

Phân cấp, phân quyền và hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số ở cấp xã ở Việt Nam

Truong Thi My Ngoc

Stronglife Group Joint Stock Company

Tóm lược: Bài viết phân tích quan hệ giữa phân cấp, phân quyền và hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số ở cấp xã sau khi Việt Nam vận hành chính quyền địa phương hai cấp. Tích hợp các lý thuyết phân cấp, người ủy quyền - người thừa hành và quản trị trong thời đại số, bài viết đề xuất khung phân tích Quyền - Lực - Dữ liệu - Trách nhiệm, coi hiệu quả là mức độ tương thích giữa thẩm quyền được giao với nguồn lực, dữ liệu và trách nhiệm giải trình. Từ phân tích văn bản và số liệu chính thức giai đoạn 2021-2026, kết quả cho thấy: (i) Việt Nam đã tạo đột phá thể chế khi chuyển giao 1.164 nhiệm vụ của cấp huyện cho cấp xã và đưa phần lớn hồ sơ thủ tục hành chính lên môi trường số; (ii) việc giao quyền đi trước đáng kể so với bảo đảm nguồn lực, dữ liệu và nhân lực, thể hiện qua tỷ lệ giải ngân vốn chuyển đổi số mới đạt hơn 12,2%; (iii) số hóa đồng thời tập trung hóa nền tảng và phân tán trách nhiệm thực thi, tạo ra độ vênh giữa trách nhiệm và công cụ của cấp xã. Bài viết đề xuất năm nhóm giải pháp theo nguyên tắc phân cấp có điều kiện, tập trung nền tảng - phân cấp nghiệp vụ, đánh giá bằng sản phẩm, kèm bộ chỉ số đo lường.

Từ khóa: phân cấp; phân quyền; chuyển đổi số; chính quyền cấp xã; hiệu quả quản lý nhà nước; chính quyền địa phương hai cấp.

Abstract: This paper analyses the relationship between decentralization, devolution of authority and the effectiveness of state management of digital transformation at the commune level in Viet Nam, following the introduction of the two-tier local government model. Integrating decentralization theory, principal-agent theory and digital-era governance, the paper proposes an Authority - Capacity - Data - Accountability framework, which treats effectiveness as the outcome of the fit between delegated authority and the resources, data and accountability mechanisms available to communes. Drawing on document analysis and official data for 2021-2026, the study finds that (i) Viet Nam has achieved an institutional breakthrough by transferring 1,164 former district-level tasks to communes and moving most administrative procedure files to digital channels; (ii) the devolution of authority has substantially outpaced the provision of resources, data and human capital, as reflected in a digital-transformation capital disbursement rate of just over 12.2%; and (iii) digitalization has simultaneously centralized platforms and dispersed implementation responsibility, creating a mismatch between the accountability and the instruments of commune governments. The paper proposes five groups of policy measures based on conditional decentralization, centralized platforms - decentralized operations and output-based evaluation, together with a performance indicator set.

Keywords: decentralization; devolution; digital transformation; commune-level government; public management effectiveness; two-tier local government.

1. Đặt vấn đề

Chuyển đổi số trong khu vực công không chỉ là quá trình đưa công nghệ vào bộ máy hành chính mà là sự tái cấu trúc phương thức tổ chức quyền lực, cung ứng dịch vụ và tương tác giữa nhà nước với người dân. Ở Việt Nam, Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024

của Bộ Chính trị xác định phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia là đột phá quan trọng hàng đầu; đặt mục tiêu đến năm 2030 Việt Nam thuộc nhóm 50 nước đứng đầu thế giới về chỉ số phát triển Chính phủ điện tử, tỷ lệ sử dụng dịch vụ công trực tuyến (DVCTT) của người dân và doanh nghiệp đạt trên 80% và bố trí ít nhất 3% tổng chi ngân sách hằng năm cho lĩnh vực này (Bộ Chính trị, 2024). Gần như đồng thời, Việt Nam tiến hành cuộc sắp xếp bộ máy chính quyền địa phương có quy mô chưa có tiền lệ (Nguyễn Trang, 2026b): Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 bỏ cấp huyện, tổ chức chính quyền địa phương hai cấp gồm cấp tỉnh và cấp xã từ ngày 01/7/2025 (Quốc hội, 2025b); số đơn vị hành chính cấp xã giảm từ 10.035 xuống 3.321, tương ứng mức giảm 66,91%. Sự giao thoa giữa hai tiến trình trên đặt cấp xã vào một vị thế mới. Cấp xã vừa là chủ thể tiếp nhận khối lượng lớn nhiệm vụ, quyền hạn được chuyển giao từ cấp huyện trước đây, vừa là điểm tiếp xúc số chủ yếu giữa nhà nước và người dân: trong gần bốn tháng đầu vận hành mô hình mới, khoảng 9,1 triệu trong tổng số 12,1 triệu hồ sơ thủ tục hành chính (TTHC) trực tuyến được tiếp nhận ở cấp xã (Chu Thanh Vân, 2025). Tuy nhiên, sau hơn một năm vận hành, Ban Chỉ đạo Trung ương về phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số đã chỉ ra ba nghịch lý lớn: nguồn lực cho chuyển đổi số còn hạn chế nhưng tỷ lệ giải ngân mới đạt hơn 12,2% trong khi nhiều nơi, nhất là cấp xã, còn thiếu thiết bị đầu cuối và hạ tầng kỹ thuật; đầu tư nhiều hệ thống nhưng mức độ liên thông, chia sẻ dữ liệu chưa tương xứng; quyết tâm chính trị rất lớn nhưng kết quả ở nhiều nơi còn hình thức (CQTT BCĐTW, 2026). Các nghịch lý này đặt ra một câu hỏi vừa có ý nghĩa lý luận vừa có ý nghĩa thực tiễn: phân cấp, phân quyền mạnh cho cấp xã có tự động dẫn tới hiệu quả quản lý nhà nước cao hơn về chuyển đổi số hay không, và nếu không thì những điều kiện nào quyết định hiệu quả đó?

Lý thuyết phân cấp tài khóa cổ điển cho rằng chính quyền gần dân có lợi thế thông tin để cung ứng dịch vụ phù hợp với nhu cầu địa phương (Oates, 1999), song các tổng quan thực nghiệm cho thấy tác động của phân cấp phụ thuộc chặt chẽ vào năng lực thể chế, cơ chế khuyến khích và trách nhiệm giải trình (Bardhan, 2002); bằng chứng từ Việt Nam còn cho thấy tái tập trung quyền lực, trong những điều kiện nhất định, lại cải thiện được một số dịch vụ công (Malesky và cộng sự, 2014). Các nghiên cứu trong nước sau năm 2025 chủ yếu tiếp cận từ góc độ pháp lý của phân quyền, phân cấp (Nguyễn Văn Đại và cộng sự, 2026; Trần Quyết Thắng & Hà Ngọc Anh, 2026), phân cấp tài khóa (Mai Đình Lâm & Mai Thị Kim Oanh, 2025) hoặc chính sách chuyển đổi số địa phương nói chung (Đào Minh Quân, 2026). Khoảng trống nghiên cứu nằm ở chỗ chưa có một khung phân tích tích hợp giải thích cơ chế qua đó phân cấp tác động tới hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số ở cấp cơ sở, khi dữ liệu và nền tảng số đã trở thành một loại nguồn lực quyền lực mới mà cách phân loại truyền thống về phân cấp chính trị, hành chính và tài khóa chưa bao quát.

Xuất phát từ khoảng trống đó, bài viết hướng tới trả lời ba câu hỏi nghiên cứu: (1) Thể chế phân cấp, phân quyền về chuyển đổi số đối với cấp xã đã được thiết kế và vận hành như thế nào trong giai đoạn 2021-2026? (2) Mức độ tương thích giữa thẩm quyền được giao với nguồn lực, dữ liệu và cơ chế trách nhiệm giải trình ở cấp xã hiện ra sao và ảnh hưởng thế nào đến hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số? (3) Cần những chính sách và giải pháp nào để nâng cao hiệu quả đó trong bối cảnh Luật Chuyển đổi số, Luật Trí tuệ nhân tạo và các cơ chế đặc thù mới có hiệu lực? Bài viết có ba đóng góp. Về lý luận, bài viết bổ sung chiều phân cấp dữ liệu và khái niệm độ vênh trình tự vào lý thuyết phân cấp, qua đó xây dựng khung phân tích Quyền - Lực - Dữ liệu - Trách nhiệm cùng bốn

mệnh đề có thể kiểm định. Về thực tiễn, bài viết cung cấp một đánh giá có hệ thống dựa trên số liệu chính thức cập nhật đến tháng 9/2026, bao quát cả giai đoạn trước và sau khi vận hành chính quyền địa phương hai cấp. Về chính sách, bài viết đề xuất các nhóm giải pháp có chủ thể, công cụ, thời hạn và bộ chỉ số đo lường cụ thể.

