# ĐỊNH VỊ LẠI CHỈ SỐ NĂNG LỰC CẠNH TRANH CẤP TỈNH (PCI) VÀ CHỈ SỐ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ VÀ HÀNH CHÍNH CÔNG CẤP TỈNH (PAPI) NHẰM NÂNG CAO NĂNG LỰC THỰC THI CHÍNH SÁCH TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP Ở VIỆT NAM

**Hoàng Văn Hoan**[1*]

[1]Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

**Tác giả liên hệ: hoanhvct@gmail.com*

## TÓM TẮT

Bài viết phân tích vai trò của chỉ số PCI và PAPI trong bối cảnh Việt Nam chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Dựa trên dữ liệu PCI và PAPI giai đoạn 2019–2024, nghiên cứu chỉ ra khoảng cách giữa hệ thống đo lường quản trị địa phương và năng lực thực thi chính sách, xuất phát từ các rào cản thể chế, tổ chức và năng lực phân tích. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất khung chuyển hóa chỉ số thành năng lực thực thi nhằm tích hợp dữ liệu PCI và PAPI vào chu trình ra quyết định. Kết quả khẳng định việc tái định vị PCI và PAPI là bước chuyển thể chế quan trọng để thúc đẩy quản trị dựa trên dữ liệu, nâng cao năng lực thực thi chính sách của chính quyền địa phương trong mô hình hai cấp.

***Từ khóa:*** *Chính quyền địa phương; Năng lực thực thi chính sách; PAPI; PCI; Quản trị địa phương*

# REPOSITIONING THE PROVINCIAL COMPETITIVENESS INDEX (PCI) AND THE PROVINCIAL GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE INDEX (PAPI) TO ENHANCE POLICY IMPLEMENTATION CAPACITY IN VIETNAM'S TWO-TIER LOCAL GOVERNMENT MODEL

## ABSTRACT

This paper analyzes the role of the PCI and PAPI indices in the context of Vietnam's transition to a two-tier local government model. Based on PCI and PAPI data from the 2019–2024 period, the study identifies a gap between local governance measurement systems and policy implementation capacity, stemming from institutional, organizational, and analytical capacity barriers. Accordingly, the paper proposes a framework for transforming indicators into implementation capacity to integrate PCI and PAPI data into the decision-making cycle. The findings affirm that repositioning PCI and PAPI represents a crucial institutional shift to promote data-driven governance and enhance the policy implementation capacity of local governments in the two-tier model.

***Keywords:*** *Local government; Policy implementation capacity; PAPI; PCI; Local governance*

*Ngày nhận bài: 07/12/2025 Ngày nhận bài sửa: 17/01/2026 Ngày duyệt đăng bài: 06/03/2026*

## 1. GIỚI THIỆU

Theo Nghị quyết số 202/2025/QH15, từ ngày 1/7/2025, Việt Nam chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp (tỉnh và xã), bỏ cấp huyện. Sự thay đổi này rút ngắn chu trình chính sách – thực thi – phản hồi, nhưng cũng đặt ra thách thức khi năng lực phân tích dữ liệu và điều phối chưa theo kịp, làm gia tăng khoảng cách giữa thiết kế và thực thi chính sách. Trong bối cảnh đó, các chỉ số như PCI (góc nhìn doanh nghiệp) và PAPI (góc nhìn người dân) có vai trò quan trọng trong đánh giá quản trị địa phương. Tuy nhiên, chúng chủ yếu được sử dụng để xếp hạng hơn là hỗ trợ ra quyết định, dẫn đến khoảng cách giữa đo lường

và hành động. Vấn đề này có thể trở nên nghiêm trọng hơn trong mô hình hai cấp nếu dữ liệu không được chuyển hóa thành chính sách hiệu quả. Từ vấn đề trên, bài viết đặt câu hỏi nghiên cứu trung tâm: PCI và PAPI cần được tái định vị như thế nào để trở thành công cụ nâng cao năng lực thực thi chính sách của chính quyền địa phương trong mô hình hai cấp? Để trả lời, nghiên cứu tập trung vào ba mục tiêu: (i) phân tích khoảng cách giữa hệ thống đo lường quản trị và quá trình thực thi chính sách ở địa phương; (ii) xác định các rào cản thể chế, tổ chức và năng lực làm gián đoạn quá trình chuyển hóa dữ liệu thành hành động; (iii) đề xuất khung chuyển hóa dữ liệu PCI và PAPI thành năng lực thực thi chính sách trong bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp.

## 2. CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

### 2.1. Quản trị dựa trên kết quả và dữ liệu

Quản trị dựa trên kết quả là cách tiếp cận trong quản lý công sử dụng dữ liệu đầu ra và tác động xã hội làm cơ sở ra quyết định, phân bổ nguồn lực và đánh giá trách nhiệm. Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD, 2019), cách tiếp cận này đòi hỏi các hệ thống đo lường phải được tích hợp vào toàn bộ chu trình hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách. Từ góc nhìn quản trị dựa trên dữ liệu, Janssen, Charalabidis và Zuiderwijk (2017) nhấn mạnh rằng dữ liệu chỉ tạo ra giá trị khi được đưa vào chu trình quản trị liên tục, bao gồm thu thập, phân tích, ra quyết định, theo dõi và điều chỉnh chính sách. Khi chu trình này vận hành hiệu quả, hệ thống quản trị hình thành cơ chế học hỏi và tự điều chỉnh. Lý luận về phân cấp quản lý cũng nhấn mạnh mối quan hệ giữa dữ liệu quản trị và năng lực thực thi chính sách. Grindle (2017) cho rằng phân cấp chỉ phát huy hiệu quả khi đi kèm với năng lực tổ chức, năng lực phân tích chính sách và cơ chế giải trình của chính quyền địa phương.

