phương 02 cấp hiện nay: hiện nay, khối lượng nhiệm vụ của cấp xã tăng rất lớn, trong khi nhân lực còn thiếu, hạ tầng công nghệ thông tin, dẫn đến chênh lệch năng lực giữa các đơn vị cấp xã. Ngoài ra, chuyển đổi số là xu hướng bắt buộc để đáp ứng yêu cầu minh bạch trong mô hình 02 cấp; tuy nhiên năng lực số của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cấp xã chưa đáp ứng sự thay đổi và nếu không được đào tạo, bồi dưỡng, hỗ trợ kịp thời sẽ tạo ra khoảng cách minh bạch số giữa các địa phương. Trong bối cảnh mô hình CQĐP 02 cấp đang được triển khai,

minh bạch trong cung ứng dịch vụ hành chính công tại cấp xã đã có tiến triển rõ ràng, nhưng vẫn còn nhiều thách thức, khoảng trống. Việc công khai thủ tục, tiến độ, ngân sách và kết quả đang dần thực hiện nhưng chưa ở mức đồng bộ và sâu rộng; năng lực minh bạch giữa các địa phương vẫn chênh lệch lớn và đặt ra rủi ro nếu minh bạch không được thực thi nghiêm túc.

3. Giải pháp tiếp tục minh bạch hóa quá trình cung ứng dịch vụ hành chính công của chính quyền cấp xã

Một là, tiếp tục hoàn thiện hành lang pháp lý để tạo nền tảng cho minh bạch hóa bền vững: một trong những giải pháp cấp thiết là xây dựng và ban hành Bộ tiêu chuẩn minh bạch cấp xã, áp dụng thống nhất trong toàn quốc. Các mối đe dọa mạng (CTI) bao gồm các chỉ số về công khai TTHC, minh bạch tiến độ và quy trình xử lý hồ sơ, công khai tài chính - ngân sách, công khai kết quả giải quyết thủ tục, minh bạch trong sử dụng đất đai và tài sản công, cùng mức độ công khai số và dữ liệu mở. Việc xây dựng CTI phù hợp với khuyến nghị của OECD về tiêu chuẩn hóa chỉ số minh bạch trong quản trị địa phương nhằm đảm bảo tính so sánh, đo lường và cải thiện liên tục⁽⁴⁾. Ngoài ra, cần quy định bắt buộc công khai số tại tất cả các xã, coi đây là tiêu chuẩn pháp lý tối thiểu. Công khai số phải được thực hiện thông qua hệ thống một cửa điện tử, website xã, nền tảng của tỉnh và Cổng Dịch vụ công quốc gia. Quy định này phù hợp với yêu cầu công khai, minh bạch tại Điều 4 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 và quyền tiếp cận thông tin của công dân theo Điều 3 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016.

Bên cạnh đó, cần chuẩn hóa quy trình triển khai TTHC ở cấp tỉnh và cấp xã. Trong mô hình mới, tỉnh trực tiếp phân cấp và ủy quyền cho cấp xã, vì vậy quy trình thủ tục phải thống nhất từ cấp tỉnh xuống. Điều này tránh tình trạng mỗi xã, phường công khai theo một cách khác nhau, tạo ra sự không nhất quán và làm khó người dân trong việc tiếp cận thông tin. Chuẩn hóa quy trình cũng giúp tỉnh dễ dàng giám sát, kiểm tra và đánh giá minh bạch từ xa thông qua dữ liệu đồng nhất. Thống nhất quy trình là

điều kiện tiên quyết của minh bạch trong bối cảnh phân cấp mạnh. Như vậy, hoàn thiện thể chế không chỉ dừng ở “yêu cầu công khai”, mà phải phát triển thành hệ thống tiêu chuẩn hóa, đo lường và ràng buộc trách nhiệm nhằm tạo ra nền tảng pháp lý vững chắc cho minh bạch hóa ở cấp xã.

Hai là, chú trọng công tác chuyển đổi số: đây là trụ cột quan trọng nhất để bảo đảm minh bạch trong bối cảnh bộ máy được tinh giản. Một trong những giải pháp mang tính đột phá là xây dựng bảng điều khiển công khai (public dashboard) cho từng xã, phường, đặc khu tích hợp trên nền tảng số của tỉnh, thành phố. Bảng điều khiển này phải hiển thị theo thời gian thực số lượng hồ sơ tiếp nhận, tiến độ xử lý, tỷ lệ hồ sơ đúng hạn - trễ hạn, thời gian trung bình xử lý từng loại hồ sơ, cũng như thông tin về công chức chịu trách nhiệm xử lý. Mô hình dashboard không chỉ giúp người dân theo dõi minh bạch quy trình cung ứng dịch vụ mà còn đóng vai trò là công cụ giám sát điện tử (e-monitoring) cho cấp tỉnh, một công cụ đã được UNDP đánh giá là hiệu quả cao trong các hệ thống hành chính tinh gọn. Cùng với bảng điều khiển, toàn bộ dữ liệu nghiệp vụ, nhân sự và TTHC của cấp xã phải được tích hợp đầy đủ vào hệ thống một cửa điện tử của tỉnh, thành phố nhằm đảm bảo tính liên thông dữ liệu, tạo điều kiện cho cấp tỉnh thực hiện giám sát theo thời gian thực, đồng thời giảm rủi ro sai lệch dữ liệu. Cấp tỉnh cũng cần xây dựng kho dữ liệu chung kết nối liên tục với các xã, phường, đặc khu để hỗ trợ phân tích, đánh giá và cảnh báo sớm.

