

MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP Ở VIỆT NAM - THỰC TIỄN VẬN HÀNH VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

ThS NGUYỄN TIẾN VINH
Thanh tra Chính phủ
TS NGUYỄN THỊ THANH DUNG
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

♦**Tóm tắt:** Trong bối cảnh đổi mới tổ chức chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn bộ máy, tăng cường phân cấp, phân quyền, giảm tầng nấc trung gian, rút ngắn chuỗi ra quyết định và nâng cao hiệu lực quản trị nhà nước là yêu cầu chiến lược của Đảng và Nhà nước trong tiến trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Sau một thời gian vận hành, bên cạnh những kết quả đạt được cơ bản tích cực, vẫn còn tồn tại một số hạn chế cần khắc phục. Bài viết bước đầu tổng kết, đánh giá những ưu, nhược điểm; chỉ ra nguyên nhân và đề xuất các giải pháp nhằm vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập trong bối cảnh mới ở Việt Nam.

♦**Từ khoá:** Chính quyền địa phương 2 cấp; nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Ngày nhận: 09/01/2026

Ngày thẩm định: 16/01/2026

Ngày duyệt đăng: 25/01/2026

1. Cơ sở lý luận và cơ sở pháp lý về chính quyền địa phương 2 cấp

Trong cấu trúc tổ chức quyền lực nhà nước hiện đại, chính quyền địa phương là thiết chế giữ vai trò cầu nối giữa trung ương với cộng đồng dân cư trên từng địa bàn lãnh thổ. Đây là không gian thể chế nơi quyền lực nhà nước được cụ thể hóa thành các quyết định quản lý, chính sách công và dịch vụ thiết yếu gắn trực tiếp với đời sống xã hội. Nhận thức đúng về chính quyền địa phương không chỉ giúp xác định rõ vị trí của nó trong hệ thống quyền lực thống nhất, mà còn làm sáng tỏ cơ chế vận hành, giới hạn thẩm quyền và trách nhiệm giải trình của thiết chế này. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay và đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, yêu cầu làm rõ

bản chất pháp lý và logic quản trị của chính quyền địa phương càng trở nên cấp thiết. Vì vậy, để trả lời một cách toàn diện câu hỏi về “chính quyền địa phương”, cần tiếp cận khái niệm này theo 3 yếu tố: Hiến định, luật định và khoa học quản trị, qua đó xác lập cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đánh giá được những mặt thành công và những khó khăn trong việc vận hành chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, về mặt hiến định, chính quyền địa phương là hình thức tổ chức quyền lực nhà nước tại địa bàn, gắn với hệ thống đơn vị hành chính và chịu sự ràng buộc tối cao của Hiến pháp; Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định việc tổ chức chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt

Nam, đồng thời xác lập cấu trúc cốt lõi của chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) (tùy đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt), qua đó nhấn mạnh 2 thuộc tính đồng thời: 1) Đây là bộ phận hợp thành của quyền lực nhà nước thống nhất; 2) Đây là thiết chế tổ chức để Nhân dân thực hiện quyền làm chủ ở địa phương thông qua cơ quan dân cử và bộ máy chấp hành, hành chính. Nói cách khác, “chính quyền địa phương” không phải một “cấp chính quyền” theo nghĩa trừu tượng, mà là một cấu trúc quyền lực - quản trị được đặt “theo lãnh thổ”, thực thi quyền lực nhà nước trong phạm vi địa giới hành chính, bảo đảm nguyên tắc thượng tôn Hiến pháp, đồng thời tạo khuôn khổ để quyết định và tổ chức thực hiện các vấn đề công của cộng đồng địa phương trong mối quan hệ với trung ương.

