



Yêu cầu nâng cao năng lực quản trị công, đặc biệt ở cấp địa phương, trở thành một nhiệm vụ mang tính chiến lược và cấp thiết. Ảnh: BCP.

Kinh nghiệm quản trị công địa phương trên thế giới và định hướng phát triển mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam

Tạ Văn Việt¹, Vũ Thị Minh Tâm², Trần Văn Tiến¹, Phùng Văn Trường³, Chu Đức Hà³, Phan Thùy Linh⁴

¹Học viện Hành chính và Quản trị công

²Trường Đại học Hạ Long

³Đại học Quốc gia Hà Nội

⁴Học viện Báo chí và Tuyên truyền



Bài viết tập trung phân tích và so sánh kinh nghiệm phát triển năng lực quản trị công địa phương trong bối cảnh tái cấu trúc đơn vị hành chính tại một số quốc gia phát triển (Hoa Kỳ, Canada, Đức) và đang phát triển (Indonesia, Kenya, Lào). Từ những trường hợp thực tiễn trên quốc tế, bài viết làm rõ những yếu tố cốt lõi góp phần nâng cao hiệu quả quản trị địa phương, bao gồm: chuẩn hóa khung năng lực cán bộ, phân quyền đi đôi với trách nhiệm giải trình, thúc đẩy sự tham gia của người dân, ứng dụng công nghệ số trong quản lý và đảm bảo tính liên kết giữa kế hoạch, ngân sách và tổ chức bộ máy. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số đề xuất nhằm nâng cao năng lực quản trị công địa phương tại Việt Nam trong bối cảnh thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị (Nghị quyết 18), hướng tới mô hình chính quyền tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.



Trong bối cảnh toàn cầu hóa và chuyển đổi mô hình quản trị hiện đại, nhiều quốc gia trên thế giới (các nước phát triển và đang phát triển) triển khai các kế hoạch tái cấu trúc đơn vị hành chính nhằm thích ứng với yêu cầu phát triển bền vững và phục vụ công dân hiệu quả hơn [1]. Tái cấu trúc không chỉ đơn thuần là quá trình sáp nhập hay chia tách đơn vị hành chính, mà tổ chức lại chức năng, nhiệm vụ, cơ chế vận hành và bộ máy nhân sự đi kèm. Các xu hướng như tinh gọn hóa tổ chức, phân quyền mạnh mẽ cho địa phương, tăng cường quản trị điện tử và nâng cao năng lực cán bộ đều là những nội dung cốt lõi của quá trình này [2]. Đây không chỉ là xu thế cải cách của các quốc gia riêng lẻ, mà là một đặc điểm chung trong mô hình quản trị nhà nước hiện đại trên toàn cầu.



Biểu quyết thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương (sửa đổi) tại Kỳ họp thứ 9 Quốc hội khóa XV ngày 16/06/2025.

Việt Nam đang từng bước chuyển đổi mô hình phát triển theo hướng bền vững, hiện đại và hội nhập sâu rộng với thế giới, yêu cầu nâng cao năng lực quản trị công, đặc biệt ở cấp địa phương trở thành một nhiệm vụ mang tính chiến lược và cấp thiết. Thực tiễn cho thấy, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương còn chồng chéo, thiếu hiệu lực và hiệu quả; cơ chế phân cấp, phân quyền chưa rõ ràng; hiện tượng trùng lặp chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giữa các cấp, các ngành vẫn còn phổ biến.

Bài viết phân tích, tổng hợp và so sánh kinh nghiệm phát triển năng lực quản trị công địa phương trong bối cảnh tái cấu trúc đơn vị hành chính từ các quốc gia phát triển và đang phát triển, nhằm rút ra những bài học thực tiễn có giá trị cho quá trình cải cách hành chính ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, hướng đến các đề

xuất nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị công cho mô hình chính quyền địa phương hai cấp, góp phần thực hiện thành công Nghị quyết 18.

