

CƠ SỞ KHOA HỌC CẢI THIỆN MÔ HÌNH TỔ CHỨC QUẢN LÝ KHAI THÁC CÔNG TRÌNH THỦY LỢI QUY MÔ LỚN Ở VIỆT NAM

Lê Văn Chính

Trường Đại học Thủy lợi

Tóm tắt: Tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi đóng vai trò quan trọng trong công tác quản lý khai thác, phát huy hiệu quả công trình thủy lợi nhất là những hệ thống có quy mô lớn. Trong thời gian qua, tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi ở Việt nam đã từng bước được cải thiện để phù hợp với cơ chế thị trường. Tuy nhiên, mô hình tổ chức và cơ chế hoạt động của các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi quy mô lớn còn bộc lộ nhiều tồn tại và hạn chế, chưa phù hợp nên hiệu quả hoạt động chưa cao. Vì vậy, nghiên cứu cơ sở khoa học làm nền tảng cho việc đề xuất cải thiện mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi lớn ở Việt Nam là cần thiết và là mục tiêu của bài báo này. Các nội dung chính của nghiên cứu này bao gồm việc phân tích đặc điểm công tác quản lý khai thác, thực trạng tổ chức và các yếu tố ảnh hưởng đến mô hình tổ chức quản lý khai công trình thủy lợi ở Việt Nam. Trên cơ sở đó đề xuất các nguyên tắc, tiêu chí và các nội dung để xây dựng mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi quy mô lớn phù hợp với thực tiễn ở Việt Nam.

Từ khoá: Quản lý khai thác, mô hình tổ chức, công trình thủy lợi.

Summary: Operational organization plays an important role in the management and operation of irrigation systems, as well as enhancing the performance of these systems especially large-scale ones. For years, the management of irrigation system in Vietnam has been gradually improved to match the market mechanism. However, the organizational model and managing mechanism of large-scale irrigation systems still remain limited and unsuitable, leading to the low performance. Therefore, this paper is to research and propose theoretical to improve the organizational model of management of large-scale irrigation systems in Vietnam. Main contents of this study cover the analysis of operational features, organizational status and factors affecting the organizational model of large-scale irrigation systems in Vietnam. Proposed contents based on study results includes 5 principles, 3 criteria and contents to develop appropriate organizational models for large-scale irrigation systems relevant to the context of Vietnam.

Keywords: Operation and management, organizational model, irrigation systems.

1. GIỚI THIỆU

1.1. Tổng quan về tổ chức

Tổ chức là quá trình xác định, nhóm các công việc cần thực hiện và giao trách nhiệm, quyền hạn và thiết lập các mối quan hệ nhằm mục đích cho phép mọi người làm việc hiệu quả

nhất. Tổ chức là một chức năng gồm thiết lập các vị trí vai trò, các công việc liên quan và sự phối hợp giữa quyền hạn và trách nhiệm để đạt mục tiêu của tổ chức [1]. Từ góc độ khoa học quản trị và sự tổng hợp những khái niệm khác nhau về chức năng tổ chức chúng ta có thể hiểu bản chất của tổ chức là thiết kế một cấu trúc tổ chức hiệu quả nhằm đảm bảo cho các hoạt động quản trị đạt được mục tiêu của nó. Về ý nghĩa quản trị học tổ chức là việc nghiên cứu xem làm thế nào để tiến hành phân công

Ngày nhận bài: 28/2/2023

Ngày thông qua phản biện: 20/3/2023

Ngày duyệt đăng: 10/4/2023

có hiệu quả và hợp lý [2]. Công tác tổ chức có một vai trò cực kỳ quan trọng trong việc thực hiện mục tiêu kế hoạch của tổ chức. Theo Dick Cakson, một nhà quản trị nổi tiếng của Mỹ đã nhận xét, có tới 80% các khiếm khuyết trong quá trình thực hiện mục tiêu là do ảnh hưởng của công tác tổ chức và thực tế cũng chỉ ra rằng chỉ có những doanh nghiệp nào làm tốt công tác tổ chức thì hoạt động sản xuất kinh doanh mới thuận lợi và đạt hiệu quả cao [3].

Mục tiêu tổng quát nhất của công tác tổ chức là thiết kế một cơ cấu và mô hình tổ chức phù hợp điều kiện của tổ chức giúp tổ chức đạt được mục tiêu đề ra với hiệu quả cao. Cơ cấu tổ chức phù hợp là cơ cấu tạo nên một môi trường nội bộ thuận lợi cho mỗi cá nhân, mỗi bộ phận phát huy được năng lực và nhiệt tình của mình, đóng góp tốt nhất vào hoàn thành mục tiêu chung của tổ chức. Như vậy, tổ chức là một quá trình bao gồm nhiều nội dung có mối liên hệ chặt chẽ và tác động lên nhau, bao gồm: (i) Thiết kế, xây dựng, hoàn thiện mô hình cơ cấu tổ chức; (ii) Xây dựng các nguyên tắc, thủ tục và quy tắc hoạt động nhằm đảm bảo cho cơ cấu đó hoạt động hiệu quả; (ii) Chức năng tổ chức còn bao gồm các hoạt động liên quan đến xác định quyền hạn, trách nhiệm và xây dựng mối quan hệ giữa các đơn vị và các bộ phận trong tổ chức nhằm đảm bảo cho tổ chức vận hành ổn định, chính xác và hiệu quả [3].

