

Hiệu quả quản lý kinh tế trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam**ThS. Bùi Thị Hồng Hạnh**

Công ty CP Công nghệ HumanCore

Tóm tắt: Bài viết phân tích mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền và hiệu quả quản lý kinh tế trong bối cảnh Việt Nam chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Trên cơ sở tổng hợp lý thuyết phân quyền tài khóa, quản trị đa cấp, trách nhiệm giải trình và kinh tế học thể chế, nghiên cứu xây dựng khung phân tích sáu điều kiện quyết định hiệu quả gồm: độ rõ của thẩm quyền và mức tự chủ; sự tương thích giữa nhiệm vụ và nguồn lực tài khóa; năng lực tổ chức - nhân sự; năng lực dữ liệu và quản trị số; trách nhiệm giải trình; và phối hợp liên cấp, liên địa phương. Nghiên cứu sử dụng phân tích thể chế - chính sách, tổng hợp tài liệu và đối chiếu dữ liệu thứ cấp giai đoạn 2021-2026. Kết quả cho thấy bước ngoặt năm 2025 đã tạo ra không gian phân quyền rõ hơn, loại bỏ tầng hành chính cấp huyện và mở rộng quyền chủ động ở cấp tỉnh, cấp xã; tuy nhiên, hiệu quả kinh tế không phát sinh tự động từ tinh gọn tổ chức. Các nút thắt nổi bật là nguy cơ lệch pha giữa nhiệm vụ và nguồn lực, chênh lệch năng lực cấp xã, phân mảnh đầu tư công, chi phí phối hợp liên địa phương, chất lượng thực thi không đồng đều và khoảng trống dữ liệu phục vụ đánh giá kết quả. Bài viết đề xuất chuyển trọng tâm từ phân giao thẩm quyền sang quản trị theo kết quả, gắn phân quyền với tài khóa, năng lực, dữ liệu, kiểm soát quyền lực và cơ chế phối hợp vùng; đồng thời phát triển quản trị số và trí tuệ nhân tạo theo nguyên tắc con người chịu trách nhiệm cuối cùng.

Từ khóa: Phân cấp; Phân quyền; Chính quyền địa phương hai cấp; Hiệu quả quản lý kinh tế; Quản trị đa cấp; Việt Nam.

Abstract

This article examines the relationship between decentralization, devolution of authority, and economic management efficiency in the context of Viet Nam's transition to a two-tier local government model. Drawing on fiscal federalism, multi-level governance, accountability, and institutional economics, the study develops an analytical framework comprising six conditions for effective decentralization: clarity of authority and local autonomy; alignment between functions and fiscal resources; organizational and human-resource capacity; data and digital-governance capacity; accountability; and vertical as well as horizontal coordination. The study applies institutional and policy analysis, document synthesis, and triangulation of secondary evidence for 2021–2026. The findings suggest that the 2025 institutional reform created a clearer space for local autonomy, abolished the district tier, and expanded the decision-making role of provincial and commune governments. Nevertheless, organizational streamlining does not automatically translate into better economic governance. Major constraints include potential mismatches between mandates and resources, uneven commune-level capacity,

fragmentation of public investment, inter-jurisdictional coordination costs, uneven implementation quality, and insufficient outcome-oriented data. The article recommends shifting from a delegation-centered approach to results-based multi-level governance, in which authority is matched with finance, capability, data, accountability, and regional coordination. Digital government and artificial intelligence should be used as decision-support infrastructure with human responsibility, auditability, transparency, cyber security, and safeguards against algorithmic bias.

Keywords: Decentralization; Devolution; Two-tier local government; Economic management efficiency; Multi-level governance; Viet Nam.

JEL Codes: H72, H77, H83, R58.

1. Đặt vấn đề

Phân cấp và phân quyền là một trong những trục cải cách thể chế có ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng quản lý kinh tế, bởi chúng quyết định cấp nào có quyền lựa chọn ưu tiên phát triển, phân bổ nguồn lực, cung ứng dịch vụ công, tổ chức đầu tư công, điều tiết không gian phát triển và chịu trách nhiệm về kết quả. Lý thuyết kinh tế công cho rằng việc đưa quyết định tới cấp chính quyền gần người dân và doanh nghiệp hơn có thể cải thiện mức độ phù hợp giữa chính sách với nhu cầu địa phương, khai thác tốt hơn thông tin phân tán và tạo động lực đổi mới quản trị. Tuy nhiên, lợi ích đó chỉ xuất hiện khi quyền hạn đi cùng nguồn lực, năng lực, trách nhiệm giải trình và cơ chế phối hợp; nếu không, phân quyền có thể chuyển địa điểm của sự kém hiệu quả từ trung ương xuống địa phương, làm gia tăng phân mảnh, bất bình đẳng và chi phí phối hợp (Oates, 1999; Bardhan, 2002; Smoke, 2015). Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030 đã đặt trọng tâm vào cải cách thể chế, tổ chức bộ máy, chế độ công vụ, tài chính công và Chính phủ số (Chính phủ, 2021). Đến năm 2025, cải cách chuyển sang cấp độ cấu trúc: Quốc hội sắp xếp lại đơn vị hành chính cấp tỉnh còn 34 tỉnh, thành phố; sửa đổi một số điều của Hiến pháp và kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện từ ngày 1/7/2025; đồng thời ban hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 để thiết lập cơ sở pháp lý cho mô hình chính quyền địa phương hai cấp (Quốc hội, 2025a; Quốc hội, 2025b; Quốc hội, 2025c). Cùng thời điểm, 28 nghị định về phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền được ban hành để tái cấu trúc hàng loạt nhiệm vụ quản lý từ cấp huyện sang cấp tỉnh, cấp xã hoặc cơ quan chuyên môn (Chính phủ, 2025a).

Bối cảnh cải cách còn được mở rộng qua các nhóm chính sách lớn. Thứ nhất, Nghị quyết số 57-NQ/TW xác định khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số là đột phá quan trọng hàng đầu, thúc đẩy đổi mới phương thức quản trị quốc gia (Bộ Chính trị, 2024), và Chương trình hành động tiếp tục được cập nhật trong năm 2026 (Chính phủ, 2026a). Thứ hai, Nghị quyết số 66-NQ/TW đặt yêu cầu đổi mới căn bản công tác xây dựng và thi hành pháp luật, giảm độ trễ thể chế trong bối cảnh phát triển mới (Bộ Chính trị, 2025a).

Thứ ba, Nghị quyết số 68-NQ/TW và Nghị quyết số 198/2025/QH15 đặt khu vực kinh tế tư nhân vào vị trí động lực phát triển quan trọng, làm gia tăng yêu cầu đối với chính quyền địa phương về chất lượng môi trường kinh doanh, tính dự báo, tốc độ xử lý thủ tục và khả năng cung cấp hạ tầng - dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp (Bộ Chính trị, 2025b; Quốc hội, 2025h). Vì vậy, thước đo thành công của mô hình hai cấp phải vượt ra ngoài số lượng đầu mối được cắt giảm để xem xét tác động tới chất lượng điều hành kinh tế và năng lực kiến tạo phát triển.

Bài viết nhằm phân tích cách thức phân cấp, phân quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp tác động tới hiệu quả quản lý kinh tế ở Việt Nam, trên cơ sở kết nối thiết kế thể chế với bằng chứng thứ cấp giai đoạn 2021-2026. Đóng góp của bài viết là đề xuất khung sáu điều kiện hiệu quả của phân quyền thay cho cách tiếp cận chỉ đo mức độ chuyển giao nhiệm vụ. Tiếp theo là chỉ ra một nghịch lý thể chế: giảm một tầng hành chính có thể làm giảm chi phí theo chiều dọc nhưng đồng thời làm tăng nhu cầu phối hợp theo chiều ngang và làm dày chức năng của cấp xã; do đó hiệu quả ròng phụ thuộc vào thiết kế phối hợp và năng lực hấp thụ. Thêm nữa là đưa yếu tố dữ liệu, quản trị số và trí tuệ nhân tạo vào khung phân quyền như một dạng hạ tầng thể chế, bởi trong mô hình ít tầng hơn, tốc độ và chất lượng trao đổi dữ liệu trở thành điều kiện thay thế một phần cho các tầng trung gian. Cuối cùng là tiếp cận cơ chế đặc thù của các đô thị lớn như một dạng phân quyền bất đối xứng có kiểm soát, qua đó đề xuất cơ chế thử nghiệm - đánh giá - nhân rộng thay vì mở rộng ngoại lệ theo cách rời rạc.

