

Giải pháp vận hành tổ chức chính quyền địa phương 02 cấp tại Việt Nam hiện nay

Ngày đăng: 25/01/2026 09:51

TS Nguyễn Văn Phong

Trường Đại học Thủ đô Hà Nội

Tóm tắt: Thực hiện các nghị quyết của Đảng, kết luận của Bộ Chính trị và Ban Bí thư về tinh gọn tổ chức bộ máy, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp đã được triển khai đồng bộ và chính thức vận hành từ ngày 01/7/2025. Bài viết phân tích những kết quả bước đầu trong tổ chức, vận hành mô hình này, đồng thời chỉ ra những khó khăn, bất cập phát sinh trong thực tiễn. Trên cơ sở đó, đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ cấu tổ chức, phân định rõ thẩm quyền, nâng cao năng lực đội ngũ và tăng cường phối hợp liên thông, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong giai đoạn mới.

Từ khóa: *Chính quyền địa phương 02 cấp; Đảng, Nhà nước; tổ chức bộ máy hành chính; vận hành.*

Abstract: *In implementing the Party's resolutions and the conclusions of the Politburo and the Secretariat on streamlining the organizational apparatus, the two-tier local government model has been synchronously deployed and officially put into operation since July 1, 2025. This article analyzes the initial results in organizing and operating this model, while also identifying difficulties and shortcomings that have arisen in practice. On that basis, it proposes several solutions to further improve the organizational structure, clearly define authorities and responsibilities, enhance the capacity of personnel, and strengthen inter-agency coordination, thereby contributing to improving the effectiveness and efficiency of local government operations in the new period.*

Keywords: *Two-tier local government; Party and State; administrative organizational apparatus; operation.*



Tổ chức và vận hành chính quyền địa phương là nội dung trọng tâm của cải cách nền hành chính nhà nước, tác động trực tiếp đến hiệu lực quản lý, hiệu quả điều hành và chất lượng phục vụ nhân dân. Trước yêu cầu phát triển mới của đất nước, việc tiếp tục đổi mới mô hình chính quyền địa phương theo hướng tinh gọn, rõ trách nhiệm, vận hành thông suốt là đòi hỏi tất yếu. Thực tiễn triển khai mô hình chính quyền địa phương 02 cấp không chỉ là sự điều chỉnh về tổ chức bộ máy mà còn đặt ra những vấn đề mới về phân định thẩm quyền, phối hợp liên thông, bảo đảm nguồn lực, nâng cao năng lực đội ngũ và tăng cường cơ chế kiểm tra, giám sát. Vì vậy, cần có cách tiếp cận nghiên cứu bài bản, gắn lý luận với thực tiễn, nhằm kịp thời nhận diện, tháo gỡ những khó khăn, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị địa phương, đáp ứng tốt hơn yêu cầu phát triển và phục vụ nhân dân trong giai đoạn hiện nay.

1. Kết quả tinh gọn tổ chức bộ máy chính quyền địa phương trong thời gian vừa qua

Trong những năm vừa qua, nhằm tạo cơ sở chính trị, pháp lý cho việc tinh gọn tổ chức bộ máy trong toàn bộ hệ thống chính trị nói chung và trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nói riêng, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản mang tính định hướng quan trọng như: Hiến pháp sửa đổi năm 2025 có hiệu lực kể từ ngày 16/6/2025; Luật Tổ chức chính quyền địa phương sửa đổi năm 2025, có hiệu lực kể từ ngày 16/6/2025... Trong

số đó, việc tổng kết Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 nổi lên như một định hướng chiến lược toàn diện nhất về tái cấu trúc hệ thống chính trị, với mục tiêu then chốt là tổ chức lại bộ máy theo nguyên tắc tinh gọn, rõ chức năng, tránh chồng chéo, giảm tầng nấc trung gian và nâng cao hiệu quả hoạt động⁽¹⁾.

