

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA VỀ QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG TẠI CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH CẤP TỈNH

ĐOÀN VĂN DŨNG (*)

Tóm tắt: Bài viết phân tích, đánh giá các phương diện về quản trị địa phương gắn với đơn vị hành chính cấp tỉnh. Từ sự thay đổi về tổ chức không gian phát triển đất nước sau sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã, không tổ chức cấp huyện và thực hiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp, bài viết phân tích, làm rõ các vấn đề đặt ra và đề xuất các giải pháp phù hợp nhằm khắc phục những hạn chế, vướng mắc đối với quản trị địa phương ở đơn vị hành chính cấp tỉnh hiện nay.

Từ khóa: Đơn vị hành chính cấp tỉnh; những vấn đề đặt ra; quản trị địa phương.

Abstract: The article analyzes and evaluates various aspects of local governance associated with provincial-level administrative units. In the context of changes in the organization of the national development space following the rearrangement of provincial and commune-level administrative units, the abolition of the district level and the implementation of the two-tier local government model, the article examines and clarifies the issues that have emerged and proposes appropriate solutions to address existing limitations and obstacles in local governance at the provincial-level administrative units at present.

Keywords: Provincial-level administrative units; emerging issues; local governance.

Ngày nhận bài: 03/11/2025 Ngày biên tập: 05/12/2025 Ngày duyệt đăng: 19/12/2025

Tại Việt Nam, việc triển khai mô hình chính quyền địa phương (CQDP) 02 cấp từ ngày 01/7/2025 đã tạo ra những thay đổi căn bản trong cấu trúc tổ chức và phương thức hoạt động của CQDP. Sau sắp xếp, hiện nay cả nước có 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh (bao gồm 28 tỉnh và 06 thành phố trực thuộc Trung ương), đang đảm nhận vai trò quan trọng trong việc quản lý và điều hành các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn. Sự thay đổi này không chỉ đơn thuần về tổ chức đơn vị hành chính mà còn tác động đến nền tảng tổ chức quốc gia, tạo tiền đề đổi mới căn bản về tư duy quản trị, từ mô hình quản lý hành chính truyền thống sang mô hình quản trị địa phương hiện đại, lấy người dân làm trung tâm.

1. Khái niệm quản trị địa phương

Khái niệm “quản trị địa phương” là một thuật ngữ liên quan đến nhiều lĩnh vực từ pháp luật, hành chính đến kinh tế - xã hội,

nhấn mạnh sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) đưa ra khái niệm về quản trị là: “Quản trị địa phương gồm nhiều vấn đề, nhiều chủ thể có khả năng chi phối, ảnh hưởng đến tình hình kinh tế, chính trị, xã hội, hoạch định chính sách phát triển và ban hành quyết định ở cấp địa phương”⁽¹⁾. Một số nhà nghiên cứu cho rằng: “Quản trị địa phương là mô hình hoạch định, quản lý phát triển kinh tế - xã hội ở cấp địa phương với sự tham gia của nhiều chủ thể, được vận hành theo nguyên tắc phi tập trung hóa”⁽²⁾; “Quản trị địa phương là quá trình thực hiện các chính sách gắn với cơ chế tự quản, kiến tạo môi trường, tận dụng nguồn lực trong từng đơn vị hành chính với trụ cột cốt lõi là chính quyền địa phương, có sự đồng thuận, tham gia, phối hợp trực tiếp và đóng góp nguồn lực của các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cộng đồng dân cư nhằm phát triển bền vững kinh tế - xã hội và phục vụ Nhân dân một cách tốt nhất”⁽³⁾.