2. Cơ sở lý luận và tổng quan nghiên cứu

2.1. Khái niệm phân quyền, phân cấp và hiệu quả quản lý kinh tế

Trong nghiên cứu quản trị công, phân quyền thường được dùng theo nghĩa rộng để chỉ sự dịch chuyển quyền lực, trách nhiệm và nguồn lực từ cấp cao xuống cấp thấp hơn; tuy nhiên, phân biệt giữa chuyển giao quyền quyết định, phân cấp hành chính và ủy quyền có ý nghĩa rất lớn đối với trách nhiệm giải trình. Tiebout (1956) cho rằng đa dạng hóa cung ứng công ở cấp địa phương có thể cho phép sự phù hợp tốt hơn giữa gói dịch vụ - thuế và sở thích của cộng đồng trong điều kiện di chuyển; Oates (1999) phát triển lập luận rằng, khi không có lợi thế quy mô hay ngoại tác lớn, cung ứng một hàng hóa công ở cấp gần với người hưởng lợi có thể nâng cao phúc lợi do phản ánh tốt hơn dị biệt địa phương (Tiebout, 1956; Oates, 1999). Trong điều kiện các nước đang phát triển, giả định về di chuyển tự do, thị trường thông tin đầy đủ và năng lực địa phương đồng đều thường không thỏa mãn; vì thế, các kết luận chuẩn cần được điều chỉnh bởi kinh tế chính trị, năng lực nhà nước và ràng buộc thể chế (Bardhan, 2002).

Trong khuôn khổ pháp lý mới của Việt Nam, phân quyền mang nội hàm gần với trao quyền tự quyết có trách nhiệm, còn phân cấp thiên về bố trí thực hiện nhiệm vụ một cách thường xuyên trong chuỗi hành chính. Đây không phải khác biệt thuật ngữ thuần túy. Khi một địa

phương chỉ được giao nhiệm vụ nhưng không có quyền điều chỉnh công cụ, nguồn lực hoặc quy trình, họ phải chịu trách nhiệm đầu ra mà không kiểm soát đầy đủ đầu vào; khi đó hình thành trách nhiệm không đi cùng quyền hạn. Ngược lại, nếu địa phương có quyền quyết định rộng nhưng thiếu chuẩn kết quả, kiểm toán, minh bạch và kỷ luật ngân sách, nguy cơ quyền hạn không đi cùng trách nhiệm xuất hiện. Vì vậy, thiết kế tốt phải đồng thời giải quyết hai bất đối xứng này (Quốc hội, 2025c).

Bài viết định nghĩa hiệu quả quản lý kinh tế địa phương là khả năng của chính quyền chuyển hóa quyền hạn và nguồn lực công thành kết quả phát triển với chi phí giao dịch hợp lý, bảo đảm tính hợp pháp, minh bạch, công bằng và bền vững. Khái niệm này bao gồm ít nhất năm khía cạnh: hiệu quả phân bổ nguồn lực; hiệu quả vận hành và tốc độ xử lý; chất lượng môi trường kinh doanh và dịch vụ công; khả năng phối hợp xử lý ngoại tác liên địa phương; và mức độ trách nhiệm giải trình đối với kết quả.

2.2. Các lý thuyết về tác động của phân quyền

2.2.1. Lý thuyết phân quyền tài khóa và nguyên tắc gần dân

Lý thuyết phân quyền tài khóa nhấn mạnh lợi ích thông tin và khả năng phù hợp hóa chính sách. Chính quyền cấp thấp thường có lợi thế thông tin về nhu cầu hạ tầng, cấu trúc doanh nghiệp, đất đai, lao động và đặc điểm xã hội của địa bàn. Khi được trao quyền đủ rõ, họ có thể rút ngắn thời gian quyết định, thử nghiệm giải pháp và điều chỉnh dịch vụ theo điều kiện cụ thể. Tuy nhiên, lý thuyết cũng đặt ra biên giới của phân quyền: nhiệm vụ có ngoại tác lớn, lợi thế quy mô cao, yêu cầu thống nhất thị trường hoặc ổn định vĩ mô cần được giữ ở cấp cao hơn hoặc tổ chức theo cơ chế phối hợp liên địa phương (Oates, 1999; Martinez-Vazquez & McNab, 2003).

Martinez-Vazquez và McNab (2003) cho thấy bằng chứng về mối quan hệ trực tiếp giữa phân quyền tài khóa và tăng trưởng không nhất quán; kênh tác động gián tiếp thông qua hiệu quả phân bổ, phân phối vùng và ổn định vĩ mô mới là điểm cần tập trung. Hàm ý quan trọng là không nên đánh giá mô hình hai cấp bằng tốc độ tăng trưởng ngay sau cải cách. Chẳng hạn, Ngân hàng Thế giới ghi nhận tăng trưởng Việt Nam đạt 8% năm 2025 và 7,8% trong quý I/2026, đồng thời đầu tư tăng 8% năm 2025, một phần gắn với đẩy mạnh đầu tư công và đơn giản hóa phê duyệt, giải ngân (World Bank, 2026). Đây là bối cảnh thuận lợi nhưng chưa đủ cơ sở để suy luận rằng thay đổi cấu trúc chính quyền là nguyên nhân trực tiếp của tăng trưởng; đánh giá cần theo dõi các kênh trung gian và so sánh qua thời gian.

2.2.2. Kinh tế chính trị, năng lực nhà nước và trách nhiệm giải trình

Bardhan (2002) và Faguet (2014) bổ sung lớp kinh tế chính trị vào lý thuyết phân quyền. Chính quyền gần dân có thể tăng trách nhiệm giải trình vì cử tri và doanh nghiệp dễ quan

sát hơn, nhưng cũng có thể làm tăng nguy cơ chi phối bởi nhóm lợi ích nếu thể chế giám sát yếu. Tác động của phân quyền vì thế phụ thuộc vào mức độ cạnh tranh chính trị - xã hội, minh bạch thông tin, chất lượng bộ máy và khả năng người dân phản hồi. Faguet nhấn mạnh rằng phân quyền có thể cải thiện quản trị khi nó thay đổi cấu trúc động lực của nhà hoạch định chính sách, tăng khả năng phản hồi và làm cho lựa chọn công phù hợp hơn với nhu cầu địa phương (Bardhan, 2002; Faguet, 2014). Smoke (2015) tiếp tục chỉ ra rằng nhiều chương trình phân quyền thất bại không phải do ý tưởng phân quyền sai, mà do cải cách được thiết kế theo mẫu đồng nhất, không tính đến năng lực địa phương, kinh tế chính trị và chuỗi liên kết giữa chức năng - tài chính - nhân sự. Điều này đặc biệt phù hợp với Việt Nam sau sắp xếp, khi quy mô dân số, diện tích, mật độ đô thị, điều kiện hạ tầng và chất lượng nhân lực cấp xã có sự khác biệt rất lớn.