Trong thực tiễn Việt Nam, PCI và PAPI là hai bộ chỉ số quan trọng phản ánh chất lượng điều hành cấp tỉnh. Lê Đăng Doanh (2014) chỉ ra sự khác biệt trong đánh giá từ doanh nghiệp (qua PCI) và người dân (qua PAPI) đặt ra câu hỏi về bản chất của sự khác biệt này. Malesky, Acuña-Alfaro và Đậu Anh Tuấn (2014) giải thích rằng sự khác biệt xuất phát từ cấu trúc đo lường và đối tượng phân tích: PCI đo lường trải nghiệm của doanh nghiệp về điều hành kinh tế, PAPI đo lường trải nghiệm của người dân về quản trị công. Các tác giả nhấn mạnh việc sử dụng kết hợp cả hai chỉ số là cần thiết để có bức tranh toàn diện về quản trị địa phương.

### 2.2. Khung phân tích của nghiên cứu

Từ các lý thuyết về quản trị dựa trên kết quả và dữ liệu, nghiên cứu đề xuất khung phân tích gồm ba thành phần có mối quan hệ tương tác:

(i) Hệ thống đo lường quản trị: với hai chỉ số PCI (phản ánh trải nghiệm doanh nghiệp về điều hành kinh tế) và PAPI (phản ánh trải nghiệm người dân về quản trị công). Sự khác biệt về đối tượng khảo sát khiến hai chỉ số này bổ sung cho nhau trong đánh giá chất lượng quản trị địa phương.

(ii) Chu trình điều hành chính sách địa phương: bao gồm hoạch định, thực thi, theo dõi và đánh giá. Trong lý tưởng, dữ liệu từ PCI và PAPI cần được tích hợp vào toàn bộ chu trình này để chẩn đoán vấn đề và điều chỉnh chính sách kịp thời.

(iii) Năng lực tổ chức và thể chế: bao gồm năng lực phân tích dữ liệu, cơ chế phối hợp liên ngành và hệ thống giải trình trách nhiệm - yếu tố quyết định khả năng chuyển hóa dữ liệu đo lường thành hành động chính sách thực chất.

Sự thiếu gắn kết giữa ba thành phần này tạo ra "khoảng cách giữa đo lường và hành động" - hiện tượng mà dữ liệu quản trị chưa được sử dụng một cách hệ thống để điều chỉnh quy trình điều hành, phân bổ nguồn lực hay đánh giá trách nhiệm của chính quyền địa phương.

### 2.3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng phương pháp kết hợp giữa phân tích định tính và thống kê mô tả. Dữ liệu PCI và PAPI giai đoạn 2019–2024. Các chỉ số được so sánh theo chuỗi thời gian nhằm nhận diện các xu hướng biến động và mức độ hội tụ giữa hai hệ thống đo lường. Phạm vi dữ liệu của nghiên cứu bao gồm 63 tỉnh và thành phố của Việt Nam trong giai đoạn 2019–2024, tương ứng với cấu trúc hành chính trước khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính theo Nghị quyết số 202/2025/QH15 của Quốc hội. Từ ngày 1/7/2025, hệ thống đơn vị hành chính cấp tỉnh được tổ chức lại còn 34 tỉnh và thành phố, dẫn đến sự thay đổi đáng kể trong cấu trúc quản trị địa phương. Trong nghiên cứu này, dữ liệu PCI và PAPI được phân tích theo 63 tỉnh trong giai đoạn 2019–2024 nhằm bảo đảm tính nhất quán của chuỗi dữ liệu theo thời gian. Tuy nhiên, các kết quả phân tích được diễn giải trong bối cảnh thể chế mới của mô hình chính quyền địa phương hai cấp, trong đó trách nhiệm phân tích dữ liệu và điều phối cải thiện các chỉ số quản trị có xu hướng tập trung ở cấp tỉnh, trong khi nhiều nội dung thực thi chính sách liên quan trực tiếp đến các chỉ số thành phần của PAPI và PCI được chuyển xuống cấp xã. Dữ liệu nghiên cứu được thu thập từ ba nguồn chính. Nguồn thứ nhất là các báo cáo PCI hàng năm do Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) công bố. Nguồn thứ hai là các báo cáo PAPI do Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và các đối tác nghiên cứu công bố. Nguồn thứ ba là các tài liệu chính sách và kế hoạch cải thiện chỉ số của các địa phương, kết hợp với phương pháp nghiên cứu trường hợp nhằm làm rõ cách thức các địa phương sử dụng dữ liệu PCI và PAPI trong điều hành chính sách. Việc phân tích theo 63 tỉnh giúp bảo đảm tính so sánh của chuỗi dữ liệu theo thời gian, đồng thời cho phép đánh giá ý nghĩa của các chỉ số PCI và PAPI trong bối cảnh tái cấu trúc hệ thống chính quyền địa phương sau cải cách thể chế.