(*) TS; Văn phòng Bộ Nội vụ

Về tổng thể, quản trị địa phương ở đơn vị hành chính cấp tỉnh là quá trình CQĐP và các chủ thể có liên quan theo vị trí, vai trò, chức năng, nhiệm vụ tham gia tổ chức, điều hành, phối hợp các nguồn lực chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa và môi trường nhằm giải quyết các vấn đề chung của địa phương, phục vụ hiệu quả sự phát triển bền vững, bảo đảm quyền lợi của người dân trên địa bàn tỉnh. Do đó, quản trị địa phương cấp tỉnh có những đặc điểm nổi bật sau:

Tính đa chủ thể: quản trị địa phương không phải là trách nhiệm riêng có của chính quyền địa phương. Thay vào đó, là một mạng lưới các mối quan hệ tương tác giữa CQĐP, cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp và người dân. Mỗi chủ thể có vai trò và đóng góp riêng vào sự phát triển chung của địa phương đó.

Vai trò trung tâm của CQĐP: mặc dù có sự tham gia của nhiều chủ thể, tuy nhiên cơ cấu của CQĐP (bao gồm HĐND và UBND) vẫn giữ vai trò trung tâm, có chức năng điều phối, kiến tạo và dẫn dắt quá trình quản trị. Chính quyền là nơi hội tụ các lợi ích, giải quyết các xung đột và đảm bảo các quyết định được thực thi vì lợi ích chung.

Trách nhiệm giải trình kép: chính quyền cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm giải trình theo cả chiều dọc và chiều ngang. Về chiều dọc, chính quyền cấp tỉnh chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo và kiểm tra của chính quyền Trung ương. Về chiều ngang, phải chịu trách nhiệm trước nhân dân, cử tri và cộng đồng doanh nghiệp tại địa phương về các quyết sách và hiệu quả hoạt động của mình.

Mục tiêu cốt lõi là phát triển kinh tế - xã hội của địa phương: mọi hoạt động quản trị đều hướng tới mục tiêu cuối cùng là khai thác hiệu quả các tiềm năng, lợi thế của tỉnh, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, cải thiện chất lượng dịch vụ công và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho người dân.

2. Thực tiễn quản trị địa phương tại đơn vị hành chính cấp tỉnh ở Việt Nam

Quản trị địa phương ở Việt Nam có những bước phát triển quan trọng với những kết quả nổi bật. Các Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp

tỉnh (PCI), Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) cho thấy sự tham gia của người dân ngày càng được tăng cường, trách nhiệm giải trình của CQĐP với người dân được bảo đảm. Các hình thức đối thoại trực tiếp giữa lãnh đạo cấp tỉnh (Bí thư tỉnh ủy, thành ủy và Chủ tịch UBND cùng cấp) với người dân và doanh nghiệp ngày càng phổ biến, giúp giải quyết các bức xúc ngay từ cơ sở. Vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội trong việc giám sát, phản biện xã hội ngày càng được phát huy, đặc biệt trong các dự án có ảnh hưởng đến đời sống của người dân.

Trong giai đoạn hiện nay, quá trình sắp xếp đơn vị hành chính, thực hiện mô hình CQĐP 02 cấp đã tạo nên sự thay đổi quan trọng trong quản trị địa phương ở đơn vị hành chính cấp tỉnh. Với việc không tổ chức đơn vị hành chính cấp huyện đã tái cấu trúc tổ chức quyền lực và nhiệm vụ lớn. Phần lớn các nhiệm vụ quản lý nhà nước trước đây thuộc thẩm quyền của cấp huyện (như quản lý đất đai, xây dựng, giáo dục, y tế ở quy mô nhỏ hơn cấp tỉnh) được chuyển giao cho chính quyền cấp xã. Điều này, đòi hỏi phải nâng cao năng lực toàn diện cho chính quyền cấp cơ sở. Trong khi đó, chính quyền cấp tỉnh sẽ được giải phóng khỏi nhiều công việc sự vụ, có điều kiện tập trung hơn vào các vấn đề mang tính chiến lược vĩ mô như quy hoạch vùng, xây dựng chính sách lớn, quản lý các dự án hạ tầng liên xã và điều phối phát triển chung.