2. Cơ sở lý luận và tổng quan nghiên cứu

Trong nghiên cứu quốc tế, phân cấp được hiểu là quá trình chuyển giao thẩm quyền, trách nhiệm và nguồn lực từ chính quyền trung ương xuống các cấp chính quyền thấp hơn, gồm ba chiều cơ bản là phân cấp hành chính, phân cấp tài khóa và phân cấp chính trị. Mức độ phân cấp thay đổi từ giao nhiệm vụ thực thi đơn thuần tới trao quyền tự quyết và tự chịu trách nhiệm. Trong pháp luật Việt Nam hiện hành, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 phân định ba cơ chế là phân quyền, phân cấp và ủy quyền; theo đó, việc phân định thẩm quyền phải xác định rõ nội dung, phạm vi nhiệm vụ mà chính quyền địa phương được quyết định, tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm, bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo giữa các cấp; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được phân cấp, ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp xã với những điều kiện nhất định, và nội dung phân cấp, ủy quyền phải được công khai, minh bạch, gắn với trách nhiệm giải trình (Quốc hội, 2025b). Như vậy, phân quyền là trao thẩm quyền quyết định cùng trách nhiệm cuối cùng, còn phân cấp và ủy quyền là chuyển giao việc thực hiện nhiệm vụ của cấp trên kèm theo điều kiện, nguồn lực và cơ chế kiểm tra.

Quản lý nhà nước về chuyển đổi số ở cấp xã được hiểu là tổng thể hoạt động của chính quyền cấp xã nhằm tổ chức thực hiện chiến lược, kế hoạch chuyển đổi số trên địa bàn; quản lý đầu tư ứng dụng công nghệ số trong phạm vi thẩm quyền; cung cấp thông tin và dịch vụ công trên môi trường số; quản trị dữ liệu phát sinh và thúc đẩy xã hội số. Nội hàm này phù hợp với việc Nghị định số 132/2025/NĐ-CP giao Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin trong phạm vi quyền hạn và công khai, cung cấp thông tin trên môi trường mạng (Chính phủ, 2025), cũng như với yêu cầu mỗi địa phương xây dựng kế hoạch chuyển đổi số năm năm và hằng năm theo Nghị định số 224/2026/NĐ-CP (Chính phủ, 2026).

Hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số là khái niệm đa chiều. Tham chiếu khung chính phủ số của OECD (OECD, 2020) và phương pháp đánh giá của Liên Hợp Quốc (UN DESA, 2024a), bài viết xác định hiệu quả qua bốn chiều: *hiệu lực* (mức độ đạt mục tiêu, hoàn thành nhiệm vụ được giao); *hiệu suất* (tương quan giữa nguồn lực sử dụng và kết quả, thể hiện qua thời gian, chi phí tuân thủ và mức tái sử dụng dữ liệu); *chất lượng phục vụ* (mức độ hài lòng, tính thuận tiện); và *tính bao trùm* (mức độ thu hẹp khoảng cách số giữa các nhóm dân cư và vùng miền).

Các nghiên cứu quốc tế về chuyển đổi số ở cấp địa phương cho thấy khoảng cách đáng kể giữa kỳ vọng và thực tế. Kuhlmann và Heuberger (2023) ghi nhận tại các cơ quan dịch vụ công cấp cơ sở ở Đức mức độ triển khai còn hạn chế và nhiều tác động ngoài dự kiến, kể cả tác động tiêu cực đối với người lao động khu vực công và người dân. Liên Hợp Quốc chỉ ra khoảng cách dai dẳng giữa kết quả chính phủ điện tử cấp quốc gia và cấp địa phương (UN DESA, 2024a). OECD khuyến nghị phân cấp chỉ phát huy tác dụng khi nhiệm vụ tương xứng với nguồn lực, năng lực được tăng cường và cơ chế phối hợp đa cấp được thiết lập (OECD, 2019); Ngân hàng Thế giới nhấn mạnh lợi ích số chỉ hiện thực hóa khi

có các yếu tố hỗ trợ phi công nghệ như thể chế có trách nhiệm giải trình và kỹ năng (World Bank, 2016).

Ở Việt Nam, Malesky và cộng sự (2014) sử dụng phương pháp khác biệt kép cho thấy việc thí điểm bãi bỏ hội đồng nhân dân cấp huyện đã cải thiện một số chỉ báo hạ tầng và dịch vụ công, khẳng định quan hệ giữa phân cấp và hiệu quả mang tính điều kiện chứ không tuyến tính. Chuỗi khảo sát Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) ghi nhận quản trị điện tử có cải thiện nhưng vẫn tồn tại khoảng cách số theo giới, dân tộc, thành thị - nông thôn và giữa vùng miền núi với đồng bằng. Sau khi mô hình hai cấp vận hành, Nguyễn Văn Đại và cộng sự (2026) chỉ ra các bất cập về cơ sở pháp lý, nguồn lực thực hiện và kiểm soát quyền lực trong phân quyền, phân cấp; Trần Quyết Thắng và Hà Ngọc Anh (2026) dùng nguyên tắc hỗ trợ làm khung tham chiếu và rút kinh nghiệm từ Nhật Bản, Pháp, Đức; Mai Đình Lâm và Mai Thị Kim Oanh (2025) nhấn mạnh vai trò then chốt của phân cấp tài khóa đối với cấp xã; Đào Minh Quân (2026) đánh giá chính sách chuyển đổi số địa phương theo bốn trục thể chế, năng lực tổ chức và nhân lực, hạ tầng - dữ liệu và hiệu quả thực thi.

Tổng hợp các công trình trên cho thấy bốn khoảng trống. *Một là*, chiều dữ liệu và nền tảng số chưa được xem là một thành tố của phân cấp, dù trên thực tế quyền truy cập, khai thác và cập nhật dữ liệu quyết định khả năng thực thi thẩm quyền của cấp xã. *Hai là*, trình tự giữa việc giao thẩm quyền và việc bảo đảm các điều kiện đi kèm chưa được phân tích một cách hệ thống. *Ba là*, bằng chứng về giai đoạn một năm vận hành mô hình hai cấp và khung pháp lý mới về chuyển đổi số, trí tuệ nhân tạo chưa được cập nhật đầy đủ. *Bốn là*, chưa có bộ chỉ số đo lường hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số dành riêng cho cấp xã.

3. Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng thiết kế nghiên cứu chính sách định tính kết hợp phân tích định lượng mô tả dựa trên số liệu thứ cấp. Logic nghiên cứu vận hành theo hai chiều: chiều diễn dịch đi từ các lý thuyết nền tảng tới khung phân tích và bốn mệnh đề; chiều quy nạp đi từ bằng chứng thực tiễn tới đánh giá mức độ tương thích của từng trụ cột và khái quát thành các hàm ý chính sách. Nguồn dữ liệu bao gồm: các văn bản của Đảng, luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị định của Chính phủ, kế hoạch và thông báo kết luận của Ban Chỉ đạo Trung ương trong giai đoạn 2021-2026, được lựa chọn theo ba tiêu chí: do cơ quan có thẩm quyền ban hành; trực tiếp điều chỉnh phân cấp, phân quyền hoặc chuyển đổi số ở cấp xã; còn hiệu lực hoặc đang được triển khai tính đến tháng 9/2026. Các số liệu thứ cấp chính thức từ cơ sở dữ liệu chính phủ điện tử của Liên Hợp Quốc giai đoạn 2016-2024 (bộ số liệu mới nhất được công bố chính thức tại thời điểm hoàn thành bài viết), báo cáo PAPI, các báo cáo sơ kết của Bộ Nội vụ, Bộ KH-CN, Văn phòng Chính phủ và Ban Chỉ đạo Trung ương được công bố trên cổng thông tin chính thức và các cơ quan báo chí chủ lực.