1.2. Một số vấn đề liên quan đến tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi lớn

Trong thời gian qua, tổ chức và cơ chế hoạt động của các tổ chức quản lý khai thác công trình còn bộc lộ nhiều tồn tại và hạn chế. Mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi và cơ chế quản lý chưa phù hợp nên hiệu quả hoạt động chưa cao. Hầu hết các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi ở cấp tỉnh đều là doanh nghiệp nhà nước (chiếm 92%). Quản lý doanh nghiệp vẫn mang tính chất mệnh lệnh hành chính, thực hiện cơ chế bao cấp theo hình thức giao kế hoạch, thiếu cơ chế giám sát, do đó đã hạn chế tính chủ động của

doanh nghiệp, đồng thời dẫn đến việc thiếu động lực hoạt động. Việc phát huy hiệu quả của các doanh nghiệp chưa hết tiềm năng. Tổ chức bộ máy còn cồng kềnh, chất lượng cán bộ công nhân chưa cao, năng suất lao động thấp [4]. Do vậy, việc hoàn thiện mô hình tổ chức khai thác công trình thủy lợi hoạt động phù hợp với cơ chế thị trường là cần thiết. Sửa đổi, bổ sung cơ chế chính sách theo hướng khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho đa dạng hoá loại hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, phù hợp với tiếp cận với cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước.

Đến nay, đã có một số nghiên cứu về mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi ở Việt Nam. Thông qua việc nghiên cứu về tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi để nâng cao hiệu quả khai thác các hệ thống công trình thủy lợi cho vùng Đồng bằng sông Cửu Long đã đề xuất mô hình tổ chức khai thác công trình thủy lợi trong phạm vi một tỉnh và liên tỉnh cho vùng này [5], [6]. Đó đề xuất là thành lập tổ chức quản lý dịch vụ thủy lợi theo cơ chế đặt hàng ở các tỉnh vùng ĐBSCL và mô hình trung tâm quản lý khai thác trực thuộc Bộ đối với các hệ thống thủy lợi liên tỉnh. Đối với phạm vi quản lý nhỏ hơn, mô hình mô hình tổ chức thủy lợi cơ sở theo Luật Thủy lợi phù hợp cho các vùng miền đã được nghiên cứu đề xuất bởi các tác giả [7], [8]. Tuy nhiên, các nghiên cứu này chủ yếu căn cứ vào phân tích thực trạng và điều kiện thực tiễn mà chưa đề cập nhiều đến cơ sở lý luận về tổ chức. Vì vậy, việc nghiên cứu đề xuất cơ sở khoa học về mô hình tổ chức quản lý khai thác hệ thống công trình thủy lợi có quy mô lớn trong phạm vi tỉnh và liên tỉnh là cần thiết và là mục tiêu của bài báo.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu này sử dụng cả phương pháp phương pháp phân tích định tính và định lượng để đánh giá, đề xuất cơ sở khoa học xây dựng mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi quy mô vừa và lớn. Cụ thể là việc phân tích định tính được áp dụng để đánh giá

cơ sở lý luận về tổ chức quản lý dựa trên các nghiên cứu về mô hình tổ chức quản lý bao gồm các nội dung về nguyên tắc, tiêu chí về tổ chức và hoạt động. Phương pháp nghiên cứu định tính còn được áp dụng để phân tích thực trạng khung pháp lý, đặc điểm tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi trong khi phương pháp phân tích định lượng được áp dụng để đánh giá thực trạng các mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi vừa và lớn ở Việt Nam hiện nay. Số liệu thứ cấp được thu thập bao gồm các nghiên cứu có liên quan về tổ chức, tài liệu, báo cáo thống kê, báo cáo tổng kết của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức quản lý vận hành công trình thủy lợi.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi ở Việt Nam

Tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi vừa và lớn đang duy trì một số mô hình tổ chức gồm có Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên khai thác công trình thủy lợi (gọi tắt là Công ty quản lý khai thác), Trung tâm quản lý khai thác, Ban quản lý khai thác, một số Chi cục kiêm quản lý khai thác [4]. Cụ thể như sau:

- Hệ thống công trình thủy lợi liên tỉnh: Có 03 công ty quản lý khai thác do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý tại ba hệ thống thủy lợi liên tỉnh là Bắc Nam Hà, Bắc Hưng Hải và Dầu Tiếng - Phước Hoà;
- Công ty quản lý khai thác cấp tỉnh: Hiện có 86 công ty khai thác công trình thủy lợi với 2 công ty cổ phần (Sơn La, Vĩnh Long) hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Dịch vụ cấp và tiêu thoát nước thực hiện thông qua hình thức giao kế hoạch hoặc đặt hàng theo Nghị định của Chính phủ. Một số tỉnh chưa có tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi cấp tỉnh là Đồng Tháp và Vĩnh Long.
- Chi cục thủy lợi kiêm quản lý khai thác: gồm có 4 chi cục thủy lợi tại các tỉnh Cà Mau, Hậu Giang, Kiên Giang, Lào Cai. Các chi cục này có thêm Phòng quản lý khai thác công

trình thủy lợi hoặc Hạt đê điều (Kiên Giang) trực tiếp quản lý vận hành;

- Trung tâm quản lý khai thác công trình thủy lợi cấp tỉnh gồm có 4 đơn vị tại các tỉnh Lâm Đồng, Bà Rịa- Vũng Tàu, Bạc Liêu và Long An. Đây là các đơn vị sự nghiệp trực thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn các tỉnh.
- Ban Quản lý khai thác: Trong quá trình thực hiện các quy định hiện hành về quản lý vận hành công trình, một số địa phương như Hà Nội, Tuyên Quang và An Giang tổ chức một số mô hình quản lý mới nhằm nâng cao hiệu quả công trình thủy lợi. Đó là Ban Quản lý dịch vụ thủy lợi thành phố Hà Nội, Ban Quản lý khai thác công trình thủy lợi tỉnh Tuyên Quang, Tổ chức quản lý hệ thống Bắc Vàm Nao tại An Giang.