Thứ hai, về mặt luật định, khái niệm chính quyền địa phương được cụ thể hóa bằng các quy định về mô hình tổ chức, thẩm quyền, nhiệm vụ, cơ chế hoạt động và trách nhiệm pháp lý; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 là văn bản trung tâm định hình “bộ khung” của chính quyền địa phương theo từng loại đơn vị hành chính, làm rõ mối quan hệ giữa cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương (Hội đồng nhân dân) với cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (Ủy ban nhân dân), cũng như mối quan hệ “chiều dọc” với cơ quan nhà nước cấp trên và mối quan hệ “chiều ngang” với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức xã hội. Ở khía cạnh này, “chính quyền địa phương” được hiểu như một thiết chế có thẩm quyền pháp định, được trao quyền để ban hành quyết định trong phạm vi địa phương, tổ chức cung ứng dịch vụ công, quản lý ngân sách, tài sản công, quản lý trật tự, an toàn xã hội, tổ chức thực hiện pháp luật, đồng thời chịu cơ chế kiểm soát quyền lực bằng giám sát của cơ quan dân cử, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, kiểm sát và cơ chế trách nhiệm giải trình. Điểm then chốt là biến “nguyên tắc” của Hiến pháp thành “cơ chế” có thể vận hành: Quyền hạn phải đi kèm nguồn lực, trình tự thủ tục, tiêu chuẩn công vụ, và chế tài khi vi phạm; nhờ vậy, chính quyền địa phương vừa có tính chủ động, linh

hoạt theo đặc thù địa bàn, vừa bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, thống nhất của nền hành chính quốc gia.

Thứ ba, về mặt khoa học quản trị, chính quyền địa phương có thể được khái quát như một hệ thống thiết chế công quyền ở cấp dưới trung ương, đảm nhiệm chức năng quản trị công theo lãnh thổ: Chuyển hóa ý chí chính trị và pháp luật của Nhà nước thành chính sách, dịch vụ, trật tự trên địa bàn; huy động, phân bổ và điều phối các nguồn lực địa phương; cung ứng hàng hóa công và dịch vụ công thiết yếu; bảo đảm sự tham gia của cộng đồng và phản hồi xã hội; và xử lý các vấn đề “gần dân” mà trung ương không thể hoặc không nên can thiệp trực tiếp theo logic hiệu quả, trách nhiệm và phù hợp bối cảnh. Theo cách tiếp cận này, “chính quyền địa phương” không chỉ là “bộ máy” mà còn là “cơ chế phối hợp lợi ích”: Một mặt, là cánh tay nối dài của quyền lực nhà nước để bảo đảm thống nhất lãnh thổ, thống nhất pháp luật, bình đẳng công dân; mặt khác, là không gian thể chế hóa tính đa dạng vùng miền, nơi chính sách được “địa phương hóa” và được điều chỉnh theo nhu cầu, ưu tiên và năng lực quản trị của từng địa bàn.

Vì vậy, bản chất của chính quyền địa phương luôn gắn với vấn đề phân cấp, phân quyền và tự quản địa phương ở mức độ nhất định: Nếu quyền hạn tập trung tuyệt đối thì chính quyền địa phương bị “hành chính hóa”, chỉ còn vai trò thi hành; nếu phân quyền không có kiểm soát thì dễ phát sinh cát cứ chính sách, bất bình đẳng vùng miền, thậm chí xung đột thẩm quyền. Từ các yếu tố phân tích trên có thể định nghĩa: Chính quyền địa phương là hệ thống cơ quan nhà nước được tổ chức tại các đơn vị hành chính, bao gồm thiết chế đại diện (Hội đồng nhân dân) và thiết chế chấp hành, hành chính (Ủy ban nhân dân), được Hiến pháp và pháp luật trao thẩm quyền để quản trị, điều hành và cung ứng dịch vụ công trên địa bàn, dưới cơ chế kiểm soát quyền lực và trách nhiệm giải trình nhằm bảo đảm lợi ích chung của cộng đồng địa phương và lợi ích quốc gia.

2. Thực tiễn vận hành mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam

Từ ngày 01/7/2025, việc triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam đã mang lại nhiều kết quả tích cực rõ nét.

Thứ nhất, bộ máy hành chính được tổ chức “gọn nhẹ hơn”: Toàn bộ 465 cơ quan chuyên môn cấp tỉnh và gần 10.000 phòng chuyên môn cấp xã sau sắp xếp đã đi vào hoạt động ổn định với quy định nhiệm vụ rõ ràng, giảm tầng lớp trung gian, hạn chế chồng chéo. Tại Hà Nội, bộ máy ở 126 phường, xã đã được cơ cấu lại theo hướng tinh gọn, rõ trách nhiệm, giảm trùng lặp công việc¹. Việc cắt giảm này giúp giảm “đầu mối” trung gian, đẩy mạnh nguyên tắc “địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm” và nâng cao tính tự chủ ở địa phương. Thực tế cho thấy hệ thống chính quyền mới vận hành thông suốt, hiệu lực, hiệu quả được tăng lên, góp phần phục vụ nhân dân và doanh nghiệp được tốt hơn.

