

Phân cấp, ủy quyền và hiệu quả chi tiêu công trong chính quyền địa phương hai cấp

19/12/2025

TS. Đào Thị Kim Biên

Học viện Thanh thiếu niên Việt Nam

(Quanlynhanuoc.vn) – Bài viết phân tích mối quan hệ giữa phân cấp, ủy quyền và hiệu quả chi tiêu công trong quá trình vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở tiếp cận kinh tế chính trị và kinh tế học khu vực công, bài viết làm rõ vai trò của thể chế phân cấp, năng lực quản trị và cơ chế giám sát trong sử dụng ngân sách nhà nước ở địa phương. Kết quả cho thấy, hiệu quả chi tiêu công phụ thuộc không chỉ vào mức độ phân quyền mà còn vào tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và năng lực thực thi của bộ máy công quyền. Từ đó, bài viết đề xuất nhóm giải pháp hoàn thiện thể chế phân cấp, ủy quyền gắn với phân cấp, ủy quyền kỷ luật tài khóa, tăng cường ứng dụng chuyển đổi số và xây dựng cơ chế đánh giá chi tiêu công theo kết quả đầu ra.

***Từ khóa:** Phân cấp, ủy quyền, chi tiêu công, chính quyền địa phương hai cấp, hiệu quả, Việt Nam.*

1. Đặt vấn đề

Cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương là nội dung quan trọng trong quá trình đổi mới hệ thống chính trị ở Việt Nam. Việc bỏ cấp huyện với tư cách một cấp chính quyền đặt ra yêu cầu phải phân định lại chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn giữa tỉnh và xã; đồng thời, bảo đảm sự thống nhất trong phân cấp, phân quyền, ủy quyền và phân bổ nguồn lực tài chính công. Mô hình mới tạo cơ hội mở rộng tự chủ, giảm trùng lặp trong quản lý, nhưng cũng đòi hỏi thiết kế lại cơ chế phối hợp liên cấp, tăng trách nhiệm giải trình và nâng cao năng lực quản trị của chính quyền cơ sở.

Thực tiễn cho thấy, chủ trương phân cấp và ủy quyền đã được thúc đẩy, song hiệu quả triển khai còn hạn chế, quyền hạn được giao chưa đi đôi với nguồn lực; trách nhiệm chưa theo kịp thẩm quyền; cơ chế giám sát chi tiêu công vẫn thiên về kiểm soát đầu vào thay vì đánh giá kết quả. Trong bối cảnh mô hình chính quyền địa phương hai cấp chính thức vận hành toàn quốc, các vấn đề này trở nên cấp thiết hơn, nhất là khi chi tiêu công là yếu tố quyết định chất lượng cung ứng dịch vụ công và phát triển địa phương. Bài viết tập trung phân tích mối quan hệ giữa phân cấp, ủy quyền và hiệu quả chi tiêu công trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp; chỉ ra những hạn chế thể chế đang cản trở hiệu quả quản trị và

đề xuất giải pháp nhằm nâng cao chất lượng sử dụng ngân sách công gắn với yêu cầu của bối cảnh mới.

2. Cơ sở lý luận

Phân cấp và ủy quyền là hai cơ chế phân định thẩm quyền trong quản lý nhà nước, nhằm tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản trị. Theo *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* số 72/2025/QH15¹, *phân cấp* là giao nhiệm vụ và quyền hạn ổn định cho cấp dưới, còn *ủy quyền* là giao thực hiện thay một số công việc trong thời hạn nhất định; cấp trên vẫn chịu trách nhiệm cuối cùng. Trong tài chính công, hai cơ chế này gắn trực tiếp với hiệu quả chi tiêu công, bởi việc quyết định và sử dụng ngân sách chỉ hiệu quả khi quyền hạn đi đôi trách nhiệm tài chính. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu trong nước cho thấy phân cấp, ủy quyền còn thiên về hình thức, nguồn lực và năng lực thực thi chưa tương xứng, cơ chế giám sát vẫn thiên về thủ tục hơn là kết quả. Do đó, khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành từ ngày 01/7/2025, mối quan hệ giữa phân cấp, ủy quyền, chi tiêu công trở thành vấn đề trung tâm.