3.2. Đặc điểm công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi quy mô lớn

Công tác quản lý phức tạp và đa dạng. Công tác khai thác công trình thủy lợi quy mô vừa và lớn chủ yếu là do các doanh nghiệp nhà nước thực hiện thông qua việc cung cấp dịch vụ công ích tưới, tiêu. Đây là các hoạt động công ích với tính chất phức tạp, không đơn thuần như các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm dịch vụ công ích khác về văn hoá, y tế, vệ sinh môi trường. Khi các doanh nghiệp này cung cấp nước cho mục đích sản xuất kinh doanh khác trong cùng một hệ thống thủy lợi thì hoạt động đó lại mang tính kinh doanh và căn cứ vào mục tiêu hiệu quả kinh tế để quyết định phạm vi, quy mô, chi phí và giá thành. Trong khi đối với các dịch vụ công tiêu thoát nước phục vụ sản xuất nông nghiệp, dân sinh thì bên cạnh tính hiệu quả kinh doanh còn phải tính đến hiệu quả xã hội. Trường hợp xảy ra úng hạn, hoạt động khai thác công trình thủy lợi gần như hoàn toàn vì mục tiêu xã hội, kế hoạch sản xuất của doanh nghiệp thường bị tác động bởi yếu tố chính trị. Đây chính là điểm khác biệt trong tổ chức quản lý sản xuất của doanh nghiệp này so với các doanh nghiệp thông thường khác.

Tài sản của các tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi chủ yếu là vốn cố định do Nhà nước đầu tư xây dựng các công trình. Công trình giá trị lớn nằm dần trải trên địa bàn rộng nên khó khăn trong tổ chức quản lý bảo vệ. Tổ chức quản lý sản xuất ở các hệ thống thủy lợi khác với các lĩnh vực sản xuất khác, công nhân sản xuất được bố trí dần trải trên một địa bàn khá rộng theo hệ thống công trình và hệ thống kênh mương nên việc sắp xếp lao động, theo dõi giám sát đánh giá kết quả công việc của từng người, từng tổ, đội là hết sức khó khăn [6].

Tổ chức và quản lý sản xuất luôn phụ thuộc vào thời tiết. Hoạt động quản lý khai thác công trình thủy lợi phụ thuộc nhiều vào điều kiện khí hậu thời tiết. Do vậy việc xây dựng kế hoạch hoạt động, kế hoạch tài chính và nhân lực, kế hoạch tu sửa công trình của tổ chức quản lý khai thác thường là không ổn định và thường xuyên phải điều chỉnh. Do đó, công tác tổ chức triển khai thực hiện kế hoạch hàng năm gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình chỉ đạo và thực hiện nhiệm vụ sản xuất. Bên cạnh đó do ảnh hưởng từ điều kiện thời tiết khí hậu, chất lượng và tuổi thọ của công trình sẽ bị xuống cấp rất nhanh nếu như không có cơ chế gắn trách nhiệm của công nhân trực tiếp vận hành với chất lượng và tuổi thọ của công trình.

Công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi mang tính thời vụ. Hoạt động quản lý khai thác công trình thủy lợi phụ thuộc theo mùa vụ sản xuất nông nghiệp. Trong thời gian cung cấp dịch vụ tưới, tiêu gần như người lao động phải làm việc suốt cả ngày nhưng ới với khoảng thời gian còn lại thì tổ chức quản lý vận hành lại dư thừa lao động. Vì vậy, công tác tổ chức quản lý, sắp xếp lao động trong các đơn vị quản lý vận hành cũng là những vấn đề phức tạp. Do đó, cần có cơ chế quản lý lao động phù hợp để nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp quản lý khai thác công trình thủy lợi và nâng cao thu nhập cho người lao động trong các doanh nghiệp này. Cũng vì những lý do trên, cơ chế giao khoán có tính khả thi cao

khi áp dụng trong các tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi.

3.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi

Qua quá trình nghiên cứu và đánh giá thực tế, mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình chịu ảnh hưởng từ những yếu tố chính sau đây:

Mục tiêu và chiến lược phát triển của tổ chức: Đây là một yếu tố ảnh hưởng mạnh mẽ nhưng khó thấy. Bộ máy tổ chức chỉ có thể được xây dựng khi tổ chức đã xác định được mục tiêu và chiến lược hoạt động. Chiến lược phát triển sẽ quy định cách thức hoạt động do đó ảnh hưởng trực tiếp đến cơ cấu tổ chức, với ý nghĩa là bộ máy điều hành công việc [9]. Đối với tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, mục tiêu chính là quản lý khai thác các công trình thủy lợi mà chủ yếu là đa mục tiêu với nhiều dịch vụ thủy lợi khác nhau từ dịch vụ công ích (tưới tiêu, phòng lũ) đến các hoạt động khai thác tổng hợp như cấp nước sinh hoạt, đô thị, công nghiệp, thủy điện và các hoạt động kinh doanh thương mại khác. Do đó cần phải đảm bảo mục tiêu và chiến lược rõ ràng căn cứ theo sứ mạng và chức năng của tổ chức này.