4. Thực trạng phân cấp, phân quyền và hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số ở cấp xã ở Việt Nam

4.1. Thể chế hóa phân cấp, phân quyền gắn với chuyển đổi số giai đoạn 2021-2026

Giai đoạn 2021-2024 là giai đoạn xây dựng nền tảng chính quyền điện tử trong mô hình ba cấp với Chương trình Chuyển đổi số quốc gia, Đề án 06 về dữ liệu dân cư, định danh và xác thực điện tử, Nghị định số 42/2022/NĐ-CP về cung cấp thông tin và dịch vụ

công trực tuyến cùng Khung kiến trúc Chính phủ điện tử phiên bản 3.0 (Đào Minh Quân, 2026). Cấp xã khi đó chủ yếu là điểm tiếp nhận và hỗ trợ; phần lớn thẩm quyền giải quyết TTHC và quản lý đầu tư công nghệ thông tin tập trung ở cấp huyện, cấp tỉnh. Chỉ số phát triển chính phủ điện tử của Việt Nam giữ hạng 86 trong hai kỳ 2020 và 2022 trước khi tăng lên hạng 71 năm 2024 (UN DESA, 2024b).

Giai đoạn từ tháng 12/2024 đến tháng 6/2025 là giai đoạn tạo lập thể chế đột phá. Sau Nghị quyết số 57-NQ/TW, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 193/2025/QH15 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc biệt (Quốc hội, 2025d). Trên cơ sở Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 về tổ chức chính quyền địa phương hai cấp (Đào Minh Quân, 2026) và Hiến pháp sửa đổi theo Nghị quyết số 203/2025/QH15, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 được thông qua ngày 16/6/2025 (Quốc hội, 2025b); Chính phủ ban hành 28 nghị định về phân quyền, phân cấp, phân định thẩm quyền, trong đó Nghị định số 132/2025/NĐ-CP áp dụng cho lĩnh vực khoa học, công nghệ và chuyển đổi số theo nguyên tắc địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm (Chính phủ, 2025). Kế hoạch số 02-KH/BCĐTW ngày 19/6/2025 yêu cầu chuyển đổi số liên thông, đồng bộ với sắp xếp bộ máy, làm căn cứ cho mục tiêu năm 2026 đạt mức độ hài lòng với DVCTT tối thiểu 95% và thời gian nộp hồ sơ trực tuyến dưới 8 phút.

Giai đoạn từ tháng 7/2025 đến tháng 9/2026 là giai đoạn vận hành, điều chỉnh và luật hóa ở tầm cao hơn với Luật Trí tuệ nhân tạo (Quốc hội, 2025c); Luật Chuyển đổi số - luật khung thay thế Luật Công nghệ thông tin năm 2006, yêu cầu xây dựng bộ chỉ số đánh giá thống nhất và nền tảng đo lường, giám sát (Quốc hội, 2025a; Bộ KH-CN, 2025b), quy định ngân sách cho chuyển đổi số hằng năm tối thiểu bằng 1% tổng chi ngân sách; cùng Nghị định số 224/2026/NĐ-CP hướng dẫn thi hành (Chính phủ, 2026). Sau Phiên họp chuyên đề ngày 25/6/2026, Ban Chỉ đạo Trung ương ban hành Kế hoạch số 05-KH/BCĐTW về hành động 100 ngày xử lý mười nhóm điểm nghẽn chuyển đổi số trong hệ thống chính trị (Bộ KH-CN, 2026a). Bảng 1 tổng hợp các văn bản chủ yếu.

Bảng 1. Các văn bản chủ yếu về phân cấp, phân quyền và chuyển đổi số cấp xã, 2024-2026

Văn bản	Thời điểm	Nội dung cốt lõi liên quan đến cấp xã
Nghị quyết số 57-NQ/TW của Bộ Chính trị	22/12/2024	Đột phá hàng đầu; năm 2030 thuộc nhóm 50 nước dẫn đầu về chính phủ điện tử; trên 80% sử dụng DVCTT; ít nhất 3% tổng chi ngân sách
Nghị quyết số 193/2025/QH15	2025	Thí điểm cơ chế, chính sách đặc biệt cho khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số
Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15	16/6/2025; vận hành hai cấp từ 01/7/2025	Bỏ cấp huyện; nguyên tắc phân định thẩm quyền; phân cấp, ủy quyền có điều kiện cho cấp xã; công khai, giải trình

Văn bản	Thời điểm	Nội dung cốt lõi liên quan đến cấp xã
Nghị định số 132/2025/NĐ-CP (một trong 28 nghị định)	12/6/2025; hiệu lực 01/7/2025 - 01/3/2027	Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin trong phạm vi được giao; công khai, cung cấp thông tin trên môi trường mạng
Kế hoạch số 02-KH/BCĐTW	19/6/2025	Chuyển đổi số liên thông, đồng bộ theo yêu cầu sắp xếp bộ máy; DVCTT toàn trình thống nhất
Luật Trí tuệ nhân tạo số 134/2025/QH15	10/12/2025; hiệu lực 01/3/2026	Khung pháp lý về phát triển, cung cấp, triển khai, sử dụng hệ thống trí tuệ nhân tạo
Luật Chuyển đổi số số 148/2025/QH15	11/12/2025; hiệu lực 01/7/2026	Luật khung, thay Luật Công nghệ thông tin 2006; ngân sách tối thiểu 1% tổng chi; bộ chỉ số đánh giá thống nhất
Nghị định số 224/2026/NĐ-CP	24/6/2026; hiệu lực 01/7/2026	Kế hoạch chuyển đổi số năm năm, hằng năm; DVCTT; đầu tư, mua sắm, thuê dịch vụ chuyển đổi số
Thông báo số 25-TB/CQTTBCĐ; Kế hoạch số 05-KH/BCĐTW	7/2026	Ba nghịch lý; 100 ngày xử lý 10 nhóm điểm nghẽn; nguyên tắc sáu rõ; đánh giá bằng sản phẩm

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Chính trị (2024); Quốc hội (2025d); Quốc hội (2025b); Chính phủ (2025); Quốc hội (2025c); Quốc hội (2025a); Chính phủ (2026).

Phân tích Bảng 1 cho thấy ba đặc điểm. *Thứ nhất*, tốc độ thể chế hóa rất nhanh: trong khoảng mười tám tháng, hệ thống văn bản từ nghị quyết của Đảng đến luật và nghị định đã được thiết lập tương đối đầy đủ. *Thứ hai*, logic thể chế chuyển từ quản lý theo quy trình sang quản lý theo kết quả, thể hiện ở nguyên tắc sáu rõ (rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, rõ thẩm quyền, rõ thời gian, rõ kết quả) và quy định nhiệm vụ chỉ được xác nhận hoàn thành khi sản phẩm vận hành được, có dữ liệu và có người sử dụng thực tế (Bộ KH-CN, 2026a). *Thứ ba*, tồn tại độ vênh về thời điểm giữa các tầng văn bản: Nghị định số 132/2025/NĐ-CP, ban hành trước khi luật khung về chuyển đổi số có hiệu lực, vẫn dẫn chiếu Nghị định số 73/2019/NĐ-CP về quản lý đầu tư ứng dụng công nghệ thông tin, trong khi Nghị định số 224/2026/NĐ-CP đã thiết lập cơ chế mới về quản lý đầu tư, thuê dịch vụ chuyển đổi số, thay thế các quy định trước đây. Đây là biểu hiện điển hình của độ vênh trình tự.

4.2. Tái cấu trúc cấp xã và kết quả phân cấp, phân quyền

Bảng 2 tổng hợp các chỉ báo chủ yếu về quy mô tái cấu trúc và kết quả phân cấp. Số đơn vị hành chính cấp xã giảm khoảng hai phần ba, đồng nghĩa với quy mô bình quân mỗi đơn vị tăng khoảng ba lần; đến tháng 7/2026, trên cơ sở 30 nghị định chuyên đề, các bộ,

ngành đã xác định 573 nhiệm vụ, quyền hạn cần điều chỉnh và 1.164 nhiệm vụ của cấp huyện trước đây đã được chuyển giao cho cấp xã (Nguyễn Trang, 2026b).