Các Nghị quyết của Trung ương như: Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII; Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Kết luận số 137-KL/TW ngày 25/4/2025 của Bộ Chính trị; Nghị quyết số 202/2025/QH15 của Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh... với mục tiêu xây dựng bộ máy hành chính nhà nước nói chung, mô hình chính quyền địa phương 02 cấp nói riêng theo hướng tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, gần dân và phục vụ Nhân dân tốt hơn; lấy người dân làm trung tâm, chuyển đổi số làm nền tảng.

Theo đó, công tác sắp xếp tổ chức bộ máy các bộ, ngành Trung ương đạt nhiều kết quả tích cực, hoàn thiện mô hình tổ chức bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực. Cụ thể, Chính phủ hiện có 14 bộ và 3 cơ quan ngang bộ (giảm 05 cơ quan) và 05 cơ quan thuộc Chính phủ (giảm 03 cơ quan). Tổng cộng đã giảm hơn 22.000 biên chế tại các bộ, ngành⁽²⁾. Việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã cũng đạt được những con số ấn tượng. Tổng số đơn vị hành chính cấp tỉnh giảm từ 63 xuống còn 34 (gồm 28 tỉnh và 06 thành phố trực thuộc trung ương), kết thúc hoạt động 696 đơn vị hành chính cấp huyện. Mô hình chính quyền địa phương chuyển đổi từ 03 cấp thành 02 cấp, giảm từ 10.035 đơn vị hành chính cấp xã còn 3.321 đơn vị kể từ ngày 01/7/2025. Các địa phương cũng đã giảm 710 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (giảm hơn 60%) và 8.289 cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện (giảm 100%)⁽³⁾.

Việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ 03 cấp sang 02 cấp (cấp tỉnh và cấp cơ sở) dẫn tới sự thay đổi căn bản về quy mô tổ chức, phân bổ công việc và yêu cầu năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Trong bối cảnh đó, điều kiện đảm bảo về mặt nhân sự trở thành yếu tố then chốt quyết định hiệu lực, hiệu quả của mô hình vận hành mới. Các nhóm điều kiện chủ yếu bao gồm: (1) quy mô và cơ cấu biên chế; (2) hệ thống vị trí việc làm và tiêu chuẩn chức danh; (3) chính sách xử lý cán bộ dôi dư; (4) đào tạo, bồi dưỡng năng lực; (5) cơ chế tuyển dụng, đánh giá và chính sách khuyến khích, tạo động lực.

Công tác tinh giản biên chế đạt kết quả tích cực: giai đoạn 2022 - 2026, biên chế công chức giảm trên 5%, biên chế sự nghiệp hưởng lương từ ngân sách giảm trên 15%. Đến nay, đã có trên 146,8 nghìn người có quyết định nghỉ việc hưởng chế độ, chính sách theo Nghị định số 178/2024/NĐ-CP và Nghị định số 67/2025/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 178/2024/NĐ-CP về chính sách, chế độ đối với cán bộ, công chức, viên

chức, người lao động và lực lượng vũ trang trong thực hiện sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị⁽⁴⁾.

Về chi trả chế độ cho cán bộ, công chức, viên chức dôi dư sau sắp xếp, báo cáo của Bộ Tài chính cho biết, tính đến ngày 14/10/2025, tổng kinh phí đã chi trả là 170.064,4 tỷ đồng cho 144.263 đối tượng. Khối cơ quan trung ương chi 73.020,4 tỷ đồng cho 46.793 người (bao gồm 70.769,4 tỷ đồng chi qua Kho bạc nhà nước và 2.251 tỷ đồng từ nguồn tự đảm bảo); các địa phương chi 97.044 tỷ đồng cho 97.470 đối tượng⁽⁵⁾.

Hệ thống pháp luật và chính sách quốc gia về chuyển đổi số trong giai đoạn 2020 - 2025 đã tạo ra nền tảng pháp lý toàn diện, đóng vai trò định hướng, bắt buộc và thúc đẩy việc xây dựng hạ tầng công nghệ thông tin nhằm vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp từ ngày 01/7/2025. Các văn bản này không chỉ quy định trách nhiệm của các cấp chính quyền, mà còn xác lập tiêu chuẩn kỹ thuật, cơ chế quản lý dữ liệu, phương thức cung cấp dịch vụ công và yêu cầu bảo đảm an toàn thông tin.