Quy mô hoạt động của tổ chức: Điều dễ nhận thấy là quy mô khác nhau sẽ dẫn tới số lượng các bộ phận phân hệ và mức độ phức tạp khác nhau. Do vậy mô hình tổ chức cũng khác nhau. Điều này cho thấy đối với các hệ thống công trình thủy lợi quy mô lớn từ liên huyện, liên tỉnh và tỉnh quy mô của tổ chức quản lý khai thác sẽ có độ phức tạp hơn nhiều so với các công trình có quy mô vừa và nhỏ. Số lượng các bộ phận trong hệ thống tổ chức sẽ nhiều tương ứng và mối quan hệ bên trong tổ chức cũng như bên ngoài tổ chức với các bên liên quan khác như cơ quan quản lý nhà nước, đối tượng hưởng lợi khác nhau sẽ càng phức tạp. Mô hình tổ chức với đối với các hệ thống công trình thủy lợi lớn, do đó cần phải được thiết kế bộ máy hợp lý để tránh trùng lặp về chức năng nhiệm vụ gây lãng phí nguồn lực thậm chí dẫn

tới mâu thuẫn trong hoạt động. Tuy nhiên cũng cần phải đảm bảo đủ số lượng để thực thi khối lượng công việc theo nhiệm vụ được giao.

Đặc điểm hoạt động của doanh nghiệp, tổ chức như công nghệ kỹ thuật, ngành nghề, trình độ phát triển... sẽ đòi hỏi các cách thức quản trị khác nhau, trình độ nhân viên khác nhau, nhu cầu nhân lực khác nhau, dẫn tới cách thức hình thành bộ máy quản lý phải khác nhau và mang tính đặc thù. Hoạt động của tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi tương đối *đa dạng và linh hoạt* phụ thuộc không chỉ vào mục tiêu của tổ chức mà còn phụ thuộc vào đặc điểm vật lý hệ thống công trình thủy lợi cũng như tác động của điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội. Tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi phải được thiết kế đảm bảo đáp ứng mục tiêu thoả mãn các nhu cầu ngày càng cạnh tranh cao trong khi bị ảnh hưởng lớn của biến đổi khí hậu. Yêu cầu về mặt kỹ thuật, cũng như công nghệ khai thác hệ thống công trình cho các mục tiêu sử dụng nước khác nhau đòi hỏi đội ngũ cán bộ phải có trình độ chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp phù hợp.

Môi trường hoạt động của tổ chức cũng là yếu tố ảnh hưởng mạnh, vì tất cả các tổ chức luôn chịu sự tác động từ môi trường, muốn tồn tại phải có khả năng thích nghi với những biến đổi của môi trường. Đối với công tác quản lý khai

thác công trình thủy lợi, môi trường hoạt động của tổ chức bị ảnh hưởng nhiều của môi trường tự nhiên, chịu tác động của biến đổi khí hậu, của môi trường xã hội do phải phục vụ đồng thời cùng một lúc nhiều các nhu cầu cạnh tranh khác nhau, chưa kể hoạt động của tổ chức này còn bị tác động cả về yếu tố chính trị.

Khả năng về nguồn lực của doanh nghiệp bao gồm nhân lực và vật lực là các nhân tố cần cân nhắc khi xây dựng cơ cấu tổ chức. Mỗi cơ cấu cần có những chi phí hoạt động và những con người hoạt động trong cấu trúc tổ chức của nó. Điều này đòi hỏi khi xây dựng cơ cấu tổ chức phải tính toán và phân tích một cách kỹ càng các yếu tố nguồn lực để có thể chọn lựa chính xác mô hình hoạt động bảo đảm hiệu quả và tiết kiệm.

Đối với tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi, nguồn lực chính là hệ thống cơ sở hạ tầng thủy lợi có giá trị tài sản rất lớn được đầu tư từ ngân sách nhà nước cho nhiệm vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích là chủ yếu. Nguồn kinh phí chủ yếu là từ giá, phí dịch vụ thủy lợi và các nguồn thu quản lý khai thác tổng hợp với mục tiêu đảm bảo trang trải đủ cho các hoạt động quản lý khai thác và bộ máy nhân sự thực hiện các nhiệm vụ quản lý, vận hành. Tuy nhiên, các tổ chức này thường không chủ động được nguồn kinh phí và nhân lực.

Bảng 1: Các nhân tố ảnh hưởng đến mô hình tổ chức quản lý khai thác CTTL

TT	Các nhân tố ảnh hưởng	Nội dung
1	<i>Mục tiêu và chiến lược phát triển của tổ chức</i>	Quản lý đa mục tiêu, kết hợp giữa nhiệm vụ chính là cung cấp sản phẩm công ích tưới, tiêu, phòng lũ với khai thác tổng hợp phục vụ sản xuất, dân sinh
2	<i>Quy mô hoạt động của tổ chức</i>	Đa dạng nhiều tầng, cấp quản lý, phụ thuộc vào phạm vi nhiệm vụ của hệ thống
3	<i>Đặc điểm hoạt động của tổ chức</i>	Tương đối phức tạp do tính chất kỹ thuật phức tạp của hệ thống công trình thủy lợi đòi hỏi đội ngũ nhân lực quản lý, vận hành phải có trình độ chuyên môn, kỹ năng

		được tổ chức hợp lý.
4	Môi trường hoạt động của tổ chức	Chịu ảnh hưởng của môi trường tự nhiên, xã hội và chính trị.
5	Khả năng về nguồn lực của tổ chức	Giá trị tài sản cố định lớn nhưng nguồn lực tài chính và nhân lực thường không tự chủ.