2.2.3. Quản trị đa cấp và phối hợp theo chiều ngang

Mô hình hai cấp làm giảm một điểm nút trong chuỗi hành chính theo chiều dọc, nhưng không làm mất đi nhu cầu phối hợp. Ngược lại, khi địa phương được trao quyền mạnh hơn, các vấn đề vượt ranh giới như giao thông liên tỉnh, lưu vực sông, xử lý chất thải, dịch vụ hậu cần, không gian đô thị, nhà ở công nhân, chuỗi cung ứng và thích ứng khí hậu đòi hỏi cơ chế phối hợp ngang chặt chẽ hơn. OECD (2019) xem phân quyền hiệu quả là một quá trình quản trị đa cấp, trong đó phải làm rõ trách nhiệm, bảo đảm nguồn tài chính, tăng năng lực, thiết lập phối hợp liên chính quyền, hỗ trợ hợp tác liên địa phương, cho phép phân quyền bất đối xứng khi phù hợp và xây dựng hệ thống dữ liệu theo dõi kết quả (OECD, 2019). Ở Việt Nam, bài toán phối hợp ngang đặc biệt quan trọng do tỷ trọng đầu tư công ở cấp địa phương rất cao. Ngân hàng Thế giới ước tính các tỉnh thực hiện khoảng 80% chi đầu tư của Chính phủ; mức này cao hơn nhiều so với mức trung bình 39,5% của 93 quốc gia được khảo sát và thuộc nhóm cao nhất thế giới. Báo cáo cảnh báo mức phân quyền đầu tư cao có thể góp phần gây phân mảnh hạ tầng khi thiếu động lực và thể chế hợp tác liên tỉnh (World Bank, 2025). Như vậy, một mô hình chính quyền tinh gọn nhưng thiếu thiết chế vùng có thể tối ưu từng địa phương nhưng không tối ưu hệ thống quốc gia.

3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng thiết kế phân tích thể chế - chính sách kết hợp tổng hợp có hệ thống nguồn thứ cấp. Các nguồn dữ liệu và số liệu bao gồm: Văn bản gốc và nguồn chính thức của Quốc hội, Chính phủ, Bộ Chính trị và các cơ quan nhà nước, tập trung vào cải cách hành chính 2021-2030, Luật Đầu tư công 2024, Nghị quyết 57-NQ/TW, Nghị quyết 66-NQ/TW, Nghị quyết 68-NQ/TW, Nghị quyết 202/2025/QH15, Nghị quyết 203/2025/QH15, Luật Tổ chức chính quyền địa phương 2025, Luật Ngân sách nhà nước 2025 và các nghị định phân định thẩm quyền. Các báo cáo và dữ liệu của Ngân hàng Thế giới, OECD, UNDP, VCCI và Bộ Nội vụ.

4. Thực trạng phân cấp, phân quyền và hiệu quả quản lý kinh tế trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

4.1. Thực trạng cải cách thể chế và tái cấu trúc không gian hành chính

Giai đoạn 2021-2024 có thể xem là giai đoạn tạo nền. Nghị quyết số 76/NQ-CP đặt cải cách hành chính trong một cấu trúc sáu trụ cột, qua đó chuyển trọng tâm từ xử lý thủ tục riêng lẻ sang cải cách đồng bộ thể chế, tổ chức, công vụ, tài chính công và Chính phủ số (Chính phủ, 2021). Tuy nhiên, mô hình chính quyền địa phương khi đó vẫn vận hành với ba cấp tỉnh - huyện - xã. Trong quản lý kinh tế, cấp huyện vừa là tầng triển khai, vừa là tầng phối hợp, kiểm tra và lọc hồ sơ giữa cấp tỉnh với cấp xã. Cấu trúc này tạo khả năng chia sẻ khối lượng công việc nhưng cũng làm tăng số điểm chuyển giao, kéo dài chuỗi quyết định và làm mờ trách nhiệm trong những nhiệm vụ liên ngành.

Về tài khóa, Việt Nam đã có mức phân quyền chi tiêu cao trước khi cải cách hai cấp. Báo cáo rà soát phân quyền tài khóa của Ngân hàng Thế giới ghi nhận chính quyền địa phương đảm nhiệm hơn một nửa tổng chi tiêu nhà nước nhưng có mức tự chủ nguồn thu hạn chế, đồng thời chất lượng quản lý và hiệu quả chi tiêu khác biệt giữa địa phương (World Bank, 2015). Đến báo cáo thể chế năm 2025, Ngân hàng Thế giới tiếp tục nhận định cấp tỉnh đóng vai trò rất lớn trong chi tiêu và đầu tư nhưng quyền tự chủ doanh thu, quản trị hành chính và phối hợp liên tỉnh còn hạn chế; khoảng 80% chi đầu tư của Chính phủ được thực hiện ở cấp tỉnh, tạo thách thức đối với các dự án có tính quốc gia và liên vùng (World Bank, 2025). Điều này cho thấy bài toán Việt Nam không đơn thuần là cần phân quyền nhiều hơn, mà là cần tái cân bằng cấu trúc quyền - tiền - trách nhiệm - phối hợp. Ở góc độ người dân, PAPI 2024 cung cấp đường cơ sở quan trọng ngay trước cải cách. Khảo sát 18.894 người dân ngẫu nhiên trên toàn quốc đo lường tám chiều cạnh từ tham gia ở cơ sở, minh bạch, trách nhiệm giải trình, kiểm soát tham nhũng đến thủ tục hành chính, dịch vụ công, quản trị môi trường và quản trị điện tử. Kết quả cho thấy tiến bộ ở một số mặt nhưng vẫn tồn tại khác biệt về trải nghiệm của các nhóm dân cư, đặc biệt ở khu vực nông thôn, vùng xa và các nhóm dễ bị tổn thương (RTA & UNDP, 2025). Đây là lời nhắc rằng hiệu quả quản trị sau cải cách cần được đánh giá theo khả năng thu hẹp khoảng cách tiếp cận chứ không chỉ theo mức trung bình quốc gia.

Năm 2025 đánh dấu thay đổi cấu trúc lớn nhất của quản trị địa phương trong nhiều thập kỷ. Nghị quyết số 202/2025/QH15 sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, đưa cả nước về 34 đơn vị cấp tỉnh, gồm 28 tỉnh và 6 thành phố trực thuộc trung ương (Quốc hội, 2025a). Nghị quyết số 203/2025/QH15 sửa đổi một số điều của Hiến pháp và xác lập việc kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện trên phạm vi cả nước từ ngày 1/7/2025 (Quốc hội, 2025b). Sau sắp xếp, hệ thống có 3.321 đơn vị hành chính cấp xã. Theo tổng kết của Bộ Nội vụ, các địa phương giảm 709 cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, chấm dứt 8.289 cơ quan chuyên môn cấp huyện, đồng thời hình thành 467 cơ quan chuyên môn cấp

tỉnh và 9.916 phòng chuyên môn cấp xã (Bộ Nội vụ, 2026a). Các con số tinh gọn phản ánh giảm mạnh đầu mối trung gian, nhưng chưa tự thân chứng minh hiệu quả kinh tế. Về mặt lý thuyết, loại bỏ cấp huyện có thể giảm thời gian chuyển hồ sơ, giảm chi phí đại diện giữa nhiều tầng và làm rõ hơn quan hệ tỉnh - xã. Đồng thời, một khối nhiệm vụ quản lý đất đai, đầu tư, xây dựng, đăng ký, tài chính, thương mại và dịch vụ công vốn được cấp huyện xử lý phải được hấp thụ bởi hai đầu: cấp tỉnh và cấp xã. Nếu năng lực xã chưa tương xứng hoặc tỉnh phải tái tập trung quá nhiều phê duyệt, chi phí bị loại bỏ ở tầng huyện có thể tái xuất hiện dưới dạng quá tải, xin ý kiến hoặc chuyển hồ sơ lên tỉnh. Hiệu quả vì vậy phụ thuộc vào khả năng thiết kế lại quy trình, không phải chỉ chuyển địa chỉ xử lý.

Luật số 72/2025/QH15 đặt ra nguyên tắc nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định thông qua phân quyền và phân cấp; yêu cầu xác định rõ nội dung, phạm vi mà địa phương được quyết định, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm về kết quả; đồng thời hạn chế trùng lặp giữa trung ương và địa phương, giữa cấp tỉnh và cấp xã (Quốc hội, 2025c). Đây là bước tiến so với mô hình quản lý theo xin ý kiến - phê duyệt khi quyền quyết định không rõ ràng. Đặc biệt, quyền tự chủ trong nhiệm vụ được phân quyền tạo cơ sở để địa phương lựa chọn công cụ phù hợp hơn, còn cơ chế kiểm tra của cấp trên chuyển trọng tâm sang tính hợp hiến, hợp pháp và kết quả.

