

BÀI TOÁN NHÂN SỰ VÀ NĂNG LỰC CÁN BỘ CẤP CƠ SỞ SAU 1 NĂM THỰC HIỆN MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP

✍ TS. Hoàng Văn Hiền

● **TÓM TẮT:** Nghị quyết số 18-NQ/TW của Trung ương và các đề án thí điểm đổi mới tổ chức bộ máy đã thúc đẩy việc chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương (CQDP) 3 cấp sang mô hình 2 cấp. Sau 1 năm vận hành, mô hình này đã đạt được những kết quả bước đầu về giảm đầu mối, cắt giảm thủ tục hành chính và tiết kiệm ngân sách. Tuy nhiên, giai đoạn “hậu tinh gọn” đang bộc lộ những thách thức lớn về quản trị nguồn nhân lực tại cấp cơ sở (phường, xã). Bài viết tập trung phân tích hai khía cạnh cốt lõi: Áp lực quá tải công việc do dồn dịch chức năng nhiệm vụ, và sự thiếu hụt năng lực của đội ngũ cán bộ công chức (CBC) cấp cơ sở trước yêu cầu quản lý hiện đại. Bằng việc chỉ ra các nguyên nhân gốc rễ từ cơ chế chính sách, công nghệ và phân cấp ủy quyền, nghiên cứu đề xuất hệ thống giải pháp đồng bộ (linh hoạt biên chế, hiện đại hóa quy trình số, đổi mới đào tạo thực chiến, cải cách đãi ngộ) nhằm tối ưu hóa hiệu năng của mô hình CQDP 2 cấp trong giai đoạn tiếp theo.

● **Từ khóa:** Chính quyền địa phương 2 cấp; Hậu tinh gọn; Nhân sự cấp cơ sở; Năng lực cán bộ; Quản trị công hiện đại.

● **ABSTRACT:** Resolution No. 18-NQ/TW of the Party Central Committee, together with pilot schemes for restructuring the organizational apparatus, has accelerated the transition from the three-tier local government model to a two-tier system. After one year of implementation, the new model has produced initial achievements, including organizational streamlining, administrative procedure simplification, and reductions in public expenditure. However, the post-streamlining phase has also revealed significant challenges in human resource governance at the grassroots level (communes and wards). This article examines two fundamental issues: the increasing workload resulting from the consolidation of functions and responsibilities, and the inadequacy of the competencies of grassroots-level civil servants in meeting the requirements of modern public administration. By identifying the underlying causes related to institutional mechanisms, technological capacity, and decentralization and delegation of authority, the study proposes a comprehensive set of policy solutions, including flexible staffing mechanisms, digital transformation of administrative processes, practice-oriented professional training, and reforms in remuneration policies. These measures are intended to optimize the effectiveness and sustainability of the two-tier local government model in the next stage of implementation..

● **Keywords:** Two-tier local government; post-streamlining; grassroots human resources; civil servant capacity; modern public governance.

Ngày nhận bài: 17/6/2026 - Ngày bình duyệt: 03/7/2026 - Ngày duyệt đăng: 09/7/2026

1. Đặt vấn đề

Đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả là một chủ trương lớn, xuyên suốt của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Việc thí điểm và chính thức triển khai mô hình CQĐP 2 cấp (không tổ chức cấp quận/huyện) đã đánh dấu bước chuyển dịch quan trọng từ tư duy quản lý hành chính truyền thống sang tư duy quản trị công hiện đại.

Mục tiêu cốt lõi của mô hình 2 cấp là giảm bớt các tầng nấc trung gian, rút ngắn khoảng cách giữa cấp quyết định chính sách và cấp thực thi, từ đó nâng cao tốc độ và chất lượng phục vụ nhân dân. Tuy nhiên, bất kỳ một cuộc đại phẫu nào về mặt thể chế cũng đều tạo ra các vùng đứt gãy cục bộ trong giai đoạn đầu vận hành. Sau 1 năm thực hiện, thực tế cho thấy: Áp lực của việc tinh gọn bộ máy đang đổ dồn xuống vai cấp cơ sở.

