

VẬN DỤNG LÝ THUYẾT VÀ MÔ HÌNH QUẢN TRỊ RỦI RO TRONG KHU VỰC CÔNG

LÊ THỊ TÓNGA*

Khu vực công ngày nay đang phải đối mặt với hàng loạt các thách thức và rủi ro phức tạp, khó lường, cần có biện pháp phù hợp để bảo đảm cho các giá trị công được duy trì một cách bền vững. Việc nghiên cứu và xây dựng các lý thuyết và mô hình quản trị rủi ro trong khu vực công là rất cần thiết và quan trọng. Tuy nhiên, có thể thấy trong thực tiễn, các nhà quản lý ở khu vực này hầu như chưa quan tâm đúng mức đến rủi ro và quản trị rủi ro. Bài viết phân tích một số lý thuyết và mô hình quản trị rủi ro nói chung và đề xuất vận dụng các lý thuyết và mô hình này trong khu vực công ở Việt Nam.

Từ khoá: Rủi ro; quản trị rủi ro; mô hình; lý thuyết; khu vực công.

The public sector is currently faced with a series of complex, unpredictable challenges and risks that require appropriate measures to ensure sustainability of public values. It is very necessary and important to study and develop theories and models of risk management in the public sector. In reality, public managers, however, hardly pay enough attention to risk and risk management. The article analyzes a number of theories and models of risk management and proposes application of these theories and models in the public sector in Vietnam.

Key word: Risk; risk management; model; theory; public sector.

NGÀY NHẬN: 17/7/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/8/2021

NGÀY DUYỆT: 16/9/2021

1. Lý thuyết và mô hình quản trị rủi ro

a. Quan niệm về rủi ro

Thuật ngữ “rủi ro” xuất hiện đầu tiên ở I-ta-li-a vào thế kỷ thứ XIV để chỉ những trở ngại và hiểm họa trên biển. Đến thế kỷ XX, rủi ro trở thành một vấn đề của xã hội đương đại và được nhiều ngành, lĩnh vực quan tâm nghiên cứu¹. Trên thực tế, rủi ro chủ yếu được nghiên cứu trong khu vực tư, ở một số lĩnh vực, như: kinh tế, bảo hiểm, ngân hàng, du lịch... và có hai cách hiểu như sau:

Quan điểm truyền thống cho rằng, rủi ro là khái niệm để chỉ những thiệt hại, tổn thất bất ngờ xảy ra ngoài dự kiến. Khái niệm về rủi

ro được đề cập trong các từ điển khá là thống nhất. Từ điển tiếng Việt đưa ra quan niệm rủi ro là “điều không lành, không tốt, bất ngờ xảy đến”². Theo quan điểm mở rộng, rủi ro là xác suất tác động đến mục tiêu không chỉ gắn liền với tổn thất, thiệt hại mà còn mở ra khả năng mang đến những thành công. Có thể hiểu: rủi ro là “tình huống của thế giới khách quan trong đó tồn tại khả năng xảy ra một sự sai lệch bất lợi so với kết quả được dự tính hay mong chờ”³, hay là “sự bất trắc có thể đo

* ThS, Phân hiệu Trường Đại học Nội vụ Hà Nội tại Quảng Nam

lường được, nó có thể tạo ra những tổn thất, thiệt hại hoặc làm mất đi những cơ hội sinh lời nhưng cũng có thể đưa đến những lợi ích cơ hội trong kinh doanh”⁴. Như vậy, theo quan điểm mở rộng, rủi ro là sự bất trắc có thể đo lường được. Rủi ro có tính hai mặt: vừa tích cực, vừa tiêu cực. Rủi ro có thể gây ra những tổn thất, mất mát, nguy hiểm,... nhưng chính rủi ro có thể mang đến cho con người những cơ hội và mang lại kết quả tốt đẹp trong tương lai.