Thứ hai, phân cấp, phân quyền rõ ràng hơn: Mô hình 2 cấp tạo điều kiện đẩy mạnh phân cấp, phân quyền sâu rộng cho chính quyền địa phương. Đến ngày 15/9/2025 đã có 741 thủ tục hành chính được phân cấp, phân quyền từ Trung ương xuống địa phương; 346 thủ tục được chuyển nhiệm vụ giải quyết từ cấp huyện về cấp tỉnh và xã; 298 thủ tục đã được bãi bỏ². Trên thực tế, nhiều địa phương đã chủ động thí điểm trao quyền cho cấp xã, phường mạnh mẽ hơn. Khi được trao quyền rộng rãi, chính quyền cơ sở đã có những sáng kiến đổi mới vượt bậc, như tại Lâm Đồng: Xã Nam Đà thực hiện mô hình “Chứng thực chữ ký lưu động tại nhà” dành cho người cao tuổi và người yếu thể, xã Quảng Sơn tổ chức giải quyết thủ tục hành chính tại nhà văn hóa thôn vào thứ Bảy tuần thứ 2 hàng tháng. Những mô hình như “Tổ công tác lưu động” tại xã Tà Hine hay “Lắng nghe người dân nói” tại phường Bảo Lộc đã thực sự tạo nên sự thay đổi mạnh mẽ trong giải quyết các thủ tục hành chính, đặc biệt là ở những khu vực xa xôi, khó khăn³. Kết quả là địa phương linh hoạt trong chỉ đạo, điều hành, tiếp cận và hỗ trợ người dân ngày càng hiệu lực, hiệu quả.

Thứ ba, tăng hiệu quả quản lý và cải cách hành chính: Mô hình 2 cấp giúp rút ngắn nhiều thủ tục

hành chính; quy trình xử lý nhanh hơn nhờ phân quyền rõ ràng và áp dụng công nghệ, chuyển đổi số; nhiều phản ánh từ cơ sở được tiếp nhận và xử lý kịp thời nhờ ứng dụng dịch vụ công trực tuyến. Ở Hà Nội, người dân đánh giá thủ tục hành chính được giải quyết nhanh hơn trước, tiết kiệm thời gian và công sức, như: Thủ tục liên quan đến đăng ký hộ khẩu giờ đây có thể nộp hồ sơ trực tuyến, tra cứu tiến độ và nhận kết quả trực tuyến, thay vì phải đến phường nhiều lần. Số liệu cũng cho thấy tính minh bạch và hiệu quả được nâng lên rõ rệt: Tỷ lệ tiếp nhận và trả hồ sơ trực tuyến cho người dân sau hơn 2 tháng (từ 1/7 - 15/9/2025) khoảng 6,6 triệu hồ sơ, xử lý đúng hạn là 91%; hơn 3 triệu giao dịch thanh toán trực tuyến với tổng số tiền giao dịch 1,7 nghìn tỷ đồng⁴. Hạ tầng chuyển đổi số được kết nối liên thông giữa phường/xã với tỉnh, góp phần giảm sai sót, nâng cao tính minh bạch, điều mà Sở Khoa học và Công nghệ đánh giá là đột phá.

Thứ tư, phát huy vai trò của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân: Mô hình mới đẩy mạnh vai trò giám sát và quyết định của HĐND và UBND các cấp. Quyền hạn giữa UBND và Chủ tịch UBND được phân định rõ hơn; HĐND cấp tỉnh và Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thêm cơ chế theo dõi, giám sát để kịp thời điều chỉnh phân quyền, phân cấp. Trên cơ sở đó, các quyết sách địa phương trở nên thống nhất và phù hợp thực tiễn hơn; “việc thực hiện chính quyền địa phương 2 cấp không làm giảm vai trò giám sát mà còn tăng hiệu quả điều hành. Các quyết sách không còn bị phân tán nhiều cấp, thay vào đó là sự thống nhất và tập trung hơn”⁵. Những yếu tố trên khiến cán bộ các địa phương và người dân cũng đặt niềm tin lớn vào cơ chế mới sẽ tiếp tục nâng cao năng lực phục vụ và quản lý nhà nước ở cơ sở.

