

DIỄN ĐÀN VIỆT NAM – AUSTRALIA 2026

Vận hành chính quyền hiệu quả và lấy người dân làm trung tâm trong bối cảnh quản trị đô thị phức hợp

CÁC ƯU TIÊN CỦA THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH TRONG ĐƠN GIẢN HÓA THỦ TỤC HÀNH CHÍNH, TÍCH HỢP DỊCH VỤ VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG KHU VỰC CÔNG

Từ hiệu quả cơ quan đến hiệu quả hệ thống

PGS. TS. VÕ HỮU PHƯỚC

Học viện Chính trị khu vực II – Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Báo cáo tham luận – Tháng 9/2026

Một trường hợp gần như không có tiền lệ

Từ 01/7/2025, Thành phố Hồ Chí Minh đồng thời giải hai bài toán ngược chiều nhau

1 MỞ RỘNG THEO CHIỀU NGANG

Hợp nhất Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Bà Rịa – Vũng Tàu thành một thực thể hành chính duy nhất: 6.772,59 km², dân số ban đầu 13.706.632 người, nay vượt 14 triệu.

2 NÉN LẠI THEO CHIỀU DỌC

Chuyển từ ba cấp sang hai cấp chính quyền địa phương, xóa bỏ hoàn toàn cấp huyện; tổ chức lại thành 168 phường, xã, đặc khu – riêng địa bàn cũ giảm 273 → 102 đơn vị (62,64%).

Cú sốc thể chế kép: trong cùng một thời điểm, Thành phố vừa nhân ba không gian quản trị, vừa loại bỏ tầng nấc trung gian vốn đảm nhiệm phần lớn chức năng điều phối giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở.

So sánh quốc tế – Toronto (1998), Queensland (2008), Auckland “supercity” (2010), Greater Sydney Commission – đều chỉ giải một bài toán duy nhất: khắc phục phân mảnh thể chế. Văn liệu quốc tế hầu như chưa có trường hợp tương đương.

Quy mô, tính phức hợp và áp lực thực tiễn

“Phức hợp” (complexity) khác với “phức tạp” (complicatedness)

8,03%

Tăng trưởng GRDP 2025;
≈ 23,5% GDP quốc gia

> 4,28 tr.

Hồ sơ TTHC tiếp nhận
trong ~1 năm vận hành 2 cấp

88%

Tỷ lệ hồ sơ nộp trực tuyến
(từ 76% thời điểm đầu)

1.008

Nhiệm vụ được phân cấp
xuống chính quyền cấp xã

BẢN CHẤT CỦA TÍNH PHỨC HỢP

Một vấn đề của người dân, doanh nghiệp thường không nằm trong thẩm quyền của bất kỳ cơ quan nào. Một dự án đầu tư sản xuất liên quan đồng thời tới quy hoạch, đất đai, môi trường, xây dựng, PCCC, đăng ký kinh doanh, thuế, hải quan, lao động, điện, nước.

→ **Nhiều cơ quan – nhiều quy trình – nhiều cấp – nhiều cơ sở dữ liệu cùng lúc.**

ÁP LỰC THỰC ĐỊA

- Phường Linh Xuân: trên 200 lượt giao dịch/ngày, gấp ~3 lần trước sáp nhập.
- Phường Tăng Nhơn Phú: trên 48.000 hồ sơ (01/7/2025 – 01/5/2026), 91% nộp trực tuyến.
- Đội ngũ “vừa thừa vừa thiếu”; Thành phố điều động 536 nhân sự xây dựng, 54 công nghệ thông tin, 29 tài chính xuống hỗ trợ cơ sở.