Việc Đảng và Nhà nước ta chỉ đạo triển khai đồng bộ, quyết liệt các giải pháp hoàn thiện thể chế và sắp xếp tổ chức bộ máy đã tạo bước chuyển căn bản trong mô hình quản trị quốc gia và vận hành chính quyền địa phương. Việc chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ 03 cấp sang 02 cấp đánh dấu bước đổi mới quan trọng, hướng tới tổ chức bộ máy tinh gọn, vận hành linh hoạt và phục vụ người dân tốt hơn, khẳng định quyết tâm đổi mới của Đảng, Nhà nước, Chính phủ trong xây dựng nền hành chính chuyên nghiệp, hiệu quả, hướng tới mục tiêu quản trị hiện đại và phát triển bền vững.

2. Một số khó khăn của việc vận hành chính quyền địa phương 02 cấp trong thời gian qua

Bên cạnh những kết quả bước đầu đạt được, quá trình vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp trong thực tiễn cũng bộc lộ không ít khó khăn, vướng mắc. Đây là những vấn đề phát sinh mang tính tất yếu trong giai đoạn chuyển đổi mô hình tổ chức và phương thức quản trị, khi hệ thống chính quyền địa phương phải đồng thời thích ứng với yêu cầu tinh gọn tổ chức bộ máy, tăng cường phân cấp, phân quyền và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Việc nhận diện đầy đủ và phân tích có hệ thống các khó khăn này không chỉ giúp đánh giá khách quan thực trạng vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp, mà còn là cơ sở khoa học quan trọng cho việc hoàn thiện thể chế, điều chỉnh tổ chức bộ máy và đề xuất các giải pháp phù hợp trong thời gian tới, cụ thể:

Một là, việc sắp xếp, bố trí cán bộ theo mô hình mới diễn ra trong thời gian ngắn, trong khi yêu cầu về năng lực và vị trí việc làm tăng cao, khiến một bộ phận cán bộ chưa thực sự phù hợp. Khối lượng và tính chất công việc tại cấp trực tiếp thực thi gia tăng nhưng biên chế,

cơ cấu nhân sự chưa được điều chỉnh tương xứng. Bên cạnh đó, năng lực quản lý tổng hợp, liên ngành của đội ngũ cán bộ còn hạn chế, nhất là trong các lĩnh vực chuyên sâu. Tâm lý e ngại thay đổi và công tác đào tạo, bồi dưỡng chưa theo kịp yêu cầu cũng ảnh hưởng đến hiệu quả vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp.

Hai là, việc thực hiện phân cấp, phân quyền và phân định thẩm quyền trong mô hình chính quyền địa phương 02 cấp vẫn còn phát sinh nhiều vướng mắc. Một số lĩnh vực quản lý nhà nước chưa được quy định rõ ràng về phạm vi và trách nhiệm của từng cấp, dẫn đến lúng túng trong tổ chức thực hiện. Trong thực tiễn, vẫn tồn tại tình trạng chùng chéo hoặc đùn đẩy trách nhiệm giữa các cơ quan, đơn vị. Phân quyền ở một số lĩnh vực chưa gắn chặt với điều kiện bảo đảm thực thi, nhất là về nguồn lực và năng lực cán bộ. Điều này ảnh hưởng nhất định đến hiệu lực, hiệu quả quản lý và điều hành ở địa phương.

Ba là, hạ tầng công nghệ thông tin phục vụ giải quyết thủ tục hành chính ở nhiều địa phương chưa được đầu tư đồng bộ. Các hệ thống phần mềm, cơ sở dữ liệu còn thiếu tính liên thông, kết nối, dẫn đến việc chia sẻ và khai thác thông tin chưa hiệu quả. Tại một số địa bàn có quy mô dân cư lớn, tình trạng quá tải hệ thống và gián đoạn kỹ thuật vẫn xảy ra, tạo ra các “điểm nghẽn” trong tiếp nhận và xử lý hồ sơ. Điều này ảnh hưởng đến tiến độ giải quyết thủ tục hành chính và chất lượng cung ứng dịch vụ công.

