CHUYỂN ĐỔI SỐ TRONG KHU VỰC CÔNG VÀ HIỆU QUẢ QUẢN TRỊ CẤP TỈNH TẠI VIỆT NAM

VÕ HỒNG KIÊN[1]

Tóm tắt

Bài viết phân tích mối quan hệ giữa cải cách, hiện đại hóa hành chính và hiệu quả quản trị công cấp tỉnh tại Việt Nam giai đoạn 2020-2023. Dựa trên Quản trị thời đại số và lý thuyết Giá trị công, nghiên cứu sử dụng PAR Index như biến đại diện cho nỗ lực cải cách, hiện đại hóa hành chính; PAPI phản ánh đánh giá của người dân về quản trị địa phương. Với dữ liệu 63 tỉnh/thành phố và mô hình tác động ngẫu nhiên kết hợp sai số chuẩn mạnh, kết quả cho thấy PAR Index có mối liên hệ dương và có ý nghĩa thống kê với PAPI. Kết quả gợi ý cải cách, hiện đại hóa khu vực công có thể hỗ trợ cải thiện cảm nhận của người dân, nhưng cần diễn giải thận trọng do giới hạn dữ liệu và mô hình.

Từ khóa: *Chuyển đổi số, chính phủ số, quản trị công, PAR Index, PAPI*

DIGITAL TRANSFORMATION IN THE PUBLIC SECTOR AND PROVINCIAL GOVERNANCE EFFECTIVENESS IN VIET NAM

Abstract

This study examines the relationship between administrative reform, public-sector modernization, and provincial governance effectiveness in Viet Nam during 2020-2023. Drawing on Digital Era Governance and Public Value Theory, the study employs the Public Administration Reform Index (PAR Index) as a proxy for administrative reform and modernization efforts, while the Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) reflects citizens' evaluations of local governance. Using data from 63 provinces and municipalities and a random-effects model with robust standard errors, the results indicate that the PAR Index is positively and significantly associated with PAPI scores. The findings suggest that public-sector reform and modernization may improve citizens' perceptions of governance quality. However, the results should be interpreted with caution due to limitations in the data and model.

Keywords: *Digital transformation, digital government, public governance, PAR Index, PAPI*

Ngày nhận bài: 05/4/2026; Ngày hoàn thiện biên tập: 25/5/2026/ Ngày duyệt đăng: 02/6/2026

ĐẶT VẤN ĐỀ

Chuyển đổi số trong khu vực công đang trở thành định hướng quan trọng của cải cách hành chính và hiện đại hóa quản trị nhà nước. Trong bối cảnh Cách mạng công nghiệp 4.0, ứng dụng công nghệ số không chỉ nhằm tin học hóa thủ tục, mà còn hướng tới cải thiện phương thức cung ứng dịch vụ công, nâng cao minh bạch và tăng cường tương tác giữa chính quyền với người dân. Tuy nhiên, mức độ chuyển hóa các nỗ lực này thành cải thiện thực chất về hiệu quả quản trị vẫn cần được kiểm định bằng bằng chứng thực nghiệm.

Tại Việt Nam, xây dựng Chính phủ điện tử, hướng tới Chính phủ số, được triển khai song song với Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước. Các nỗ lực này được phản ánh một phần qua Chỉ số Cải cách hành chính (PAR Index). PAR Index không phải là thước đo chuyển đổi số thuần túy, mà là chỉ số tổng hợp về cải cách hành chính, bao gồm cả nội dung hiện đại hóa hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin và xây dựng chính quyền điện tử. Vì vậy, bài viết sử dụng PAR Index như biến đại diện gần đúng cho năng lực cải cách và hiện đại hóa hành chính của địa phương.

Ở chiều kết quả, Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) phản ánh trải nghiệm và đánh giá của người dân đối với quản trị địa phương. Việc xem xét mối quan hệ giữa PAR Index và PAPI giúp làm rõ liệu nỗ lực cải cách từ phía chính quyền có gắn với đánh giá tích cực hơn từ phía người dân hay không, đồng thời cung cấp thêm cơ sở tham khảo cho cải cách hành chính và chuyển đổi số theo hướng lấy người dân làm trung tâm.