b. Quan niệm về quản trị rủi ro

Cho đến nay vẫn chưa có khái niệm thống nhất về quản trị rủi ro (QTRR). Theo quan điểm mới, có thể tiếp cận khái niệm QTRR theo hai góc độ: “quản trị” và “rủi ro”. Trong đó, quản trị là quá trình hoạch định mục tiêu, chiến lược, kế hoạch mà đối tượng quản lý cần đạt được trong một giai đoạn nhất định, tổ chức thực hiện các chiến lược, các mục tiêu đó, quản trị con người và kiểm tra các hoạt động trong tổ chức một cách có hệ thống nhằm hoàn thành các mục tiêu đề ra. Còn rủi ro là những bất trắc có thể đo lường được. QTRR là tập hợp các hoạt động hoạch định chiến lược và kế hoạch quản lý rủi ro, tổ chức thực hiện và kiểm tra, kiểm soát toàn bộ hoạt động của tổ chức liên quan đến quản lý rủi ro sao cho đạt được mục tiêu đề ra một cách hiệu quả nhất. Ủng hộ quan điểm này, Tony Merna (Tiến sỹ triết học người Anh) và Faisal F. Al-Thani (Tiến sỹ - thành viên Hội đồng quản trị của Hội đồng Rủi ro quốc tế Marsh) cho rằng, QTRR là một quy trình cho phép xác định, đánh giá, hoạch định và quản lý các loại rủi ro. Do đó, QTRR hướng đến 3 mục tiêu chính: phải xác định được loại rủi ro, thực hiện phân tích một cách khách quan các loại rủi ro đặc thù, ứng phó với những loại rủi ro đó một cách phù hợp, hiệu quả⁵.

Cũng theo quan điểm QTRR toàn diện, khi nghiên cứu công cụ và kỹ thuật QTRR doanh nghiệp, Robert J. Chapman (Tiến sỹ, chuyên gia về Quản lý rủi ro người Anh) cho rằng, QTRR doanh nghiệp (ERM) là một quy

trình tích hợp và toàn diện nhằm quản trị mọi loại rủi ro trong toàn doanh nghiệp và nhằm tối đa hóa giá trị của doanh nghiệp đó⁶. Kết hợp với quan điểm mới về rủi ro, nhóm tác giả đã bổ sung và hoàn chỉnh khái niệm: “*Quản trị rủi ro là quá trình tiếp cận rủi ro một cách khoa học, toàn diện, liên tục và có hệ thống nhằm nhận dạng, kiểm soát, phòng ngừa và giảm thiểu những tổn thất, mất mát, những ảnh hưởng bất lợi của rủi ro, đồng thời tìm cách biến rủi ro thành những cơ hội thành công*”.

Đối với mọi tổ chức, QTRR là một nhiệm vụ quan trọng nhằm bảo đảm cho việc thực hiện các mục tiêu đã đề ra. Thông thường, ở bất kể lĩnh vực nào, tổ chức luôn cần có tầm nhìn rõ ràng về các mức độ rủi ro đối với tổ chức mình và cố gắng thiết lập một phạm vi chống chịu để có thể xử lý rủi ro tốt hơn và thực hiện các biện pháp phù hợp khi cần thiết. Đây được coi là một trong những tiêu chuẩn chiến lược của tổ chức. QTRR hiệu quả không phải là loại bỏ rủi ro mà là lựa chọn cách thức tiếp nhận rủi ro, thích ứng với rủi ro, giảm thiểu tác động của rủi ro hoặc cố gắng loại bỏ hoàn toàn hậu quả của rủi ro.

Về quy trình QTRR thông thường gồm có các nội dung: nhận các lý thuyết về QTRR được xây dựng và tổng hợp dựa trên đặc trưng của từng loại hình tổ chức cụ thể cũng như theo góc độ tiếp cận của các tác giả. Các lý thuyết này đã tạo nền tảng cho việc hình thành khoa học về QTRR và góp phần tích cực vào quá trình QTRR của các tổ chức trong thực tiễn.

c. Một số mô hình quản trị rủi ro

Thứ nhất, mô hình đánh giá rủi ro và các chiến lược về QTRR.