Bên cạnh các kết quả tích cực, thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương 2 cấp cũng bộc lộ một số hạn chế như:

Một là, tồn tại sự chồng chéo, chưa thống nhất, thiếu đồng bộ về tổ chức bộ máy: Thực tiễn cho thấy, vẫn còn hiện tượng chồng chéo thẩm quyền giữa các cấp và các lĩnh vực công tác do công tác ban hành văn bản hướng dẫn chưa kịp thời. Chính phủ đã thừa nhận các mâu thuẫn, bất cập trong văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức vận hành mô hình mới⁶. Nhiều thực tế ở địa phương đã

phản ánh ranh giới giữa quyền hạn của cấp tỉnh - cấp xã chưa rõ ràng ở những vấn đề lớn như đầu tư công, quản lý đất đai,... dẫn đến sự lúng túng và chùng lãn trong giải quyết công việc.

Quá trình sắp xếp địa giới hành chính và bộ máy chính quyền còn tình trạng “nơi thừa, nơi thiếu”. Sự thiếu đồng bộ về tổ chức bộ máy sau khi sắp xếp chính quyền địa phương 2 cấp là một trong những thách thức nổi bật trong giai đoạn chuyển tiếp thể chế hiện nay. Khi thực hiện tinh gọn đầu mối và tái cấu trúc đơn vị hành chính, nhiều địa phương phải điều chỉnh lại cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ và quan hệ công tác giữa các cơ quan chuyên môn; tuy nhiên, quá trình này không phải lúc nào cũng diễn ra đồng bộ giữa khung pháp lý, phân bổ nhân sự và bảo đảm nguồn lực. Ở một số nơi, việc hợp nhất hoặc giải thể đơn vị trung gian dẫn đến tình trạng chùng chéo thẩm quyền, quá tải công việc ở cấp cơ sở hoặc “khoảng trống” trong điều phối liên ngành. Bên cạnh đó, tiêu chuẩn vị trí việc làm, cơ chế phối hợp và hệ thống thông tin quản lý chưa được điều chỉnh kịp thời theo mô hình mới, làm giảm hiệu quả thực thi chính sách và cung ứng dịch vụ công. Sự thiếu đồng bộ này không chỉ ảnh hưởng đến chất lượng quản trị địa phương mà còn tác động đến niềm tin của người dân đối với bộ máy hành chính trong giai đoạn chuyển đổi.

Hai là, nguồn lực tài chính: Sau khi sắp xếp chính quyền địa phương 2 cấp, vấn đề nguồn lực tài chính trở thành yếu tố quyết định bảo đảm mô hình mới vận hành ổn định và hiệu quả. Việc giảm tầng nấc trung gian có thể giúp tiết kiệm chi thường xuyên, song đồng thời làm gia tăng áp lực ngân sách đối với cấp tỉnh và cấp xã do phải tiếp nhận thêm chức năng, nhiệm vụ và biên chế. Theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 (có hiệu lực từ năm ngân sách 2026), ngân sách địa phương được phân cấp gắn với nhiệm vụ chi tương ứng và phải bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch, cân đối và ổn định⁷. Khi cơ cấu chính quyền thay đổi, nếu cơ chế phân cấp nguồn thu, tỷ lệ điều tiết và định mức phân bổ không được điều chỉnh kịp thời thì có thể phát sinh tình trạng mất cân đối cục bộ, đặc biệt ở các địa bàn miền núi, biên giới, hải

đảo. Qua khảo sát cho thấy, cơ cấu, phân bổ ngân sách sau sắp xếp 2 cấp còn chậm và chưa đồng đều, một số địa phương chưa hoàn tất điều chỉnh phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách cấp tỉnh và cấp xã. Có nơi chưa giao dự toán ngân sách 2025 cho cấp xã, vẫn phải thực hiện tạm cấp. Đặc biệt, dự phòng ngân sách trung ương cho nhiệm vụ đột xuất và chính sách an sinh tại vùng sâu, vùng xa, hải đảo còn hạn chế⁸. Do đó, bảo đảm nguồn lực tài chính tương thích với thẩm quyền được giao là điều kiện then chốt để chính quyền địa phương 2 cấp thực hiện hiệu quả chức năng quản trị và phục vụ nhân dân.