Giai đoạn 2020-2023 là bối cảnh đáng chú ý do đại dịch COVID-19 làm gián đoạn nhiều hình thức tiếp xúc trực tiếp và làm gia tăng nhu cầu đối với dịch vụ công trực tuyến. Bài viết không xem COVID-19 như một thực nghiệm tự nhiên đầy đủ, mà coi đây là bối

[1] TS., Trường Đại học Công nghệ Giao thông Vận tải; Email: kienvh@utt.edu.vn; vohongkien@gmail.com

cảnh thực tiễn làm nổi bật vai trò của năng lực cải cách và hiện đại hóa hành chính. Câu hỏi nghiên cứu đặt ra là: các địa phương có PAR Index cao hơn có gắn với PAPI cao hơn trong giai đoạn 2020-2023 hay không?

CƠ SỞ LÝ THUYẾT VÀ GIẢ THUYẾT NGHIÊN CỨU

Cơ sở lý thuyết

Lý thuyết Quản lý công mới (New Public Management - NPM) nhấn mạnh nâng cao hiệu quả khu vực công thông qua quản trị theo kết quả, trách nhiệm giải trình, đo lường hiệu suất và định hướng phục vụ công dân. Hood (1991) cho rằng NPM chuyển trọng tâm từ tuân thủ quy trình sang kiểm soát đầu ra và tiêu chuẩn thực thi rõ ràng. Osborne và Gaebler (1992) tiếp tục phát triển quan điểm về chính phủ có tính doanh nhân, trong đó chính quyền cần chuyển từ vai trò cai quản sang vai trò phục vụ và kiến tạo.

Sự phát triển của công nghệ thông tin và dữ liệu số bổ sung cách tiếp cận Quản trị thời đại số (Digital Era Governance - DEG). Dunleavy và cộng sự (2006) nhấn mạnh ba xu hướng: tái tích hợp các chức năng quản trị bị phân mảnh, chuyển đổi theo nhu cầu của người dân và số hóa quy trình vận hành. Dưới góc nhìn này, chuyển đổi số trong khu vực công không chỉ là sử dụng phần mềm hay cổng dịch vụ công, mà là tái cấu trúc hoạt động chính quyền dựa trên dữ liệu, nền tảng số và thiết kế dịch vụ lấy người dùng làm trung tâm.

Lý thuyết Giá trị công của Moore (1995) cho rằng giá trị trong khu vực công không chỉ thể hiện qua hiệu quả tài chính, mà còn qua niềm tin, sự hài lòng, tính công bằng, khả năng tiếp cận dịch vụ và mức độ minh bạch. Cải cách hành chính và chuyển đổi số vì vậy chỉ có ý nghĩa khi người dân cảm nhận được sự cải thiện về chất lượng phục vụ, khả năng tiếp cận và trách nhiệm giải trình của chính quyền.

Về cơ chế, hiện đại hóa hành chính có thể liên hệ với hiệu quả quản trị qua ba kênh: rút ngắn thời gian và chi phí tuân thủ; tăng minh bạch nhờ theo dõi tiến độ xử lý hồ sơ; và hỗ trợ điều phối, giám sát dịch vụ dựa trên dữ liệu. Tuy nhiên, các kênh này chỉ phát huy tác dụng khi công nghệ đi kèm tái cấu trúc quy trình và thay đổi thực chất trong cách thức phục vụ. Trên cơ sở đó, giả thuyết nghiên cứu được đề xuất: Năng lực cải cách và hiện đại hóa hành chính của chính quyền địa phương, được phản ánh qua PAR Index, có mối quan hệ dương với hiệu quả quản trị công theo cảm nhận của người dân, được phản ánh qua PAPI.

Giả thuyết nghiên cứu

Các nghiên cứu về quản trị công tại Việt Nam cho thấy những chỉ số như PAR Index, PAPI, PCI và SIPAS phản ánh các khía cạnh khác nhau của cải cách hành chính, chất lượng điều hành và sự hài lòng của người dân/doanh nghiệp. Thái Thị Hồng Minh (2024) chỉ ra sự tồn tại của mối liên hệ giữa một số chỉ số quản trị. Tuy nhiên, các nghiên cứu hiện có vẫn còn dư địa để phân tích sâu hơn mối quan hệ giữa nỗ lực cải cách từ phía chính quyền và đánh giá từ phía người dân trong bối cảnh chuyển đổi số và phục hồi sau đại dịch.

Trên cơ sở khung lý thuyết Quản trị thời đại số và Giá trị công, nghiên cứu này lập luận rằng địa phương có mức độ cải cách và hiện đại hóa hành chính cao hơn có thể có điều kiện thuận lợi hơn trong cung ứng dịch vụ công minh bạch, thuận tiện và hiệu quả. Những cải thiện này có thể được người dân ghi nhận thông qua đánh giá về hiệu quả quản trị công. Tuy nhiên, do PAPI chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố kinh tế, xã hội và thể chế khác, giả thuyết nghiên cứu được xây dựng theo hướng kiểm định mối quan hệ thống kê thay vì khẳng định quan hệ nhân quả tuyệt đối.