## 3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

### 3.1. Dữ liệu và đặc điểm hệ thống chỉ số PCI và PAPI

Chỉ số PCI và PAPI được xây dựng trên những nền tảng khảo sát và phương pháp tiếp cận khác nhau, phản ánh hai chiều bổ trợ của quản trị địa phương: môi trường kinh doanh và chất lượng quản trị công. Sự khác biệt về cấu trúc đo lường giữa hai chỉ số là cơ sở để hiểu rõ giá trị phân tích của chúng trong đánh giá toàn diện chất lượng điều hành cấp tỉnh. Bảng 1 tổng hợp các đặc điểm cơ bản cũng như các chỉ số thành phần của PCI và các trục nội dung của PAPI.

**Bảng 1. Cấu trúc nội dung và các chỉ số thành phần của PCI và PAPI**

| Nội dung | PCI | PAPI |
|---|---|---|
| **Đối tượng khảo sát** | Doanh nghiệp | Người dân |
| **Mẫu khảo sát** | 10.000–12.000 DN | 14.000–16.000 người |
| **Trọng tâm** | Môi trường kinh doanh | Quản trị công |
| **Cấu trúc** | 10 chỉ số thành phần | 8 trục nội dung |
| **Các chỉ số thành phần / trục nội dung chi tiết** | 1. Gia nhập thị trường<br>2. Tiếp cận đất đai<br>3. Tính minh bạch<br>4. Chi phí thời gian<br>5. Chi phí không chính thức<br>6. Cạnh tranh bình đẳng<br>7. Tính năng động của chính quyền<br>8. Dịch vụ hỗ trợ DN<br>9. Đào tạo lao động<br>10. Thiết chế pháp lý | 1. Tham gia của người dân ở cấp cơ sở<br>2. Công khai, minh bạch<br>3. Trách nhiệm giải trình với người dân<br>4. Kiểm soát tham nhũng<br>5. Thủ tục hành chính công<br>6. Cung ứng dịch vụ công<br>7. Quản trị môi trường<br>8. Quản trị điện tử |

*Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo PCI và PAPI (VCCI, 2019–2024; UNDP, 2019–2024)*

Bảng 1 cho thấy PCI và PAPI có sự khác biệt rõ rệt về đối tượng khảo sát và nội dung đo lường. PCI tập trung phản ánh chất lượng điều hành kinh tế của chính quyền địa phương thông qua trải nghiệm của doanh nghiệp. Trong khi đó, PAPI phản ánh trải nghiệm quản trị công từ góc nhìn của người dân. Điểm khác biệt quan trọng là PCI đo lường từ góc độ doanh nghiệp - đối tượng tương tác nhiều với cấp tỉnh, trong khi PAPI đo lường từ người dân - đối tượng gắn với cấp xã. Sự khác biệt về cấu trúc này giúp hai hệ thống chỉ số bổ sung cho nhau, tạo nên một bức tranh đa chiều về chất lượng quản trị địa phương (Malesky và cộng sự, 2014).

Các chỉ số này được xây dựng trên các thang đo khác nhau: PCI thang điểm 100, PAPI thang điểm 80. Vì vậy, các giá trị điểm số của hai chỉ số không thể so sánh trực tiếp theo giá trị tuyệt đối. Việc hiểu đúng thang đo là điều kiện tiên quyết để tránh nhầm lẫn khi đánh giá và so sánh giữa hai chỉ số. Diễn biến điểm số PCI trung bình của 63 tỉnh, thành trong sáu năm được tổng hợp tại Bảng 2, cho thấy bức tranh tổng quan về chất lượng điều hành kinh tế địa phương.

**Bảng 2. Xu hướng điểm PCI toàn quốc giai đoạn 2019–2024 (63 tỉnh)**

| Năm | Điểm TB | Cao nhất | Thấp nhất | Biên độ |
|---|---|---|---|---|
| **2019** | 65,2 | 73,2 | 58,9 | 14,3 |
| **2020** | 65,6 | 74,8 | 57,2 | 17,6 |
| **2021** | 66,1 | 76,5 | 57,1 | 19,4 |
| **2022** | 66,9 | 75,2 | 60,3 | 14,9 |
| **2023** | 66,7 | 74,9 | 60,1 | 14,8 |
| **2024** | 66,9 | 75,1 | 60,4 | 14,7 |

*Nguồn: Báo cáo PCI các năm 2019–2024 (VCCI)*

Dữ liệu Bảng 2 cho thấy điểm PCI trung bình tăng nhẹ giai đoạn 2019–2022 và ổn định ở mức 66–67 điểm. Điều này cho thấy chất lượng điều hành kinh tế có cải thiện nhưng đang chững lại trong những năm gần đây. Biên độ chênh lệch 14–19 điểm giữa các địa phương phản ánh sự khác biệt đáng kể về năng lực điều hành kinh tế và mức độ không đồng đều trong cải cách thể chế. Các địa phương như Quảng Ninh, Đồng Tháp, Long An thường dẫn đầu PCI, trong khi các tỉnh miền núi, vùng khó khăn có điểm thấp hơn. Khoảng cách này cho thấy tiến trình cải cách môi trường kinh doanh ở Việt Nam diễn ra không đồng đều, phản ánh sự khác biệt về năng lực thể chế giữa các địa phương.