Hai nhóm chỉ số, hai câu chuyện khác nhau

Vấn đề trung tâm: một hệ thống mà từng cơ quan đều hiệu quả vẫn có thể vận hành kém hiệu quả trên tổng thể

 CHỈ SỐ PHÍA CƠ QUAN

> 99,5% hồ sơ giải quyết đúng hạn

> 96% hài lòng tại điểm giao dịch

91,41 điểm PAR Index 2025 – nhóm 10 dẫn đầu cả nước, tăng 11 bậc so với 2024

 CHỈ SỐ PHÍA NGƯỜI THỤ HƯỞNG

83,09% SIPAS 2025 toàn quốc – giảm 0,78 điểm % so với 2024

6 – 8% doanh nghiệp dự đoán thường xuyên được thay đổi chính sách

26% doanh nghiệp chịu chi phí không chính thức khi xin giấy phép (khu vực: 9,5%)

Không phải mâu thuẫn thống kê mà là bằng chứng của một vấn đề thiết kế: chúng ta đang đo rất tốt cái mà cơ quan kiểm soát được, và đo rất kém cái mà người dân, doanh nghiệp thực sự trải nghiệm.

Hiệu quả hệ thống là hàm nhân, không phải hàm cộng

Hành trình dịch vụ công J = chuỗi n thủ tục để đạt một mục tiêu thực tế duy nhất

$$P(J) = \prod p_i, \quad i = 1 \dots n$$

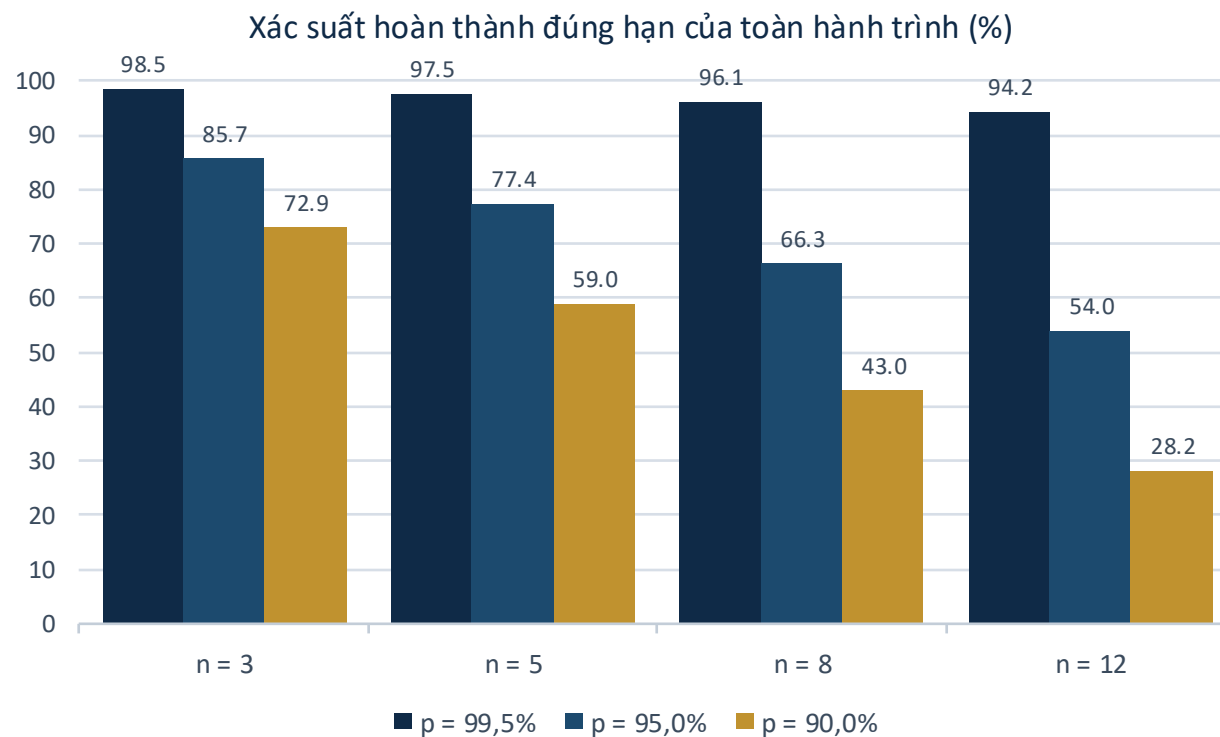
p_i = xác suất thủ tục thứ i được giải quyết đúng hạn và đúng ngay từ lần đầu

Nếu các bước tuần tự và là điều kiện của nhau, xác suất hoàn thành đúng hạn toàn hành trình là **tích** – chứ không phải trung bình cộng – của hiệu quả từng khâu. Hệ quả định lượng:

Mọi cơ quan đều đạt 95% đúng hạn

→ hành trình 8 bước chỉ có 66,3% khả năng hoàn thành đúng hạn.