Rủi ro trong tổ chức sẽ được đánh giá dựa trên hai khía cạnh: tần suất và ảnh hưởng. Với những rủi ro thường xuyên xảy ra có thiệt hại lớn thì doanh nghiệp không nên thực hiện hoạt động đó. Những rủi ro không thường xuyên xảy ra và mỗi lần xảy ra có thiệt hại lớn thì doanh nghiệp nên chuyển rủi ro. Những

rủi ro thường xuyên xảy ra và mỗi lần xảy ra có thiệt hại nhỏ thì doanh nghiệp nên dùng hệ thống kiểm soát nội bộ nhằm giảm rủi ro. Những rủi ro không thường xuyên xảy ra và mỗi lần xảy ra có thiệt hại nhỏ thì doanh nghiệp nên chấp nhận rủi ro và không cần kiểm soát.

Thứ hai, mô hình QTRR ba vòng phòng thủ.

Vòng phòng thủ thứ nhất là đánh giá, khoanh vùng, đo lường, giảm thiểu rủi ro ở cấp quản trị vận hành; *vòng phòng thủ thứ hai* là đánh giá, khoanh vùng, đo lường, giảm thiểu rủi ro ở cấp quản trị vận hành trong nội bộ tổ chức. Đây là khối sẽ độc lập đánh giá và kiểm soát tính hiệu quả của của hệ thống ở tuyến phòng thủ thứ nhất. *Vòng phòng thủ thứ ba* là kiểm toán nội bộ bảo đảm hiệu quả của quản trị kinh doanh, QTRR và kiểm soát nội bộ trong doanh nghiệp.

Tâm quan trọng của việc xây dựng các vòng phòng thủ nhằm ngăn ngừa, phát hiện và sửa chữa những rủi ro đã, đang và sẽ xảy ra trong bộ máy kinh doanh của doanh nghiệp. Dựa vào tần suất và cường độ xảy ra của rủi ro, ta có thể đánh giá một cách chiến lược khi cần xây dựng hệ thống QTRR. Về QTRR trong các tổ chức công, mô hình QTRR gồm có 3 bước: *nhận diện rủi ro, đo lường và đánh giá rủi ro, ra quyết định*⁷. Ngoài 3 bước nhận diện rủi ro nêu trên, còn có đánh giá rủi ro và ứng phó với rủi ro thì việc xác định các bên liên quan cũng là một nhiệm vụ quan trọng và cần thiết⁸.

Đặc biệt, năm 2009, Việt Nam đã xây dựng bộ tiêu chuẩn QTRR ISO TCVN 31000:2009, đã trở thành một mô hình mẫu số chung cho hoạt động QTRR của các tổ chức quan tâm đến vấn đề này, không phân biệt công hay tư. Cho đến nay, TCVN 31000:2009 đã được điều chỉnh và cập nhật 2 lần vào năm 2011 và 2018 với 2 tiêu chuẩn TCVN 31000:2011 và TCVN 31000:2018. Trải qua 3 phiên bản, mặc dù có những điều chỉnh nhất định cho phù hợp với thực tiễn của từng giai đoạn nhưng về cơ bản hệ thống

QTRR đều được thiết kế với 3 bộ phận: *các nguyên tắc, khuôn khổ và quy trình QTRR*.

Các nguyên tắc tạo lập nền tảng cho việc QTRR và cần được xem xét khi thiết lập khuôn khổ QTRR cũng như quy trình QTRR của tổ chức. Những nguyên tắc này cho phép tổ chức quản lý ảnh hưởng của sự không chắc chắn (rủi ro) tới các mục tiêu của mình. Khuôn khổ QTRR nhằm để hỗ trợ tổ chức tích hợp QTRR vào các hoạt động và các chức năng quan trọng. Hiệu lực của QTRR sẽ phụ thuộc việc tích hợp QTRR vào hoạt động điều hành của tổ chức, kể cả việc ra quyết định. Điều này đòi hỏi sự hỗ trợ từ các bên liên quan, đặc biệt là lãnh đạo cao nhất. Quy trình QTRR cần là một phần không tách rời trong quản lý, ra quyết định và được tích hợp vào cơ cấu, hoạt động, các quá trình của tổ chức. Quy trình này có thể được áp dụng ở cấp chiến lược, tác nghiệp, chương trình hoặc dự án. Tiêu chuẩn TCVN 31000: 2018 được sử dụng trong suốt vòng đời của tổ chức và có thể áp dụng cho bất kỳ hoạt động nào, kể cả việc ra quyết định ở tất cả các cấp.