Bên cạnh PCI, xu hướng điểm PAPI cung cấp góc nhìn về chất lượng quản trị công từ trải nghiệm người dân. Đây là thước đo quan trọng phản ánh mức độ hài lòng và cảm nhận của người dân về hiệu quả hoạt động của chính quyền.

**Bảng 3. Xu hướng điểm PAPI giai đoạn 2019–2024 (63 tỉnh)**

| Năm | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Điểm TB** | 43,3 | 43,1 | 43,2 | 43,4 | 43,6 | 43,7 |

*Nguồn: Báo cáo PAPI các năm 2019–2024 (UNDP)*

So với PCI, điểm PAPI có mức biến động thấp hơn, duy trì ổn định trong khoảng 43–44 điểm (thang 80). Tính ổn định này cho thấy cảm nhận của người dân về chất lượng quản trị công thay đổi chậm hơn nhiều so với cải thiện môi trường kinh doanh, phản ánh đặc thù của quản trị công - lĩnh vực liên quan trực tiếp đến đời sống hàng ngày và cần thời gian dài để chuyển hóa thành cảm nhận tích cực. Nhiều địa phương đạt PCI cao nhưng PAPI chỉ ở mức trung bình hoặc thấp, phản ánh khoảng cách giữa cải cách phục vụ doanh nghiệp và cải

thiện quản trị công phục vụ người dân. Khoảng cách này đặt ra yêu cầu cần có chiến lược phát triển đồng bộ, cân bằng cả hai mục tiêu.

### 3.2. Thực trạng sử dụng PCI và PAPI ở địa phương

Để hiểu cách thức các địa phương sử dụng hai bộ chỉ số này, nghiên cứu khảo sát chuyên sâu 34 tỉnh đại diện cho 6 vùng kinh tế - xã hội. Dữ liệu được tổng hợp từ báo cáo PCI/PAPI, kế hoạch hành động, nghị quyết HĐND, quyết định UBND tỉnh về cải thiện chỉ số giai đoạn 2019-2024. Cách tiếp cận này cho phép nghiên cứu chuyển từ phân tích kết quả đo lường sang phân tích hành vi quản trị dựa trên dữ liệu chỉ số. Kết quả cho thấy ba mẫu hình sử dụng PCI và PAPI chính.

**Bảng 4. Ba mẫu hình sử dụng PCI/PAPI ở địa phương (khảo sát 34 tỉnh)**

| Mẫu hình | Số tỉnh | Tỷ lệ (%) | Đặc điểm |
|---|---|---|---|
| **Phản ứng theo thứ hạng** | 15 | 44,1 | Ban hành kế hoạch cải thiện khi thứ hạng bị giảm |
| **Xử lý theo chỉ số thành phần** | 11 | 32,4 | Tập trung cải thiện các cấu phần có điểm thấp |
| **Công cụ thi đua quản trị** | 8 | 23,5 | Lồng ghép vào hệ thống đánh giá cán bộ, thi đua khen thưởng |

*Nguồn: Tổng hợp và phân tích của tác giả từ báo cáo điều hành và kế hoạch cải thiện PCI/PAPI của 34 tỉnh.*

Kết quả Bảng 4 cho thấy 44,1% địa phương sử dụng PCI/PAPI theo cách tiếp cận phản ứng - ban hành kế hoạch khi thứ hạng giảm. Mẫu hình này phổ biến nhất, cho thấy các chỉ số được xem như công cụ theo dõi thứ hạng hơn là hệ thống dữ liệu phục vụ phân tích chính sách. 32,4% địa phương tiếp cận theo hướng phân tích chỉ số thành phần để xác định lĩnh vực ưu tiên cải thiện - đây là bước chuyển tích cực từ quản trị theo thứ hạng sang quản trị theo dữ liệu. Tuy nhiên, chỉ 23,5% địa phương sử dụng PCI và PAPI như công cụ quản trị tích hợp, lồng ghép vào đánh giá cán bộ và chương trình cải cách hành chính. Sự phân bố này cho thấy phần lớn địa phương vẫn đang sử dụng PCI/PAPI chủ yếu như công cụ đánh giá kết quả hơn là công cụ hỗ trợ ra quyết định.

### 3.3. Khoảng cách giữa đo lường và hành động

Nghiên cứu phân tích mức độ chuyển hóa dữ liệu chỉ số thành hành động chính sách qua ba giai đoạn: (i) chuyển từ dữ liệu sang chẩn đoán vấn đề; (ii) chuyển từ chẩn đoán sang quyết định chính sách; và (iii) chuyển từ quyết định sang thay đổi thực tế trong quản trị. Đây là khung phân tích then chốt để nhận diện điểm nghẽn trong quá trình sử dụng dữ liệu quản trị.