Cứ ba doanh nghiệp thì một gặp chậm trễ, ngay cả khi không cơ quan nào làm sai.



Thời gian vô hình và ba hệ luận chính sách

Thống kê hành chính hiện hành chỉ đo một trong ba thành phần thời gian của hành trình

$$T(J) = \sum t_i + \sum w_j + \sum r_k$$

$\sum t_i$ thời gian xử lý chính thức của từng cơ quan – ĐƯỢC ĐO VÀ BÁO CÁO

$\sum w_j$ thời gian chờ và chuyển giao giữa các bước – KHÔNG AI CHỊU TRÁCH NHIỆM, KHÔNG AI ĐO

$\sum r_k$ thời gian làm lại do hồ sơ bị trả về – “ĐỒNG HỒ” CỦA CƠ QUAN ĐƯỢC ĐẶT LẠI VỀ 0

Nghịch lý hiệu quả hợp thành: hiệu quả hệ thống suy giảm theo hàm mũ của số lượng giao diện liên cơ quan, trong khi mọi chỉ số hiệu quả cơ quan vẫn giữ nguyên. Đây là nguyên nhân **cấu trúc** – không phải nguyên nhân đạo đức hay năng lực – khiến số liệu chính thức và cảm nhận xã hội lệch nhau.

1

Giảm số giao diện có giá trị lớn hơn tăng hiệu suất từng giao diện.

Giảm n từ 8 xuống 4 khi p = 95% nâng P(J) từ 66,3% lên 81,5% – lớn hơn nhiều so với nâng p từ 95% lên 97% (chỉ đạt 78,4%).

2

Thời gian chuyển giao giữa các cơ quan phải có chủ thể chịu trách nhiệm.

Nếu không, nó sẽ luôn là phần chi phí mà người dân và doanh nghiệp âm thầm gánh chịu.

3

Chỉ số đúng hạn cấp cơ quan không thể dùng làm bằng chứng về hiệu quả hệ thống.

Cần một hệ chỉ số đo ở cấp hành trình, lấy người thụ hưởng làm điểm quan sát.

Ba giới hạn của cách tiếp cận truyền thống

Không phải là ba cách làm sai, mà là ba cách làm đúng nhưng không đủ

1 Tối ưu hóa từng thủ tục

Rà soát từng thủ tục để giảm hồ sơ, thời gian và số bước là cần thiết và đã tạo kết quả thực chất.

Chỉ tác động lên pi mà không tác động lên n; không thay đổi cấu trúc nhân của bài toán, hiệu suất biên giảm rất nhanh khi số bước đủ lớn.

2 Tối ưu hóa từng cơ quan

Mỗi sở, ngành tự cải cách quy trình, tự xây hệ thống thông tin, tự quản lý dữ liệu.

Kết quả hợp thành là silo administration. Động lực khuyến khích đặt ở cấp cơ quan tất yếu sản sinh hành vi tối ưu hóa cấp cơ quan – lỗi của thiết kế thể chế, không phải của công chức.

3 Số hóa quy trình cũ

Số hóa một quy trình kém hiệu quả không tạo ra một nền hành chính hiệu quả; nó chỉ tạo ra một sự kém hiệu quả được vận hành trơn tru.

Công nghệ “khắc cứng” logic quan liêu vào hạ tầng số; đồng thời chuyển dịch lao động hành chính từ công chức sang công dân – nếu không đo lường, sự dịch chuyển này hiện ra trong thống kê như một thành tựu hiệu suất.