Về lý thuyết, Musgrave (1959) xác định ba chức năng của tài chính công: phân bổ, phân phối và ổn định, phân cấp hợp lý giúp cải thiện hiệu quả phân bổ tài chính vì chính quyền địa phương hiểu nhu cầu người dân hơn². Oates (1972) phát triển lý thuyết liên bang tài khóa, nhấn mạnh vai trò của quyền hạn, trách nhiệm và giám sát³. Từ góc độ kinh tế chính trị, Bardhan (2002) và Faguet (2014) coi phân quyền là sự tái phân bổ quyền lực, nơi minh bạch và trách nhiệm giải trình quyết định hiệu quả^{4,5}. Khi áp dụng vào Việt Nam, nơi mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành các lý thuyết này cho thấy hiệu quả chi tiêu công phụ thuộc vào mức độ giao quyền, năng lực thể chế ở cấp xã và cơ chế giám sát kết quả.

Từ cơ sở đó, bài viết xây dựng khung phân tích gồm hai thành tố: (1) Phân cấp và ủy quyền, đây là yếu tố thể hiện mức độ giao quyền, phân định chức năng, nhiệm vụ và quyền tự chủ tài chính của chính quyền cấp xã trong mô hình hai cấp. Phân cấp sâu và ủy quyền hợp lý giúp rút ngắn quy trình hành chính, tăng quyền chủ động của địa phương và giảm chi phí trung gian. (2) Hiệu quả chi tiêu công, đây là kết quả đầu ra quan trọng nhất, phản ánh chất lượng quản trị địa phương. Hiệu quả chi tiêu công được đánh giá thông qua tốc độ giải ngân, cơ cấu chi, mức độ ưu tiên chi đầu tư phát triển, chỉ số cải cách hành chính (PAR Index), chỉ số PAPI và mức độ hài lòng của người dân đối với dịch vụ công. Khung phân tích này cho phép đánh giá toàn diện hiệu quả vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong bối cảnh Việt Nam hiện nay.

3. Thực trạng phân cấp, ủy quyền và hiệu quả chi tiêu công trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp hiện nay

3.1. Thực trạng phân cấp và ủy quyền trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Trong những năm gần đây, phân cấp và ủy quyền được đẩy mạnh, là nội dung trọng tâm của cải cách hành chính, thể hiện trong *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* số 72/2025/QH15 năm 2025, khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp được vận hành trên phạm vi toàn quốc với 34 tỉnh, thành phố và 3.321 đơn vị hành chính cấp xã. Theo quy định mới, các sở, ngành cấp tỉnh thực hiện quản lý thống nhất nhưng đồng thời phải hỗ trợ, hướng dẫn trực tiếp cấp xã; trong khi cấp xã được giao quyền tự chủ lớn hơn trong các lĩnh vực đất đai, xây dựng, môi trường, giáo dục, y tế cơ sở và quản lý đầu tư công quy mô nhỏ. Bên cạnh đó, tỉnh có thể ủy quyền cho UBND xã giải quyết một số thủ tục, như: cấp phép xây dựng nhà ở, chứng thực hợp đồng, cấp phép kinh doanh nhỏ lẻ... tạo thuận lợi cho người dân và rút ngắn quy trình xử lý.

Trước khi mô hình hai cấp được áp dụng toàn quốc, một số địa phương đã chủ động cải cách theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, tập trung rút ngắn quy trình xử lý và tăng tính tự chủ của cơ sở. Nhờ đó, thời gian giải quyết thủ tục hành chính giảm khoảng 15 – 25%, số lượng văn bản xin ý kiến liên cấp giảm 30 – 40% và tỷ lệ hồ sơ giải quyết đúng hạn đạt trên 95%⁶. Điều này cho thấy, cách tổ chức và phương thức vận hành của các địa phương này đã tiệm cận tinh thần của mô hình mới, chuyển từ quản lý theo thứ bậc sang quản lý theo chức năng và kết quả.

Tuy nhiên, thực tiễn phân cấp và ủy quyền vẫn bộc lộ một số hạn chế, quyền được giao chưa gắn với nguồn lực tài chính và nhân sự tương ứng; một số sở, ngành còn e ngại trách nhiệm nên ủy quyền hạn chế, mang tính hình thức; cơ chế giám sát và phản hồi còn nặng về báo cáo hành chính và năng lực cán bộ xã, đặc biệt trong quản lý đầu tư công và tài chính, số hóa, chưa đáp ứng yêu cầu mới. Những hạn chế này cho thấy, phân cấp và ủy quyền chỉ phát huy giá trị khi đi kèm nguồn lực bảo đảm, năng lực thể chế tương xứng và cơ chế giám sát dựa trên kết quả.