Kinh nghiệm từ các quốc gia về năng lực quản trị công địa phương

Kinh nghiệm từ các quốc gia phát triển

Trong bối cảnh hiện đại hóa hành chính công tại châu Âu, Đức nổi bật với mô hình cải cách hành chính đặc thù mang tên “Mô hình quản trị mới”, được khởi xướng từ năm 1993 bởi Hội đồng Quản lý đô thị Đức. Trọng tâm của mô hình này nhấn mạnh vào quản trị theo kết quả và chú trọng vào phát triển các công cụ nội tại của chính quyền địa phương. Trong thập niên 1990, khoảng 82% các chính quyền địa phương tại Đức tham gia vào các dự án cải cách. Các công cụ cải cách phổ biến bao gồm: hệ thống lập ngân sách mới, cơ chế điều hành theo sản phẩm, hệ thống báo cáo, kiểm soát nội bộ và quản lý chất lượng. Một yếu tố quan trọng trong phát triển năng lực quản trị là việc so sánh hiệu suất liên đô thị, trong đó hơn 60% đơn vị địa phương tham gia đã giúp Chính phủ Đức đánh giá và cải thiện quy trình, chi phí cũng như chất lượng của dịch vụ công. Tuy nhiên, hệ thống đo lường hiệu suất tại Đức chủ yếu tập trung vào các chỉ số dễ định lượng như yếu tố đầu vào, đầu ra và quy trình nên vẫn chưa triệt để được thực trạng quan liêu. Đáng nói, 14% đơn vị địa phương có triển khai đo lường hiệu suất, nhưng không sử dụng dữ liệu này trong thực tiễn. Đồng thời, việc thuê chuyên gia tư vấn tiêu tốn thời gian và chi phí đáng kể (trung bình hơn 15 tháng lao động cá nhân và chi phí tư vấn trung bình 171.400 euro), nhưng không đạt được kỳ vọng về cải thiện hiệu quả quản lý hoặc tiết kiệm ngân sách dài hạn [3].

Mặc dù vậy, kinh nghiệm của Đức vẫn cung cấp những bài học quan trọng. *Thứ nhất*, sự chủ động từ cấp địa phương cho thấy cải cách có thể lan rộng và bền vững nếu nhận được sự đồng thuận và cam kết nội bộ. *Thứ hai*, phát triển công cụ nội bộ như hệ thống chỉ tiêu và đơn vị điều phối cấp cao có thể góp phần nâng cao năng lực tự điều chỉnh và học hỏi trong tổ chức. *Cuối cùng*, thách thức lớn nhất của Đức là làm sao chuyển từ đo lường hình thức sang ứng dụng thực chất trong quản trị và ra quyết định, một vấn đề không chỉ của riêng Đức mà còn của nhiều quốc gia đang trong tiến trình hiện đại hóa hành chính công [3].



Văn phòng chính quyền địa phương Thành phố Erfurt - Đức
 Nguồn: internet.

Trái với cách tiếp cận thiên về kỹ thuật của Đức, cải cách tại Canada, tiêu biểu là thành phố Guelph lại nhấn mạnh vào mô hình ngân sách có sự tham gia và cơ chế hợp tác giữa chính quyền với cộng đồng. Tại đây, người dân được trực tiếp tham gia vào quá trình lập và phân bổ ngân sách công thông qua các hội đồng cộng đồng và diễn đàn tham vấn rộng rãi. Một điểm đặc biệt trong cách làm của thành phố Guelph là việc thành lập Liên minh Hỗ trợ cộng đồng - một tổ chức trung gian có vai trò điều phối nguồn lực, hỗ trợ kỹ thuật và kết nối chính quyền với các nhóm dân cư [4]. Trong cơ chế này, chính quyền địa phương không giữ vai trò quản lý tập trung, mà trở thành đối tác đồng hành, cùng cộng đồng xác định nhu cầu, xây dựng kế hoạch và triển khai chương trình phát triển địa phương. Bên cạnh đó, với mô hình chính quyền một cấp, thành phố Guelph có quyền tự chủ cao trong thử nghiệm và áp dụng các sáng kiến quản trị mới mà không bị ràng buộc bởi cấp hành chính trung gian [4]. Kinh nghiệm từ Canada đã phản ánh thực trạng phát triển năng lực quản trị công địa phương không tách rời nhiệm vụ tăng cường năng lực cho các tổ chức cộng đồng song hành với thiết chế chính trị linh hoạt, cởi mở, đổi mới từ cơ sở.