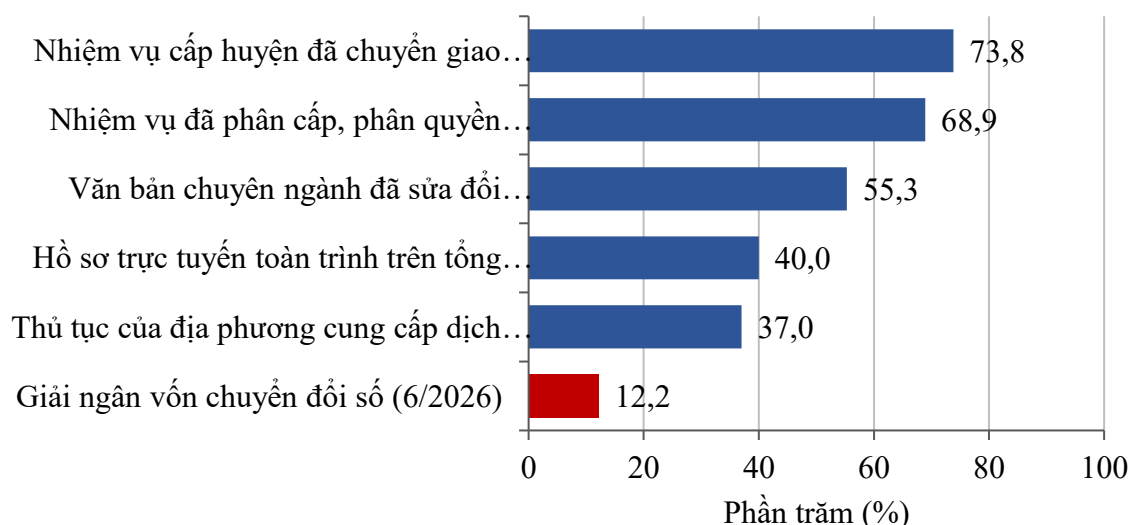
Bảng 2. Quy mô tái cấu trúc và kết quả phân cấp cho cấp xã, 2025-2026

Chỉ báo	Giá trị
Số đơn vị hành chính cấp xã trước và sau sắp xếp	10.035 → 3.321 (2.621 xã, 687 phường, 13 đặc khu)
Mức giảm số đơn vị cấp xã	6.714 đơn vị (66,91%)
Văn bản chuyên ngành cần điều chỉnh / đã sửa đổi (7/2026)	85 / 47 (55,29%)
Nhiệm vụ được phân cấp, phân quyền cho địa phương	1.377 (68,9%)
Nhiệm vụ cấp huyện trước đây chuyển giao cho cấp xã	1.164 (73,8%)
Hồ sơ TTHC tiếp nhận (01/7-28/10/2025)	14,5 triệu; trực tuyến 12,1 triệu, trong đó cấp xã khoảng 9,1 triệu
Đơn vị cấp xã còn quản lý dữ liệu trên hệ thống cũ	444 (khoảng 14%)
Tỷ lệ giải ngân vốn chuyển đổi số (6/2026)	Hơn 12,2%

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Cấp xã đã thực sự trở thành trung tâm của chính quyền sở: trong gần bốn tháng đầu, khoảng 83,4% hồ sơ TTHC của 34 địa phương được nộp trực tuyến, trong đó cấp xã chiếm khoảng 75% số hồ sơ trực tuyến; Công Dịch vụ công quốc gia đã kết nối với 34/34 hệ thống thông tin giải quyết TTHC cấp tỉnh (Chu Thanh Vân, 2025). Tuy nhiên, tỷ lệ hồ sơ trực tuyến toàn trình trên tổng số hồ sơ của cả nước trong tháng 10/2025 mới đạt 39,98% (Bộ KH-CN, 2025a); tỷ lệ TTHC được giải quyết không phụ thuộc địa giới hành chính ở phần lớn các tỉnh mới đạt từ 50% đến 95%, thấp hơn mục tiêu 100% trong năm 2025, cá biệt có tỉnh dưới 10% (Chu Thanh Vân, 2025). Để làm rõ độ vênh phân cấp, Hình 1 đặt cạnh nhau các chỉ báo phản ánh mức độ hoàn thành của từng cấu phần.

Hình 1 cho thấy một độ dốc rõ rệt: cấu phần giao quyền đạt mức cao (73,8% nhiệm vụ cấp huyện đã chuyển giao; 68,9% nhiệm vụ đã phân cấp, phân quyền), cấu phần đồng bộ pháp lý ở mức trung bình (55,3%), cấu phần cung ứng dịch vụ số toàn trình ở mức thấp hơn (khoảng 37-40%) và cấu phần nguồn lực tài chính ở mức rất thấp (hơn 12,2%). Dù các chỉ báo có mẫu số và thời điểm khác nhau nên không thể cộng gộp, hình thái thẩm quyền đi trước, nguồn lực đi sau là nhất quán và phù hợp với dự báo của lý thuyết trình tự phân cấp.

Hình 1. Mức độ hoàn thành của các cấu phần phân cấp số (%)

Nguồn: Tổng hợp từ Nguyễn Trang (2026b); Chu Thanh Vân (2025); Bộ KH-CN (2025a)

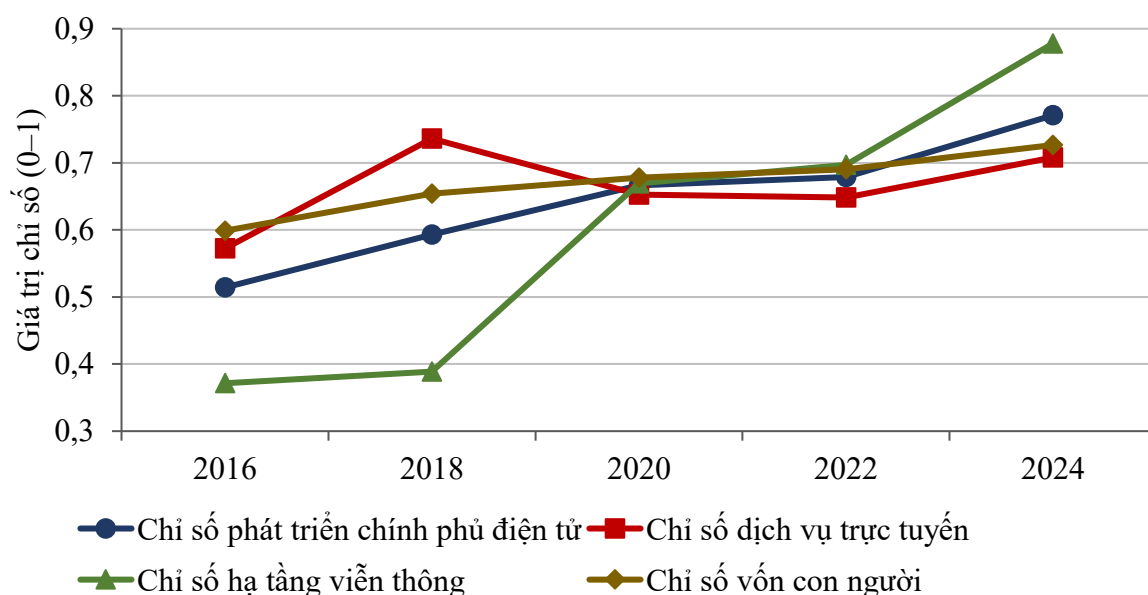
4.3. Kết quả chính quyền số và hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số

Ở tầm quốc gia, chỉ số phát triển chính phủ điện tử của Việt Nam tăng từ 0,5143 năm 2016 lên 0,7709 năm 2024, thứ hạng tăng từ 89 lên 71/193 và lần đầu tiên thuộc nhóm rất cao (UN DESA, 2024b). Tuy nhiên, phân rã các chỉ số thành phần (Hình 2) cho thấy động lực tăng trưởng không đồng đều: chỉ số hạ tầng viễn thông tăng khoảng 136% (từ 0,3715 lên 0,8780), chỉ số vốn con người tăng khoảng 21%, trong khi chỉ số dịch vụ trực tuyến năm 2024 (0,7081) vẫn thấp hơn mức năm 2018 (0,7361); chỉ số tham gia điện tử giảm từ 0,7024 năm 2020 xuống 0,6027 năm 2024 (UN DESA, 2024b).