3. Vận dụng lý thuyết và mô hình quản trị rủi ro cho khu vực công ở Việt Nam

Khu vực công (KVC) là một thuật ngữ diễn đạt phạm trù kinh tế - xã hội có nguồn gốc trong tiếng Anh là “Public Sector” và tiếng Pháp là “Secteur Public”. Có nhiều quan niệm khác nhau về KVC, một số tài liệu cho rằng, KVC là “khu vực do Nhà nước làm chủ sở hữu, Nhà nước đầu tư vốn hoặc một phần do tư nhân đầu tư vốn và được nhà nước quản lý nhằm tạo ra các sản phẩm và dịch vụ phục vụ các nhu cầu phát triển chung, thiết yếu của nhà nước và xã hội”⁹. Khi nói đến KVC, thường được hiểu như khu vực nhà nước (state sector) và trong nhiều tài liệu về khoa học hành chính thì hai thuật ngữ này hoàn toàn trùng nhau. Trong phạm vi bài viết này, tác giả thống nhất cách hiểu về KVC theo quan điểm coi KVC là khu vực của nhà nước.

Trên toàn thế giới, ngày càng có nhiều nhu cầu về QTRR, đặc biệt là trong hoạt động

quản lý của các chính phủ, chủ yếu là sau các cuộc khủng hoảng kinh tế và tài chính trong quá khứ cũng như từ hàng loạt các biến cố bất ngờ, khó lường với quy mô, cường độ và tầm ảnh hưởng ngày càng lớn hơn trong xã hội hiện đại. KVC ngày nay đang phải đối mặt với hàng loạt các thách thức phức tạp, cần có các biện pháp phù hợp để bảo đảm cho các giá trị công được duy trì. Do đó, việc nghiên cứu và xây dựng các mô hình QTRR cho khu vực công là rất cần thiết và quan trọng. Tuy nhiên, trong thực tiễn các nhà quản lý ở KVC hầu như chưa quan tâm đúng mức đến rủi ro và QTRR. Bằng chứng cho thấy, trong khi các ngành trong khu vực tư như kinh tế, ngân hàng, bảo hiểm, du lịch... trong khu vực tư có một khối lượng đồ sộ các nền tảng lý thuyết về QTRR thì ở KVC lại hoàn toàn thiếu vắng các công trình nghiên cứu một cách đầy đủ về vấn đề này. Các nước trên thế giới hiện nay cũng chưa xây dựng được các chương trình và chiến lược QTRR ở phạm vi quốc gia. Một số nước đã xây dựng, tuy nhiên quá trình thực hiện lại không đạt hiệu quả.

Ở Việt Nam, khi nghiên cứu về QTRR trong KVC cho thấy, về thực tiễn, QTRR mới chỉ chủ yếu thực hiện trong thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế, tài chính hoặc trong hoạt động quản lý doanh nghiệp của các doanh nghiệp nhà nước. Một số văn bản quản lý nhà nước có đề cập nội dung QTRR cụ thể như: Nghị định số 24/2016/NĐ-CP ngày 05/4/2016 của Chính phủ quy định về chế độ quản lý ngân quỹ nhà nước, trong đó có nội dung về QTRR trong quản lý ngân quỹ nhà nước; Nghị định số 96/2015/NĐ-CP ngày 19/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp đã giao nhiệm vụ cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố xây dựng Hệ thống quản lý rủi ro và giám sát hoạt động doanh nghiệp tại địa phương. Tuy nhiên, các địa phương vẫn còn lúng túng trong việc triển khai Hệ thống này. Sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà

nước trên địa bàn còn yếu, ít có sự chia sẻ thông tin và chưa có hệ thống quản lý bằng công nghệ thông tin.