Tại Hoa Kỳ, quá trình cải cách hành chính công đã tiến xa hơn khi chuyển từ mô hình “quản trị công mới” sang “dịch vụ công mới”. Mô hình dịch vụ công mới tái khẳng định vai trò trung tâm của người dân, là chủ thể đồng hành cùng Chính phủ trong xác định lợi ích và hành động vì lợi ích chung. Trọng tâm không chỉ là cải thiện kỹ thuật điều hành mà còn trong xây dựng thể chế đối thoại, hợp tác và tin cậy giữa chính quyền địa phương và cộng đồng. Khác với Đức, Hoa Kỳ đặc biệt nhấn mạnh đến các năng lực mềm của viên chức hành chính như thương lượng, kết nối và tạo đồng thuận mang tính nhân văn trong thực hành quản trị công địa phương. Ngoài ra, mô hình dịch vụ công mới cũng nhấn mạnh tính đa chiều của trách nhiệm

giải trình, không chỉ với thị trường hay cơ quan cấp trên, mà với cộng đồng, giá trị dân chủ, lợi ích công (bảng 1). Kinh nghiệm Hoa Kỳ cho thấy, nâng cao năng lực quản trị công địa phương phải gắn liền với đổi mới thể chế quản trị, khuyến khích sự tham gia của công dân và nâng cao phẩm chất công vụ của đội ngũ viên chức hành chính địa phương [5].

Bảng 1. So sánh các mô hình quản trị địa phương tại Hoa Kỳ, Canada và Đức.

TT	Tiêu chí so sánh	Hoa Kỳ	Canada	Đức
1	Mô hình chính quyền	Liên bang, chính quyền bang và địa phương có quyền tự chủ cao.	Liên bang, chính quyền tỉnh có vai trò lớn, chính quyền đô thị linh hoạt.	Liên bang, hệ thống phân tầng rõ ràng (liên bang, bang, địa phương).
2	Phân quyền cho địa phương	Mạnh mẽ, chính quyền địa phương có ngân sách và chức năng lập pháp riêng.	Phân quyền mạnh cho tỉnh, địa phương có quyền điều chỉnh chính sách công.	Phân quyền rõ, bang và địa phương có chức năng lập pháp và ngân sách riêng.
3	Cơ chế nâng cao năng lực cán bộ	Chủ yếu thông qua hệ thống liên bang và đào tạo tại bang.	Liên kết giữa liên bang và tỉnh trong đào tạo và phát triển nguồn nhân lực.	Khung năng lực chuẩn hóa, đào tạo công chức chuyên nghiệp.
4	Hình thức tham gia của người dân	Ngân sách tham gia, hội đồng cộng đồng, đối thoại chính sách.	Ngân sách tham gia, tham vấn cộng đồng, đồng kiến tạo chính sách.	Hạn chế hơn về ngân sách tham gia, nhưng chú trọng phản hồi qua đánh giá hiệu suất.
5	Công cụ hỗ trợ quản trị	Dữ liệu mở, công cụ đánh giá hiệu quả công, chính phủ điện tử.	Khung năng lực viên chức địa phương, hệ thống giám sát đa chiều.	So sánh liên đô thị, chỉ tiêu đầu vào và đầu ra, kiểm tra định kỳ.
6	Thách thức chính	Bất bình đẳng giữa các địa phương, thiếu chuẩn hóa năng lực.	Chênh lệch nguồn lực giữa các tỉnh và thiếu giám sát liên cấp.	Hành chính hóa cải cách, chưa gắn chặt dữ liệu với quyết sách.