Giả thuyết H1: Năng lực cải cách và hiện đại hóa hành chính của chính quyền địa phương, được phản ánh qua PAR Index, có mối quan hệ dương với hiệu quả quản trị công theo cảm nhận của người dân, được phản ánh qua PAPI.

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu sử dụng mô hình hồi quy dữ liệu bảng cấp tỉnh để kiểm định mối liên hệ giữa PAR Index và PAPI sau khi kiểm soát một số khác biệt kinh tế - xã hội cơ bản giữa các địa phương. Phương trình ước lượng có dạng:

$$PAPIit = \beta 0 + \beta 1PARit + \beta 2ln(GRDPit) + \beta 3ln(DanSoit) + ui + \varepsilon it,$$

Trong đó:

i là địa phương và t là năm quan sát.

PAPIit là Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh, phản ánh kết quả quản trị từ phía người dân. PARit là Chỉ số Cải cách hành chính, được sử dụng như biến độc lập chính. Do PAR Index là chỉ số tổng hợp, hệ số của biến này cần được hiểu là mối liên hệ giữa cải cách/hiện đại hóa hành chính nói chung với PAPI, không phải tác động riêng biệt của chuyển đổi số thuần túy. Hai biến kiểm soát gồm ln(GRDPit), đại diện cho mức sống và điều kiện kinh tế, và ln(DanSoit), đại diện cho quy mô địa phương và áp lực cung ứng dịch vụ công.

Dữ liệu được tổng hợp cho 63 tỉnh/thành phố Việt Nam giai đoạn 2020-2023. Về nguyên tắc, bộ dữ liệu có 252 quan sát tiềm năng; tuy nhiên, do thiếu dữ liệu PAPI ở một số quan sát, mẫu hồi quy còn 245 quan sát. Dữ liệu PAPI được tổng hợp từ các báo cáo thường niên của UNDP và các đối tác; dữ liệu PAR Index từ Bộ Nội vụ; dữ liệu GRDP bình quân đầu người và dân số từ Niên giám Thống kê của Tổng cục Thống kê. Các biến kinh tế - xã hội được logarit hóa nhằm giảm ảnh hưởng của phân phối lệch.

Nghiên cứu so sánh mô hình tác động cố định (FEM) và tác động ngẫu nhiên (REM), sau đó sử

BẢNG 1: THỐNG KÊ MÔ TẢ CÁC BIẾN TRONG MÔ HÌNH NGHIÊN CỨU

Biến số	Tên biến	N	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Nhỏ nhất	Lớn nhất
PAPI	Hiệu quả quản trị công	245*	42,49	1,95	37,22	48,81
PAR Index	Cải cách hành chính	252	83,57	7,26	59,35	95,53
Dân số	Quy mô dân số (nghìn người)	252	1.570,92	1.476,73	316,50	9.456,70
GRDP	GRDP bình quân đầu người (triệu đồng)	252	78,66	46,11	29,80	372,10

*Ghi chú: *Dữ liệu PAPI bị khuyết thiếu ở một số quan sát; mẫu hồi quy thực tế còn 245 quan sát.*

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ PAPI, PAR Index và Niên giám Thống kê.

BẢNG 2: KẾT QUẢ ƯỚC LƯỢNG MỐI QUAN HỆ GIỮA PAR INDEX VÀ PAPI

Biến số	Hệ số hồi quy	Sai số chuẩn mạnh	Giá trị z	P-value
PAR Index	0,0337	0,0154	2,19	0,029
ln(GRDP)	0,7306	0,5271	1,39	0,166
ln(Dân số)	0,1094	0,3706	0,30	0,768
Hằng số	35,8490	2,5604	14,00	0,000
Số quan sát	245			
R^2 overall	0,0478			
Wald chi2(3)	9,10			0,028

Nguồn: Tính toán của tác giả từ phần mềm Stata.

dụng kiểm định Hausman để lựa chọn mô hình phù hợp. Kiểm định đa cộng tuyến được thực hiện thông qua hệ số VIF. Do dữ liệu cấp tỉnh có thể xuất hiện phương sai sai số thay đổi hoặc tương quan trong nhóm, mô hình cuối cùng được ước lượng với sai số chuẩn mạnh. Cách tiếp cận này giúp tăng độ tin cậy của suy luận thống kê, nhưng không loại bỏ hoàn toàn khả năng tồn tại biến bị bỏ sót, nội sinh hoặc cú sốc chung theo thời gian.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

Bảng 1 trình bày thống kê mô tả các biến trong mô hình. PAPI có giá trị trung bình 42,49 điểm và độ lệch chuẩn 1,95; khoảng cách giữa giá trị nhỏ nhất và lớn nhất phản ánh sự khác biệt nhất định trong đánh giá của người dân về quản trị địa phương. PAR Index có giá trị trung bình 83,57 điểm, với độ lệch chuẩn 7,26, cho thấy sự khác biệt rõ hơn về mức độ cải cách và hiện đại hóa hành chính giữa các tỉnh/thành phố.