Cấp cơ sở - nơi trực tiếp tiếp xúc với người dân và doanh nghiệp - đang phải đối mặt với bài toán bất đối xứng: Nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm tăng lên theo cấp số nhân, nhưng biên chế nhân sự lại giảm theo cấp số cộng, trong khi năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ chưa kịp chuyển đổi để thích ứng. Nếu không có những đánh giá nghiêm túc và giải pháp căn cơ, thách thức “hậu tinh gọn” có thể làm suy giảm hiệu lực quản lý nhà nước, gây ách tắc giao dịch hành chính và tạo ra làn sóng quá tải, chán nản trong đội ngũ CBCC cấp cơ sở.

2. Bối cảnh dịch chuyển mô hình và thực trạng thực hiện sau 1 năm

2.1. Bản chất của sự dịch chuyển sang mô hình chính quyền 2 cấp: Trong mô hình CQĐP 3 cấp truyền thống (Tỉnh/Thành phố - Quận/Huyện - Xã/Phường), cấp quận/huyện đóng vai trò như một bộ lọc và điều phối trung gian. Khi chuyển dịch sang mô hình 2 cấp, không còn vai trò của cấp trung gian, làm thay đổi dòng chảy thông tin và mệnh lệnh hành chính. Cấp cơ sở hiện nay

phải tương tác trực tiếp với các sở, ngành cấp tỉnh nhiều hơn, đồng thời chịu trách nhiệm toàn diện về các vấn đề kinh tế - xã hội, an ninh trật tự trên địa bàn mà không còn sự “bao bọc” hay chia sẻ trách nhiệm sâu sát từ cấp quận/huyện như trước.

2.2. Những kết quả tích cực bước đầu: Không thể phủ nhận những quả ngọt mà mô hình mang lại sau 1 năm triển khai, như: Giảm đáng kể số lượng cơ quan, tổ chức trung gian, giảm bớt số lượng biên chế thực hưởng lương từ ngân sách nhà nước ở cấp quận/huyện. Thời gian luân chuyển văn bản giữa các cấp được rút ngắn. Một số thủ tục trước đây cần 3 cấp phê duyệt thì nay chỉ cần cấp cơ sở trình thẳng lên cấp tỉnh/thành phố, xử lý nhanh hơn. Chi thường xuyên cho bộ máy giám sát và hành chính trung gian giảm, tạo dư địa nguồn lực đầu tư cho hạ tầng và an sinh xã hội.

3. Những thách thức hậu tinh gọn tại cấp cơ sở

Mặc dù đạt được những điểm sáng về mặt số liệu tổng thể, nhưng tại cấp xã, phường, những hệ lụy và áp lực xuất hiện với mật độ ngày một nhiều hơn.

3.1. Bài toán nhân sự: Áp lực “Quá tải kép”: Thách thức lớn nhất sau 1 năm thực hiện mô hình 2 cấp chính là tình trạng quá tải công việc vượt ngưỡng chịu đựng của CBCC cấp cơ sở. Tình trạng này đến từ hai phía:

Thứ nhất là sự gia tăng khối lượng công việc cơ học: Khi sáp nhập các đơn vị hành chính cấp xã hoặc tinh giản biên chế theo quy định mới, số lượng dân cư mà một công chức phải phục vụ tăng lên gấp đôi, thậm chí gấp ba. Tại các đô thị lớn như TP. Hồ Chí Minh hay Hà Nội, một phường sau sáp nhập có thể lên tới 50.000 - 70.000 dân, nhưng số lượng công chức tối đa được phân bổ theo quy định cứng của Nghị định vẫn bị khống chế nghiêm ngặt. Mỗi công chức Tư pháp - Hộ tịch, Địa chính - Xây dựng hay Lao động - Thương binh và Xã hội phải xử

lý hàng trăm hồ sơ mỗi ngày, dẫn đến tình trạng chậm trễ kéo dài.