3.2. Hiệu quả chi tiêu công trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Chi tiêu công giữ vai trò quan trọng trong thực hiện các chức năng phát triển kinh tế – xã hội và bảo đảm an sinh. Ở mô hình chính quyền địa phương ba cấp trước đây, quy trình lập và phân bổ ngân sách trải qua nhiều tầng nấc, dẫn đến độ trễ và chi phí hành chính cao. Việc chuyển sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp giúp rút ngắn quy trình, giảm trung gian và tăng tính tự chủ của địa phương. Trong giai đoạn 2016 – 2022, chi ngân sách địa phương chiếm 55 – 60% tổng chi ngân sách nhà nước⁷, cho thấy vai trò ngày càng lớn của địa phương trong phân bổ nguồn lực. Khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp được vận hành, cấp xã trở thành đầu mối trực tiếp quản lý phần lớn các khoản chi “gần dân”, như duy tu hạ tầng, y tế, giáo dục cơ sở và quản lý môi trường cộng đồng.

Các báo cáo của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính cho thấy, hiệu quả chi tiêu công có xu hướng cải thiện rõ rệt khi các cải cách này được triển khai đồng bộ.

Giảm chi phí hành chính trung gian: thông qua sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh gọn đầu mối và ứng dụng công nghệ thông tin, nhiều địa phương cắt giảm được khoảng 10 – 15% chi phí hành chính thường xuyên, đặc biệt ở các lĩnh vực quản lý đất đai, xây dựng và đầu tư công. Phần chi phí tiết kiệm được tái phân bổ cho đầu tư hạ tầng cơ sở hoặc cải thiện thu nhập cho công chức xã.

Tăng tốc độ giải ngân và sử dụng vốn đầu tư: tại các địa phương này, tỷ lệ giải ngân vốn đầu tư công năm 2024 đạt khoảng 92 – 95% kế hoạch, cao hơn trung bình cả nước khoảng 8 – 10 điểm phần trăm. Việc tăng tính chủ động cho cấp cơ sở trong lập kế hoạch và giám sát các dự án quy mô nhỏ giúp rút ngắn thời gian triển khai⁸.

Các địa phương đi đầu về phân cấp, ủy quyền và cải cách hành chính đều đạt tỷ lệ chi đầu tư phát triển cao hơn và chỉ số cải cách hành chính (PAR Index) vượt trung bình quốc gia. Điều này phản ánh mối tương quan tích cực giữa mức độ phân cấp, ủy quyền hiệu quả chi tiêu công và cải thiện năng lực quản trị địa phương, đồng thời gợi mở tiềm năng khi mô hình chính quyền địa phương hai cấp được triển khai đồng bộ trong giai đoạn 2025 – 2030.

Bên cạnh đó, các địa phương áp dụng hệ thống ngân sách điện tử và công khai chi tiêu của xã trên Cổng thông tin điện tử cũng ghi nhận mức độ hài lòng của người dân tăng đáng kể. Theo chỉ số PAPI 2024, nhóm địa phương này có điểm thành phần “công khai, minh bạch ngân sách xã” cao hơn 0,2 – 0,3 điểm so với mức trung bình quốc gia. Khi quyền quyết định chi tiêu được chuyển nhiều hơn cho cấp cơ sở, việc lập kế hoạch đầu tư cơ sở hạ tầng được gắn sát với nhu cầu dân cư và điều kiện địa phương hơn, tránh tình trạng dàn trải hoặc “xin – cho” qua nhiều cấp trung gian.

Những kết quả này khẳng định, phân cấp và ủy quyền hợp lý có tác động tích cực đến hiệu quả chi tiêu công nếu đi kèm với cơ chế giám sát và minh bạch hóa phù hợp. Tuy vậy, hiệu quả chi tiêu công trong giai đoạn chuyển đổi vẫn đối diện nhiều rào cản, như: phân cấp, ủy quyền tài khóa chưa gắn chặt với đánh giá kết quả; năng lực tài chính và quản trị ở các xã miền núi, nông thôn, hải đảo còn hạn chế; hệ thống dữ liệu giám sát chi tiêu chưa đồng bộ và nguy cơ gia tăng chi thường xuyên tại một số địa phương. Một số xã có tỷ trọng chi thường xuyên trên 65%, vượt ngưỡng khuyến nghị của Chính phủ.

Nhìn chung, mô hình chính quyền địa phương hai cấp mang lại tín hiệu tích cực nhưng chưa bền vững. Để nâng cao hiệu quả chi tiêu công, cần thúc đẩy giao quyền theo kết quả, số hóa quản lý tài chính công tại cấp xã và tăng cường cơ chế giám sát – phản hồi xã hội nhằm bảo đảm minh bạch và trách nhiệm giải trình.

3.3. Những vấn đề đặt ra trong phân cấp, ủy quyền và hiệu quả chi tiêu công trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Mặc dù việc chuẩn bị và triển khai ban đầu mô hình chính quyền địa phương hai cấp đã đem lại một số kết quả tích cực trong cải cách bộ máy và đổi mới quản lý ngân sách, thực tiễn vận hành cũng cho thấy, nhiều vấn đề cần được xử lý để bảo đảm hiệu quả chi tiêu công.