Kinh nghiệm từ các quốc gia đang phát triển

Trong bối cảnh thúc đẩy phân quyền hành chính, Indonesia là một trong những quốc gia đang phát triển nhấn mạnh đến triển khai cải cách quản trị công, đặc biệt đối với lĩnh vực nhân sự công. Một điểm nổi bật trong cải cách tại Indonesia là nỗ lực trao quyền tự chủ cho các địa phương trong hoạt động đào tạo cán bộ để xây dựng chương trình phù hợp với nhu cầu thực tiễn. Nhưng cấu trúc tổ chức hành chính tại đây vẫn mang nặng mô hình quan liêu, với số lượng lớn các vị trí quản lý trung gian, dẫn đến tình trạng quá tải trong điều hành và thiếu tính linh hoạt. Sự phối

hợp liên vùng còn yếu, thể hiện ở sự hạn chế trong việc hình thành các thiết chế quản trị liên kết có thẩm quyền độc lập [6].

Không tiếp cận từ nguồn lực như Indonesia, việc ban hành Hiến pháp năm 2010 và tổ chức bầu cử cấp hạt (hay quận) vào năm 2013 đã đánh dấu bước ngoặt lịch sử trong tiến trình phân quyền tại Kenya, đặt nền tảng cho sự hình thành một hệ thống quản trị

Bảng 2. So sánh các mô hình quản trị địa phương tại Indonesia, Kenya, Lào.

TT	Tiêu chí so sánh	Indonesia	Kenya	Lào
1	Mô hình chính quyền	Đơn nhất, song phân quyền hành chính mạnh cho cấp huyện và tỉnh.	Cộng hòa đơn nhất, có chính quyền cấp hạt theo Hiến pháp 2010.	Chế độ đơn nhất, hệ thống hành chính tập trung nhưng đang thực hiện phân cấp.
2	Cơ chế nâng cao năng lực cán bộ	Đào tạo theo dự án, năng lực còn chênh lệch giữa các vùng; quản trị nhân sự còn tập trung.	Thiết lập Hội đồng Dịch vụ công cấp hạt, đào tạo thông qua viện quản lý nhà nước và các tổ chức phát triển.	Đào tạo viên chức tài chính qua các chương trình hợp tác quốc tế; còn thiếu chuẩn hóa.
3	Phân quyền cho địa phương	Phân quyền sâu rộng sau khủng hoảng 1997, địa phương lập ngân sách và quản lý nhân sự.	Mô hình chính quyền cấp hạt với quyền tài khóa và hành chính tương đối độc lập.	Chính sách Sam Sang phân giao nhiệm vụ phát triển cho cấp tỉnh và huyện.
4	Hình thức tham gia của người dân	Có sự tham gia của cộng đồng, nhưng thiếu khung thể chế giám sát cụ thể.	Tham vấn ngân sách, dân bầu thống đốc hạt, tạo áp lực cải thiện dịch vụ công.	Tham vấn hạn chế, chủ yếu thực hiện theo định hướng trung ương.
5	Công cụ hỗ trợ quản trị	Đánh giá chỉ tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính, tài chính số hóa từng phần, áp dụng công nghệ còn hạn chế.	Khung pháp lý hiến định, có đánh giá định kỳ, dữ liệu còn phân tán.	Tài khoản Kho bạc duy nhất, hệ thống thông tin tài chính, đánh giá chỉ tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính; dữ liệu ngân sách dần được số hóa.
6	Thách thức chính	Thiếu năng lực thực thi tại địa phương, phân quyền quá nhanh gây rối loạn thể chế.	Mâu thuẫn quyền lực giữa các thiết chế địa phương, địa phương hóa tham nhũng.	Thiếu năng lực thực thi và giám sát ở cấp địa phương; công khai tài chính chưa hiệu quả.