Thứ hai là sự phức tạp hóa nhiệm vụ: Mô hình 2 cấp đòi hỏi cấp cơ sở phải chủ động quyết định nhiều vấn đề mang tính thực thi mà trước đây thuộc thẩm quyền của cấp huyện. Công chức cấp cơ sở không đơn thuần là người “nhận và chuyển” hồ sơ nữa, họ phải là người trực tiếp thẩm định, chịu trách nhiệm pháp lý trước các quyết định của mình. Sự đè nén của trách nhiệm hành chính và trách nhiệm pháp lý tạo ra áp lực tâm lý cực kỳ lớn.

3.2. Khủng hoảng năng lực cán bộ: Sự bất đối xứng giữa yêu cầu và thực tế: Mô hình chính quyền hiện đại vận hành dựa trên nền tảng kỹ thuật số, dữ liệu lớn và tư duy quản trị phát triển. Tuy nhiên, chất lượng đội ngũ cán bộ cấp cơ sở hiện nay chưa được chuẩn bị kỹ lưỡng để thích ứng với bước chuyển này. Trong đó:

- Một bộ phận lớn CBCC cấp cơ sở trưởng thành từ mô hình cũ, quen với việc thực hiện theo mệnh lệnh chi tiết, thiếu tư duy phản biện và năng lực chủ động giải quyết vấn đề. Khi bị đẩy vào thế phải tự chủ và chịu trách nhiệm, họ xuất hiện tâm lý sợ sai, dùn dẩy hoặc né tránh trách nhiệm.

- Dù hệ thống Dịch vụ công trực tuyến và các phần mềm quản lý văn bản điều hành đã được triển khai đồng bộ, nhưng năng lực khai thác, phân tích dữ liệu và xử lý tác vụ trên môi trường số của cán bộ cơ sở còn rất manh mún. Việc chuyển từ “xử lý giấy tờ” sang “quản trị dữ liệu” gặp phải rào cản lớn về trình độ công nghệ của thế hệ cán bộ lớn tuổi.

- Cấp cơ sở hiện nay phải xử lý các vấn đề rất phức tạp liên quan đến giải phóng mặt bằng, quản lý trật tự xây dựng, tranh chấp đất đai đan xen yếu tố lịch sử, hoặc quản lý dòng cư dân biến động. Kiến thức của một công chức cấp xã thường mang tính chất “đa năng nhưng nông”, thiếu chuyên sâu,

dẫn đến các sai sót về mặt pháp lý khi ban hành văn bản hoặc thực thi công vụ.

3.3. Chế độ chính sách và động lực làm việc suy giảm: Một năm qua cũng chứng kiến làn sóng dịch chuyển nhân sự từ khu vực công sang khu vực tư, đặc biệt là ở cấp cơ sở. Nguyên nhân cốt lõi là sự mất cân bằng giữa Công hiến – Trách nhiệm – Đãi ngộ. Lương của CBCC cấp cơ sở vẫn tính theo hệ số và thâm niên, không gắn liền với khối lượng công việc thực tế hay quy mô dân số mà họ quản lý. Một công chức ở phường 70.000 dân có mức thu nhập cơ bản không khác biệt so với một công chức ở xã vùng sâu vùng xa chỉ có 3.000 dân, dù áp lực và chi phí sinh hoạt chênh lệch rất lớn. Mặt khác, khi bộ máy tinh gọn, số lượng vị trí lãnh đạo, quản lý giảm đi đáng kể. Điều này làm giảm động lực phấn đấu của các cán bộ trẻ, có năng lực, khiến họ cảm thấy lộ trình phát triển sự nghiệp bị nghẽn lại.

4. Nguyên nhân của các thách thức

Để tìm ra giải pháp, cần bóc tách các nguyên nhân gốc rễ dẫn đến các thách thức ở cấp cơ sở:

4.1. Thiết kế thể chế mang tính “cào bằng”, thiếu tính đặc thù: Các quy định về định mức biên chế hiện nay chủ yếu dựa trên phân loại đơn vị hành chính (loại I, loại II, loại III) với các tiêu chí cứng nhắc về diện tích và quy mô dân số. Công thức này chưa tính đến các yếu tố động như: tốc độ đô thị hóa, mật độ giao dịch kinh tế, số lượng doanh nghiệp đóng trên địa bàn, hay tính chất phức tạp về an ninh trật tự. Việc áp dụng một cái “áo” biên chế chung cho tất cả các địa phương có đặc điểm kinh tế - xã hội khác nhau là nguyên nhân trực tiếp gây ra khủng hoảng nhân sự cục bộ.