Một là, tồn tại khoảng cách giữa phân cấp, ủy quyền và năng lực thực thi. Dù khung pháp lý về phân cấp và ủy quyền khá đầy đủ, năng lực cán bộ cấp xã, đặc biệt trong quản lý đất đai, đầu tư và tài chính công, chưa tương xứng, dẫn đến tình trạng “quyền có nhưng lực không đủ”, làm giảm hiệu quả sử dụng ngân sách.

Hai là, phân cấp tài khóa chưa gắn với trách nhiệm giải trình và kết quả đầu ra. Nhiều địa phương vẫn quản lý ngân sách theo cơ chế đầu vào, đánh giá hiệu quả dựa chủ yếu vào giải ngân, chưa phản ánh tác động kinh tế – xã hội của chi tiêu.

Ba là, ủy quyền còn hạn chế và cơ chế giám sát chưa hiệu quả. Một số sở, ngành e ngại rủi ro pháp lý nên ủy quyền ít, trong khi cấp xã thiếu kênh phản hồi độc lập; kiểm tra, thanh tra vẫn nặng về thủ tục.

Bốn là, sự chênh lệch năng lực và điều kiện tài chính giữa các vùng làm giảm tính đồng đều của hiệu quả chi tiêu công. Các xã miền núi, hải đảo, biên giới thiếu nguồn thu, phụ thuộc vào ngân sách tỉnh, khó phát huy tự chủ.

Năm là, minh bạch và giám sát ngân sách còn yếu; dữ liệu tài chính chưa liên thông, thiếu bộ chỉ số chuẩn đánh giá chi tiêu công cấp xã và sự tham gia giám sát của người dân còn hạn chế.

Nhìn chung, thách thức chính không phải ở việc “có phân cấp, ủy quyền hay không” mà ở mức độ phân cấp, ủy quyền có thực chất và gắn với trách nhiệm, nguồn lực hay không. Việc hoàn thiện thể chế cần đi đôi với nâng cao năng lực quản trị, minh bạch hóa và tăng cường giám sát để bảo đảm mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả.

4. Một số giải pháp

Để mô hình chính quyền địa phương hai cấp vận hành hiệu quả, cần triển khai đồng bộ các giải pháp nhằm bảo đảm phân cấp thực chất, ủy quyền linh hoạt và chi tiêu công minh bạch, có trách nhiệm.

Thứ nhất, cần hoàn thiện khung thể chế về phân cấp, ủy quyền và quản lý ngân sách. Việc phân định thẩm quyền giữa tỉnh và xã phải rõ ràng, kèm theo danh mục nhiệm vụ được

phân cấp ổn định và nhiệm vụ được ủy quyền linh hoạt. Song song, cần quy định cụ thể trách nhiệm của bên giao và bên nhận ủy quyền gắn với cơ chế kiểm soát, báo cáo và chế tài đủ mạnh. Hệ thống pháp luật về ngân sách cũng cần được điều chỉnh theo hướng tăng quyền tài khóa cho cấp xã, đồng thời chuẩn hóa quy trình lập – phê duyệt – giám sát ngân sách theo hướng số hóa và minh bạch.

Thứ hai, nâng cao năng lực quản trị tài chính công ở cấp xã thông qua đào tạo chuyên sâu về ngân sách, đầu tư công và pháp luật; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có chuẩn năng lực gắn với vị trí việc làm. Việc triển khai nền tảng ngân sách điện tử xã, kết nối với Kho bạc và Sở Tài chính là điều kiện thiết yếu để giảm sai sót, nâng cao tính công khai và giám sát nội bộ.

Thứ ba, cơ chế chỉ tiêu công cần chuyển từ tư duy “phân bổ – giải ngân” sang tư duy “kết quả – tác động”. Các khoản chi nên được gắn với chỉ tiêu đầu ra định lượng, đồng thời thí điểm khoán chi và cho phép xã giữ lại phần tiết kiệm để tái đầu tư. Minh bạch hóa quy trình ngân sách (công khai dự toán, quyết toán, niêm yết tại xã và trên cổng thông tin) là điều kiện để người dân, Mặt trận Tổ quốc và Hội đồng nhân dân tham gia giám sát cộng đồng.

Thứ tư, cần tăng cường kiểm toán nội bộ, nâng cao vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân và thiết lập cơ chế đánh giá độc lập về hiệu quả chi tiêu công. Ứng dụng phân tích dữ liệu lớn trong giám sát chi tiêu giúp phát hiện sai phạm và lãng phí.