Hình thái hạ tầng dẫn dắt, dịch vụ theo sau hàm ý rằng điểm nghẽn chủ yếu của chính quyền số không còn nằm ở hạ tầng kết nối mà ở thiết kế thể chế, quy trình nghiệp vụ và năng lực cung ứng dịch vụ - chính là những khâu đang được phân cấp mạnh cho cấp xã. Báo cáo của Liên Hợp Quốc cũng cảnh báo về khoảng cách giữa kết quả chính phủ điện tử cấp quốc gia và cấp địa phương (UN DESA, 2024a). Nói cách khác, khi thẩm quyền cung ứng dịch vụ được chuyển xuống cấp xã, hiệu quả của chính phủ số quốc gia ngày càng phụ thuộc vào năng lực của hơn ba nghìn đơn vị cơ sở.

Thực tiễn cấp địa phương phân hóa rất mạnh. Ở nhóm dẫn đầu, Hà Nội đã tái cấu trúc hơn 2.000 TTHC, kết nối trực tiếp bộ phận một cửa cấp xã với các cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, đất đai, hộ tịch, bảo hiểm, nâng tỷ lệ tái sử dụng dữ liệu lên hơn 97% và riêng năm 2025 tiết kiệm khoảng 1.600 tỷ đồng cho người dân và ngân sách (Quang Huy, 2026); Trung tâm Phục vụ hành chính công phường Bình Tân (Thành phố Hồ Chí Minh) xử lý hơn 20.000 hồ sơ trong bảy tháng đầu năm 2026 với tỷ lệ trực tuyến trên 99% (Bộ KH-CN, 2026b). Ngược lại, ở khối bộ, ngành - nơi thiết kế thể chế và nền tảng - tỷ lệ hồ sơ trực tuyến mới đạt 34,24%, số hóa hồ sơ 19,23% và tái sử dụng dữ liệu chỉ 5,29% (Quang Huy, 2026); tỷ lệ TTHC được cung cấp DVCTT toàn trình của bộ, ngành là 17%, thấp hơn mức 37% của địa phương (Chu Thanh Vân, 2025).

Hình 2. Chỉ số phát triển chính phủ điện tử và các chỉ số thành phần của Việt Nam, 2016-2024



Nguồn: Tác giả tính toán từ UN DESA (2024b).

Kết quả này minh họa nghịch lý hiệu quả mà Ban Chỉ đạo Trung ương đã nêu (CQTT BCĐTW, 2026): cấp địa phương, trong đó có cấp xã, làm tốt hơn khâu cung ứng, trong khi các khâu thượng nguồn thuộc bộ, ngành như chuẩn hóa thủ tục, hoàn thiện cơ sở dữ liệu chuyên ngành và bảo đảm tính ổn định của hệ thống tập trung lại chậm hơn. Nhiều thủ tục vẫn yêu cầu hồ sơ gốc, kết quả bằng giấy hoặc kiểm tra tại chỗ; một số hệ thống dịch vụ công tập trung chưa ổn định làm gián đoạn việc giải quyết hộ tịch, đăng ký kinh doanh ở địa phương; lĩnh vực bảo trợ xã hội phải thao tác đồng thời trên hai cổng dịch vụ công (Chu Thanh Vân, 2025). Đây là minh chứng cho Mệnh đề 2: cấp xã chịu trách nhiệm trực tiếp trước người dân nhưng không kiểm soát được các công cụ quyết định chất lượng dịch vụ.

4.4. Đánh giá thực trạng

4.4.1. Về đổi mới đột phá và cơ chế đặc thù

Điểm đột phá nổi bật là sự kết hợp đồng thời cải cách tổ chức với cải cách phương thức quản trị. Nguyên tắc địa phương quyết, địa phương làm, địa phương chịu trách nhiệm đã được thể chế hóa thành quy định cụ thể; việc quy định hiệu lực có thời hạn của các nghị định phân định thẩm quyền, như Nghị định số 132/2025/NĐ-CP (đến ngày 01/3/2027), thực chất tạo ra một cơ chế thử nghiệm có thời hạn, cho phép điều chỉnh sau đánh giá; cơ chế thí điểm đặc biệt theo Nghị quyết số 193/2025/QH15 mở ra không gian thử nghiệm chính sách (Quốc hội, 2025d). Tuy nhiên, theo đánh giá của tác giả, cơ chế có thời hạn cũng tạo ra rủi ro bất định pháp lý nếu việc sơ kết, sửa đổi không hoàn thành trước thời điểm hết hiệu lực; trong khi cơ chế thử nghiệm có kiểm soát dành riêng cho đổi mới quản trị ở cấp xã, như thí điểm trợ lý số hay tự động hóa quy trình, chưa được thiết kế rõ ràng.

4.4.2. Về mô hình quản lý mới

Mô hình Trung tâm Phục vụ hành chính công cấp xã và việc giải quyết thủ tục không phụ thuộc địa giới hành chính đánh dấu bước chuyển từ quản lý địa bàn sang phục vụ dựa trên dữ liệu; kinh nghiệm của Hà Nội cho thấy khi nguyên tắc chuẩn hóa trước khi số hóa và nguyên tắc chỉ cung cấp thông tin một lần được thực thi, cấp xã có thể đạt hiệu suất cao (Quang Huy, 2026). Song mô hình mới làm gia tăng áp lực lên đội ngũ: khi người hoạt động không chuyên trách kết thúc hoạt động từ ngày 31/5/2026, mỗi công chức cấp xã phải đảm nhiệm khối lượng công việc lớn hơn; nhiều xã vùng cao phản ánh tình trạng một công chức kiêm nhiệm cả xây dựng, nông nghiệp, tài nguyên. Người đứng đầu Đảng nhận định hạn chế lớn nhất là năng lực thực thi ở cơ sở chưa theo kịp yêu cầu và yêu cầu coi năng lực thực thi của cấp xã là thước đo kiểm định sự thành công của mô hình mới (Nguyễn Trang, 2026a).

4.4.3. Về công nghệ số và ứng dụng trí tuệ nhân tạo

Ứng dụng trí tuệ nhân tạo ở cấp xã đã xuất hiện nhưng còn tự phát và phân tán. Tại xã biên giới Cao Lộc (Lạng Sơn), cán bộ dùng các công cụ trí tuệ nhân tạo tạo sinh phổ biến trên thị trường và trợ lý ảo để tổng hợp dữ liệu, giảm tải công việc hành chính (Nguyễn Trang, 2026a); phường Bình Tân dùng hệ thống trả lời tự động để tư vấn thủ tục (Bộ KH-CN, 2026b); tại Hà Nội, trí tuệ nhân tạo trong xử lý văn bản giúp giảm 60-70% thời gian xử lý giấy tờ (Quang Huy, 2026). Tuy nhiên, việc cán bộ cơ sở dùng công cụ thương mại chưa qua thẩm định tạo rủi ro về bảo vệ dữ liệu cá nhân, bí mật công vụ và trách nhiệm giải trình, trong khi Luật Trí tuệ nhân tạo đã có hiệu lực (Quốc hội, 2025c) nhưng hướng dẫn áp dụng cho cơ quan hành chính cấp cơ sở chưa được cụ thể hóa. Khi trí tuệ nhân tạo tham gia sàng lọc, soạn thảo hay đề xuất quyết định, một phần quyền tùy nghi của công chức chuyển sang thuật toán; nếu thiếu cơ chế để con người kiểm soát và ghi vết, trách nhiệm giải trình của cấp xã sẽ bị suy giảm.

4.4.4. Về khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và tăng năng suất

Các trường hợp điển hình cho thấy chuyển đổi số có thể tạo ra tiết kiệm lớn về chi phí và thời gian, song ở cấp tổng thể vẫn tồn tại hiện tượng giao diện số nhưng xử lý thủ công: nhiều dịch vụ đã lên môi trường số, tỷ lệ hồ sơ trực tuyến cao, nhưng phía sau vẫn còn khâu xử lý thủ công và yêu cầu hồ sơ giấy (Quang Huy, 2026). Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy số hóa ở cấp cơ sở có thể tạo ra tác động ngoài dự kiến, kể cả áp lực công việc đối với công chức, nếu quy trình không được tái thiết kế (Kuhlmann & Heuberger, 2023). Năng suất khu vực công ở cấp xã chưa được đo lường một cách hệ thống; các chỉ tiêu hiện hành chủ yếu phản ánh đầu ra như tỷ lệ hồ sơ trực tuyến, chưa phản ánh chi phí đầu vào, thời gian xử lý thực và chất lượng quyết định, nên khó đánh giá đóng góp của chuyển đổi số cấp xã vào mục tiêu tăng trưởng dựa trên năng suất nhân tố tổng hợp mà Nghị quyết số 57-NQ/TW đặt ra (Bộ Chính trị, 2024).