3.4. Nguyên tắc xây dựng mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi quy mô lớn

Ở các nước đang phát triển, nông nghiệp tiếp tục là một ngành kinh tế quan trọng vì nó đóng góp đáng kể vào thu nhập quốc dân và tăng trưởng kinh tế. Khi tình trạng khan hiếm nước ngày càng gia tăng, việc quản lý tưới tiêu tốt và hiệu quả hơn đang trở thành một vấn đề rất quan trọng [10]. Quản lý khai thác công trình thủy lợi phục vụ đa mục tiêu, quy mô lớn đòi hỏi tổ chức quản lý và đội ngũ nhân sự phải có kỹ năng được đào tạo bài bản, tổ chức chuyên nghiệp nên bắt đầu từ việc lập kế hoạch quản lý khai thác ở cấp vùng theo hệ thống và lưu vực sông [11], [12]. Vấn đề chính trong việc lập kế hoạch quản lý khai thác nguồn nước cho các yêu cầu sử dụng ngày càng cạnh tranh khi nguồn nước bị hạn chế là làm thế nào để phân bổ chúng cho nhiều người sử dụng một cách hiệu quả và công bằng bằng cách xem xét các vấn đề xã hội, kinh tế và chính trị, đồng thời xem xét sự không đồng nhất về đất đai, cây trồng và khí hậu và sự phức tạp của hệ thống thủy lợi [12, [13].

Do đó, để khai thác hệ thống công trình thủy lợi bền vững, hiệu quả cần phải thiết lập tổ chức vận phù hợp. Khi thực hiện xây dựng cơ cấu tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi có quy mô và và lớn xây dựng từ ngân sách nhà nước cần đảm bảo các yêu cầu có tính nguyên tắc sau đây:

Nguyên tắc 1: Đảm bảo tính thống nhất, khai thác tổng hợp, đa mục tiêu có sự tham gia của các bên liên quan.

Đây là nguyên tắc quan trọng đảm bảo các hệ thống công trình thủy lợi phải được quản lý khai thác theo quy định hiện hành của Luật Thủy lợi, đảm bảo sự thống nhất về hệ thống, thực hiện khai thác tổng hợp nguồn nước, phục vụ đa mục tiêu. Theo đó, các công trình thủy lợi quan trọng, quy mô phục vụ liên quan từ 02 tỉnh trở lên do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tổ chức xây dựng đơn vị quản lý. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức quản lý hoặc phân cấp tổ chức quản lý công trình thủy lợi phục vụ trong phạm vi tỉnh.

Tổ chức quản lý công trình phải đảm bảo tính thống nhất theo hệ thống công trình thủy lợi từ đầu mối tới mặt ruộng phù hợp với mục tiêu, nhiệm vụ của hệ thống, đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan trong đó có người sử dụng sản phẩm, dịch vụ thủy lợi và các bên liên quan khác. Để thực hiện được điều này cần phải xác định các mục tiêu, nhiệm vụ, đồng thời đánh giá cân bằng nước (nhu cầu và khả năng cung cấp) để xây dựng kế hoạch, giải pháp quản lý khai thác phù hợp với sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình quản lý khai thác của hệ thống. Tổ chức triển khai thực hiện nhiệm vụ quản lý khai thác phải đảm bảo theo kế hoạch, giải pháp đề ra trong có các quyết định quan trọng phải có sự tham ra của các bên liên quan, nhất là người được sử dụng dịch vụ, sản phẩm công ích. Quá trình thực hiện phải có sự giám sát, đánh giá để hướng tới mục tiêu, nhiệm vụ của hệ thống và thực hiện điều chỉnh khi cần thiết để đảm bảo yêu cầu này.



Hình 1: Các nguyên tắc tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi lớn



Hình 2: Nguyên tắc đảm bảo bảo tính thống nhất, khai thác tổng hợp, đa mục tiêu

Các bên liên quan trong quản lý khai thác trình thủy lợi có quy mô lớn phạm vi trong tỉnh, vùng và quốc gia bao gồm: (i) Tổ chức quản lý vận hành công trình (Công ty/doanh nghiệp); (ii) Cơ quan quản lý nhà nước (Trung ương và/hoặc địa phương); (iii) Người sử dụng dịch vụ thủy lợi: người dân và các tổ chức, bao gồm người sử dụng dịch vụ công ích (tưới, tiêu, phòng lũ), và các dịch vụ khai thác tổng hợp từ công trình (cấp nước sinh hoạt, đô thị, phát điện...); (iv) Các tổ chức liên quan khác: Tổ chức phi chính phủ, nhà tài trợ.

Cơ quan quản lý nhà nước Trung ương (Bộ NN PTNT)

Cơ quan quản lý nhà nước địa phương (UBND các cấp)

Người sử dụng dịch vụ công ích (tưới, tiêu, phòng lũ)

Tổ chức quản lý khai thác CTTL

Người sử dụng dịch vụ khai thác tổng hợp

Các bên liên quan khác: Tổ chức phi CP, tổ chức dựa vào cộng đồng, nhà tài trợ, cơ quan tài trợ

Hình 3: Các bên liên quan trong quản lý khai thác công trình thủy lợi quy mô lớn

Nguyên tắc 2. Tính tối ưu của cơ cấu tổ chức quản lý khai thác

Nguyên tắc này đòi hỏi sự phân chia các bộ phận trong tổ chức phải đạt được sự tối ưu trong quản lý điều hành. Nếu phân chia tổ chức thành nhiều cấp sẽ gây sự cách biệt, không nhanh nhạy trong điều hành và cơ cấu tổ chức cồng kềnh, chi phí vận hành tổ chức lớn. Còn nếu phân chia tổ chức quá ít cấp sẽ khiến quy mô các bộ phận trở nên quá lớn làm cho khối lượng công việc của các nhà quản trị cấp trung gian sẽ quá tải khó kiểm soát công việc. Việc điều hành không cụ thể, sâu sát, dễ gây sơ hở sai sót [2].