Việc Chính phủ ban hành 28 nghị định chuyên ngành trong tháng 6/2025 cho thấy quy mô của tái phân định thẩm quyền. Các nghị định bao phủ tư pháp, thuế, tài chính, tài sản công, nội vụ, thống kê, nông nghiệp - môi trường, khoa học - công nghệ, xây dựng, quy hoạch, công thương, y tế và nhiều lĩnh vực khác (Chính phủ, 2025a). Với quản lý kinh tế, Nghị định số 125/2025/NĐ-CP chuyển và xác định lại thẩm quyền trong đầu tư phát triển, đấu thầu, tài sản công, tài chính đất đai, thuế - phí, giá, hộ kinh doanh, hợp tác xã, doanh nghiệp nhà nước và tín dụng chính sách (Chính phủ, 2025c). Điều này làm cho cấp xã trở thành một điểm thực thi kinh tế quan trọng hơn trước, đòi hỏi chuẩn hóa năng lực chuyên môn và hệ thống hỗ trợ ra quyết định.

4.2. Hiệu quả tổ chức và năng lực hấp thụ của cấp xã

Lợi ích tức thời nhất của mô hình hai cấp là khả năng rút ngắn chuỗi hành chính. Khi hồ sơ không phải đi qua cấp huyện, những thủ tục đã được tái thiết kế có thể giảm số bước trung gian và thời gian luân chuyển. Sau một năm vận hành, cơ quan quản lý nhà nước đánh giá mô hình cơ bản ổn định, thông suốt và phục vụ người dân, doanh nghiệp; tuy nhiên, báo cáo tháng 7/2026 vẫn nhấn mạnh yêu cầu tiếp tục tháo gỡ vướng mắc về tổ chức bộ máy, phân cấp - phân quyền và bố trí nhân lực. Nhận định này phù hợp với logic của một cải cách chuyển tiếp: tính liên tục của dịch vụ đã được bảo đảm, nhưng tối ưu hóa hiệu quả vẫn là nhiệm vụ tiếp theo.

Một biểu hiện quan trọng của quá trình hiệu chỉnh là Nghị định số 370/2025/NĐ-CP, có hiệu lực sau giai đoạn vận hành ban đầu, cho phép cấp tỉnh quyết định khung số lượng và

tên gọi phòng chuyên môn cấp xã trên cơ sở loại đơn vị hành chính, quy mô dân số, diện tích, trình độ phát triển và mức phân cấp; bình quân không vượt quá 4,5 tổ chức trên một xã, riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh không vượt quá 4,7 tổ chức (Chính phủ, 2025b). Về học thuật, đây là bước dịch từ đồng dạng tổ chức sang thiết kế theo chức năng và quy mô, tương đồng với khuyến nghị của OECD về phân quyền bất đối xứng theo năng lực và đặc điểm lãnh thổ (OECD, 2019).

Rủi ro lớn nhất ở cấp xã là phình nhiệm vụ nhanh hơn năng lực. Một xã sau sáp nhập có thể có quy mô dân số, không gian và cơ cấu kinh tế tương đương một đơn vị cấp huyện trước đây, nhưng phải xử lý gần dân hơn và với số tầng hỗ trợ ít hơn. Năng lực cần thiết không chỉ là số lượng công chức mà là cấu trúc kỹ năng: tài chính - ngân sách, đất đai, đầu tư, đầu thầu, dữ liệu, pháp chế, quản trị dự án, phân tích kinh tế và tương tác doanh nghiệp. Do đó, định biên chỉ theo dân số sẽ chưa đủ; cần bổ sung khối lượng giao dịch kinh tế, số doanh nghiệp, diện tích đô thị hóa, số dự án đầu tư và mức độ phức tạp của tài nguyên - môi trường vào mô hình phân bổ nhân lực.

4.3. Phân quyền tài khóa và đầu tư công: khoảng cách giữa quyền chi và năng lực phối hợp

4.3.1. Đầu tư công phân quyền cao nhưng ngoại tác liên vùng lớn

Đầu tư công là lĩnh vực thể hiện rõ nhất mối quan hệ giữa phân quyền và hiệu quả. Luật Đầu tư công số 58/2024/QH15, có hiệu lực từ 1/1/2025, tiếp tục hoàn thiện thủ tục quyết định chủ trương, kế hoạch và triển khai dự án trong bối cảnh yêu cầu đẩy nhanh giải ngân (Quốc hội, 2024a). Trong thực tế, Ngân hàng Thế giới cho rằng khoảng 80% chi đầu tư của Chính phủ do các tỉnh thực hiện, so với mức trung bình 39,5% của mẫu 93 quốc gia; chỉ bốn quốc gia trong mẫu có tỷ lệ từ 80% trở lên (World Bank, 2025). Đây là mức phân quyền rất cao về mặt chi đầu tư, nhưng không đồng nghĩa với hiệu quả phân bổ cao nếu mỗi tỉnh tối ưu danh mục riêng mà thiếu cơ chế lựa chọn dự án theo lợi ích vùng và quốc gia. Nguy cơ phân mảnh thể hiện ở việc các tỉnh có thể cạnh tranh đầu tư hạ tầng tương tự, trong khi các liên kết xuyên địa giới - đường kết nối, dịch vụ hậu cần, cảng, xử lý nước, chống ngập, hành lang công nghiệp - cần quyết định chung. Sau sáp nhập tỉnh, một phần ngoại tác trước đây là liên tỉnh được nội hóa trong một địa giới lớn hơn, tạo cơ hội tích hợp quy hoạch và đầu tư. Tuy nhiên, ngoại tác không biến mất; chúng chỉ dịch ra biên giới mới. Vì vậy, sáp nhập hành chính có thể tăng lợi thế quy mô trong một số lĩnh vực, nhưng vẫn phải song hành với thể chế vùng, quỹ/dự án liên địa phương và tiêu chí đánh giá lợi ích vượt địa giới.

4.3.2. Tài chính đi theo chức năng là điều kiện bắt buộc

Luật Ngân sách nhà nước số 89/2025/QH15 có hiệu lực từ 1/1/2026 tạo khuôn khổ mới cho phân cấp ngân sách trong cấu trúc chính quyền sau sắp xếp (Quốc hội, 2025d). Vấn đề

trung tâm không phải chỉ là tỷ lệ điều tiết hay quy mô chuyển giao, mà là bảo đảm nhiệm vụ được phân quyền có nguồn lực ổn định và đủ dự báo. Nếu cấp xã nhận thêm nhiệm vụ nhưng ngân sách vẫn được phân theo định mức lịch sử, địa phương sẽ có động cơ trì hoãn, chuyển hồ sơ hoặc ưu tiên nhiệm vụ dễ đo hơn; ngược lại, chuyển giao nguồn lực mà thiếu tiêu chuẩn dịch vụ và kiểm soát kết quả có thể làm giảm kỷ luật chi.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy phân quyền chi mà không có tự chủ nguồn thu nhất định có thể làm yếu trách nhiệm tài khóa, bởi người ra quyết định chi không chịu đầy đủ chi phí chính trị của việc huy động nguồn lực; trong khi tự chủ thu quá lớn ở địa phương có nền thuế mạnh có thể làm tăng bất bình đẳng vùng (OECD, 2021). Với Việt Nam, hướng phù hợp là kết hợp ba lớp: nguồn thu/nguồn chia sẽ có tính dự báo; chuyển giao cân đối để bảo đảm công bằng; và chuyển giao theo kết quả hoặc theo nhiệm vụ cho những mục tiêu liên vùng, chuyển đổi số, môi trường, đổi mới sáng tạo. Cùng lúc, nguyên tắc không giao nhiệm vụ không kèm nguồn cần được thể chế hóa thành yêu cầu đánh giá tác động tài khóa trước khi phân quyền.