công địa phương mang tính thể chế, có thực quyền (bảng 2). Các thống đốc hạt được bầu cử trực tiếp và có thẩm quyền chính trị, tài chính rõ rệt vào chủ thể trung tâm trong tiến trình củng cố thể chế quản trị địa phương. Áp lực chính trị từ trung ương và địa phương buộc các thống đốc phải chủ động cải thiện hiệu quả quản trị, thúc đẩy phân bổ ngân sách hợp lý và gia tăng minh bạch tài chính. Bên cạnh đó, hệ thống cạnh tranh nội bộ ở cấp hạt giữa thống đốc, thượng nghị sỹ, nghị sỹ quốc hội và hội đồng lập pháp hạt cũng làm tăng động lực chính trị để các bên cải thiện hiệu quả quản trị nhằm nâng cao hình ảnh cá nhân. Điều này lại dẫn đến hiện tượng tranh đấu chính trị giữa trung ương và địa phương về biểu tượng quyền lực (danh xưng, cờ hiệu), vai trò điều phối an ninh và cơ chế phân bổ ngân sách. Một số thống đốc cũng lợi dụng không gian chính trị mới để duy trì mạng lưới bảo trợ và các hình thức chi tiêu không hiệu quả, gây lo ngại về việc “địa phương hóa” tham nhũng [7].

Gần với Việt Nam, Lào lựa chọn hướng tiếp cận dựa trên hiện đại hóa quản lý tài chính công để thúc đẩy hiệu quả phân quyền. Cải cách được chia thành hai giai đoạn: Giai đoạn đầu tập trung vào hoàn thiện thể chế, kỹ thuật và hệ thống pháp lý; giai đoạn sau gắn với chính sách trao quyền tự chủ ngân sách cho các cấp địa phương. Giai đoạn đầu (trước năm 2016) tập trung vào xây dựng nền tảng thể chế và kỹ thuật, bao gồm việc triển khai hệ thống thông tin quản lý tài chính và ban hành các luật quan trọng như: Luật ngân sách nhà nước và Luật Kiểm toán nhà nước. Những bước đi này nhằm mục tiêu thiết lập một hệ thống tài khóa tập trung, minh bạch và có khả năng kiểm soát tốt hơn các dòng ngân sách nhà nước. Từ năm 2016, Lào bước sang giai đoạn cải cách thứ hai, gắn với chủ trương chuyển giao ba trọng trách về quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng cho địa phương. Trọng tâm của giai đoạn này là tăng cường quyền tự chủ tài chính cho cấp tỉnh và huyện, thông qua việc trao quyền lập dự toán, phân bổ và thực hiện ngân sách. Đồng thời, hệ thống đào tạo cán bộ tài chính được mở rộng, có sự tham gia của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khu vực. Dù đạt được một số tiến bộ, cải cách vẫn đối mặt với các thách thức như phối hợp liên cấp yếu, giám sát chi tiêu chưa hiệu quả, báo cáo tài chính chậm trễ và thiếu minh bạch. Đặc biệt, sự liên kết giữa lập kế hoạch phát triển và ngân sách còn lỏng lẻo, ảnh hưởng đến hiệu quả đầu tư công.

Một số đề xuất cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm quản trị công địa phương trên thế giới, hướng đến mô hình chính quyền tinh gọn, hiệu lực hiệu quả, một số đề xuất nhằm nâng cao năng lực quản trị công trong vận hành mô hình chính quyền hai cấp ở Việt Nam. Đó là:

Thứ nhất, chuẩn hoá năng lực và nâng cao trình độ cán bộ cấp xã theo vị trí việc làm. Từ Nghị quyết 18, Việt Nam cần sớm hoàn thiện bộ tiêu chí năng lực cần và đủ cho từng vị trí ở cấp xã. Chính sách thay thế biên chế suốt đời bằng hợp đồng có thời hạn và thi tuyển công khai sẽ thúc đẩy tính cạnh tranh, minh bạch và nâng cao hiệu suất làm việc của bộ máy hành chính ở tuyến cơ sở. Qua đó, vừa góp phần tinh giản biên chế theo lộ trình của Nghị quyết 60-NQ/TW ngày 12/04/2025 Hội nghị lần thứ 11 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII, vừa chuyên nghiệp hoá đội ngũ cán bộ cơ sở trong bối cảnh mới. Chuẩn hóa khung năng lực của cán bộ cấp xã sẽ giúp bộ máy hành chính địa phương 2 cấp vận hành hiệu quả ngay từ lộ trình đầu tiên, đảm bảo gần dân, sát cơ sở, thêm sáng kiến.