Về minh bạch tài chính, cấp xã cần công khai ngân sách ở dạng dữ liệu mở, bao gồm dự toán, quyết toán các khoản thu - chi, các khoản chi đầu tư công và quyết định phân bổ tài chính. Dữ liệu mở là cấp độ minh bạch cao nhất vì cho phép người dân và tổ chức xã hội sử dụng dữ liệu một cách độc lập để giám sát. Công khai ngân sách là chưa đủ; dữ liệu phải ở dạng bảng, có cấu trúc và dễ tải xuống. Ngoài ra, cần ứng dụng trí tuệ nhân tạo (AI) để phân tích và cảnh báo tự động những hồ sơ có nguy cơ trễ hạn. AI có thể giúp phân tích khối lượng công việc của

công chức, dự báo điểm nghẽn, đề xuất phân bổ lại nhân sự hoặc gợi ý cán bộ xử lý phù hợp. Đây là xu hướng hiện đại trong quản trị công, giúp bảo đảm minh bạch bằng cách giải quyết tình trạng tồn đọng hồ sơ sớm, thay vì chờ khiếu nại từ người dân.

Ba là, tăng cường đầu tư về đào tạo, bồi dưỡng cho nguồn lực con người: minh bạch hóa chỉ thực sự hiệu quả khi đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức cấp xã có đủ năng lực để thực thi. Do đó, cần chuẩn hóa năng lực đội ngũ này ở cấp xã theo yêu cầu minh bạch và chuyển đổi số, bao gồm năng lực công khai thông tin, vận hành phần mềm một cửa điện tử, sử dụng các hệ thống báo cáo số, kỹ năng truyền thông công khai và kỹ năng tương tác với người dân trong môi trường trực tuyến. Hạn chế năng lực là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến minh bạch hình thức hoặc không đầy đủ tại cấp xã. Ngoài ra, cần tổ chức các chương trình bồi dưỡng, tập huấn thường xuyên nhằm nâng cao nhận thức về pháp luật liên quan đến công khai, trách nhiệm giải trình và quyền tiếp cận thông tin của công dân. Các lớp tập huấn phải đi kèm với tài liệu hướng dẫn, quy trình chuẩn và các tiêu chí đánh giá minh bạch cụ thể để công chức xã dễ dàng thực hiện.

Bốn là, tăng cường công tác giám sát và trách nhiệm giải trình: tăng cường giám sát và trách nhiệm giải trình là điều kiện cốt lõi đảm bảo minh bạch. Trước hết, cần công khai danh tính và trách nhiệm của công chức đối với từng hồ sơ, bao gồm thời điểm tiếp nhận, thời gian xử lý, nội dung xử lý và kết quả giải quyết. Điều này tạo ra tính minh bạch cá nhân hóa, tăng trách nhiệm của công chức và giúp người dân dễ dàng phản hồi hoặc khiếu nại khi cần thiết. Cấp tỉnh cần xây dựng quy chế kiểm tra công vụ định kỳ và đột xuất, kết hợp giữa thanh tra truyền thống và giám sát bằng dữ liệu số. Khi dữ liệu hồ sơ được cập nhật theo thời gian thực, tỉnh có thể phát hiện bất thường sớm, như tình trạng “dồn hồ sơ”, trễ hạn có hệ thống hoặc sai lệch trong xử lý. Tính kịp thời của giám sát là yếu tố quan trọng nhất quyết định hiệu quả của minh bạch trong mô hình hành chính tinh gọn.

Năm là, khuyến khích sự tham gia của người dân, doanh nghiệp: minh bạch chỉ thực sự có ý nghĩa khi người dân tham gia giám sát. Do đó, chính quyền cấp xã cần triển khai kênh phản ánh hiện trường theo thời gian thực, cho phép người dân gửi thông tin, hình ảnh, video về những vấn đề phát sinh như chậm trễ, sai phạm hoặc thái độ phục vụ chưa chuẩn mực. Mọi phản ánh phải được tự động tiếp nhận, phân loại và chuyển xử lý, đồng thời công khai toàn bộ quy trình xử lý để bảo đảm trách nhiệm giải trình. Cùng với đó, cần công khai kết quả xử lý phản ánh và góp ý để người dân biết rằng ý kiến của họ được lắng nghe và xử lý thực chất. Minh bạch phản hồi là yếu tố quyết định để thúc đẩy sự tham gia thường xuyên của người dân trong quản trị địa phương. Bên cạnh phản ánh trực tiếp, chính quyền cấp xã cần tổ chức đối thoại số định kỳ giữa chính quyền và người dân nhằm công khai kết quả công tác, giải đáp vướng mắc và tiếp nhận kiến nghị.

Việc triển khai mô hình CQĐP 02 cấp đã mở ra một giai đoạn cải cách mới, với cấp xã giữ vai trò then chốt trong cung ứng dịch vụ hành chính công ở địa phương. Trong bối cảnh quyền hạn và trách nhiệm được mở rộng, minh bạch hóa trở thành yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm hiệu lực quản trị, nâng cao trách nhiệm giải trình và củng cố niềm tin của người dân đối với bộ máy nhà nước. Vấn đề “minh bạch” không chỉ là nguyên tắc pháp lý mà còn là nền tảng để chính quyền cấp xã thực hiện tốt chức năng quản trị trong giai đoạn chuyển đổi, góp phần khẳng định mô hình CQĐP 02 cấp thực sự hiệu quả, phục vụ tốt nhất cho người dân, doanh nghiệp trong tiến trình cải cách nền hành chính quốc gia hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, đưa đất nước phát triển, vững bước tiến bước vào kỷ nguyên mới./.

Ghi chú:

(1), (3), (4) Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing, tr.18, tr.22, tr.22.

(2) Quốc hội, *Luật Tiếp cận thông tin năm 2016*.