Ba là, cơ chế kiểm tra, giám sát: Một số hạn chế về cơ chế kiểm tra, giám sát của Đảng và Nhà nước bộc lộ rõ hơn trong điều kiện tổ chức bộ máy tinh gọn và phạm vi quản lý mở rộng. Mặc dù ban hành nhiều chỉ thị, công điện yêu cầu bộ, ngành và địa phương tăng cường giám sát phân cấp, phân quyền, song trên thực tế còn xảy ra tình trạng phó thác trách nhiệm. Đồng chí Trần Cẩm Tú - Thường trực Ban Bí thư - đã cảnh báo: “Nếu người đứng đầu không trực tiếp vào cuộc thi phân quyền chỉ là hình thức”⁹. Bên cạnh đó, cơ chế phối hợp giữa kiểm tra của Đảng, giám sát của Hội đồng nhân dân và thanh tra, kiểm toán nhà nước chưa thật sự đồng bộ, dễ phát sinh chùng chéo hoặc bỏ sót. Điều này đặt ra yêu cầu tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIV tiếp tục nhấn mạnh tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và kiểm soát quyền lực, gắn với siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong bộ máy Nhà nước. Mục tiêu là xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức liêm chính, nâng cao hiệu lực quản lý, phòng chống tham nhũng, lãng phí, và đẩy mạnh chuyển đổi số trong hoạt động công vụ.

Bốn là, tính tự chủ, chuyên nghiệp, hiệu quả và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương còn chưa cao: Nhiều quyết định quan trọng vẫn phải xin ý kiến cấp trên, làm giảm tính linh hoạt và chưa phát huy đầy đủ quyền chủ động của cấp gần dân nhất. Thực tiễn triển khai cho thấy, nếu cấp ủy và chính quyền địa phương không quyết liệt chỉ đạo, cơ chế tự chủ dễ rơi vào hình thức. Ở một số

nơi vẫn tồn tại tư duy hành chính thụ động, biểu hiện qua tình trạng “trên nóng, dưới lạnh”, khiến quá trình thực thi nhiệm vụ thiếu kịp thời và sáng tạo. Bên cạnh đó, năng lực đội ngũ cán bộ sau sắp xếp chưa đồng đều; một số cán bộ còn hạn chế về lĩnh vực chuyên ngành, kỹ năng công nghệ và kinh nghiệm quản lý nên xảy ra tình trạng thiếu chuyên nghiệp, khó tự chủ và tất yếu xảy ra hiệu quả chưa cao. Công điện số 111/CD-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã nêu rõ những khó khăn về nhân sự và kỹ thuật, như thiếu kế toán hoặc cán bộ công nghệ thông tin, ảnh hưởng đến chất lượng phục vụ. Nếu không kịp thời tăng cường đào tạo, chuẩn hóa quy trình và siết chặt kỷ luật công vụ, hiệu quả quản trị của mô hình 2 cấp sẽ khó đạt yêu cầu đề ra¹⁰.

3. Một số giải pháp hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp ở Việt Nam

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật, thiết lập hành lang pháp lý đồng bộ

Hoàn thiện thể chế là điều kiện tiên quyết để mô hình 2 cấp vận hành ổn định. Cần sớm ban hành các nghị định, thông tư hướng dẫn, văn bản dưới luật nhằm phân định thẩm quyền, trách nhiệm theo lĩnh vực (đất đai, đầu tư công, quản lý tài chính, dịch vụ công...). Văn bản hướng dẫn phải chỉ rõ cơ chế chuyên tiếp, thời hạn bàn giao nhiệm vụ, tài sản và nguồn lực khi kiện toàn bộ máy, tránh để “khoảng trống pháp lý” gây chông chéo thực thi tại địa phương. Song hành với ban hành văn bản, cần quy định về cơ chế rà soát, đánh giá hiệu lực các quy định nhằm kịp thời sửa đổi, không để phát sinh mâu thuẫn pháp lý giữa các cấp quản lý.