Thứ hai, việc phân quyền trực tiếp cho cấp xã thay cho cấp huyện cần song hành với cơ chế rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, tránh hiện trạng phân bổ nhiều nguồn lực nhưng không giải ngân hiệu quả hoặc không dám giải ngân vì sợ giải trình. Vì vậy, cần hoàn thiện cơ chế kiểm toán độc lập khu vực, chủ động thiết lập bảng chỉ số quản trị địa phương công khai hằng năm và gắn đánh giá cán bộ với kết quả theo bảng chỉ số đúng tinh thần “quyền hạn tới đâu, trách nhiệm tới đó” của Nghị quyết 18. Trên cơ sở đó, việc liên kết

kết quả đánh giá với quá trình đánh giá cán bộ, đề bạt hoặc luân chuyển sẽ tạo ra động lực cải cách và thúc đẩy tinh thần quyền hạn đi đôi với trách nhiệm.

Thứ ba, chính quyền cấp xã sau sáp nhập cần tham gia trực tiếp vào công tác Đề án 06 của Thủ tướng Chính phủ để giảm áp lực thực hiện thủ tục hành chính, bổ sung vào hệ thống dữ liệu dân cư và giảm áp lực cho cán bộ công chức xã. Việc tích hợp hệ thống dữ liệu ngân sách, dân cư và dịch vụ công là hết sức cần thiết để chính quyền địa phương có thể dự báo, lập kế hoạch, ra quyết định chính sách một cách chính xác, kịp thời và dựa trên bằng chứng thực tiễn. Việc đầu tư vào công nghệ thông tin, đào tạo kỹ năng số và vận hành hệ thống dữ liệu hiệu quả sẽ không chỉ hiện đại hóa bộ máy hành chính địa phương mà còn góp phần tăng cường niềm tin và sự hài lòng của công dân, hướng tới mô hình quản trị lấy người dân làm trung tâm.

*
* *

Đối với Việt Nam, những bài học kinh nghiệm quốc tế này mang ý nghĩa thiết thực trong bối cảnh triển khai Nghị quyết 18. Để bảo đảm hiệu quả của quá trình tái cấu trúc đơn vị hành chính, cần song hành giữa việc tinh gọn tổ chức với nâng cao chất lượng nhân lực, số hóa công tác quản lý và thể chế hóa các kênh tham gia của công dân. Chỉ khi năng lực quản trị công được nâng cao một cách thực chất, chính quyền địa phương mới có thể đóng vai trò chủ động, sáng tạo và hiệu quả trong quản lý phát triển, phục vụ người dân và thích ứng với yêu cầu mới của thời đại.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] P. Christopher (2022), “A review of public sector reform”, *Public Sciences & Policies*, **4(1)**, pp.17-32.
- [2] G. Mugellini, S.D. Bella, M. Colagrossi, et al. (2021), “Public sector reforms and their impact on the level of corruption: A systematic review”, *Campbell Syst. Rev.*, **17(2)**, DOI: 10.1002/cl2.1173.
- [3] K. Sabine (2010), “Performance measurement in European local governments: A comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany”, *International Review of Administrative Sciences*, **76(2)**, pp.331-345.
- [4] P. Elizabeth, L. Josh, S. Daniel (2009), “Participatory budgeting in North America: The case of Guelph, Canada”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, **21(3)**, pp.454-483.
- [5] B.D. Robert, D.J. Vinzant (2000), “The new public service: Serving rather than steering”, *Public Administration Review*, **60(6)**, pp.549-559.
- [6] T. Mark, P. Owen, M. Sumardjono, et al. (2003), *Decentralisation in Indonesia: Redesigning The State*, Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University, 181pp.
- [7] C. Nic, L. Gabrielle, W. Justin (2016), “Decentralisation in Kenya: The governance of governors”, *The Journal of Modern African Studies*, **54(1)**, pp.1-35.