Dữ liệu quốc gia (10/2025): tỷ lệ hồ sơ trực tuyến toàn trình đạt 39,98%, nhưng khối bộ, ngành 54,46% trong khi khối tỉnh chỉ 16,94% – hạ tầng đã sẵn sàng ở nhiều nơi, nhưng thiết kế dịch vụ chưa khiến trực tuyến trở thành lựa chọn tự nhiên của người dân.

Bốn chuyển dịch tư duy và hàm ý thể chế

Đổi câu hỏi quản trị là thao tác cải cách đơn giản nhất và lan tỏa nhất

THỦ TỤC → DỊCH VỤ	CƠ QUAN → HỆ THỐNG	HOẠT ĐỘNG → KẾT QUẢ	HỒ SƠ → GIÁ TRỊ CÔNG
CÂU HỎI CŨ Thủ tục này có đúng luật không? CÂU HỎI MỚI Người dân cần bao nhiêu thủ tục để đạt mục tiêu? Danh mục “sự kiện đời người”, “sự kiện doanh nghiệp” thay cho danh mục thủ tục	CÂU HỎI CŨ Cơ quan tôi có đúng hạn không? CÂU HỎI MỚI Hành trình này mất bao nhiêu ngày lịch? Thiết chế “chủ sở hữu hành trình”; KPI liên ngành	CÂU HỎI CŨ Đã xử lý bao nhiêu hồ sơ? CÂU HỎI MỚI Người dân, doanh nghiệp đạt được gì? Hệ chỉ tiêu outcome; đánh giá độc lập	CÂU HỎI CŨ Hồ sơ có đủ, đúng, lưu trữ tốt không? CÂU HỎI MỚI Xã hội được lợi gì; niềm tin thay đổi ra sao? Báo cáo giá trị công định kỳ; khảo sát trải nghiệm

Thủ tục là đơn vị pháp lý; dịch vụ là đơn vị giá trị. Người dân không có nhu cầu “thực hiện thủ tục”; họ có nhu cầu mở một cửa hàng, xây một ngôi nhà, cho con đi học. Khi đơn vị cải cách là thủ tục, mục tiêu là làm thủ tục nhanh hơn; khi đơn vị cải cách là dịch vụ, mục tiêu là làm cho người dân cần ít thủ tục hơn.

Sáu nhóm hành động và chỉ số kiểm chứng

Không phải sáu chương trình song song mà có quan hệ điều kiện lẫn nhau

SIMPLIFY

Đơn giản hóa

Áp dụng Delete → Simplify → Integrate → Automate đúng thứ tự; đo đường cơ sở chi phí tuân thủ theo Mô hình Chi phí chuẩn (SCM).

Chỉ số kiểm chứng: Chi phí tuân thủ của 20–30 hành trình ưu tiên giảm ≥ 30%

INTEGRATE

Tích hợp dịch vụ

Thiết lập chủ sở hữu hành trình; tích hợp bốn lớp: quy trình – dữ liệu – trách nhiệm – khuyến khích.

Chỉ số kiểm chứng: Số bước bình quân/hành trình ưu tiên giảm ≥ 40%

REUSE

Tái sử dụng dữ liệu

Hiện thực hóa “khai một lần” kèm nghĩa vụ pháp lý cấm yêu cầu lại thông tin Nhà nước đã có.

Chỉ số kiểm chứng: J4 (số trường dữ liệu lặp) tiến về 0

DESIGN

Thiết kế theo nhu cầu

Chuyển đơn vị thiết kế từ thủ tục sang sự kiện đời người và sự kiện doanh nghiệp.

Chỉ số kiểm chứng: 5 hành trình thí điểm hoàn tất trong 12 tháng

MEASURE

Đo lường kết quả

Vận hành chuỗi Input → Process → Output → Outcome → Public Value; công bố JABI định kỳ.

Chỉ số kiểm chứng: JABI công bố hằng quý; báo cáo giá trị công trình HĐND

EMPOWER

Năng lực và trao quyền

Phát triển sáu nhóm năng lực; trao quyền kèm ba cơ chế giải trình; cụm chuyên môn dùng chung liên phường, xã.