Bốn là, trong quá trình vận hành chính quyền địa phương 02 cấp là sự gia tăng đáng kể khối lượng và áp lực công việc đối với đội ngũ cán bộ, công chức, đặc biệt ở cấp trực tiếp giải quyết công việc. Trong khi đó, chế độ, chính sách đãi ngộ và tiền lương chưa được điều chỉnh kịp thời, chưa tương xứng với yêu cầu và trách nhiệm được giao. Điều này ảnh hưởng đến tâm lý, động lực làm việc và khả năng thu hút, giữ chân cán bộ có năng lực. Về lâu dài, nếu không có giải pháp phù hợp, tình trạng này có thể tác động tiêu cực đến hiệu quả hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương.

Năm là, công tác khuyến nông, chuyển giao tiến bộ kỹ thuật và hỗ trợ sản xuất ở một số địa phương chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, hiệu quả triển khai còn chưa đồng đều. Bên cạnh đó, việc giải quyết thủ tục hành chính về đất đai ở cấp cơ sở còn gặp khó khăn do quy trình phức tạp, năng lực chuyên môn của cán bộ chưa đồng đều và sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan chưa thật sự chặt chẽ. Những hạn chế này ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả quản lý nhà nước và quyền, lợi ích hợp pháp của người dân.

3. Giải pháp vận hành hiệu quả chính quyền địa phương 02 cấp trong thời gian tới

Một là, hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách, đặc biệt là các quy định về tổ chức bộ máy, biên chế, tiêu chuẩn đơn vị hành chính và cơ chế phân loại. Trọng tâm là tiếp tục rà soát, sửa đổi và bổ sung các quy định pháp luật liên quan đến tổ chức bộ máy, quản lý biên chế

và tiêu chuẩn đơn vị hành chính theo hướng đồng bộ, thống nhất và phù hợp với mô hình chính quyền địa phương 02 cấp. Đồng thời, hoàn thiện cơ chế phân loại đơn vị hành chính gắn với quy mô dân số, điều kiện kinh tế - xã hội và yêu cầu quản lý, làm cơ sở cho việc phân cấp, phân quyền và bố trí nguồn lực hợp lý.

Hai là, đổi mới tư duy và phương thức làm việc của đội ngũ cán bộ, công chức cấp cơ sở nhằm đáp ứng yêu cầu vận hành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp. Theo đó, cần chuyển mạnh từ tư duy hành chính thuần túy sang tư duy phục vụ, lấy người dân và doanh nghiệp làm trung tâm của hoạt động quản lý nhà nước. Đồng thời, nâng cao tinh thần chủ động, trách nhiệm cá nhân, khả năng phối hợp và thích ứng với môi trường làm việc số. Việc thay đổi tư duy làm việc cần được gắn chặt với đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá kết quả thực thi nhiệm vụ và trách nhiệm của người đứng đầu.

Ba là, cần tiếp tục đẩy mạnh thực hiện phân cấp, phân quyền gắn với phân định rõ thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Chính phủ đã ban hành 30 Nghị định và 66 Thông tư của các bộ, ngành nhằm cụ thể hóa nội dung phân cấp, phân quyền trong nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước. Qua quá trình rà soát, tổng hợp để báo cáo cấp có thẩm quyền, hiện vẫn còn gần 900 nhiệm vụ cần tiếp tục phân định, giao thẩm quyền cho cấp xã. Do đó, cần sớm hoàn thiện việc xác định rõ chủ thể, phạm vi và trách nhiệm thực thi của từng cấp, đồng thời bảo đảm các điều kiện về nguồn lực và cơ chế kiểm soát, nhằm phát huy tính chủ động, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý ở cơ sở.