4.4. Môi trường kinh doanh và chất lượng điều hành kinh tế địa phương

PCI 2025, công bố trong năm 2026 theo cấu trúc 34 tỉnh, thành phố, là nguồn dữ liệu hữu ích để quan sát chất lượng quản trị kinh tế trong năm chuyển tiếp. Báo cáo khảo sát hơn 5.000 doanh nghiệp và hộ kinh doanh; không có địa phương nào thuộc nhóm rất tốt, 5 địa phương thuộc nhóm tốt, 13 địa phương khá và 16 địa phương ở các nhóm còn lại. Đáng chú ý, trung vị của các chỉ số chính sách hỗ trợ doanh nghiệp là 5,43/10, chính quyền kiến tạo 5,46/10 và cạnh tranh bình đẳng 5,51/10, thấp hơn tương đối so với các chỉ số về chi phí không chính thức, thủ tục hành chính và thiết chế pháp lý (VCCI, 2026). Các kết quả này gợi ý rằng cải cách cấu trúc đã tạo điều kiện cần nhưng chưa đủ để hình thành chính quyền kiến tạo. Sau khi số tầng hành chính giảm, doanh nghiệp kỳ vọng không chỉ thủ tục nhanh hơn mà còn cần độ nhất quán trong giải thích pháp luật, khả năng xử lý trường hợp liên ngành, tiếp cận đất đai - hạ tầng, và chính sách hỗ trợ có mục tiêu. Chính quyền kiến tạo đòi hỏi năng lực phân tích chuỗi giá trị, dữ liệu doanh nghiệp, dự báo nhu cầu lao động và đánh giá tác động chính sách - những năng lực không thể tạo ra chỉ bằng sáp nhập tổ chức. Do đó, thước đo hậu cải cách cần chuyển từ bao nhiêu thủ tục đã phân cấp sang thời gian và chi phí doanh nghiệp thực sự giảm bao nhiêu, mức độ dự báo tăng thế nào và tỷ lệ hồ sơ phải xin ý kiến lại giảm ra sao.

4.5. Chất lượng dịch vụ công và trách nhiệm giải trình đối với người dân

SIPAS 2025 cho thấy mức hài lòng chung với sự phục vụ của cơ quan hành chính đạt 83,09%, giảm 0,78 điểm phần trăm so với 2024; mức của 34 địa phương dao động từ 77,92% đến 91,12%, chênh lệch 13,2 điểm phần trăm. Mức hài lòng về xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách công đạt 83,08%, còn cung ứng dịch vụ hành chính công đạt 83,11%. Hai hàm ý cần được nhấn mạnh. Thứ nhất, mặt bằng hài lòng vẫn tương đối cao

trong năm chuyển đổi lớn, cho thấy khả năng duy trì tính liên tục của bộ máy. Thứ hai, việc chỉ số giảm nhẹ và chênh lệch địa phương lớn cảnh báo rằng tinh gọn không bảo đảm trải nghiệm đồng đều; năng lực thực thi và quá trình chuyển đổi có thể tạo ra điểm nghẽn cục bộ.

PAPI và SIPAS bổ sung cho nhau: PAPI nhấn mạnh trải nghiệm quản trị, minh bạch và trách nhiệm giải trình; SIPAS tập trung vào sự hài lòng đối với xây dựng chính sách và dịch vụ hành chính. Trong mô hình hai cấp, cấp xã trở thành nơi tương tác chính giữa Nhà nước với người dân, nên các cơ chế phản hồi phải được thiết kế theo thời gian thực hơn: thống kê lý do hồ sơ bị trả lại, thời gian xử lý theo nhóm thủ tục, số lần yêu cầu bổ sung, đánh giá sau dịch vụ và phản ánh theo địa bàn. Nếu chỉ theo dõi tỷ lệ đúng hạn mà không đo chất lượng kết quả, có thể xuất hiện hành vi tối ưu hóa chỉ số thay vì tối ưu hóa giá trị công.

4.6. Cơ chế đặc thù và phân quyền bất đối xứng

Một xu hướng nổi bật giai đoạn 2024-2026 là mở rộng các cơ chế đặc thù cho đô thị và cực tăng trưởng. Luật Thủ đô số 39/2024/QH15 tạo không gian thể chế riêng cho Hà Nội trong quản trị, tài chính, đầu tư và phát triển đô thị (Quốc hội, 2024b). Hải Phòng được thí điểm cơ chế đặc thù theo Nghị quyết số 226/2025/QH15, bao gồm đầu tư, tài chính - ngân sách, quy hoạch - đô thị, tài nguyên - môi trường, khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo, thu nhập - nhân tài và khu thương mại tự do (Quốc hội, 2025e). Đà Nẵng được mở rộng cơ chế theo Nghị quyết số 259/2025/QH15, còn Thành phố Hồ Chí Minh được sửa đổi cơ chế của Nghị quyết số 98/2023/QH15 bằng Nghị quyết số 260/2025/QH15, trong đó bao gồm đầu tư, ngân sách, quản lý đô thị, nhà đầu tư chiến lược, khu thương mại tự do và đổi mới sáng tạo (Quốc hội, 2025g).

Dưới góc độ quản trị nhiều cấp, đây là phân quyền bất đối xứng: quyền hạn không nhất thiết giống nhau giữa các địa phương mà được điều chỉnh theo quy mô, vai trò kinh tế và năng lực. OECD xem phân quyền bất đối xứng là công cụ hợp lý khi lãnh thổ khác biệt mạnh, nhưng yêu cầu minh bạch tiêu chí, trách nhiệm giải trình và cơ chế đánh giá để tránh phức tạp hóa hệ thống (OECD, 2019). Ở Việt Nam, cơ chế đặc thù nên được thiết kế như phòng thí nghiệm thể chế: mỗi cơ chế phải có giả thuyết chính sách, chỉ tiêu đầu ra, thời hạn thí điểm, quy tắc công khai dữ liệu, đánh giá độc lập và điều kiện nhân rộng. Nếu cơ chế đặc thù chỉ tích lũy thêm ngoại lệ, chi phí tuân thủ liên địa phương sẽ tăng và nguyên tắc thị trường thống nhất có thể bị suy yếu.

4.7. Hạ tầng mới của phân quyền về Khoa học - công nghệ, quản trị số và trí tuệ nhân tạo

Nghị quyết số 57-NQ/TW đặt khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số vào vị trí đột phá quan trọng hàng đầu, gắn trực tiếp với đổi mới phương thức quản trị quốc gia (Bộ Chính trị, 2024). Đến năm 2026, Nghị quyết số 11/NQ-CP tiếp tục cập nhật chương trình hành động thực hiện Nghị quyết 57 (Chính phủ, 2026a). Trong mô hình hai cấp,

chuyển đổi số không chỉ là kênh dịch vụ công mà còn là cơ chế giảm chi phí phối hợp sau khi tầng huyện bị loại bỏ. Nếu dữ liệu dân cư, doanh nghiệp, đất đai, ngân sách, đầu tư, quy hoạch và thủ tục được liên thông theo chuẩn dùng chung, cấp tỉnh có thể giám sát theo rủi ro và cấp xã có thể xử lý nhiều nghiệp vụ mà không cần tái tạo tầng trung gian bằng văn bản xin ý kiến.

Tuy nhiên, số hóa khác với quản trị số. Số hóa giấy tờ mà vẫn giữ nguyên logic phê duyệt nhiều vòng chỉ chuyển chi phí từ giấy sang màn hình. Quản trị số đòi hỏi thiết kế lại quy trình theo nguyên tắc dữ liệu được khai báo một lần, trách nhiệm được gắn với một đầu mối, trạng thái hồ sơ được quan sát theo thời gian thực và quyết định có dấu vết kiểm toán. Trong phân quyền, dữ liệu thống nhất còn là cơ chế bảo đảm trung ương có thể giảm can thiệp tiền kiểm mà vẫn duy trì khả năng giám sát hậu kiểm. Nói cách khác, dữ liệu tốt cho phép trao quyền nhiều hơn nhưng kiểm soát thông minh hơn.