**Bảng 5. Khoảng cách giữa đo lường và hành động (34 tỉnh)**

| Giai đoạn chuyển hóa | Số tỉnh gặp hạn chế | Tỷ lệ (%) | Biểu hiện | Hệ quả |
|---|---|---|---|---|
| **Dữ liệu → chẩn đoán** | 21 | 61,8 | Phân tích dữ liệu thụ động, thiếu chiều sâu | Xử lý triệu chứng, không giải quyết gốc rễ |
| **Chẩn đoán → quyết định** | 18 | 52,9 | Kế hoạch cải thiện ngắn hạn | Thiếu thay đổi cấu trúc, hệ thống |
| **Quyết định → thay đổi** | 16 | 47,1 | Phân công hành chính, thiếu nguồn lực | Kết quả cải thiện chậm, thiếu bền vững |

*Nguồn: Phân tích của tác giả từ báo cáo điều hành và kế hoạch cải thiện PCI/PAPI của 34 tỉnh*

Kết quả Bảng 5 cho thấy 61,8% địa phương gặp hạn chế ở khâu phân tích dữ liệu, dẫn đến nhận diện vấn đề dựa trên thứ hạng thay vì nguyên nhân thể chế. Đây là "nút thắt"

đầu tiên và quan trọng nhất, khi dữ liệu chưa được chuyển hóa thành chẩn đoán chính sách. 52,9% xây dựng kế hoạch cải thiện ngắn hạn, thiếu gắn kết với cải cách thể chế dài hạn.

Các kế hoạch này thường được xây dựng như chương trình hành động riêng biệt, không được tích hợp vào chiến lược cải cách tổng thể. 47,1% gặp khó khăn trong chuyển hóa quyết định thành thay đổi thực chất do phân công hành chính, thiếu phối hợp liên ngành và cơ chế trách nhiệm cụ thể. Như vậy, vấn đề cốt lõi là khả năng chuyển hóa dữ liệu thành hành động cải cách, không phải thiếu dữ liệu đo lường. Đây chính là khoảng cách trung tâm giữa "đo lường" và "hành động" trong sử dụng PCI và PAPI.

### 3.4. Phân nhóm địa phương theo mức độ hội tụ PCI – PAPI

Một trong những phát hiện quan trọng của nghiên cứu là sự phân hóa rõ rệt giữa các địa phương khi xét đồng thời cả hai chỉ số PCI và PAPI. Việc phân nhóm này cho phép vượt qua cách nhìn đơn chiều, làm rõ các mô hình phát triển quản trị khác nhau giữa các địa phương.

**Bảng 6. Phân nhóm địa phương theo mức độ hội tụ PCI – PAPI (63 tỉnh)**

| Nhóm | Số tỉnh | Tỷ lệ (%) | Đặc điểm | Ví dụ điển hình |
|---|---|---|---|---|
| **Hội tụ cao** | 9 | 26,5 | PCI và PAPI cùng cao | Đà Nẵng, Bình Dương, Quảng Ninh |
| **Lệch pha kinh tế** | 8 | 23,5 | PCI cao, PAPI thấp | Một số tỉnh công nghiệp, thu hút FDI mạnh |
| **Lệch pha xã hội** | 7 | 20,6 | PAPI cao, PCI thấp | Một số tỉnh hành chính ổn định, dân chủ cơ sở tốt |
| **Biến động mạnh** | 10 | 29,4 | Điểm số biến động thất thường | Các tỉnh miền núi, Tây Nguyên |

*Nguồn: Tính toán của tác giả từ dữ liệu PCI và PAPI (2019–2024)*

Phân nhóm được thực hiện bằng cách đối chiếu đồng thời điểm số PCI và PAPI, nhận diện mức độ hội tụ hay lệch pha giữa điều hành kinh tế và quản trị công. Kết quả cho thấy chỉ 26,5% địa phương đạt hội tụ cao, duy trì cân bằng giữa môi trường kinh doanh và quản trị công. Nhóm này phản ánh năng lực điều hành tổng hợp, trong đó cải thiện kinh tế đi đôi với nâng cao chất lượng quản trị công. Nhóm "lệch pha kinh tế" (23,5%) phản ánh các địa phương cải thiện tốt môi trường đầu tư nhưng quản trị công chưa theo kịp. Đây là cảnh báo về phát triển mất cân bằng, khi các nỗ lực thu hút đầu tư không đi kèm với cải thiện minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân. Nhóm "lệch pha xã hội" (20,6%) có quản trị công tốt nhưng môi trường kinh doanh hạn chế. Nhóm "biến động mạnh" (29,4%) cho thấy năng lực thể chế chưa ổn định. Kết quả này cho thấy PCI và PAPI không chỉ là hai hệ thống đo lường độc lập mà còn phản ánh hai chiều bổ sung của chất lượng quản trị. Sự hội tụ giữa hai chỉ số có thể được xem như chỉ báo quan trọng về năng lực quản trị tổng hợp của chính quyền địa phương.

### 3.5. Các rào cản chuyển hóa dữ liệu thành hành động

Để giải thích cho khoảng cách giữa đo lường và hành động, nghiên cứu xác định năm nhóm rào cản chính. Việc nhận diện các rào cản này là cơ sở để đề xuất giải pháp khắc phục.