Bốn là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hạ tầng công nghệ thông tin và đẩy mạnh chuyển đổi số. Theo đó, ưu tiên đầu tư đồng bộ, hiện đại hóa hạ tầng kỹ thuật, bảo đảm các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu chuyên ngành được kết nối, liên thông và chia sẻ thống nhất giữa các cấp chính quyền. Đồng thời, tiếp tục hoàn thiện các nền tảng số phục vụ giải quyết thủ tục hành chính, nâng cao chất lượng dịch vụ công trực tuyến và khả năng giám sát, điều hành. Cùng với đó, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng số cho đội ngũ cán bộ, công chức nhằm khai thác hiệu quả các hệ thống công nghệ, đáp ứng yêu cầu quản trị địa phương trong bối cảnh chuyển đổi số.

Năm là, cần có chế độ, chính sách thỏa đáng đối với đội ngũ cán bộ, công chức trong quá trình vận hành chính quyền địa phương 02 cấp trong bối cảnh hiện nay. Theo đó, tiếp tục rà soát, hoàn thiện các chính sách về tiền lương, phụ cấp, điều kiện làm việc và chế độ đãi ngộ phù hợp với vị trí việc làm, khối lượng và mức độ trách nhiệm được giao. Đồng thời, có cơ chế khuyến khích, động viên kịp thời đối với cán bộ, công chức hoàn thành tốt nhiệm vụ, nhất là ở cấp cơ sở. Việc bảo đảm chế độ, chính sách thỏa đáng là yếu tố quan trọng nhằm ổn định đội ngũ, nâng cao động lực làm việc và hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương 02 cấp.

Sáu là, đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính gắn liền với chuyển đổi số nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả vận hành chính quyền địa phương 02 cấp. Theo đó, tập trung rà soát, đơn giản hóa quy trình, thủ tục hành chính; tăng cường cung cấp dịch vụ công trực tuyến toàn trình, bảo đảm thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp. Đồng thời, đầu tư đồng bộ hạ tầng công nghệ thông tin, hoàn thiện các nền tảng số, cơ sở dữ liệu dùng chung và bảo đảm kết nối, liên thông giữa các cấp chính quyền. Việc đẩy mạnh chuyển đổi số cần gắn với nâng cao năng lực số của đội ngũ cán bộ, công chức và tăng cường công khai, minh bạch trong giải quyết thủ tục hành chính.

Việc triển khai mô hình chính quyền địa phương 02 cấp góp phần tinh gọn tổ chức bộ máy và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở địa phương. Thực tiễn vận hành bước đầu đạt nhiều kết quả tích cực nhưng cũng bộc lộ không ít khó khăn, vướng mắc trong tổ chức thực hiện. Những hạn chế này đòi hỏi phải tiếp tục hoàn thiện thể chế, tổ chức bộ máy và các điều kiện bảo đảm thực thi. Việc triển khai đồng bộ các giải pháp là yếu tố quyết định để mô hình chính quyền địa phương 02 cấp phát huy hiệu lực, hiệu quả. Đây cũng là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng nền hành chính hiện đại, phục vụ người dân và phát triển bền vững./.

Ghi chú:

(1) Ban Chấp hành Trung ương, *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu khóa XII “một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”.*

(2), (3), (4) *Bộ máy tinh gọn: Công chức giảm 5%, biên chế sự nghiệp giảm 15%*, trang thông tin điện tử Dân trí, ngày đăng 03/12/2025, <https://dantri.com.vn/thoi-su/bo-may-tinh-gon-cong-chuc-giam-5-bien-che-su-nghiep-giam-15-20251203085413226.htm>.

(5) *Triển khai chính quyền địa phương 02 cấp: Hoàn tất nhiều đầu việc quan trọng, tiếp tục tháo gỡ khó khăn*, trang thông tin của cơ quan tài chính, Thời báo tài chính, ngày đăng 27/10/2025, <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/trien-khai-chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-hoan-tat-nhieu-dau-viec-quan-trong-tiep-tuc-thao-go-kho-khan-185771-185771.html>