4.5. Hạn chế, khó khăn và nguyên nhân

Tổng hợp theo khung phân tích, Bảng 3 đánh giá mức độ tương thích của từng trụ cột với thẩm quyền đã được giao cho cấp xã.

Bảng 3. Mức độ tương thích theo khung Quyền - Lực - Dữ liệu - Trách nhiệm

Trụ cột	Bảng chứng chủ yếu	Mức tương thích	Hệ quả đối với hiệu quả
Quyền	1.164 nhiệm vụ đã chuyển giao (73,8%); 47/85 văn bản đã sửa đổi; nghị định phân định thẩm quyền có hiệu lực đến 01/3/2027; còn dẫn chiếu văn bản đã được thay thế	Trung bình	Thẩm quyền rộng nhưng chưa ổn định; tâm lý chờ hướng dẫn
Lực	Giải ngân vốn chuyển đổi số hơn 12,2%; cấp xã thiếu thiết bị đầu cuối, hạ tầng; thiếu cán bộ chuyên sâu, kiêm nhiệm nhiều lĩnh vực	Thấp	Nhiệm vụ không kèm nguồn lực; quá tải; nguy cơ hình thức hóa
Dữ liệu	444 xã (khoảng 14%) còn dữ liệu trên hệ thống cũ; thao tác trùng lặp trên nhiều phần mềm; tái sử dụng dữ liệu 5,29% ở bộ, ngành so với trên 97% ở Hà Nội	Thấp đến trung bình, phân hóa mạnh	Cấp xã là nơi phát sinh dữ liệu nhưng thiếu quyền và công cụ khai thác
Trách nhiệm	Nguyên tắc sáu rõ, đánh giá bằng sản phẩm, công khai nhiệm vụ chậm; chưa có bộ chỉ số riêng cho cấp xã; trách nhiệm giữa bên thiết kế hệ thống và cấp xã chưa phân định	Trung bình	Giải trình theo chiều dọc mạnh, giải trình với người dân còn yếu

Nguồn: Tác giả đánh giá theo khung phân tích, trên cơ sở Nguyễn Trang (2026b); CQTT BCĐTW (2026); Chu Thanh Vân (2025); Quang Huy (2026); Bộ KH-CN (2026a).

Từ Bảng 3, có thể nhận diện năm nhóm nguyên nhân chủ yếu. *Thứ nhất*, về trình tự cải cách, yêu cầu hoàn thành sắp xếp bộ máy trong thời gian ngắn khiến tổ chức và thẩm quyền đi trước nguồn lực, dữ liệu và nhân lực; Bộ Nội vụ thừa nhận việc triển khai mang tính vừa chạy, vừa xếp hàng, chất lượng nhân lực cấp xã chưa đồng đều và hạ tầng số có nơi chưa đáp ứng (Nguyễn Trang, 2026b). *Thứ hai*, kiến trúc hệ thống được thiết kế theo ngành dọc dẫn tới đầu tư phân tán, dữ liệu cát cứ, hệ thống trùng lặp, buộc cán bộ cấp xã thao tác trên nhiều phần mềm (Bộ KH-CN, 2026a; CQTT BCĐTW, 2026). *Thứ ba*, theo phân tích của tác giả, cơ chế tài chính cho chuyển đổi số vẫn chủ yếu vận hành theo logic dự án đầu tư với thủ tục kéo dài, chưa phù hợp với nhu cầu thuê dịch vụ và vận hành thường xuyên ở cấp xã, thể hiện qua tỷ lệ giải ngân thấp. *Thứ tư*, về động lực, một bộ phận cán bộ còn tâm lý ngại khó, ngại thay đổi, sợ trách nhiệm (Nguyễn Trang, 2026b). *Thứ năm*, ở phía người sử dụng, khoảng cách số theo giới, dân tộc và vùng miền vẫn tồn tại; theo tổng hợp từ kết quả PAPI năm 2023, chỉ khoảng 7,6% người dân từng sử dụng công dịch vụ công cấp tỉnh (Đào Minh Quân, 2026).

5. Hàm ý chính sách và giải pháp

5.1. Quan điểm định hướng và xu hướng ứng phó

Kết quả phân tích dẫn tới ba quan điểm định hướng. *Một là*, phân cấp có điều kiện và bất đối xứng: mức độ phân cấp, ủy quyền cho từng xã căn cứ vào năng lực thực thi thực tế,

phù hợp với tinh thần phân cấp, ủy quyền có điều kiện của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (Quốc hội, 2025b), nguyên tắc hỗ trợ (Trần Quyết Thắng & Hà Ngọc Anh, 2026) và khuyến nghị của OECD về thiết kế phân cấp phù hợp với năng lực (OECD, 2019). *Hai là*, tập trung nền tảng - phân cấp nghiệp vụ: nền tảng, dữ liệu gốc và tiêu chuẩn kỹ thuật được thiết kế tập trung ở cấp quốc gia, cấp tỉnh để bảo đảm liên thông; thẩm quyền nghiệp vụ, quyền khai thác dữ liệu và quyền điều chỉnh quy trình theo đặc thù địa bàn được giao cho cấp xã, dung hòa xu hướng tái tích hợp của chính phủ số với lợi thế thông tin tại chỗ (Oates, 1999). *Ba là*, đánh giá bằng sản phẩm và dữ liệu vận hành, lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo và bảo đảm con người giữ quyền quyết định cuối cùng trong mọi ứng dụng trí tuệ nhân tạo.

Về xu hướng, chính sách trong giai đoạn tới cần chủ động ứng phó với bốn thay đổi: các nghị định phân định thẩm quyền hết hiệu lực vào ngày 01/3/2027; Luật Chuyển đổi số và Nghị định số 224/2026/NĐ-CP bắt đầu chi phối toàn bộ hoạt động đầu tư, thuê dịch vụ chuyển đổi số; đợt cao điểm 100 ngày kết thúc ngày 30/11/2026 cần được thể chế hóa thành cơ chế thường xuyên; và Bộ Nội vụ tiếp tục sắp xếp các đơn vị cấp xã chưa đạt tiêu chuẩn, đồng thời nghiên cứu thành lập đơn vị hành chính đô thị cấp xã loại đặc biệt mang tính hạt nhân (Nguyễn Trang, 2026b). Điều này đòi hỏi các hệ thống số phải được thiết kế để thích ứng với thay đổi tổ chức mà không phát sinh chi phí chuyển đổi lớn.

5.2. Hoàn thiện thể chế phân cấp số

Thứ nhất, trước ngày 01/3/2027, Chính phủ ban hành nghị định thay thế Nghị định số 132/2025/NĐ-CP trên cơ sở sơ kết, đồng bộ với Luật Chuyển đổi số, Nghị định số 224/2026/NĐ-CP và Luật Trí tuệ nhân tạo, loại bỏ các dẫn chiếu đã lỗi thời; Bộ KH-CN chủ trì, Bộ Tư pháp thẩm định, Bộ Nội vụ phối hợp. *Thứ hai*, bổ sung danh mục quyền dữ liệu của cấp xã, gồm quyền truy cập, khai thác, cập nhật và yêu cầu hiệu chỉnh dữ liệu trong các cơ sở dữ liệu quốc gia, chuyên ngành phục vụ nhiệm vụ được phân cấp. *Thứ ba*, ban hành bộ tiêu chí phân loại năng lực số của đơn vị cấp xã theo ba nhóm làm căn cứ phân cấp, ủy quyền bất đối xứng: nhóm năng lực cao được ủy quyền rộng hơn, nhóm năng lực thấp được hỗ trợ theo cơ chế cụm xã, kèm cơ chế điều chỉnh hoặc thu hồi ủy quyền khi kết quả không đạt. *Thứ tư*, phân định trách nhiệm giữa cơ quan thiết kế, vận hành hệ thống (bộ, ngành, tỉnh) và cơ quan sử dụng hệ thống (cấp xã) khi lỗi hệ thống làm chậm hồ sơ, qua đó xử lý trực tiếp độ vênh giữa trách nhiệm và công cụ.