**Bảng 7. Các rào cản chuyển hóa dữ liệu PCI/PAPI (34 tỉnh)**

| Nhóm rào cản | Số tỉnh | Tỷ lệ (%) | Nội dung |
|---|---|---|---|
| **Thể chế** | 20 | 58,8 | Thiếu quy định bắt buộc về tích hợp chỉ số vào hoạch định chính sách |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Tổ chức** | 18 | 52,9 | Đầu mối phân tích phân tán, thiếu điều phối tập trung |
| **Năng lực** | 22 | 64,7 | Thiếu cán bộ chuyên môn phân tích dữ liệu và hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng |
| **Phối hợp** | 16 | 47,1 | Thiếu cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các sở, ngành |
| **Động lực** | 19 | 55,9 | Động lực chủ yếu từ chạy theo thứ hạng, thiếu động lực cải cách nội tại |

*Nguồn: Phân tích của tác giả từ báo cáo điều hành và kế hoạch cải thiện PCI/PAPI của 34 tỉnh*

Kết quả Bảng 7 cho thấy rào cản lớn nhất là năng lực (64,7%), tiếp đến là thể chế (58,8%) và động lực (55,9%). Dù dữ liệu PCI/PAPI được công bố đầy đủ, năng lực khai thác và diễn giải trong ra quyết định còn hạn chế - đây là điểm nghẽn "cứng" nhất trong chu trình chuyển hóa dữ liệu. Thiếu quy định bắt buộc về tích hợp chỉ số và phân tán đầu mối phân tích khiến quá trình tham mưu thiếu điều phối tập trung. Các kế hoạch cải thiện thực hiện theo cách tiếp cận hành chính, thiếu phối hợp liên ngành, chủ yếu nhằm cải thiện thứ hạng thay vì nâng cao chất lượng quản trị thực chất - phản ánh rào cản về động lực và phối hợp.

**Bảng 8. Hai cách tiếp cận sử dụng PCI/PAPI trong quản trị địa phương (34 tỉnh)**

| **Tiêu chí** | **Phản ứng theo chỉ số** | **Điều hành theo dữ liệu** |
|---|---|---|
| **Chu kỳ sử dụng** | Hàng năm (sau công bố kết quả) | Liên tục (xuyên suốt năm) |
| **Số tỉnh áp dụng** | 23 | 11 |
| **Tỷ lệ** | 67,6% | 32,4% |
| **Mục tiêu** | Cải thiện thứ hạng, thành tích | Nâng cao năng lực thực thi chính sách |
| **Công cụ chính** | Kế hoạch, chương trình hành động ngắn hạn | Chu trình điều hành dựa trên dữ liệu (phân tích - quyết định - thực thi - đánh giá) |

*Nguồn: Tổng hợp và phân tích của tác giả*

Như vậy, 67,6% địa phương vận hành theo mô hình "phản ứng theo chỉ số" - chỉ hành động khi có kết quả xếp hạng. Chỉ 32,4% bước đầu hình thành năng lực "điều hành theo dữ liệu" - sử dụng PCI/PAPI như nguồn thông tin liên tục để chẩn đoán, điều chỉnh và cải thiện chính sách. Sự khác biệt này phản ánh mức độ trưởng thành khác nhau của năng lực quản trị dữ liệu ở cấp địa phương. Trong khi mô hình phản ứng dựa vào cơ chế đánh giá thứ hạng, mô hình điều hành theo dữ liệu hướng tới tích hợp chỉ số vào toàn bộ chu trình điều hành chính sách. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cấp thiết về khung thể chế hóa tích hợp PCI và PAPI vào chu trình điều hành, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi sang mô hình chính quyền hai cấp.

## 4. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ GIẢI PHÁP

### 4.1. Kết luận

Nghiên cứu đã phân tích vai trò của chỉ số PCI và PAPI trong bối cảnh Việt Nam chuyển đổi sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Phân tích dữ liệu giai đoạn 2019–2024 cho thấy hai chỉ số này phản ánh hai chiều bổ sung của quản trị địa phương: PCI đo lường chất lượng điều hành kinh tế từ góc nhìn doanh nghiệp, PAPI đo lường chất lượng quản trị công từ góc nhìn người dân. Sự khác biệt về cấu trúc và thang đo giúp hai chỉ số bổ sung cho nhau, tạo nên bức tranh đa chiều về chất lượng quản trị cấp tỉnh. Kết quả nghiên cứu chỉ ra ba phát hiện chính:

Thứ nhất, điểm PCI trung bình có xu hướng cải thiện nhẹ và ổn định ở mức 66–67 điểm, nhưng biên độ chênh lệch 14–19 điểm giữa các địa phương phản ánh sự không đồng đều trong năng lực điều hành kinh tế và cải cách thể chế. Trong khi đó, điểm PAPI ổn định ở mức 43–44 điểm (thang 80), cho thấy cảm

nhận của người dân về quản trị công thay đổi chậm hơn nhiều so với cải thiện môi trường kinh doanh. Thứ hai, tồn tại khoảng cách đáng kể giữa đo lường và hành động trong sử dụng PCI và PAPI. Phân tích 34 tỉnh cho thấy 67,6% địa phương vận hành theo mô hình "phản ứng theo chỉ số" - chỉ hành động khi có kết quả xếp hạng, với 44,1% ban hành kế hoạch khi thứ hạng giảm. Chỉ 32,4% địa phương bước đầu hình thành năng lực "điều hành theo dữ liệu" - sử dụng chỉ số như nguồn thông tin liên tục để chẩn đoán và điều chỉnh chính sách.

Thứ ba, nghiên cứu xác định năm nhóm rào cản chính, trong đó lớn nhất là năng lực phân tích dữ liệu (64,7%), tiếp đến là thể chế (58,8%) và động lực cải cách (55,9%). Phân nhóm địa phương cho thấy chỉ 26,5% đạt sự hội tụ giữa PCI và PAPI, trong khi 23,5% thuộc nhóm "lệch pha kinh tế" - cảnh báo về phát triển mất cân bằng khi chỉ tập trung thu hút đầu tư mà xem nhẹ minh bạch, trách nhiệm giải trình.