Thực tiễn cho thấy quản trị địa phương tại các đơn vị hành chính cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay đang đối mặt với một số thách thức như:

Thứ nhất, cơ chế phối hợp của các chủ thể trong quản trị địa phương còn nhiều vướng mắc, bất cập: “Đảng bộ địa phương, với cơ quan thường trực là cấp ủy, ban thường vụ, là cơ quan lãnh đạo chính quyền, giữ vai trò quyết định đối với năng lực, hiệu quả quản trị địa phương, song sự phối hợp giữa cấp ủy và các chủ thể tham gia quản trị khác chưa được chặt chẽ”; “Chất lượng ban hành nghị quyết, kỳ họp và giám sát của hội đồng nhân dân còn hạn chế, có mặt chưa theo kịp yêu cầu của thực tiễn”⁽⁴⁾.

Thứ hai, thách thức về năng lực thể chế, sự mở rộng không gian trong thực hiện tổ chức CQĐP 02 cấp tạo ra áp lực lớn cho chính quyền cấp tỉnh trong quản lý nhà nước, tổ chức đời sống kinh tế - xã hội ở địa phương. Việc chuyển đổi sang mô hình CQĐP 02 cấp đặt ra những thách thức chưa từng có về năng lực thể chế đối với chính quyền cấp tỉnh. Khi không tổ chức cấp huyện (khâu trung gian), thì các sở, ban, ngành cấp tỉnh sẽ phải đối mặt với sự gia tăng đột biến về khối lượng công việc điều phối, giám sát, và hỗ trợ kỹ thuật trực tiếp cho hàng trăm đơn vị cấp xã. Tuy nhiên, những thách thức lớn nhất không nằm ở việc sắp xếp lại bộ máy một cách cơ học, mà là ở việc xây dựng một “hệ điều hành” quản trị hoàn toàn mới. Mô hình CQĐP trước ngày 01/7/2025 vận hành theo 03 cấp (tỉnh - huyện - xã), trong khi mô hình CQĐP 02 cấp mới đòi hỏi phải vận hành theo dạng mạng lưới từ cấp tỉnh đến cấp xã. Trong một cấu trúc mạng lưới, phương thức quản lý theo kiểu mệnh lệnh vì mô sẽ nhanh chóng thất bại vì quá tải. Cấp tỉnh buộc phải chuyển sang các công cụ quản trị hiện đại hơn, đặt ra các tiêu chuẩn đầu ra và chỉ số đo lường hiệu quả cho cấp xã, cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và phân bổ nguồn lực dựa trên hiệu quả, đồng thời tăng cường giám sát vĩ mô thay vì can thiệp vào từng vụ việc cụ thể.

Thứ ba, quản trị địa phương trong điều kiện tổ chức mô hình CQĐP 02 cấp vẫn là mới mẻ, chưa có tiền lệ đối với cán bộ, công chức. Việc tổ chức CQĐP 02 cấp tạo ra những thay đổi toàn diện về quy trình, tổ chức công việc, quản lý, điều hành, cơ chế kiểm tra, giám sát. Tư duy quản lý, kiến thức pháp lý hiện có của đội ngũ cán bộ, công chức là một thách thức lớn để quản trị hiệu quả. Quản trị địa phương trong bối cảnh mới nhưng được vận hành bởi những con người cũ, phương thức làm việc cũ của quản trị địa phương trước đây... đó là một khoảng cách cần được thu hẹp.

Thứ tư, khung khổ pháp lý cho quản trị địa phương theo mô hình CQĐP 02 cấp vẫn đang tiếp tục được hoàn thiện. Trước hết là ở cấp xã, việc thiết lập CQĐP 02 cấp được coi là bước ngoặt, nhưng hiện chưa có quy định rõ ràng về cơ chế tổ chức bộ máy, phân bổ nguồn lực và

bảo đảm tính kết nối giữa cấp tỉnh và cấp xã. Khoảng trống này đòi hỏi phải có hướng dẫn chi tiết bằng nghị định, thông tư, nhưng hiện nay vẫn còn thiếu. Các quy định pháp lý khung cơ bản định hình nhưng sự vận hành cụ thể lại đang thiếu các quy định để tổ chức thực hiện.