Đối với tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi vừa và lớn, do quy mô, nhiệm vụ của từng hệ thống có thể khác nhau do vậy, bộ máy quản lý khai thác cũng cần phải được tổ chức cho phù hợp, đảm bảo tinh gọn về số lượng cũng như cấp quản lý (phòng, xí nghiệp, cụm, trạm). Điều này để giảm thiểu chi phí nhân sự cũng như giảm đầu mối để tăng cường hiệu quả xử lý trong điều hành.

Nguyên tắc 3: Tính linh hoạt của cơ cấu:

Hoạt động tổ chức không phải bao giờ cũng diễn ra bình thường đúng như dự kiến, các diễn biến của thị trường luôn thay đổi do bị ảnh hưởng bởi sự tác động của các yếu tố môi trường (Chính trị, xã hội, pháp luật, nhu cầu, thị hiếu của người sử dụng dịch vụ) đòi hỏi tính linh hoạt cao trong quản trị điều hành. Mỗi tổ chức luôn đứng trước những cơ may cần nắm bắt kịp thời cũng như những nguy cơ cần kịp thời ứng phó. Khi mục tiêu của tổ chức thay đổi thì cơ cấu bộ máy quản trị của tổ chức cũng thay đổi [9].

Các công trình thủy lợi còn có những đặc thù riêng theo loại hình công trình (động lực, tự

chảy) theo vùng, miền như trình bày ở trên cho nên tổ chức bộ máy có thể có sự khác nhau. Đối với các hệ thống động lực bằng bơm, cần có bộ phận chuyên quản lý, vận hành và có thể cả sửa chữa bơm điện. Trong khi các hệ thống tự chảy thì không cần đến bộ phận này. Mặc dù tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi có nhiệm vụ chính và chủ yếu là cung cấp sản phẩm công ích hoặc khai thác tổng hợp. Tuy nhiên, tùy theo định hướng phát triển, mục tiêu thay đổi để tự chủ tài chính theo hướng mở rộng các loại hình dịch vụ kinh doanh, khai thác tổng hợp mà tổ chức bộ máy sẽ được linh hoạt kiện toàn.

Nguyên tắc 4: Độ tin cậy trong hoạt động:

Khi xây dựng cơ cấu bộ máy tổ chức quản lý cần phải xây dựng cơ chế để kiểm soát mỗi bộ phận trong cơ cấu để đảm bảo các hoạt động trong cơ cấu hướng đến mục tiêu chung cũng như thông tin do mỗi bộ phận đưa ra là chính xác. Vì mục tiêu và nhiệm vụ quan trọng, các tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi cần phải thành lập bộ phận này trong cơ cấu tổ chức của mình. Đối với các doanh nghiệp quản lý khai thác, theo quy định hiện hành đã có tổ chức kiểm soát nội bộ. Tuy nhiên, đối với các tổ chức không phải là doanh nghiệp như đơn vị sự nghiệp (Trung tâm, Ban) thì cần phải tổ chức thêm cơ cấu hoặc nhân sự thực hiện nhiệm vụ này để đảm bảo độ tin cậy trong hoạt động hướng tới mục tiêu chung của hệ thống.

Nguyên tắc 5: Tính kinh tế

Hoạt động của tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi nói riêng cũng các tổ chức thông thường khác phát sinh chi phí để duy trì hoạt động thường xuyên. Nếu chi phí hoạt động của cơ cấu tổ chức cao sẽ làm giảm hiệu quả hoạt động kinh tế của tổ chức. Tính kinh tế của cơ

cấu tổ chức quản lý thể hiện ở sự tinh gọn của bộ máy quản trị, hoạt động theo nguyên tắc “vừa đủ” và hiệu suất làm việc của nó không chỉ phụ thuộc vào chất lượng cán bộ mà còn do sự hợp lý phân bổ, sắp xếp nhân sự vào các bộ phận của cơ cấu tổ chức. Tính kinh tế cũng có nghĩa là tính hiệu quả của bộ máy, thể hiện qua tương quan giữa chi phí bỏ ra với kết quả đạt được [2], [9].

3.5. Tiêu chí xây dựng mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi

Xây dựng cơ cấu tổ chức là quá trình mà trong đó các nhà quản lý thiết lập cơ cấu về các mối quan hệ công việc giữa những bộ phận có liên quan và người lao động để cho phép họ đạt được các mục tiêu của tổ chức một cách hiệu quả và hợp lý nhất. Bộ máy tổ chức là hệ thống chính thức về các mối quan hệ báo cáo nhiệm vụ và công việc để xác định người lao động sử dụng các nguồn lực như thế nào nhằm đạt được các mục tiêu của tổ chức [2].

Lựa chọn và triển khai một mô hình tổ chức cho phù hợp với mục tiêu chiến lược và những điều kiện môi trường của tổ chức. Đó là quá trình liên tục vì chiến lược có thể thay đổi, môi trường có thể thay đổi và các hoạt động của tổ chức không phải bao giờ cũng đem lại kết quả và hiệu quả như mong muốn. Dù là hình thành một cơ cấu mới, hoàn thiện hay đổi mới cơ cấu hiện tại. Tiêu chí thiết kế và xây dựng tổ chức bao gồm: (i) Phù hợp với mục tiêu chiến lược của tổ chức; (ii) Phù hợp với môi trường tổ chức thông qua việc đánh giá các nhân tố tác động đến tổ chức (môi trường hoạt động, nhân lực, công nghệ); và (iii) Bộ máy gọn nhẹ và hoạt động hiệu quả.