4.2. Công tác đào tạo, bồi dưỡng mang tính hình thức, chậm đổi mới: Chương trình đào tạo cho CBCC cấp cơ sở hiện nay vẫn nặng về lý luận, hành chính học kinh điển mà thiếu đi các khóa huấn luyện kỹ năng thực chiến như: kỹ năng xử lý khủng hoảng

truyền thông tại cơ sở, kỹ năng đối thoại và thuyết phục nhân dân, kỹ năng phân tích dữ liệu số, và kiến thức pháp luật chuyên sâu về đất đai, xây dựng. Phương thức đào tạo chủ yếu là tập trung, nghe giảng thụ động, chưa áp dụng mô hình đào tạo theo công việc hay đào tạo trực tuyến linh hoạt.

4.3. Hạ tầng công nghệ chưa đồng bộ và thiếu tính liên thông: Mặc dù nói là tinh gọn bộ máy và chuyển đổi số, nhưng thực tế cán bộ cơ sở đang bị bủa vây bởi nhiều phần mềm chuyên ngành không liên thông với nhau. Hệ thống thiếu chặt chẽ, thường xuyên gặp lỗi kết nối khiến công chức phải thực hiện song song cả quy trình số và quy trình giấy để đối phó. Việc này không những không giảm tải mà còn làm tăng thời gian tác nghiệp của cán bộ.

5. Giải pháp đồng bộ trong giai đoạn hậu tinh gọn

Để mô hình CQĐP 2 cấp vận hành trơn tru và phát huy tối đa hiệu năng, việc cấp bách hiện nay không phải là tiếp tục cắt giảm cơ học bộ máy, mà là tối ưu hóa cấu trúc năng lực và giải phóng nguồn lực cho cấp cơ sở. Các nhóm giải pháp cần được triển khai đồng bộ bao gồm: Linh hoạt định mức biên chế; tái cấu trúc quy trình số; Đổi mới đào tạo thực chiến; Cơ chế đãi ngộ theo hiệu năng.

5.1. Thay đổi tư duy quản lý biên chế: Từ “cứng nhắc” sang “linh hoạt và theo vị trí việc làm”:

- Theo đó, trao quyền tự chủ biên chế cho cấp tỉnh/thành phố. Trung ương chỉ nên quản lý tổng biên chế của toàn tỉnh/thành phố. Hãy để Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tự điều tiết, phân bổ biên chế giữa cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã dựa trên áp lực công việc thực tế và chỉ số bằng chứng.

- Xác định biên chế theo quy mô giao dịch và đặc thù địa bàn: Cần xây dựng công thức tính biên chế dựa trên số lượng hồ sơ hành chính phát sinh hàng năm, số lượng

doanh nghiệp và tốc độ gia tăng dân số cơ học, thay vì chỉ dựa vào diện tích đất đai tự nhiên.

5.2. Hiện đại hóa quy trình tác nghiệp và thúc đẩy “Xã hội hóa” dịch vụ công:

- Cần xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu dùng chung duy nhất. Cắt giảm tối đa các khâu trung gian trong phần mềm dịch vụ công, cho phép người dân tự động hóa một số thủ tục thông qua định danh điện tử VNeID cấp độ cao mà không cần sự can thiệp thủ công của công chức cơ sở.

- Nghiên cứu cơ chế ủy nhiệm hoặc đầu thầu cho các tổ chức hành nghề công chứng, bưu điện, hoặc các doanh nghiệp tiện ích thực hiện một số khâu trong quy trình tiếp nhận và trả kết quả hồ sơ hành chính. Công chức nhà nước sẽ đóng vai trò hậu kiểm và phê duyệt cuối cùng, giảm tải tối đa áp lực tiếp dân trực tiếp.