### 4.2. Khuyến nghị giải pháp

Trong bối cảnh chuyển sang mô hình chính quyền hai cấp, trách nhiệm phân tích dữ liệu tập trung ở cấp tỉnh nhưng thực thi chính sách lại ở cấp xã, đòi hỏi chuyển đổi từ cách tiếp cận "phản ứng theo chỉ số" sang "điều hành theo dữ liệu". Trên cơ sở khung phân tích và bằng chứng thực tiễn, nghiên cứu đề xuất ba nhóm giải pháp sau:

Một là, thể chế hóa việc tích hợp PCI và PAPI vào chu trình điều hành chính sách địa phương. Cần ban hành quy định bắt buộc về sử dụng dữ liệu hai chỉ số trong hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách. Bảng 9 dưới đây trình bày khung định vị lại PCI-PAPI với sáu bước tích hợp vào chu trình điều hành, trong đó phân công chủ thể thực hiện phù hợp với mô hình chính quyền hai cấp và cơ cấu các sở, ngành theo Nghị định 45/2025/NĐ-CP, ngày 28 tháng 02 năm 2025 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.

**Bảng 9. Khung định vị lại PCI-PAPI trong điều hành chính sách địa phương theo mô hình hai cấp**

| Bước | Nội dung | Chủ thể thực hiện chính | Cơ chế liên thông và điều phối | Ý nghĩa quản trị |
|---|---|---|---|---|
| **1** | Tiếp nhận và tổng hợp dữ liệu PCI/PAPI | Sở Tài chính (đầu mối tổng hợp), Sở Nội vụ, Văn phòng UBND tỉnh | Tổng hợp dữ liệu từ các báo cáo, tham mưu báo cáo chung trình UBND tỉnh | Hình thành đầu vào dữ liệu quản trị thống nhất, tránh tình trạng "mạnh ai nấy hiểu" |
| **2** | Chẩn đoán vấn đề quản trị | Các sở chuyên ngành: Sở Công Thương, Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Xây dựng, Sở Khoa học và Công nghệ, Sở Tư pháp, Sở Y tế, Sở Giáo dục và Đào tạo, Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch; UBND cấp xã (phản hồi từ cơ sở) | Phân tích theo lĩnh vực và theo địa bàn; đối chiếu giữa kết quả chỉ số với tình hình thực thi thực tế; sở chuyên ngành tham gia chẩn đoán theo lĩnh vực phụ trách | Xác định đúng và trúng các điểm nghẽn về thể chế, tổ chức và quy trình ở từng lĩnh vực |
| **3** | Quyết định điều chỉnh chính sách | UBND tỉnh | Xem xét báo cáo liên ngành, lựa chọn các nội dung ưu tiên và giao | Chuyển hóa dữ liệu thành các quyết định điều |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | nhiệm vụ cụ thể cho từng đơn vị | hành có tính chiến lược |
| **4** | Triển khai thực thi | Các sở chuyên ngành, UBND cấp xã | Tổ chức thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ; gắn với trách nhiệm người đứng đầu; lồng ghép vào kế hoạch công tác năm | Chuyển quyết định thành hành động cải cách cụ thể, đo đếm được ở cả cấp tỉnh và cấp xã |
| **5** | Theo dõi và đánh giá | HĐND tỉnh (giám sát độc lập), Sở Nội vụ, Thanh tra tỉnh và phản ánh từ UBND cấp xã, người dân, doanh nghiệp | Thiết lập cơ chế tiếp nhận phản hồi từ cấp xã và người dân; HĐND tỉnh giám sát việc thực thi và tiếp nhận thông tin phản ánh từ cơ sở; Thanh tra tỉnh kiểm tra việc chấp hành | Bảo đảm trách nhiệm giải trình, phát hiện sớm các vướng mắc để điều chỉnh |
| **6** | Hiệu chỉnh chính sách | UBND tỉnh | Cập nhật kết quả giám sát và phản hồi từ thực tiễn để điều chỉnh nhiệm vụ, giải pháp cho chu kỳ tiếp theo | Hoàn thiện chu trình điều hành "khép kín" dựa trên dữ liệu và bằng chứng |

*Nguồn: Đề xuất của tác giả*

Khung định vị lại này cho phép PCI và PAPI được sử dụng như nguồn dữ liệu đầu vào của chu trình điều hành chính sách thay vì chỉ là các thước đo được xem xét theo chu kỳ công bố hằng năm. Điểm cốt lõi của khung nằm ở cơ chế liên thông giữa các bước, trong đó dữ liệu được chuyển tiếp từ tiếp nhận đến chẩn đoán, quyết định, thực thi, giám sát và hiệu chỉnh. Trong cơ chế này, cấp xã không chỉ là đơn vị thực thi mà còn là nguồn phản hồi quan trọng từ cơ sở, nơi trực tiếp tiếp xúc với người dân và doanh nghiệp. Việc thiết lập kênh phản ánh từ cấp xã và người dân trong bước theo dõi và đánh giá giúp tăng cường vai trò giám sát của HĐND tỉnh và bảo đảm chu trình điều hành phản ánh đúng thực tiễn quản trị ở cơ sở.