3.6. Nội dung xây dựng mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi

Nội dung đề xuất xây dựng tổ chức bộ máy quản lý khai thác công trình thủy lợi bao gồm:

Nghiên cứu và dự báo các yếu tố ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức quản lý khai thác công

trình thủy lợi. Đây là bước quan trọng nhất quyết định đến chất lượng của cơ cấu tổ chức. Nhiệm vụ của bước này là nhằm xác định các yếu tố ảnh hưởng và các yếu tố có thể tạo ra sự không chắc chắn nhiều nhất đối với hoạt động của tổ chức. Đồng thời xác định cơ cấu tổ chức phù hợp với các nhân tố nêu trên. Xác định các yếu tố ảnh hưởng đến cơ cấu tổ chức bao gồm: (i) Đặc trưng của môi trường tổ chức; (ii) Loại chiến lược mà tổ chức theo đuổi; (iii) Công nghệ (đặc biệt là công nghệ thông tin) tổ chức sử dụng; (iv) Đặc điểm nguồn nhân lực của tổ chức.

Đối với các hệ thống công trình thủy lợi lớn thường được thiết kế với mục tiêu và nhiệm vụ cố định trong khi trên thực tế, nhu cầu sử dụng nước, các dịch vụ từ công trình thủy lợi ngày càng đa dạng và luôn có những thay đổi theo điều kiện phát triển kinh tế xã hội. Bên cạnh đó, tác động của biến đổi khí hậu khiến cho nguồn nước ngày càng khan hiếm làm cho nhu cầu sử dụng ngày càng cạnh tranh. Vì vậy, việc trách nhiệm của tổ chức quản lý vận hành công trình quy mô lớn (được thiết kế theo nguyên tắc 1) vừa phải đảm bảo mục tiêu, nhiệm vụ trước mắt, vừa phải đánh giá được tình hình thực tế về nhu cầu để có những điều chỉnh cho phù hợp. Những điều chỉnh này bao gồm cả về cơ sở hạ tầng, tổ chức quản lý, mục tiêu và giải pháp thực hiện để đảm bảo mục tiêu, nhiệm vụ của hệ thống cho phù hợp với tình hình thực tế.

Xác định cơ cấu tổ chức phù hợp: Có thể lựa chọn giữa các mô hình tổ chức: theo chức năng, theo sản phẩm, theo khách hàng, theo khu vực địa lý, theo quá trình, theo đơn vị chiến lược. Hiện nay cơ cấu hay bộ máy tổ chức của các đơn vị quản lý khai thác công trình thủy lợi chủ yếu là theo mô hình chức năng. Điều này rõ nét đối với cả loại hình doanh nghiệp hay đơn vị sự nghiệp. Theo đó tổ chức bộ máy ngoài ban lãnh đạo đơn vị sẽ hình thành các bộ phận phòng ban chức năng

và các đơn vị trực tiếp sản xuất (xí nghiệp, cụm, trạm).

Xây dựng các bộ phận, phân cấp và phân quyền cơ cấu tổ chức: Về việc hình thành các cấp bậc quản lý (phòng, cụm, trạm, tổ đội sản xuất): Hình thành các cấp quản lý trung gian căn cứ vào quyết định về tầm hạn quản trị và tiêu chí hợp nhóm các bộ phận. Theo đó cần giao quyền hạn và trách nhiệm: Xác định ai là người có quyền ra quyết định cho ai và ai sẽ báo cáo cho ai trong tổ chức, giao quyền cần thiết cho những người đứng đầu các bộ phận để tiến hành quản trị các hoạt động. Đồng thời cần đảm bảo sự phối hợp, đó là việc xây dựng cơ chế phối hợp hoạt động của các bộ phận và cơ chế giám sát kết quả của sự phối hợp. Cụ thể hóa các công cụ phối hợp sẽ được sử dụng.

Thể chế hóa cơ cấu tổ chức: Việc thể chế hoá cơ cấu tổ chức bộ máy bao gồm các nội dung như căn cứ vào nhiệm vụ đã xác định để hình thành sơ đồ cơ cấu tổ chức, kèm theo với việc mô tả vị trí công việc.

Tính đặc thù trong công tác tổ chức và quản lý hoạt động sản xuất của các Doanh nghiệp quản lý khai thác công trình thủy lợi cũng đòi hỏi phải có các *cơ chế chính sách đặc thù thích hợp* mới theo mô hình tổ chức để có thể áp dụng và phát huy hiệu quả trên thực tế. Các chính sách này cần phải kết hợp giữa cơ sở khoa học với các đặc thù trong thực tế trong hoạt động sản xuất của từng doanh nghiệp thủy lợi nhằm xây dựng được cơ chế đầu thầu, đặt hàng, hoặc giao khoán với mức phù hợp đối với từng doanh nghiệp. Chính sách và cơ chế này tạo động lực kinh tế để cán bộ công nhân viên nâng cao hiệu suất lao động, tăng hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp và hiệu quả kinh tế cho xã hội.

4. KẾT LUẬN

Các hệ thống công trình thủy lợi ở Việt Nam nói chung, và nhất là các hệ thống công trình lớn đều cơ bản đã được tổ chức quản lý khai thác. Tổ chức bộ máy quản lý khai thác công

trình thủy lợi hiện nay mặc dù đã phân nào đáp ứng yêu cầu phục vụ dân sinh kinh tế. Tuy nhiên, để quản lý khai thác có hiệu quả nguồn nước từ công trình thủy lợi cần xây dựng một chương trình/kế hoạch có lộ trình và nguồn tài chính, nhất là việc hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi phù hợp hoạt động hiệu quả.