Trí tuệ nhân tạo mở ra lớp công cụ tiếp theo: phân loại hồ sơ, phát hiện thiếu sót, dự báo nhu cầu dịch vụ, chấm điểm rủi ro dự án đầu tư công, phát hiện bất thường trong mua sắm, lập bản đồ nhu cầu doanh nghiệp và mô phỏng tác động chính sách. Nhưng tại thời điểm 2026, bằng chứng công khai chủ yếu cho thấy quá trình chuyển đổi số và xây dựng dữ liệu, chưa đủ để kết luận trí tuệ nhân tạo đã được triển khai đồng đều trong quản lý kinh tế ở cấp xã. Vì vậy, trí tuệ nhân tạo nên được xem là hướng phát triển chính sách, không phải thành quả phổ quát đã đạt được. Mô hình phù hợp là trí tuệ nhân tạo hỗ trợ - con người quyết định: mọi đề xuất của hệ thống phải có nguồn dữ liệu, khả năng giải thích, nhật ký truy vết, quy trình kiểm tra sai lệch và cán bộ có thẩm quyền chịu trách nhiệm cuối cùng.

4.8. Đánh giá thành tựu bước đầu và các hạn chế, rủi ro

4.8.1. Thành tựu

Thứ nhất, cải cách đã tạo ra một cấu trúc thẩm quyền đơn giản hơn, giảm tầng trung gian và xác lập rõ hơn quyền tự chủ của địa phương trong nhiệm vụ được phân quyền. Thứ hai, tính liên tục của bộ máy được duy trì trong một quá trình sắp xếp quy mô rất lớn; đánh giá sau một năm cho thấy mô hình cơ bản ổn định, thông suốt. Thứ ba, thiết kế pháp lý đã chuyển từ cách tiếp cận đồng nhất sang linh hoạt hơn, thể hiện qua cơ chế tổ chức phòng chuyên môn cấp xã theo quy mô và điều kiện, cũng như các cơ chế đặc thù cho cực tăng trưởng. Thứ tư, cải cách diễn ra đồng thời với cải cách đầu tư công, ngân sách, pháp luật, kinh tế tư nhân và chuyển đổi số, tạo cơ hội hình thành một gói thể chế thay vì thay đổi tổ chức đơn lẻ.

4.8.2. Hạn chế và điểm nghẽn

Thứ nhất là độ lệch giữa thẩm quyền pháp lý và năng lực thực thi. Nhiệm vụ có thể đã được phân định rõ trên văn bản nhưng cấp xã vẫn cần thời gian tích lũy nhân lực, quy trình và kinh nghiệm. Thứ hai là độ lệch giữa chức năng và tài khóa, đặc biệt với nhiệm vụ cần năng lực chuyên môn cao hoặc chi phí vận hành lớn. Thứ ba là phối hợp ngang chưa theo

kip mức phân quyền chi đầu tư; bằng chứng của Ngân hàng Thế giới về tỷ trọng đầu tư cấp tỉnh rất cao cho thấy rủi ro đầu tư manh mún vẫn đáng kể (World Bank, 2025). Thứ tư là chất lượng quản trị không đồng đều; PCI và SIPAS 2025 đều cho thấy khoảng cách đáng kể giữa các địa phương (VCCI, 2026). Thứ năm là dữ liệu đánh giá hậu cải cách còn ngắn và thiếu chuẩn so sánh theo địa giới mới.

Ba rủi ro mới cần được nhận diện sớm. Một là tái tập trung vô hình: do cấp xã chưa đủ năng lực, nhiều quyết định có thể quay trở lại cấp tỉnh dưới hình thức xin ý kiến, khiến quyền trên giấy không trở thành tự chủ thực tế. Hai là cục bộ hóa tối ưu: địa phương có động cơ tối đa hóa tăng trưởng và nguồn thu trong địa giới của mình, nhưng có thể chuyển chi phí môi trường, hạ tầng hoặc xã hội sang địa phương khác. Ba là phân mảnh số: mỗi địa phương tự xây nền tảng, kho dữ liệu và mô hình trí tuệ nhân tạo khác nhau mà thiếu chuẩn quốc gia, tạo ra một dạng cát cứ dữ liệu mới. Ba rủi ro này cho thấy giai đoạn 2026-2030 phải chuyển từ cải cách cấu trúc sang cải cách chất lượng vận hành.

5. Hàm ý chính sách và giải pháp

5.1. Chuyển từ phân giao nhiệm vụ sang kiến trúc thẩm quyền theo kết quả

Ưu tiên đầu tiên là hoàn thiện bản đồ thẩm quyền quốc gia theo logic một việc - một đầu mối chịu trách nhiệm chính - một bộ tiêu chuẩn kết quả. Luật số 72/2025/QH15 đã đặt nền tảng phân định thẩm quyền, nhưng giai đoạn thực thi cần chuyển mỗi nhiệm vụ thành một ma trận gồm: chủ thể quyết định; chủ thể thực hiện; nguồn tài chính; dữ liệu đầu vào; tiêu chuẩn đầu ra; thời hạn; cơ chế phối hợp; và cơ chế giám sát. Bản đồ này phải được số hóa, cập nhật khi pháp luật thay đổi và công khai ở mức doanh nghiệp, người dân có thể hiểu được. Mục tiêu là giảm không chỉ chồng chéo pháp lý mà cả chồng chéo nhận thức trong thực thi. Nguyên tắc gần dân nên được áp dụng có điều kiện. Nhiệm vụ nên đặt ở cấp thấp nhất có đủ năng lực và phạm vi để xử lý hiệu quả, nhưng các chức năng có ngoại tác lớn, tiêu chuẩn quốc gia hoặc rủi ro hệ thống cần cơ chế trung ương/vùng. Điều này tránh hai cực: tập trung hóa mọi vấn đề vì lo ngại năng lực địa phương, hoặc phân quyền đồng loạt bất kể quy mô và độ phức tạp. OECD (2019) nhấn mạnh rằng phân quyền tốt cần điều chỉnh theo nhiệm vụ và điều kiện lãnh thổ, không theo một công thức đồng nhất (OECD, 2019).

5.2. Thể chế hóa nguyên tắc tài chính đi theo chức năng và gắn nhiệm vụ không kèm nguồn

Mỗi quyết định phân quyền mới cần kèm bản đánh giá tác động tài khóa tối thiểu ba năm, xác định chi phí nhân sự, hệ thống thông tin, đào tạo, duy trì dịch vụ và đầu tư ban đầu. Nếu nhiệm vụ được chuyển xuống nhưng định mức ngân sách không thay đổi, phân quyền sẽ tạo ra thâm hụt năng lực ản. Luật Ngân sách nhà nước 2025 cần được triển khai theo hướng tăng tính dự báo của nguồn lực địa phương, đồng thời thiết kế chuyển giao dựa trên nhu cầu và kết quả để tránh tạo động cơ chi tiêu hình thức (Quốc hội, 2025d). Cần phân biệt ba loại nhiệm vụ khi thiết kế tài chính. Nhiệm vụ thuần địa phương nên có nguồn thu

hoặc nguồn phân chia đủ ổn định để gắn trách nhiệm chi với lựa chọn địa phương. Nhiệm vụ bảo đảm chuẩn dịch vụ cơ bản cần cơ chế cân đối và công thức phân bổ theo dân số, nghèo đa chiều, địa bàn, chi phí cung ứng. Nhiệm vụ tạo ngoại tác vùng/quốc gia cần nguồn đồng tài trợ và hợp đồng kết quả, qua đó tạo động cơ hợp tác thay vì mỗi địa phương một dự án.