Thứ hai, tiếp tục đẩy mạnh phân cấp, phân quyền gắn với cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả

Việc giao thẩm quyền cần tuân thủ nguyên tắc quyền hạn phải đi đôi với trách nhiệm, bảo đảm công khai, minh bạch, có chế độ báo cáo định kỳ và chế tài xử lý vi phạm rõ ràng. Cần phân định rành mạch giữa chức năng quản lý nhà nước ở cấp tỉnh với chức năng tổ chức cung ứng dịch vụ công ở cấp xã khi đủ điều kiện, nhằm khắc phục tình trạng chông chéo, đặc biệt trong các lĩnh vực liên ngành như đất đai, y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng. Đồng thời, việc trao quyền huy động và phân bổ nguồn lực phải gắn với cơ chế trách nhiệm giải trình, công

khai kết quả thực hiện và hệ thống tiêu chí đánh giá cụ thể để đo lường hiệu quả quản trị. Phân quyền chỉ thực sự phát huy tác dụng khi được đặt trong khuôn khổ giám sát dân chủ chặt chẽ. HĐND cần tăng cường giám sát chuyên đề và theo dõi việc thực hiện kiên nghị; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức xã hội cần phát huy vai trò phản biện; người dân và báo chí phải được bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và phản ánh kịp thời. Cơ chế này vừa nâng cao minh bạch, vừa tạo động lực đổi mới để hướng tới hiệu quả ở cơ sở.

Thứ ba, tổ chức bộ máy tinh gọn theo vị trí việc làm, ứng dụng chuyển đổi số, minh bạch hóa, tự động hóa và liên thông dữ liệu

Việc tổ chức bộ máy chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp cần được rà soát trên cơ sở vị trí việc làm và chức năng, nhiệm vụ mới nhằm khắc phục tình trạng mất cân đối nhân sự. Việc hợp nhất, sắp xếp các phòng ban chuyên môn phải dựa trên tiêu chuẩn rõ ràng về khối lượng công việc, yêu cầu chuyên môn và năng lực cán bộ, đồng thời xây dựng lộ trình điều chuyển, bố trí hợp lý gắn với cơ chế đãi ngộ phù hợp để bảo đảm tính ổn định và động lực công tác ở cơ sở. Cùng với tinh gọn tổ chức, việc thiết lập cơ chế liên thông dữ liệu giữa cấp tỉnh và cấp xã thông qua hệ thống quản lý công việc thống nhất và công dịch vụ công liên cấp là điều kiện quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả chỉ đạo, giảm thời gian xử lý hồ sơ và tăng tính minh bạch. Chuyển đổi số cần được coi là giải pháp trọng tâm, bao gồm phát triển hạ tầng số thiết yếu tại cấp xã, triển khai hồ sơ điện tử liên thông, tích hợp với Công Dịch vụ công quốc gia, đồng thời đào tạo cán bộ về kỹ năng số, bảo đảm an toàn thông tin và quy định rõ trách nhiệm trong xử lý thủ tục điện tử.

Thứ tư, phát triển nguồn nhân lực, đào tạo theo chuẩn năng lực, gắn với thực tiễn

Chất lượng nhân lực quyết định chất lượng quản trị. Cần xây dựng tiêu chuẩn năng lực cho từng vị trí việc làm ở cấp xã, tiến hành đào tạo, bồi dưỡng bài bản kỹ năng quản trị địa phương, quản lý tài chính, chuyển đổi số, ứng dụng khoa học - công nghệ vào công việc, thái độ trong tiếp dân và xử lý khiếu nại, v.v.. Đào tạo phải gắn chặt với thực tế, áp dụng mô hình luân chuyển, biệt phái chuyên viên

có kinh nghiệm từ tỉnh xuống xã trong giai đoạn chuyển tiếp và triển khai chương trình đào tạo trực tuyến, thực hành trên nền tảng quản lý hồ sơ điện tử. Bộ Nội vụ và địa phương cần chủ trì xây dựng lộ trình chuẩn hóa bắt buộc về năng lực ứng dụng khoa học - công nghệ cho cán bộ tiếp nhận hồ sơ điện tử, như nội dung của Công văn số 11/CV-BCĐ ngày 04/6/2025 của Ban Chỉ đạo sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp của Chính phủ, công chức cấp xã phải có trình độ từ đại học trở lên, phù hợp lĩnh vực công tác. Đây là chủ trương hoàn toàn đúng đắn và phù hợp với xu thế chuyên nghiệp hóa nền công vụ. Việc yêu cầu công chức cấp xã có trình độ đại học đúng chuyên ngành giúp bảo đảm tính chuyên môn hóa, tăng khả năng thực thi và nâng cao chất lượng phục vụ người dân.