Trong dự thảo Nghị định quy định cơ chế quản lý, phương thức, trình tự, thủ tục kiểm tra nhà nước về chất lượng, kiểm tra nhà nước về an toàn thực phẩm đối với hàng hóa nhập khẩu (tháng 5/2021) cũng đã đề cập việc áp dụng QTRR trong hoạt động kiểm tra nhà nước về chất lượng, kiểm tra nhà nước về an toàn thực phẩm. Trong một số cơ quan chuyên ngành, như: Thuế, Hải quan đã thực hiện quản lý nhà nước theo nguyên tắc phân loại QTRR, cụ thể, tại Thông tư số 81/2019/TT-BTC ngày 15/11/2019 của Bộ Tài chính quy định quản lý rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ hải quan đã quy định nội dung về quản lý, sử dụng thông tin quản lý rủi ro, phân loại mức độ rủi ro và áp dụng quản lý rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ hải quan...

Nhìn chung, QTRR chủ yếu được đề cập một cách riêng lẻ trong các văn bản của Nhà nước về quản lý nhà nước đối với các lĩnh vực chuyên ngành liên quan đến kinh tế, tài chính, doanh nghiệp, ngân hàng, kho bạc... mà chưa được quan tâm nghiên cứu trong các khu vực khác, trong khi đối tượng của hoạt động quản lý trong KVC rất rộng và bao quát nhiều ngành, lĩnh vực. QTRR trong KVC ở Việt Nam cũng chưa được quan tâm và xây dựng thành một hệ thống chuyên biệt để tham khảo trong chu trình ra quyết định của các cấp chính quyền. Đặc biệt là trong bối cảnh nền kinh tế - xã hội hiện đại luôn biến động phức tạp và tiềm ẩn nhiều rủi ro đối với hoạt động quản lý nhà nước hiện nay, việc nghiên cứu một cách hệ thống và bài bản về lý thuyết và mô hình QTRR trong KVC cũng như vận dụng trong thực tiễn là vấn đề vô cùng cấp thiết và quan trọng.

Để có thể vận dụng tốt các lý thuyết và mô hình QTRR trong KVC ở Việt Nam trong thời gian tới, cần chú ý một số vấn đề sau:

Một là, nâng cao nhận thức của các cấp chính quyền, các cơ quan quản lý nhà nước

về tầm quan trọng của QTRR đối với sự sống còn và phát triển của tổ chức.

Hai là, thể chế hóa nội dung QTRR trong các văn bản pháp luật như là một yêu cầu bắt buộc đối với tất cả các tổ chức trong KVC. Chúng ta không thể loại bỏ hoàn toàn rủi ro, nhưng chúng ta có thể lựa chọn cách thức để ứng phó với rủi ro. Rủi ro có thể là thách thức hay cơ hội, điều đó hoàn toàn phụ thuộc vào năng lực QTRR của các tổ chức công.

Ba là, cần tham khảo ý kiến của các nhà khoa học chuyên môn, các chuyên gia trong lĩnh vực QTRR của tổ chức, thông qua việc tham khảo ISO TCVN: 31000, các hướng dẫn và báo cáo khác, nghiên cứu đề xuất thiết lập các mô hình QTRR, xây dựng các danh mục và hướng dẫn thực hiện cho từng cơ quan và cấp chính quyền. Việc triển khai mô hình QTRR cần được thực hiện thông qua xác định rõ vai trò và trách nhiệm của các đối tượng trong các tổ chức cụ thể, nhằm điều chỉnh những thủ tục và khuôn khổ QTRR một cách hiệu quả cho tổ chức. Việc xác định rõ trách nhiệm của từng chủ thể trong các khâu của quy trình QTRR nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm của họ trong quá trình QTRR cũng như dễ dàng quy trách nhiệm khi có sai sót xảy ra.