Trước sự thay đổi về thể chế của đất nước theo cơ chế thị trường, cũng như yêu cầu ngày càng đa dạng về dịch vụ thủy lợi và tác động của điều kiện tự nhiên, khí hậu, đòi hỏi phải có sự rà soát, xem xét để từng bước, đổi mới tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi. Mục đích của việc hoàn thiện tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi là nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, phù hợp với nhu cầu của thực tiễn cả về quy mô và cơ cấu tổ chức nhất là các hệ thống công trình thủy lợi có quy mô lớn, phục vụ liên huyện, liên tỉnh. Bên cạnh đó cần có sự phân công rõ nhiệm vụ, quyền hạn của các bên liên quan, đặc biệt là củng cố, kiện toàn tổ chức có đủ quyền hạn, chức năng để thực hiện, xây dựng cơ chế phối hợp rõ ràng, minh bạch giữa các bên có liên quan trong quá trình thực hiện. Rà soát, hoàn thiện và/hoặc đề xuất xây dựng các quy định hợp tác, phối hợp trong quản lý sử dụng nguồn nước giữa các bên có liên quan để chủ động đảm bảo nguồn nước cũng như các nguồn lực khác đặc biệt là tài chính bền vững trong quản lý khai thác công trình thủy lợi.

Nghiên cứu này đề xuất cơ sở khoa học cho việc rà soát, hoàn thiện tổ chức quản lý khai thác các công trình thủy lợi lớn bao gồm 5 nguyên tắc, 3 tiêu chí và các nội dung cụ thể đã nêu ở trên. Các nguyên tắc cụ thể như sau: (i) Đảm bảo tính thống nhất, khai thác tổng hợp, đa mục tiêu có sự tham gia của các bên liên quan; (ii) Tính tối ưu của cơ cấu tổ chức quản lý khai thác; (iii) Tính linh hoạt của cơ cấu tổ chức; (iv) Đảm bảo độ tin cậy trong hoạt động; (v) Tính kinh tế. Các tiêu chí xây dựng mô hình tổ chức quản lý khai thác công

trình thủy lợi lớn bao gồm: (i) Phù hợp với mục tiêu chiến lược của tổ chức quản lý khai thác công trình thủy lợi; (ii) Phù hợp với môi trường tổ chức thông qua việc đánh giá các

nhân tố tác động đến tổ chức (môi trường hoạt động, nhân lực, công nghệ); (iii) Bộ máy gọn nhẹ và hoạt động hiệu quả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Andrea Gabor và Joseph T. Mahoney (2010), *Chester Barnard and the Systems Approach to Nurturing Organizations*, University of Illinois, College of Business.
- [2] Nguyễn Thị Ngọc Huyền, Đoàn Thị Thu Hà, Đỗ Thị Hải Hà (2012), *Giáo trình Quản lý học*, NXB Đại học Kinh tế quốc dân.
- [3] Lưu Đan Thọ (2016), *Quản trị học trong xu thế hội nhập. những vấn đề cốt yếu của quản trị*, Nhà xuất bản tài chính.
- [4] Tổng cục Thủy lợi (2020), *Báo cáo đánh giá tình hình công tác quản lý khai thác công trình thủy lợi*.
- [5] Trần Quốc Hưng (2022), *Giáo trình Quản trị học*, Nhà Xuất bản Bách khoa Hà Nội.
- [6] Đoàn Doãn Tuấn (2020), *Báo cáo đề tài Nghiên cứu đề xuất mô hình quản lý khai thác công trình thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng bền vững và phương thức hỗ trợ tiền sử dụng sản phẩm dịch vụ công ích thủy lợi*.
- [7] Trần Chí Trung (2019), *Một số kết quả nghiên cứu phát triển pim và giải pháp thành lập, củng cố tổ chức thủy lợi cơ sở*, Tạp chí Khoa học và công nghệ thủy lợi, số tháng 10 năm 2019
- [8] Đặng Ngọc Hạnh, 2014. *Báo cáo kết quả đề tài Nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức và cơ chế chính sách phù hợp trong quản lý khai thác công trình thủy lợi vùng Đồng bằng sông Cửu Long*.
- [9] Đoàn Thế Lợi, 2015. *Báo cáo kết quả nhiệm vụ Công ty trong nước xem xét và đánh giá thể chế các tổ chức dùng nước thuộc Dự án Quản lý thủy lợi phục vụ phát triển nông thôn vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long (Dự án WB6)*
- [10] Hussain I., Turrall H., Molden D. & Din Ahmad U.M. (2007). *Measuring and Enhancing the Value of Agricultural Water in Irrigated River Basins. Irrig. Sci.* 25: 263-282.
- [11] Lorite, I.J., Mateos, L., Orgaz, F. & Fereres, E. (2007). *Assessing Deficit Irrigation Strategies at the Level of an Irrigation District. Agric. Water Manage.* 91: 51-60.
- [12] Murat Kilic và Suer Anac (2012), *Sustainable Management of Large Scale Irrigation Systems: A Decision Support Model for Gediz Basin*, Turkey, Ege University, Turkey
- [13] Brumbelow, K. & Georgakakos, A. (2007). *Optimization and Assessment of Agricultural Water Sharing Scenarios under Multiple Socioeconomic Objectives*. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 133(3): 264-274.
- [14] Chambers, R. (1988). *Managing Canal Irrigation: Practical Analysis from South Asia*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.