Thứ năm, một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức vẫn còn tâm lý “ngại thay đổi” đang là trở ngại lớn trong việc vận hành thông suốt, hiệu quả của mô hình CQĐP 02 cấp hiện nay. Kết quả đánh giá Chỉ số PAPI năm 2024 nhấn mạnh: “Thủ tục hành chính công là lĩnh vực duy nhất không có sự cải thiện rõ rệt”. Hơn nữa, những thách thức trong việc triển khai chính phủ điện tử và chuyển đổi số còn nhiều bất cập như phần mềm bị lỗi và thiếu hỗ trợ kỹ thuật kịp thời, đang cản trở hiệu quả hoạt động ở cấp xã. Tốc độ hiện đại hóa hành chính chậm chạp có thể gây thất vọng cho người dân và doanh nghiệp, đồng thời hạn chế tác động của các cải cách lớn hơn. Bên cạnh đó, năng lực, mức độ sẵn sàng, sự chủ động tham gia quản trị địa phương của các chủ thể từ khu vực thị trường, xã hội và người dân địa phương vẫn còn những hạn chế cần khắc phục. Vì vậy, các thách thức được xác định không phải là những vấn đề riêng lẻ mà có mối liên hệ sâu sắc với nhau. Năng lực của đội ngũ công chức là một nguyên nhân, ảnh hưởng trực tiếp đến khoảng cách trong thực thi chính sách. Những vấn đề này có thể kìm hãm quản trị địa phương tại các đơn vị hành chính cấp tỉnh ở Việt Nam.

3. Giải pháp nâng cao hiệu quả quản trị địa phương tại các đơn vị hành chính cấp tỉnh ở Việt Nam

Một là, xây dựng mô hình quản trị địa phương ở đơn vị hành chính cấp tỉnh với vai trò hạt nhân lãnh đạo của Đảng, vai trò điều hành năng động của CQĐP, sự tham gia có trách nhiệm của các chủ thể liên quan. Cần xác định rõ cơ chế trách nhiệm của mỗi chủ thể trong quản trị địa phương ở đơn vị hành chính tỉnh để bảo đảm mỗi chủ thể thực hiện tốt nhất, hiệu quả nhất vai trò của mình.

Hai là, có cơ chế, chính sách cụ thể, rõ ràng, thống nhất để các địa phương có điều kiện trong mở rộng không gian, nguồn lực để

phát triển kinh tế - xã hội. Trong bối cảnh phát triển mới, quản trị địa phương tại các đơn vị hành chính cấp tỉnh không thể chỉ dừng lại ở việc điều hành theo khuôn khổ hành chính - lãnh thổ truyền thống, mà cần được định hướng bởi một tầm nhìn chiến lược phù hợp với tầm nhìn quản trị quốc gia. “Không gian mới” ở đây không chỉ giới hạn trong phạm vi địa lý với sự mở rộng đô thị, khu công nghiệp, hay hệ thống hạ tầng mà còn bao gồm không gian số, không gian văn hóa - xã hội, cũng như không gian hợp tác.

Đồng thời, “nguồn lực mở rộng” cho phát triển địa phương không còn bó hẹp trong ngân sách nhà nước, mà cần được hiểu là tổng hòa của các yếu tố như: nguồn vốn xã hội hóa, hợp tác công - tư, nguồn vốn và tri thức trong nước và quốc tế, nguồn nhân lực chất lượng cao, cũng như dữ liệu và công nghệ số. Trên cơ sở đó, quản trị địa phương tại các đơn vị hành chính cấp tỉnh cần kiến tạo tầm nhìn phát triển dựa trên việc xác định rõ bản sắc, lợi thế cạnh tranh cốt lõi, gắn với chiến lược phát triển quốc gia và các xu thế toàn cầu như kinh tế số, chuyển đổi xanh, đô thị thông minh và phát triển bền vững. Việc kiến tạo tầm nhìn này vừa là yêu cầu tất yếu của quản trị địa phương hiện đại, vừa là thách thức đòi hỏi sự đổi mới mạnh mẽ về tư duy, năng lực quản lý và cơ chế huy động, phân bổ nguồn lực một cách minh bạch, hiệu quả.