5.3. Xây dựng mô hình năng lực cấp xã theo khối lượng và độ phức tạp kinh tế

Không nên tiếp tục coi tất cả đơn vị cấp xã có nhu cầu tổ chức tương tự. Nghị định số 370/2025/NĐ-CP đã mở đường cho linh hoạt tổ chức theo đặc điểm địa phương (Chính phủ, 2025b). Bước tiếp theo là xây dựng chỉ số tải công việc cấp xã, kết hợp dân số, số hồ sơ, số doanh nghiệp/hộ kinh doanh, diện tích, giá trị đầu tư công, tốc độ đô thị hóa, quy mô đất đai cần quản lý, số dự án và khoảng cách tiếp cận dịch vụ. Chỉ số này làm cơ sở định biên, bố trí chuyên môn, ngân sách hoạt động và lựa chọn dịch vụ chia sẻ giữa các xã. Đào tạo cần chuyển từ bồi dưỡng theo chức danh sang năng lực thực thi. Nhóm năng lực cốt lõi của chính quyền cơ sở mới gồm: phân tích dữ liệu; pháp chế và đánh giá tác động; ngân sách và đầu tư; đấu thầu, hợp đồng và quản trị dự án; đất đai - quy hoạch; tương tác doanh nghiệp; kiểm soát rủi ro; quản trị số và an toàn thông tin. Với nghiệp vụ hiểm hoặc phức tạp, không nhất thiết mỗi xã phải có một chuyên gia; có thể tổ chức trung tâm dịch vụ chuyên môn dùng chung ở cấp tỉnh hoặc cụm xã, miễn là trách nhiệm quyết định cuối cùng vẫn rõ.

5.4. Tái thiết kế quản trị đầu tư công theo vùng và theo vòng đời tài sản

Mức phân quyền đầu tư cao làm cho nâng cấp quản trị đầu tư công trở thành điều kiện then chốt của hiệu quả phân quyền. Trước hết, cần xây dựng công dự án vùng để tất cả dự án có ngoại tác liên tỉnh được nhận diện ngay từ bước chuẩn bị, với phân tích chi phí - lợi ích theo vùng thay vì chỉ theo địa phương. Thứ hai, cơ chế đồng tài trợ phải quy định rõ công thức chia sẻ chi phí, quyền sở hữu tài sản và chi phí vận hành sau đầu tư. Thứ ba, đánh giá dự án cần chuyển từ giải ngân sang giá trị vòng đời: chất lượng tài sản, mức sử dụng, tác động năng suất, chi phí bảo trì và tác động môi trường. Khuyến nghị này phù hợp với cảnh báo của Ngân hàng Thế giới về phân mảnh hạ tầng và nhu cầu cải thiện lựa chọn, triển khai, giám sát đầu tư công (World Bank, 2025). Đối với dự án lớn, nên áp dụng cơ chế cửa kiểm định độc lập ở một số mốc: trước chủ trương, trước đấu thầu, trước điều chỉnh tổng mức và sau khi đưa vào vận hành. Mục tiêu không phải tái tập trung quyền phê duyệt mà là tăng chất lượng thông tin và kỷ luật ra quyết định. Khi phân quyền mạnh, kiểm soát nên chuyển từ tiền kiểm thủ tục sang kiểm soát rủi ro, công khai dữ liệu và đánh giá hậu kiểm.

5.5. Chuẩn hóa cơ chế đặc thù thành chu trình thử nghiệm - đánh giá - nhân rộng

Cơ chế đặc thù cần có một khung quản trị thí điểm chung trên toàn quốc. Mỗi cơ chế phải xác định vấn đề thị trường hoặc thể chế cần giải quyết; quyền được nói; chỉ số thành công; rủi ro; thời hạn; dữ liệu bắt buộc công khai; và phương pháp đánh giá độc lập. Cuối kỳ, kết

quả được phân loại thành ba nhóm: nhân rộng toàn quốc; tiếp tục áp dụng có điều kiện; hoặc chấm dứt. Cách tiếp cận này biến phân quyền bất đối xứng thành nguồn học hỏi thể chế thay vì hệ thống ngoại lệ tích lũy. Đối với Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng và Hải Phòng, cần bổ sung đánh giá tác động lan tỏa sang địa phương lân cận. Cơ chế thu hút nhà đầu tư, khu thương mại tự do, ưu đãi tài chính hay thẩm quyền đất đai có thể tạo hiệu ứng tích cực về công nghệ và chuỗi cung ứng, nhưng cũng có thể tạo cạnh tranh ưu đãi, dịch chuyển nguồn lực và chênh lệch cơ hội. Vì vậy, tiêu chí thành công phải bao gồm năng suất, đổi mới sáng tạo, liên kết doanh nghiệp nội địa và đóng góp vùng, không chỉ vốn đăng ký hoặc số dự án.

5.6. Xây dựng hạ tầng dữ liệu liên thông và quản trị trí tuệ nhân tạo có trách nhiệm

Trong mô hình hai cấp, dữ liệu phải đóng vai trò tăng phối hợp số. Trung ương cần quy định chuẩn dữ liệu lõi, danh mục dữ liệu dùng chung, mã định danh thống nhất, tiêu chuẩn trao đổi và quyền truy cập; địa phương được quyền phát triển ứng dụng phù hợp nhưng không được phá vỡ khả năng liên thông. Mọi quy trình phân quyền quan trọng nên có nhật ký số thể hiện ai quyết định, dữ liệu nào được sử dụng, thời gian xử lý và kết quả. Khi đó, giám sát của cấp trên có thể dựa trên rủi ro và dữ liệu thay vì yêu cầu phê duyệt trước mọi trường hợp. Trí tuệ nhân tạo nên được triển khai theo danh mục trường hợp sử dụng có rủi ro kiểm soát được: dự báo nhu cầu dịch vụ; hỗ trợ phân loại và kiểm tra hồ sơ; phát hiện bất thường trong giải ngân - đấu thầu; dự báo tiến độ dự án; phân tích phản ánh của người dân; gợi ý chính sách hỗ trợ doanh nghiệp. Không nên để hệ thống tự động đưa ra quyết định hành chính có tác động lớn mà không có người chịu trách nhiệm. Yêu cầu bắt buộc gồm: dữ liệu có nguồn gốc, kiểm thử sai lệch, bảo vệ dữ liệu cá nhân, an ninh mạng, giải thích được, nhật ký kiểm toán và cơ chế khiếu nại. Tinh thần này phù hợp với định hướng đổi mới quản trị quốc gia trong Nghị quyết 57-NQ/TW, nhưng cần được cụ thể hóa thành chuẩn quản trị trí tuệ nhân tạo cho khu vực công (Bộ Chính trị, 2024).

5.7. Thiết lập hệ thống trách nhiệm giải trình dựa trên kết quả và trải nghiệm

Cần xây bộ chỉ số kết quả chung cho chính quyền cấp tỉnh và cấp xã, nhưng tránh biến thành hệ thống chỉ số đánh giá nặng tính hình thức. Một bộ tối thiểu có thể gồm: thời gian thực tế của nhóm thủ tục kinh tế; tỷ lệ hồ sơ phải bổ sung; chi phí tuân thủ ước tính; mức hài lòng; tỷ lệ phản ánh được giải quyết; tiến độ và chất lượng đầu tư công; mức độ sử dụng dịch vụ số; dữ liệu công khai; và một số chỉ tiêu đầu ra kinh tế địa phương đã điều chỉnh theo điều kiện đầu vào. Kết quả phải được công khai theo thời gian, cho phép so sánh với địa phương có đặc điểm tương đồng hơn là chỉ xếp hạng toàn quốc. Vai trò của HĐND cần được tăng cường ở khâu giám sát kết quả và tác động, đặc biệt với những nhiệm vụ được phân quyền. Thay vì tập trung chủ yếu vào tuân thủ thủ tục, giám sát nên hỏi: mục tiêu có đạt không; ai chịu trách nhiệm; chi phí cơ hội là gì; dữ liệu nào chứng minh; và chính sách cần điều chỉnh ra sao. PAPI, SIPAS và PCI có thể được tích hợp như tín hiệu

bên ngoài nhưng không thay thế dữ liệu hành chính và đánh giá độc lập (RTA & UNDP, 2025; VCCI, 2026).