Các biến kiểm soát về dân số và GRDP bình quân đầu người có biên độ dao động lớn, phản ánh đặc điểm không đồng nhất của các địa phương tại Việt Nam. Điều này củng cố lý do sử dụng biến logarit trong mô hình hồi quy nhằm giảm ảnh hưởng của các giá trị cực trị. Quan sát trực quan giữa PAR Index và PAPI cho thấy xu hướng cùng chiều, nhưng bằng chứng mô tả chưa đủ để kết luận về quan hệ nhân quả; phân tích hồi quy dữ liệu bảng được sử dụng để kiểm soát thêm một số đặc điểm kinh tế - xã hội cơ bản.

Kết quả kiểm định Hausman cho giá trị Chi-square bằng 1,21 với Prob > chi2 = 0,7497. Do p-value lớn hơn mức ý nghĩa 5%, nghiên cứu không bác bỏ giả thuyết không về sự khác biệt không có hệ thống giữa hệ số ước lượng của FEM và REM; vì vậy, REM được lựa chọn cho phân tích chính. Kết quả kiểm định đa cộng tuyến cho thấy VIF trung bình bằng 1,17 và các biến độc lập đều có VIF thấp hơn 2, hàm ý không có dấu hiệu đa cộng tuyến nghiêm trọng. Mô hình được ước lượng với sai số chuẩn mạnh để nâng cao độ tin cậy của suy luận thống kê.

Bảng 2 cho thấy hệ số của PAR Index mang dấu dương và có ý nghĩa thống kê ở mức 5% ($\beta = 0,0337$; p-value = 0,029). Kết quả này ủng hộ giả thuyết nghiên cứu theo nghĩa các địa phương có PAR Index cao hơn thường gắn với PAPI cao hơn trong mẫu nghiên cứu. Về mặt định lượng, khi PAR Index tăng thêm 1 điểm, PAPI tăng trung bình khoảng 0,034 điểm trong điều kiện các biến kiểm soát không đổi. Mức độ biên này không lớn, nhưng phù hợp với kỳ vọng lý thuyết về mối liên hệ giữa cải cách hành chính và đánh giá quản trị từ phía người dân.

Diễn giải kết quả cần đặt trong giới hạn của biến đại diện và mô hình. PAR Index là thước đo tổng hợp về cải cách hành chính; hiện đại hóa hành chính và chuyển đổi số chỉ là một cấu phần. Do đó, hệ số dương của PAR Index không nên được hiểu là bằng chứng rằng chuyển đổi số đơn lẻ làm tăng PAPI, mà nên được hiểu thận trọng hơn: những địa phương có nỗ lực cải cách và hiện đại hóa hành chính tốt hơn thường có xu hướng được người dân đánh giá tích cực hơn về hiệu quả quản trị công.

Về mặt định tính, kết quả này có thể được lý giải trong bối cảnh 2020-2023. Khi đại dịch làm gián đoạn tiếp xúc trực tiếp, năng lực duy trì dịch vụ công thông qua nền tảng số, quy trình xử lý linh hoạt và kênh thông tin minh bạch trở nên quan trọng hơn. Tuy nhiên, do bài viết chưa thiết kế mô hình nhận diện riêng tác động của cú sốc COVID-19, lập luận này chỉ là diễn giải bối cảnh hỗ trợ cho kết quả định lượng, không phải bằng chứng nhân quả trực tiếp về tác động của đại dịch.

Đối với biến ln(GRDP), hệ số ước lượng mang dấu dương nhưng không có ý nghĩa thống kê (p-value =

0,166), cho thấy chưa có đủ bằng chứng để kết luận mức sống cao hơn tự thân gắn với PAPI cao hơn trong mẫu nghiên cứu. Biến ln(Dân số) cũng không có ý nghĩa thống kê (p-value = 0,768). R^2 overall đạt 0,0478, cho thấy mô hình mới giải thích được một phần nhỏ biến thiên của PAPI. Điều này là cơ sở để thận trọng trong diễn giải và xem kết quả như bằng chứng thực nghiệm ban đầu về mối liên hệ giữa PAR Index và PAPI.