Để bảo đảm sự vận hành thống nhất, cần thiết lập một đầu mối điều phối xuyên suốt ở cấp tỉnh, do UBND tỉnh chỉ đạo và giao Sở Nội vụ chủ trì theo dõi quy trình, phối hợp với Sở Tài chính (đầu mối tổng hợp dữ liệu), Văn phòng UBND tỉnh (tham mưu, theo dõi tiến độ) và các cơ quan liên quan trong tổng hợp dữ liệu và đôn đốc thực hiện. Cơ chế này giúp khắc phục triệt để tình trạng phân tán đầu mối, thiếu phối hợp, bảo đảm PCI và PAPI được sử dụng như công cụ điều hành thực chất.

Hai là, nâng cao năng lực phân tích và sử dụng dữ liệu quản trị cho đội ngũ cán bộ, công chức.Giải pháp này tập trung vào ba đối tượng: (i) cán bộ tham mưu tại các sở chuyên ngành (Sở Nội vụ, Sở Tài chính, Sở Công Thương, Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Xây dựng, Sở Khoa học và Công nghệ, Sở Tư pháp) cần được đào tạo kỹ năng phân tích dữ liệu, đọc và diễn giải chỉ số, tham mưu chính sách dựa trên bằng chứng theo lĩnh vực phụ trách; (ii) cán bộ cấp xã cần được bồi dưỡng kỹ năng phản ánh chính sách từ cơ sở, tổ chức thực thi cải cách hành chính và thu thập thông tin phản hồi từ người dân; (iii) thành viên HĐND các cấp cần được trang bị kỹ năng giám sát dựa trên dữ liệu, đánh giá kết quả thực thi chính sách thông qua các chỉ số quản trị. Các chương trình bồi dưỡng cần được thiết kế ngắn gọn, thực hành cao, gắn với tình huống quản trị thực tế.

Ba là, xây dựng cơ chế phối hợp liên ngành và giám sát xuyên suốt trong sử dụng PCI và PAPI. Ở cấp tỉnh, cần thành lập Tổ công tác liên ngành do UBND tỉnh chỉ đạo, Sở

Nội vụ làm đầu mối điều phối, phối hợp với Sở Tài chính (tổng hợp dữ liệu), Văn phòng UBND tỉnh (tham mưu, theo dõi), Thanh tra tỉnh (kiểm tra, giám sát) và các sở chuyên ngành liên quan (Sở Công Thương, Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Xây dựng, Sở Khoa học và Công nghệ, Sở Tư pháp tùy theo lĩnh vực được phân công chẩn đoán). Tổ công tác có nhiệm vụ tổng hợp dữ liệu, phân tích chuyên sâu, tham mưu chính sách và đôn đốc thực hiện. Về giám sát, cần thiết lập kênh phản hồi từ cấp xã và người dân, doanh nghiệp; HĐND tỉnh thực hiện giám sát độc lập dựa trên dữ liệu chỉ số và phản hồi từ cơ sở; kết quả giám sát được sử dụng để hiệu chỉnh chính sách cho chu kỳ tiếp theo, bảo đảm chu trình điều hành "khép kín" dựa trên dữ liệu và bằng chứng.

Các nhóm giải pháp trên có mối quan hệ tương hỗ: thể chế hóa tạo khuôn khổ pháp lý, nâng cao năng lực bảo đảm yếu tố con người, cơ chế phối hợp và giám sát giúp vận hành thông suốt. Việc thực hiện đồng bộ các giải pháp này sẽ góp phần chuyển hóa dữ liệu PCI và PAPI từ công cụ xếp hạng thành công cụ điều hành thực chất, nâng cao năng lực thực thi chính sách của chính quyền địa phương trong mô hình hai cấp, hướng tới quản trị dựa trên dữ liệu hiệu quả và bền vững.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO


CECODES, RTA, & United Nations Development Programme. (2019–2024). *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân giai đoạn 2019–2024*.https://papi.org.vn/bao-cao/

Chính phủ. (2025). *Nghị định số 45/2025/NĐ-CP ngày 28 tháng 02 năm 2025 của Chính phủ quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương*. Hà Nội.

Grindle, M. S. (2017). Good governance, R.I.P.: A critique and an alternative. *Governance, 30*(1), 17–22. https://doi.org/10.1111/gove.12241

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2017). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management, 34*(3), 258–268. https://doi.org/10.1080/10580530.2017.1333152

Lê Đăng Doanh. (2014). So sánh chỉ số PAPI và PCI: Những câu hỏi còn đó. *Thời báo Kinh tế Sài Gòn.* https://thesaigontimes.vn

Malesky, E., Acuña-Alfaro, J., & Đậu Anh Tuấn. (2014). *The Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index: Measuring citizens' experiences.* Hanoi: United Nations Development Programme (UNDP) and Centre for Community Support and Development Studies (CECODES).

Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. (2019–2024). *Báo cáo Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)*. Hà Nội: VCCI. https://pcivietnam.vn

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Government at a glance 2019.* Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en

Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2025). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật số 72/2025/QH15 ngày 16 tháng 6 năm 2025*. Hà Nội. https://quochoi.vn

Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. (2025). *Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12 tháng 6 năm 2025 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh*. Hà Nội. https://quochoi.vn