5.8. Tăng cường phối hợp vùng và thiết chế liên địa phương

Cải cách hai cấp sẽ không hoàn tất nếu chỉ tối ưu quan hệ trung ương - tỉnh - xã mà bỏ qua quan hệ giữa các tỉnh. Cần thiết kế thể chế cho ba nhóm vấn đề: hạ tầng liên vùng; dịch vụ công có lợi thế quy mô; và ngoại tác môi trường - xã hội. Công cụ có thể gồm hội đồng/ban điều phối vùng có quyền hạn rõ, hợp đồng liên địa phương, quỹ đồng tài trợ, đơn vị dự án vùng và cơ chế trọng tài hành chính khi lợi ích xung đột. Các thiết chế này phải có ngân sách và trách nhiệm cụ thể; một cơ chế phối hợp không có nguồn lực thường chỉ tạo thêm cuộc họp. Sau sáp nhập tỉnh, cần coi quy hoạch mới là cơ hội tái tổ chức không gian kinh tế thay vì cộng gộp cơ học hai quy hoạch cũ. Các trung tâm hành chính, khu công nghiệp, dịch vụ hậu cần, trường đại học, bệnh viện, hạ tầng số và giao thông cần được đánh giá lại theo mô hình mạng lưới, tránh duy trì đầu tư trùng lặp chỉ để bảo đảm cân bằng địa bàn. Đây là nơi hiệu quả kinh tế của sáp nhập có thể hiện thực hóa rõ nhất: tận dụng lợi thế quy mô, giảm trùng lặp tài sản công và tạo thị trường lao động - doanh nghiệp rộng hơn.

6. Kết luận

Chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp là một thay đổi thể chế có tính cấu trúc đối với quản trị kinh tế ở Việt Nam. Cải cách đã làm rõ hơn không gian tự chủ của địa phương, giảm một tầng hành chính, tái phân định nhiệm vụ trên quy mô lớn và tạo điều kiện để cấp xã trở thành cấp quản trị gần dân, gần doanh nghiệp hơn. Sau một năm, mô hình cơ bản duy trì hoạt động ổn định và thông suốt, nhưng các nguồn chính thức năm 2026 cũng cho thấy quá trình hoàn thiện vẫn phải tập trung vào thẩm quyền, tổ chức và nhân lực. Vì vậy, kết luận quan trọng nhất là: phân quyền là điều kiện mở ra khả năng nâng cao hiệu quả, không phải bản thân hiệu quả. Hiệu quả quản lý kinh tế trong mô hình hai cấp phụ thuộc vào sự đồng bộ của sáu điều kiện: rõ quyền và đủ tự chủ; tài chính đi cùng chức năng; năng lực tổ chức và nhân sự phù hợp; dữ liệu và quản trị số liên thông; trách nhiệm giải trình; và phối hợp đa cấp - liên địa phương. Trong sáu điều kiện này, phối hợp và năng lực cấp xã là hai điểm dễ bị xem nhẹ khi tập trung quá nhiều vào cắt giảm đầu mối. Việt Nam đã có mức phân quyền đầu tư công cao, nên nhiệm vụ tiếp theo không phải đơn giản là chuyển thêm thẩm quyền, mà là nâng chất lượng lựa chọn, phối hợp và kiểm soát kết quả. Các cơ chế đặc thù cần được chuyển từ logic xin cơ chế sang logic thử nghiệm có đánh giá; chuyển đổi số và trí tuệ nhân tạo cần được coi là hạ tầng hỗ trợ phân quyền, không phải công cụ thay thế trách nhiệm của con người.

Tài liệu tham khảo

1. Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>

2. Bộ Chính trị. (2024). Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-ve-dot-pha-phat-trien-khoa-hoc-cong-nghe-doi-moi-sang-tao-va-chuyen-doi-so-quoc-gia-119241224180048642.htm>
3. Bộ Chính trị. (2025a). Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/nghi-quyet-so-66-nq-tw-ve-doi-moi-cong-tac-xay-dung-va-thi-hanh-phap-luat-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-dat-nuoc-trong-ky-nguyen-moi-119250502073027466.htm>
4. Bộ Chính trị. (2025b). Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-nghi-quyet-so-68-nq-tw-ve-phat-trien-kinh-te-tu-nhan-119250505101309949.htm>
5. Bộ Nội vụ. (2026a). Bộ Nội vụ tổ chức thành công Hội nghị cán bộ, công chức, viên chức và người lao động năm 2025. <https://moha.gov.vn/tin-tuc/bo-noi-vu-to-chuc-thanh-cong-hoi-nghi-can-bo-cong-chuc-vien-chuc-va-nguoi-lao-dong-nam-2025---id19105>
6. Chính phủ. (2021). Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021–2030. <https://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?docid=203657&pageid=27160>
7. Chính phủ. (2025a). Hệ thống 28 nghị định về phân cấp, phân quyền, phân định thẩm quyền khi tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/tra-cuu-cac-nghi-dinh-ve-phan-cap-phan-quyen-phan-dinh-tham-quyen-119250613092002493.htm>
8. Chính phủ. (2025b). Nghị định số 370/2025/NĐ-CP ngày 31/12/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 150/2025/NĐ-CP về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp xã. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/nghi-dinh-so-370-2025-nd-cp-sua-doi-bo-sung-quy-dinh-to-chuc-cac-co-quan-chuyen-mon-thuoc-cap-ubnd-tinh-cap-xa-119260101192109677.htm>
9. Chính phủ. (2025c). Nghị định số 125/2025/NĐ-CP ngày 11/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tài chính. <https://chinhphu.vn/?classid=0&docid=213893&pageid=27160>
10. Chính phủ. (2026a). Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 14/01/2026 sửa đổi, bổ sung, cập nhật Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 57-NQ/TW. <https://chinhphu.vn/?classid=0&docid=216653&pageid=27160>
11. Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>

12. Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 31(9), 1597–1616. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00109-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-8)
13. Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
14. OECD. (2019). Making decentralisation work: A handbook for policy-makers. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
15. OECD. (2021). Fiscal federalism 2022: Making decentralisation work. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>
16. Quốc hội. (2024a). Luật số 58/2024/QH15 ngày 29/11/2024: Luật Đầu tư công. <https://vanban.chinhphu.vn/?classid=1&docid=212486&pageid=27160&typegroupid=3>
17. Quốc hội. (2024b). Luật số 39/2024/QH15 ngày 28/6/2024: Luật Thủ đô. <https://vanban.chinhphu.vn/?classid=1&docid=211197&pageid=27160&typegroupid=3>
18. Quốc hội. (2025a). Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh. <https://vanban.chinhphu.vn/?classid=1&docid=213930&orggroupid=1&pageid=27160>
19. Quốc hội. (2025b). Nghị quyết số 203/2025/QH15 ngày 16/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/ngphi-quyet-203-2025-qh15-sua-doi-bo-sung-mot-so-dieu-cua-hien-phap-nuoc-cong-hoa-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-119250616181735552.htm>
20. Quốc hội. (2025c). Luật số 72/2025/QH15 ngày 16/6/2025: Luật Tổ chức chính quyền địa phương. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-luat-so-72-2025-qh15-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-119250618161434371.htm>
21. Quốc hội. (2025d). Luật số 89/2025/QH15 ngày 25/6/2025: Luật Ngân sách nhà nước. <https://congbao.chinhphu.vn/van-ban/luat-so-89-2025-qh15-45572/57719.htm>
22. Quốc hội. (2025e). Nghị quyết số 226/2025/QH15 ngày 27/6/2025 về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hải Phòng. <https://chinhphu.vn/?classid=1&docid=214382&pageid=27160>
23. Quốc hội. (2025h). Nghị quyết số 198/2025/QH15 về một số cơ chế, chính sách đặc biệt phát triển kinh tế tư nhân. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/ngphi-quyet-198-2025-qh15-ve-mot-so-co-che-chinh-sach-dac-biet-phat-trien-kinh-te-tu-nhan-119250517191622422.htm>

24. Smoke, P. (2015). Rethinking decentralization: Assessing challenges to a popular public sector reform. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112. <https://doi.org/10.1002/pad.1703>
25. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
26. Chính phủ. (2026). Quyết định số 706/QĐ-TTg ngày 21/4/2026 ban hành Kế hoạch tổ chức sơ kết 01 năm thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp và hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp. <https://vanban.chinhphu.vn/?classid=2&docid=217894&pageid=27160>
27. VCCI. (2026). Báo cáo thường niên Kinh tế tư nhân Việt Nam 2025: Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI 2.0. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. <https://pcivietnam.vn/report-2025>