Bốn là, thiết lập mối quan hệ mật thiết giữa cơ quan quản lý nhà nước và các trường đại học, các trung tâm nghiên cứu. Hợp tác công - tư trong xây dựng và vận hành hệ thống QTRR ở KVC sẽ bảo đảm nâng cao tính hiệu quả của quá trình giám sát việc thực hiện cam kết của các cấp chính quyền về QTRR.

Năm là, việc tham khảo và vận dụng các lý thuyết QTRR nói chung cho các tổ chức trong KVC cần được nghiên cứu cụ thể dựa trên sự phân tích đặc điểm, tính chất của từng loại hình tổ chức khác nhau. Về cơ bản, các mô hình, nguyên tắc và tiêu chuẩn QTRR trong khu vực tư có thể áp dụng cho KVC. Tuy nhiên, cần chú ý các điểm khác biệt giữa hai khu vực này. Đó là: (1) Rủi ro trong KVC phức tạp hơn nhiều và phạm vi ảnh hưởng của nó là xã hội. (2) Các tổ chức trong khu vực tư chỉ

chịu trách nhiệm đối với các cổ đông của họ, ngân sách hoạt động của khu vực tư được hình thành dựa trên sự đóng góp tự nguyện của các cổ đông. Trong khi ở KVC, các cơ quan nhà nước được tổ chức và hoạt động dựa trên nguồn ngân sách quốc gia (thuế do Nhân dân đóng), do đó, họ phải chịu trách nhiệm trước toàn dân. Mặt khác, các tổ chức trong KVC thường lớn và mang tính quan liêu cao, gây khó khăn cho việc QTRR trong lĩnh vực này □

Chú thích:

1. Trần Thanh Tùng. *Quản trị rủi ro trong lưu trữ (qua thực tế ở Việt Nam)*. Luận án tiến sỹ Lưu trữ học, Đại học Khoa học xã hội và nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2018.

2. Viện Ngôn ngữ học. *Từ điển Tiếng Việt*. H. NXB Từ điển bách khoa, 2010, tr.694.

3. Nguyễn Thị Quy (chủ biên). *Quản trị rủi ro trong doanh nghiệp*. H. NXB Văn hóa thông tin, 2009, tr. 18.

4. Đoàn Thị Hồng Vân (chủ biên). *Quản trị rủi ro và khủng hoảng*. H. NXB Lao động - xã hội, 2013, tr. 31.

5. T.Merna và F. Al-Thani. *Quản trị rủi ro doanh nghiệp từ quan điểm tổ chức*. Ebook, NXB Wiley, Mỹ, 2011, tr. 43.

6. Robert J. Chapman. *Các công cụ và kỹ thuật đơn giản để quản lý rủi ro doanh nghiệp*, NXB Wiley, Mỹ, 2011, tr. 97.

7. Leung, F., & Isaacs, F. (2008). *Quản trị rủi ro trong khu vực công: cách tiếp cận và bài học rút ra từ tổ chức nghiên cứu quốc gia*. Quản trị nghiên cứu và phát triển, 38(5), tr. 510 - 519.

8. Queensland Treasury. *Hướng dẫn về quản trị rủi ro*, bang Queensland, Ôt-xtrây-li-a, 2011.

9. Học viện chính sách và phát triển. *Tài liệu học tập môn Lãnh đạo trong khu vực công dành cho học viên cao học*. <http://apd.edu.vn>

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị định số 96/2015/NĐ-CP ngày 19/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp.

2. Nghị định số 24/2016/NĐ-CP ngày 05/4/2016 của Chính phủ quy định về chế độ quản lý ngân quỹ nhà nước.

3. Thông tư số 81/2019/TT-BTC ngày 15/11/2019 của Bộ Tài chính quy định quản lý rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ hải quan.