5.3. Đổi mới cơ chế tài chính và đầu tư công cho chuyển đổi số cấp xã

Thứ nhất, cụ thể hóa mức tối thiểu 1% tổng chi ngân sách cho chuyển đổi số thành định mức phân bổ cho cấp xã theo công thức minh bạch dựa trên dân số, diện tích, số hồ sơ phát sinh và mức độ khó khăn, tránh phân bổ bình quân. *Thứ hai*, tách bạch vốn đầu tư nền tảng dùng chung tập trung ở cấp tỉnh với kinh phí thường xuyên cho thiết bị đầu cuối, thuê dịch vụ, làm sạch dữ liệu giao trực tiếp cho cấp xã; khai thác cơ chế thuê dịch vụ theo Nghị định số 224/2026/NĐ-CP (Chính phủ, 2026) để rút ngắn thời gian triển khai. *Thứ ba*, trong kế hoạch đầu tư công trung hạn 2026-2030, bố trí danh mục riêng cho hạ tầng số cấp xã ở vùng khó khăn; công khai tỷ lệ giải ngân vốn chuyển đổi số theo tháng, gắn với trách nhiệm người đứng đầu, phù hợp nguyên tắc công khai nhiệm vụ chậm tiến độ trong Kế hoạch số 05-KH/BCĐTW (Bộ KH-CN, 2026a). *Thứ tư*, khuyến khích hợp tác công tư với doanh nghiệp công nghệ, viễn thông để cung cấp dịch vụ trọn gói cho cụm xã, chi trả theo chất lượng dịch vụ.

5.4. Phát triển nhân lực số cho chính quyền cấp xã

Thứ nhất, bảo đảm mỗi đơn vị cấp xã có ít nhất một vị trí việc làm chuyên trách về chuyển đổi số và an toàn thông tin; xã quy mô nhỏ sử dụng nhóm hỗ trợ kỹ thuật dùng chung cho cụm xã do cơ quan chuyên môn cấp tỉnh điều phối. *Thứ hai*, xây dựng khung năng lực số cho công chức cấp xã theo ba cấp độ (sử dụng nền tảng, khai thác dữ liệu, quản trị số), gắn đào tạo với nhiệm vụ thực tế và đánh giá sau đào tạo. *Thứ ba*, thể chế hóa vai trò của tổ công nghệ số cộng đồng (Đào Minh Quân, 2026) và thanh niên tình nguyện hỗ trợ người dân tại bộ phận một cửa, nhất là ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số, vùng cao (Nguyễn Trang, 2026a), với cơ chế hỗ trợ kinh phí rõ ràng. *Thứ tư*, đánh giá công chức theo sản phẩm và dữ liệu vận hành, kết hợp cơ chế bảo vệ cán bộ dám nghĩ, dám làm trong thử nghiệm đổi mới.

5.5. Phát triển dữ liệu, nền tảng và ứng dụng trí tuệ nhân tạo có trách nhiệm

Thứ nhất, xây dựng môi trường làm việc số thông nhất cho cấp xã với một điểm truy cập, xác thực một lần và tự động điền thông tin đã có (Quang Huy, 2026). *Thứ hai*, mỗi tỉnh hoàn thiện kho dữ liệu dùng chung, kết nối trực tiếp bộ phận một cửa cấp xã với cơ sở dữ liệu quốc gia theo cách làm của Hà Nội, kèm vòng phản hồi để cấp xã báo lỗi và yêu cầu hiệu chỉnh dữ liệu. *Thứ ba*, thiết kế hệ thống và mô hình dữ liệu không phụ thuộc địa giới hành chính, lấy mã định danh của công dân và tổ chức làm khóa chính, để các đợt sắp xếp tiếp theo không phát sinh chi phí chuyển đổi dữ liệu. *Thứ tư*, cấp tỉnh cung cấp trợ lý số dùng chung đã được đánh giá rủi ro theo Luật Trí tuệ nhân tạo (Quốc hội, 2025c); lập sổ đăng ký ứng dụng trí tuệ nhân tạo dùng trong xử lý hồ sơ; không đưa dữ liệu cá nhân, dữ liệu công vụ vào công cụ chưa được thẩm định; mọi đề xuất do trí tuệ nhân tạo tạo ra phải được công chức kiểm tra, phê duyệt và ghi vết.

5.6. Tăng cường trách nhiệm giải trình và xây dựng bộ chỉ số đo lường

Để hiện thực hóa yêu cầu của Luật Chuyển đổi số về bộ chỉ số đánh giá thống nhất và nền tảng đo lường, giám sát (Bộ KH-CN, 2025b), bài viết đề xuất bộ chỉ số hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số cấp xã (Bảng 4). Bộ chỉ số được thiết kế theo bốn trụ cột của khung phân tích; mỗi chỉ số có giá trị tham chiếu gần nhất, mục tiêu đề xuất, chủ thể chịu trách nhiệm và nguồn dữ liệu, bảo đảm có thể thu thập tự động từ hệ thống vận hành thay vì báo cáo thủ công. Kết quả đo lường cần được công khai theo từng xã, phân tổ theo giới, dân tộc và vùng để giám sát tính bao trùm, đồng thời được dùng làm căn cứ điều chỉnh mức độ phân cấp, ủy quyền theo chu kỳ hằng năm.

Bảng 4. Bộ chỉ số đề xuất đo lường hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số cấp xã

Chỉ số	Giá trị tham chiếu gần nhất	Mục tiêu đề xuất	Chủ thể chính; nguồn dữ liệu
Trụ cột Quyền			
Tỷ lệ văn bản chuyên ngành đã đồng bộ với yêu cầu phân cấp	55,29% (7/2026)	100% trước 01/3/2027	Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ; hệ thống theo dõi văn bản

Chỉ số	Giá trị tham chiếu gần nhất	Mục tiêu đề xuất	Chủ thể chính; nguồn dữ liệu
Trụ cột Lực			
Tỷ lệ giải ngân vốn chuyển đổi số	Hơn 12,2% (6/2026)	Tối thiểu 90% kế hoạch năm từ 2027	Người đứng đầu chủ đầu tư; hệ thống quản lý đầu tư công
Tỷ lệ xã có công chức (hoặc nhóm liên xã) chuyên trách chuyển đổi số	Chưa có số liệu công bố	100% năm 2027	Cơ quan nội vụ cấp tỉnh; cơ sở dữ liệu cán bộ, công chức
Trụ cột Dữ liệu			
Tỷ lệ hồ sơ tái sử dụng dữ liệu đã số hóa	5,29% (bộ, ngành); trên 97% (Hà Nội)	Tối thiểu 90% ở mọi xã năm 2027	Ủy ban nhân dân tỉnh, xã; hệ thống giám sát, đo lường
Số hệ thống cán bộ xã phải thao tác riêng rẽ	Chưa công bố; có phản ánh thao tác trùng lặp	Một điểm truy cập, xác thực một lần năm 2027	Bộ KH-CN, tỉnh; kiểm kê hệ thống
Trụ cột Trách nhiệm			
Tỷ lệ TTHC cấp xã cung cấp DVCTT toàn trình	37% TTHC của địa phương (11/2025)	Tối thiểu 80% TTHC đủ điều kiện năm 2027	Ủy ban nhân dân tỉnh; Công Dịch vụ công quốc gia
Mức độ hài lòng với DVCTT, phân tổ theo giới, dân tộc, vùng	Mục tiêu tối thiểu 95% năm 2026	Duy trì từ 95%; chênh lệch giữa các nhóm không quá 5 điểm phần trăm	Ủy ban nhân dân xã; khảo sát điện tử, PAPI
Tỷ lệ ứng dụng trí tuệ nhân tạo xử lý hồ sơ được đăng ký, đánh giá rủi ro, có con người phê duyệt	Chưa có	100%	Cơ quan KH-CN cấp tỉnh; sổ đăng ký cấp tỉnh

Nguồn: Nguyễn Trang (2026b); Quang Huy (2026); Chu Thanh Vân (2025);