Ba là, nâng cao năng lực quản trị địa phương. Việc nâng cao năng lực quản trị địa phương cần đặt ra với các chủ thể liên quan từ CQĐP đến người dân, tổ chức, doanh nghiệp. Với chính quyền ở xã, phường, việc tập trung một khối lượng lớn nhiệm vụ mới, phức tạp hơn từ cấp huyện trước đây cho cấp xã đang đặt ra vấn đề về nâng cao năng lực của chính quyền cơ sở. Thực tế, cấp xã hiện nay ở nhiều nơi vẫn còn hạn chế về chất lượng đội ngũ cán bộ, nguồn lực tài chính và hạ tầng công nghệ. Nếu không có một kế hoạch tổng thể và đầu tư tương xứng từ đào tạo, bồi dưỡng cán bộ đến tăng cường nguồn lực cho cấp xã... sẽ có nguy cơ xảy ra tình trạng quá tải, tắc nghẽn trong giải quyết công việc, ảnh hưởng trực tiếp đến người dân.

Bốn là, chú trọng công tác tuyên truyền nhằm tạo sự đồng thuận xã hội, chia sẻ các giá trị chung của địa phương. Quá trình tổ chức lại đơn vị hành chính ở các tỉnh, thành phố có sáp nhập tỉnh là sự sáp nhập của các tiểu văn hóa cụ thể đã được định hình qua nhiều giai đoạn. Tâm thức về không gian văn hóa, lịch sử của người dân được hình thành, vì vậy quản trị địa phương cần nỗ lực kết nối để tạo nên sự gắn bó, khắc phục mọi rào cản trong nhận thức để những nét riêng về văn hóa không trở thành rào cản cho sự hòa hợp, thống nhất. Quản trị địa phương cần tạo ra sự kết nối văn hóa, chia sẻ giá trị, tạo ra sự gắn kết của tổng thể địa phương.

Năm là, xây dựng liên kết vùng trong điều kiện mới. Với không gian cấp tỉnh được mở rộng, việc liên kết vùng cũng cần có tư duy mới trong quản trị địa phương. Đồng thời cần có sự tham gia của khu vực thị trường, xã hội và người dân trong quản trị địa phương tại các đơn vị hành chính cấp tỉnh. Để tham gia có hiệu quả vào quản trị địa phương thì khu vực thị trường, xã hội, người dân cần được tiếp tục nâng cao kiến thức, tri thức pháp lý, quy trình vận hành của quản trị địa phương trong điều kiện mới. Điều này đòi hỏi khu vực thị trường, xã hội và người dân phải thực sự cần làm mới mình, tạo lập tư duy mới về vai trò, trách nhiệm trong quản trị địa phương./.

Ghi chú:

(1) United Nations Development Programme: *“Local Governance and Decentralization: Programme Experiences and Views from the Field”* (Quản trị địa phương và phân quyền: Kinh nghiệm chương trình và những cách nhìn), UNDP, 2009, tr.18.

(2), (4) Nguyễn Văn Thôi, *Thực trạng và giải pháp nâng cao năng lực, hiệu quả quản trị địa phương ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Cộng sản điện tử ngày 30/11/2023.

(3) Trần Anh Tuấn, *Quản trị địa phương theo hướng hiện đại, hiệu quả trong tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp hiện nay*, Tạp chí Tổ chức nhà nước và Lao động điện tử, ngày 31/8/2025.