Chỉ số kiểm chứng: Thu hẹp chênh lệch hiệu quả giữa các phường, xã

Quan hệ điều kiện: REUSE là điều kiện kỹ thuật của INTEGRATE; INTEGRATE là điều kiện cấu trúc của SIMPLIFY thực chất; DESIGN xác định phạm vi ưu tiên; MEASURE là cơ chế kiểm chứng cho cả năm ưu tiên còn lại; EMPOWER là điều kiện con người cho toàn bộ. Nếu buộc phải chọn một điểm khởi đầu duy nhất — chọn MEASURE.

Hai công cụ thể chế mới và ranh giới phải giữ

Tích hợp là biện pháp duy nhất tác động trực tiếp lên n – biến số quyết định hiệu quả hệ thống

CÔNG CỤ 1

Thiết chế “chủ sở hữu hành trình”

Quyền thiết kế – chuẩn hóa quy trình liên ngành, kể cả khi các bước thuộc thẩm quyền cơ quan khác.

Quyền đo lường – sở hữu bộ chỉ số cấp hành trình và công bố định kỳ.

Trách nhiệm giải trình cuối cùng – là địa chỉ duy nhất mà người dân, doanh nghiệp và cơ quan dân cử chất vấn về kết quả toàn hành trình.

CÔNG CỤ 2

Chỉ số Gánh nặng hành chính theo hành trình (JABI)

J1 – Số bước

J2 – Số lần tương tác

J3 – Số ngày lịch

J4 – Số trường dữ liệu lặp

J5 – Tỷ lệ đúng ngay lần đầu

J3 đo bằng ngày lịch, không phải ngày làm việc – chênh lệch có thể tới ~40%. J4 là chỉ số duy nhất có mục tiêu cuối cùng rõ ràng là bằng không.

RANH GIỚI PHẢI GIỮ: DIGITAL-FIRST KHÔNG ĐỒNG NHẤT VỚI DIGITAL-ONLY

Khi một dịch vụ chuyển sang “chỉ trực tuyến”, hiệu quả đo được của cơ quan tăng lên đúng bằng phần gánh nặng đã chuyển sang những người ít khả năng gánh chịu nhất. Chỉ số Bao trùm số Australia 2025: 20,6% người Australia bị loại trừ về mặt số, 66,5% người trên 75 tuổi thuộc nhóm bị loại trừ – ngay tại một nền hành chính số hàng đầu thế giới.

Kênh dự phòng bảo đảm

Hỗ trợ có trợ giúp tại cơ sở

Đo lường phân tầng bắt buộc

Ba chuyển dịch, ba cấp độ tái thiết kế

1

Từ thủ tục sang dịch vụ

thay đổi ĐƠN VỊ CẢI CÁCH

Chừng nào đơn vị cải cách còn là thủ tục, cải cách còn bị giới hạn ở việc làm từng bước nhanh hơn mà không đặt câu hỏi vì sao bước đó tồn tại.

2

Từ cơ quan sang hệ thống

thay đổi ĐƠN VỊ TRÁCH NHIỆM

Hiệu quả hệ thống là hàm nhân của hiệu quả từng khâu; tổng của những nỗ lực xuất sắc riêng lẻ vẫn có thể là một kết quả tầm thường.

3

Từ hoạt động sang kết quả và giá trị công

thay đổi ĐƠN VỊ THÀNH CÔNG

Là chuyển dịch quyết định tính bền vững của hai chuyển dịch trên, bởi một tổ chức cuối cùng sẽ trở thành cái mà nó đo lường.

Công nghệ là phương tiện; tích hợp là phương thức; giá trị công là mục đích.

Thử thách của giai đoạn tiếp theo không phải là tái cấu trúc bộ máy một lần nữa, mà là tái thiết kế cách bộ máy đó làm việc với nhau – một công việc âm thầm hơn, kỹ thuật hơn, nhưng quyết định hơn đối với trải nghiệm hằng ngày của hơn 14 triệu người dân và hàng trăm nghìn doanh nghiệp.

Trân trọng cảm ơn sự quan tâm theo dõi của Quý vị đại biểu.