6. Kết luận

Bài viết đã phân tích mối quan hệ giữa phân cấp, phân quyền và hiệu quả quản lý nhà nước về chuyển đổi số ở cấp xã ở Việt Nam giai đoạn 2021-2026. Đối với câu hỏi thứ nhất, kết quả cho thấy thể chế phân cấp, phân quyền đã được thiết lập với tốc độ và quy mô chưa có tiền lệ, đồng thời logic quản lý đang chuyển từ quy trình sang kết quả. Đối với câu hỏi thứ hai, mức độ tương thích giữa thẩm quyền và các điều kiện thực thi còn thấp ở trụ cột nguồn lực, phân hóa mạnh ở trụ cột dữ liệu và ở mức trung bình ở trụ cột thẩm quyền và trách nhiệm; hình thái thẩm quyền đi trước, nguồn lực đi sau và nghịch lý hiệu quả giữa khối bộ, ngành với địa phương là những phát hiện then chốt. Đối với câu hỏi thứ ba, bài viết đề xuất năm nhóm giải pháp theo ba quan điểm phân cấp có điều kiện, tập trung nền tảng - phân cấp nghiệp vụ và đánh giá bằng sản phẩm, kèm bộ chỉ số đo lường cụ thể. Về lý luận, việc bổ sung chiều phân cấp dữ liệu và khái niệm độ vênh trình tự góp phần mở rộng lý thuyết phân cấp cho bối cảnh chính phủ số: hiệu quả không nằm ở mức độ giao quyền, mà ở mức độ tương thích giữa quyền được giao với nguồn lực, dữ liệu và trách nhiệm giải trình. Về thực tiễn, giai đoạn tới cần chuyển trọng tâm từ giao thêm quyền sang bảo đảm điều kiện thực thi quyền cho cấp xã.

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 KH-CN. (2025a, ngày 18 tháng 11). *Dịch vụ công trực tuyến tiếp tục mở rộng, tỷ lệ hồ sơ toàn trình tăng gần 40%*. <https://mst.gov.vn/dich-vu-cong-truc-tuyen-tiep-tuc-mo-rong-ty-le-ho-so-toan-trinh-tang-gan-40-197251118184052733.htm>
4. Bộ KH-CN. (2025b, ngày 13 tháng 12). *Hoàn thiện thể chế cho tiến trình chuyển đổi số quốc gia*. <https://mst.gov.vn/hoan-thien-the-che-cho-tien-trinh-chuyen-doi-so-quoc-gia-197251213113418957.htm>
5. Bộ KH-CN. (2026a, ngày 13 tháng 7). *Kế hoạch 100 ngày xử lý dứt điểm các điểm nghẽn về chuyển đổi số*. <https://mst.gov.vn/ke-hoach-100-ngay-xu-ly-dut-diem-cac-diem-nghen-ve-chuyen-doi-so-197260713170223004.htm>
6. Bộ KH-CN. (2026b, ngày 25 tháng 9). *Chính quyền số ở cơ sở: Giảm thủ tục giấy, tăng sự chủ động phục vụ*. <https://mst.gov.vn/chinh-quyen-so-o-co-so-giam-thu-tuc-giay-tang-su-chu-dong-phuc-vu-197260923164845605.htm>
7. Chính phủ. (2025). *Nghị định số 132/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 quy định về phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương 02 cấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ KH-CN*. <https://vanban.chinhphu.vn/?docid=213919&pageid=27160>
8. Chính phủ. (2026). *Nghị định số 224/2026/NĐ-CP ngày 24/6/2026 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Chuyển đổi số*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=218633&classid=1&typegroupid=4>

9. Chu Thanh Vân. (2025, ngày 8 tháng 11). Thủ tục hành chính chưa phù hợp triển khai dịch vụ công trực tuyến toàn trình. *VietnamPlus*. <https://www.vietnamplus.vn/thu-tuc-hanh-chinh-chua-phu-hop-trien-khai-dich-vu-cong-truc-tuyen-toan-trinh-post1075804.vnp>
10. Đào Minh Quân. (2026). Đẩy mạnh chuyển đổi số trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam. *Tạp chí Lý luận chính trị*. <https://doi.org/10.70786/PTOJ.2026.9959>
11. Kuhlmann, S., & Heuberger, M. (2023). Digital transformation going local: Implementation, impacts and constraints from a German perspective. *Public Money & Management*, 43(2), 147-155. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1939584>
12. Mai Đình Lâm, & Mai Thị Kim Oanh. (2025). Phân cấp tài khóa đối với chính quyền cấp xã khi thực hiện mô hình chính quyền địa phương hai cấp. *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (358), 31-34. <https://doi.org/10.59394/qlnn.358.2025.1337>
13. Malesky, E. J., Nguyen, C. V., & Tran, A. (2014). The impact of recentralization on public services: A difference-in-differences analysis of the abolition of elected councils in Vietnam. *American Political Science Review*, 108(1), 144-168. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000580>
14. Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>
15. Nguyễn Trang. (2026a, ngày 4 tháng 7). Chính quyền địa phương 2 cấp: Đưa cấp xã thực sự thành tuyến đầu quản trị công. *Báo điện tử VOV*. <https://vov.vn/chinh-tri/chinh-quyen-dia-phuong-2-cap-dua-cap-xa-thuc-su-thanh-tuyen-dau-quan-tri-cong-post1312172.vov>
16. Nguyễn Trang. (2026b, ngày 9 tháng 7). Bộ Nội vụ: Tiếp tục sắp xếp xã, phường chưa đạt chuẩn và nghiên cứu đô thị hạt nhân cấp xã. *Báo điện tử VOV*. <https://vov.vn/chinh-tri/bo-noi-vu-tiep-tuc-sap-xep-xa-phuong-chua-dat-chuan-va-nghien-cuu-do-thi-hat-nhan-cap-xa-post1313698.vov>
17. Nguyễn Văn Đại, Bùi Thị Thanh Huyền, & Nguyễn Văn Dũng. (2026). Hoàn thiện pháp luật về phân quyền, phân cấp trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp. *Tạp chí Quản lý nhà nước*, 33(366), 15-19. <https://doi.org/10.59394/qlnn.366.2026.1570>
18. 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>
19. OECD. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policy-makers*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
20. OECD. (2020). *The OECD digital government policy framework: Six dimensions of a digital government* (OECD Public Governance Policy Papers, No. 02). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
21. Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
22. Quang Huy. (2026, ngày 18 tháng 9). Chuẩn hóa, liên thông dữ liệu quốc gia. *Báo Nhân Dân điện tử*. <https://nhandan.vn/chuan-hoa-lien-thong-du-lieu-quoc-gia-post989290.html>

23. Quốc hội. (2025a). *Luật Chuyển đổi số số 148/2025/QH15*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=216335&classid=1&orggroupid=1>
24. Quốc hội. (2025b). *Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15*. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/toan-van-luat-so-72-2025-ql15-to-chuc-chinh-quyen-dia-phuong-119250618161434371.htm>
25. Quốc hội. (2025c). *Luật Trí tuệ nhân tạo số 134/2025/QH15*. <https://vanban.chinhphu.vn/?pageid=27160&docid=216334&classid=1&typegroupid=3>
26. Quốc hội. (2025d). *Nghị quyết số 193/2025/QH15 thi điểm một số cơ chế, chính sách đặc biệt tạo đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia*. <https://xaydungchinhhsach.chinhphu.vn/ngphi-quyet-193-2025-ql15-thi-diem-mot-so-co-che-chinh-sach-dac-biet-tao-dot-pha-phat-trien-khoa-hoc-cong-nghe-doi-moi-sang-tao-va-chuyen-doi-so-quoc-gia-119250226182210138.htm>
27. Trần Quyết Thắng, & Hà Ngọc Anh. (2026). Hoàn thiện phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương theo nguyên tắc bộ trợ. *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (367), 59-64. <https://doi.org/10.59394/qlnn.366.2026.1554>
28. United Nations Department of Economic and Social Affairs [UN DESA]. (2024a). *E-Government Survey 2024: Accelerating digital transformation for sustainable development*. United Nations. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024>
29. United Nations Department of Economic and Social Affairs [UN DESA]. (2024b). *Viet Nam: E-Government Development Index and component indices, 2003-2024* [Cơ sở dữ liệu]. United Nations E-Government Knowledgebase. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/189-Viet-Nam>
30. World Bank. (2016). *World development report 2016: Digital dividends*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0671-1>