KẾT LUẬN VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Bài viết phân tích mối quan hệ giữa năng lực cải cách và hiện đại hóa hành chính của chính quyền địa phương với hiệu quả quản trị công theo cảm nhận của người dân tại 63 tỉnh/thành phố Việt Nam giai đoạn 2020-2023. Kết quả từ mô hình tác động ngẫu nhiên với sai số chuẩn mạnh cho thấy PAR Index có mối liên hệ dương và có ý nghĩa thống kê với PAPI. Điều này gợi ý rằng cải cách hành chính và hiện đại hóa khu vực công có thể gắn với sự cải thiện trong đánh giá của người dân về hiệu quả quản trị. Tuy nhiên, do giới hạn về chuỗi thời gian, số lượng biến kiểm soát và khả năng tồn tại các yếu tố không quan sát được, kết quả không nên được diễn giải như bằng chứng nhân quả tuyệt đối.

Về mặt học thuật, nghiên cứu góp phần kết nối cách tiếp cận Quản trị thời đại số và lý thuyết Giá trị công với bối cảnh cải cách hành chính tại Việt Nam. Kết quả cũng cho thấy việc đánh giá hiệu quả quản trị cần xem xét đồng thời phía cung của chính quyền và phía cầu của người dân. Các chỉ số tổng hợp như PAR Index và PAPI có thể hữu ích trong phân tích thực nghiệm cấp tỉnh, nhưng cần được diễn giải cẩn trọng do khác biệt về cấu trúc đo lường và phạm vi phản ánh.

Từ kết quả nghiên cứu, bài viết đề xuất một số hàm ý chính sách.

Thứ nhất, cần thúc đẩy chuyển đổi số gắn với tái cấu trúc quy trình hành chính. Các địa phương không nên chỉ tập trung vào hạ tầng kỹ thuật hoặc cổng dịch vụ công, mà cần rà soát quy trình xử lý thủ tục để giảm bước trung gian, giảm giấy tờ, tăng liên thông dữ liệu và cải thiện trải nghiệm sử dụng của người dân.

Thứ hai, cần lấy trải nghiệm của người dân làm tiêu chuẩn đánh giá cải cách. Nếu PAR Index phản ánh nỗ lực cải cách từ phía chính quyền, thì PAPI phản ánh một phần kết quả được người dân cảm nhận. Vì vậy, các địa phương cần có cơ chế phản hồi thường xuyên, đo lường mức độ hài lòng theo từng nhóm dịch vụ công và sử dụng phản hồi đó để điều chỉnh quy trình, thái độ phục vụ và phương thức tương tác.

Thứ ba, cần tăng cường quản trị dựa trên dữ liệu và minh bạch hóa thông tin. Các lĩnh vực có tác động trực tiếp đến niềm tin của người dân như đất đai, quy hoạch, ngân sách, an sinh xã hội và thủ tục hành chính cần được số hóa, công khai và cho phép theo dõi tiến độ xử lý. Đồng thời, chính sách chuyển đổi số cần chú ý khoảng cách năng lực số giữa các địa phương và nhóm dân cư để bảo đảm khả năng tiếp cận dịch vụ công cho người dân ở vùng khó khăn, người cao tuổi hoặc nhóm có kỹ năng số hạn chế.■

Tài liệu tham khảo:

1. Agostino, D., Arnaboldi, M., & Lema, M. D. (2021). New development: COVID-19 as an accelerator of digital transformation in public service delivery. *Public Money & Management*, 41(1), 69-72.
2. Bộ Nội vụ (2020-2023). *Báo cáo Chỉ số Cải cách hành chính (PAR Index) năm 2020, 2021, 2022, 2023 của các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*. Hà Nội.
3. CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2020-2023). *Báo cáo PAPI 2020, 2021, 2022, 2023: Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam*. Hà Nội.
4. Chính phủ (2021). *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030*. Hà Nội.
5. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead: Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
6. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
7. Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
8. OECD. (2019). *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing.
9. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
10. Thái Thị Hồng Minh (2024). Mối quan hệ trong cải thiện PCI, PAR Index, PAPI, SIPAS với đạo đức công vụ tại tỉnh Quảng Trị. *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 34.
11. Tổng cục Thống kê (2020-2023). *Niên giám Thống kê Việt Nam năm 2020, 2021, 2022, 2023*. Nxb Thống kê, Hà Nội.
12. Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3), 433-448.
13. Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data* (2nd ed.). MIT Press.