5.3. Đổi mới căn bản công tác đào tạo, nâng cao năng lực cán bộ cơ sở:

- Cần xây dựng Bản đồ năng lực cho từng vị trí: Xác định rõ từng chức danh công chức cấp xã cần những kỹ năng cụ thể nào để thiết kế chương trình đào tạo cá nhân hóa.

- Chuyển dịch sang mô hình đào tạo “Thực chiến”: Giảm thời lượng lý thuyết, tăng cường các bài tập tình huống mô phỏng các tranh chấp, xung đột thực tế diễn ra tại cơ sở. Áp dụng các nền tảng học tập trực tuyến để cán bộ có thể học mọi lúc mọi nơi, cập nhật ngay lập tức các văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành.

- Cơ chế luân chuyển, biệt phái ngược: Đưa các công chức trẻ có năng lực, được đào tạo bài bản từ các sở, ngành cấp tỉnh về biệt phái có thời hạn (1 - 2 năm) tại các phường, xã trọng điểm để vừa hỗ trợ giải quyết các bài toán khó tại cơ sở, vừa giúp họ tích lũy kinh nghiệm thực tế.

5.4. Hoàn thiện cơ chế chính sách, tạo động lực cống hiến:

- Khẩn trương đưa yếu tố khối lượng công việc và mức độ hài lòng của người dân vào công thức tính thu nhập tăng thêm của CBCC cấp cơ sở. Cán bộ ở những địa bàn trọng điểm, áp lực cao phải được hưởng phụ cơ thù lao xứng đáng.

- Cụ thể hóa Kết luận số 14-KL/TW của Bộ Chính trị về chủ trương khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo vì lợi ích chung vào các văn bản quy phạm pháp luật. Phải có ranh giới rõ ràng giữa sai sót vô ý do rào cản thể chế, sự chông chéo của luật pháp với hành vi cố ý vi phạm trực lợi. Điều này giúp giải tỏa tâm lý “thà đứng im còn hơn làm sai” đang kìm hãm sức sáng tạo của cán bộ cơ sở.

Mô hình chính quyền địa phương 2 cấp là xu thế tất yếu của một nền quản trị công hiện đại, minh bạch và hiệu quả. Tuy nhiên, thành công của mô hình này không nằm ở chỗ chúng ta đã cắt giảm được bao nhiêu

đầu mối hay tiết kiệm được bao nhiêu phần trăm ngân sách ở cấp trung gian, mà nằm ở chỗ năng lực thực thi tại cấp cơ sở được nâng cao như thế nào.

Sau 1 năm thực hiện, những thách thức “hậu tinh gọn” về bài toán nhân sự quá tải và khoảng trống năng lực của cán bộ cơ sở là điều đã được dự báo trước, nhưng cần được giải quyết một cách quyết liệt và rõ ràng. Tinh gọn bộ máy phải đi đôi với tinh nhuệ đội ngũ. Việc đầu tư mạnh mẽ vào công nghệ liên thông, linh hoạt trong cơ chế quản lý biên chế, đổi mới phương thức đào tạo thực chiến và có chế độ đãi ngộ xứng đáng chính là chìa khóa để giữ chân người tài, nâng cao sức chiến đấu cho cấp cơ sở. Chỉ khi “nền móng” cơ sở vững chắc, con thuyền chính quyền địa phương 2 cấp mới có thể vận hành ổn định, khơi thông các nguồn lực và đưa đất nước bước vào kỷ nguyên phát triển mới./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Chính trị (2017), *Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 về 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. Bộ Chính trị (2021), *Kết luận số 14-KL/TW ngày 22/09/2021 về chủ trương khuyến khích và bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo vì lợi ích chung.*
3. Chính phủ (2023), *Nghị định số 33/2023/NĐ-CP ngày 10/06/2023 quy định về cán bộ,*

công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố.

4. Học viện Hành chính Quốc gia (2024), *Báo cáo khoa học: Đánh giá năng lực thực thi công vụ của cán bộ, công chức cấp xã trong bối cảnh thực hiện chính quyền đô thị*, NXB Hành chính Công.

5. UNDP Việt Nam (2024), *Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh tại Việt Nam (PAPI 2023): Đo lường từ kinh nghiệm thực tế của người dân.*