Cần ban hành bộ tiêu chí quốc gia về phân cấp, ủy quyền và hiệu quả chi tiêu công, địa phương cần rà soát thủ tục, tinh gọn quy trình và tập trung ngân sách cho nhiệm vụ thiết yếu. Việc gắn quyền hạn với trách nhiệm và minh bạch hóa toàn bộ quy trình ngân sách sẽ là chìa khóa để mô hình chính quyền địa phương hai cấp đạt hiệu quả thực chất.

5. Kết luận

Cải cách tổ chức bộ máy và quản lý tài chính công theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp là bước chuyển quan trọng trong tiến trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Việc rút gọn cấp hành chính trung gian không chỉ nhằm tinh giản bộ máy mà còn để tăng tính tự chủ của cơ sở, rút ngắn quá trình ra quyết định và nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực công.

Thực tiễn phân cấp và ủy quyền thời gian qua đã tạo ra nhiều cải thiện về thủ tục hành chính, tính minh bạch và tốc độ xử lý công việc. Tuy vậy, hiệu quả chi tiêu công vẫn chịu tác động bởi năng lực cán bộ, công chức chưa đồng đều, phân cấp tài khóa còn thiên về hình thức và cơ chế giám sát chưa theo kịp yêu cầu mới. Đây là những thách thức lớn khi mô hình chính quyền địa phương đi vào hoạt động. Để vận hành mô hình chính quyền địa

phương hai cấp hiệu quả, yêu cầu trọng tâm là chuyển từ “phân quyền trên giấy” sang “phân quyền thực chất”, trong đó quyền hạn đi đôi với nguồn lực, năng lực và trách nhiệm giải trình. Hoàn thiện khung pháp lý, đổi mới quản trị tài chính công theo hướng minh bạch và dựa trên kết quả, cùng với giám sát độc lập, sẽ là nền tảng bảo đảm hiệu quả chi tiêu công. Như vậy, cải cách phân cấp và ủy quyền không chỉ là thay đổi về cấu trúc, mà là sự chuyển đổi tư duy quản trị, hướng tới một nền hành chính phục vụ, minh bạch và phát triển bền vững trong giai đoạn mới.

Chú thích:

1. Quốc hội (2025). Luật số 72/2025/QH15, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2025.
2. Musgrave, R. A (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
3. Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
4. Bardhan, P. (2002). *Decentralization of Governance and Development*. Journal of Economic Perspectives, 16(4), 185-205.
5. Faguet, J.-P. (2014). *Decentralization and Governance*. World Development, 53, 2–13.
6. Bộ Nội vụ (2024). *Báo cáo cải cách hành chính và đánh giá chỉ số PAR Index*. Hà Nội.
7. World Bank (2023). *Vietnam Fiscal Decentralization and Public Expenditure Efficiency Report*. Washington, D.C.
8. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2024). *Báo cáo tình hình giải ngân vốn đầu tư công và triển khai nhiệm vụ năm 2024*. Hà Nội.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Tài chính (2024). *Báo cáo điều hành ngân sách nhà nước và phân cấp tài khóa*. Hà Nội.
2. Bộ Tư pháp (2011). *Thông tư số 16/2011/TT-BTP ngày 28/9/2011 về phân cấp, ủy quyền trong quản lý tài chính, tài sản công*.
3. Chính phủ (2023). *Nghị định số 33/2023/NĐ-CP ngày 10/6/2023 về phân cấp quản lý tổ chức bộ máy, biên chế và cán bộ, công chức, viên chức*.
4. Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách Nhà nước* năm 2015.
5. Viện Khoa học Xã hội và Quản lý nhà nước (2024). *Nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện chính sách phân cấp – phân quyền đối với chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay*. ISOS, Hà Nội.
6. *Đánh giá chỉ tiêu công hỗ trợ quản lý hiệu quả ngân sách nhà nước*.
<https://tapchikinhhtetaichinh.vn/danh-gia-chi-tieu-cong-ho-tro-quan-ly-hieu-qua-ngan-sach-nha-nuoc-35834.html&link=1>
7. *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp, phân quyền trong bộ máy nhà nước ở*

Việt Nam hiện nay. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2024/06/04/mot-so-van-de-ly-luan-va-thuc-tien-ve-phan-cap-phan-quyen-trong-bo-may-nha-nuoc-o-viet-nam-hien-nay/>

8. Oates, W. E. (1999). *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.

9. World Bank (2017). *Vietnam Public Expenditure Review: Strengthening Fiscal Decentralization and Public Financial Management*. Washington, D.C.