Thứ năm, cơ chế bảo đảm nguồn lực tài chính ổn định và tính tự chủ của địa phương

Nguồn lực tài chính là yếu tố quyết định khả năng thực thi nhiệm vụ ở cấp cơ sở. Tiếp tục xây dựng các cơ chế phân bổ ngân sách công bằng, minh bạch và ổn định giữa trung ương, tỉnh và xã theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2025. Nguyên tắc nên áp dụng là: Nguồn thu tại chỗ được chia sẻ cho chính quyền quản lý trực tiếp, trong khi ngân sách cấp trên giữ lại tỷ lệ cho chi tiêu chung và hỗ trợ vùng khó khăn; đồng thời thiết lập quỹ chuyển tiếp hỗ trợ chi thường xuyên, trang bị cơ sở vật chất ban đầu cho đơn vị sáp nhập. Thay đổi cơ chế phân bổ phải gắn với cơ chế công khai quyết toán, kiểm toán nội bộ và kiểm toán độc lập để bảo đảm sử dụng ngân sách hiệu quả.

Tóm lại, hoàn thiện chính quyền địa phương 2 cấp là bước đi tất yếu, phù hợp với bối cảnh đổi mới, hội nhập và chuyển đổi số. Việc xây dựng một mô hình quản lý địa phương tinh gọn, minh bạch sẽ giúp giải quyết hiệu quả các vấn đề phát sinh tại cơ sở, nâng cao năng lực phục vụ nhân dân. Trong quá trình này, vai trò lãnh đạo của Đảng là then chốt để chỉ đạo, thống nhất nhận thức và hành động. Các cấp ủy cần phát huy tinh thần “nhạc trưởng”, sát sao đôn đốc, “điều hòa” giữa các cơ quan chính quyền, Đảng và các tổ chức xã hội. Sự đồng thuận cao

trong hệ thống chính trị và nhân dân sẽ tạo nên sức mạnh tổng hợp để vượt qua mọi thách thức. Có thể khẳng định, hoàn thiện mô hình chính quyền địa phương 2 cấp không chỉ giải quyết bài toán quản trị hiện nay mà còn là bước đi quan trọng trong lộ trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam vững mạnh đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Nếu triển khai đồng bộ các giải pháp trên, nền hành chính kiến tạo phát triển, phục vụ sẽ từng bước chứng minh được sự hiệu lực, hiệu quả; từ đó xây dựng niềm tin cho người dân và phục vụ cho sự phát triển của quốc gia, dân tộc □

¹ Hạnh Quỳnh (TTXVN): *Mô hình chính quyền địa phương hai cấp phát huy hiệu quả rõ rệt*, <https://cseltw.dcs.vn/>, ngày 21/7/2025.

^{2,3} Hồng Kiều: *Chính quyền địa phương 2 cấp: “Cú hích” sáng tạo khi được phân cấp, phân quyền*, <https://www.vietnamplus.vn/>, ngày 23/9/2025.

⁴ Chính phủ: *Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ yêu cầu giải quyết dứt điểm việc chi trả chế độ chính sách theo Nghị định 178/2024/NĐ-CP*, <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/>, ngày 18/9/2025.

⁵ Chính sách và cuộc sống (Chuyên trang thông tin của Thông tấn xã Việt Nam): *Hà Nội: Chính quyền cấp cơ sở chuyển từ mô hình “quản lý” sang “phục vụ”*, <https://chinhhsachcuocsong.vn.net.vn/>, ngày 16/7/2025.

⁶ Uyên Hương (TTXVN): *Sửa đổi, bổ sung ngay quy định gây chông chéo cho mô hình chính quyền địa phương 2 cấp*, <https://baotintuc.vn/>, ngày 7/10/2025.

⁷ Quốc hội: *Luật số: 89/2025/QH15, Luật Ngân sách nhà nước, 2025.*

⁸ Huy Thắng: *Gỡ vướng khó khăn về tài chính trong vận hành chính quyền hai cấp*, <https://baochinhphu.vn/>, ngày 12/9/2025.

⁹ Hoàng Phong: *Năng lực cán bộ, dịch vụ công trở thành thước đo của chính quyền số (kỳ 2)*, <https://cand.com.vn/>, ngày 28/6/2025.

¹⁰ Thủ tướng Chính phủ: *Công điện số 111/CD-TTg ngày 17 tháng 7 năm 2025 về tập trung tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong thực hiện thủ tục hành chính, chuyển đổi số giai đoạn đầu vận hành mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp.*