

# **CÔNG CỤ ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ QUẢN LÝ NỢ (DeMPA)**

Chỉnh sửa tháng 12/2009

Phòng Chính sách kinh tế và nợ (PRMED)

Phòng Ngân hàng và quản lý nợ (DBM)

Ngân hàng Thế giới

**MỤC LỤC**

1. DẪN NHẬP	5
2. PHƯƠNG PHÁP LUẬN ĐÁNH GIÁ	5
2.1 Phạm vi bao trùm của khung phân tích.....	5
2.2 Các chỉ báo kết quả quản lý nợ.....	6
2.3 Phương pháp luận chấm điểm.....	6
2.4 Báo cáo kết quả quản lý nợ.....	7
3. CÁC CHỈ BÁO KẾT QUẢ QUẢN LÝ NỢ	7
3.1 Quản lý nhà nước và phát triển chiến lược.....	7
DPI-1 Khung pháp lý	9
DPI-2 Cơ cấu quản lý	10
DPI-3 Chiến lược quản lý nợ	12
DPI-4 Đánh giá hoạt động quản lý nợ	13
DPI-5 Kiểm toán	14
3.2 Phối hợp với các chính sách kinh tế vĩ mô.....	15
DPI-6 Phối hợp với chính sách tài khoá	15
DPI-7 Phối hợp với chính sách tiền tệ	16
3.3 Vay mượn và các hoạt động tài trợ liên quan.....	18
DPI-8 Vay mượn trên thị trường nội địa	18
DPI-9 Vay mượn nước ngoài	19
DPI-10 Bảo lãnh nợ vay, cho vay lại nguồn vốn vay, và tài sản phái sinh	21
3.4 Dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt.....	22
DPI-11 Dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt	22
3.5 Quản lý rủi ro hoạt động.....	23
DPI-12 Quản trị nợ và an toàn dữ liệu	23
DPI-13 Phân định nhiệm vụ, năng lực nhân sự, và tính liên tục công việc	25
3.6 Hồ sơ và báo cáo nợ.....	27

DPI-14 Hồ sơ nợ	27
DPI-15 Báo cáo nợ	28
Tài liệu tham khảo .....	29

## LỜI CẢM ƠN

Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ (DeMPA) được xây dựng dưới sự lãnh đạo của Vikram Nehru và Gloria Grandolini, Phòng Chính sách kinh tế và nợ (PRMED) cùng với Phòng Ngân hàng và quản lý nợ (BDM) thuộc Ngân hàng Thế giới. Đội ngũ chính của Ngân hàng bao gồm Tomas I. Magnusson (BDM), Abha Prasad (PRMED), và Francis Rowe (PRMED). Các nhà tư vấn bên ngoài Ian Storkey và Per Olof Jonsson đã có những đóng góp quan trọng suốt quá trình xây dựng và kiểm nghiệm các chỉ báo. Các chỉ báo DeMPA nhận được những nhận xét bổ ích từ các phòng Thị trường tiền tệ và vốn, Sự vụ ngân sách và Thống kê của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF); Chương trình Giảm nợ quốc tế (DRI); Chương trình Hệ thống phân tích tài chính quản lý nợ (DMFAS) của Hội nghị Liên hiệp quốc về thương mại và phát triển (UNCTAD); bộ phận Quản lý nợ của Ban thư ký Khối Thịnh vượng chung; và bộ phận Hỗ trợ kỹ thuật hải ngoại của Bộ Tài chính Hoa Kỳ.

Nghiên cứu đã nhận được những đóng góp quý báu của các quan chức ở năm quốc gia nơi thực hiện kiểm định thực địa cho các chỉ báo: Albania, Gambia, Guyana, Malawi và Nicaragua. Chúng tôi vô cùng biết ơn nhận xét từ những người xem xét đồng cấp Phillip Anderson (BDM), Frans Ronsholt (Bí thư trách nhiệm giải trình và chi ngân sách), và Nihal Kappagoda. Chúng tôi cũng nhận được những nhận xét quý báu từ những người tham dự Diễn đàn thường niên lần thứ nhất về Quản lý nợ công châu Phi của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), Amsterdam, tháng 12/2006; Hội thảo Các nhà quản lý nợ liên khu vực lần thứ 5, Luân Đôn, tháng 9/2007; Hội nghị Quản lý nợ lần thứ 6 của UNCTAD, Geneva, tháng 11/2007; nhóm công tác đặc biệt liên ngành về thống kê tài chính, tháng 3/2007; và Hội thảo In-reach, IMF, tháng 10/2007.

Các thành viên nhóm công tác kỹ thuật quản lý nợ của Ngân hàng Thế giới đã có những nhận xét và phân tích chi tiết ở mỗi bước trong quá trình triển khai nghiên cứu.<sup>1</sup> Các đồng nghiệp ở BDM và PRMED, đặc biệt là Thor Jurgen Loberg, Lars Jessen, và Antonio Velandia, đã nhận xét góp ý xuyên suốt quá trình. Cuối cùng, sự hướng dẫn, hỗ trợ và tận tụy hết lòng với dự án này của Dana Weist xứng đáng được đặc biệt ghi nhận. Không có nỗ lực không mệt mỏi của bà, các chỉ báo DeMPA chắc hẳn chỉ là những ý tưởng hay ở giai đoạn khái niệm mà thôi.

---

<sup>1</sup> Các thành viên tổ công tác kỹ thuật là Marcelo Andrade, Sara Calvo, Ibrahim Levent, Saneep Mahajan, Deepak Mishra, Alia Moubayed, và Hisoshi Tsuboto (Ngân hàng Thế giới) và Allison Holland (IMF).

## 1. DẪN NHẬP

Ngân hàng Thế giới xây dựng một chương trình hợp tác với các đối tác khác<sup>2</sup> để hỗ trợ các nước đang phát triển cải thiện việc quản lý nợ. Mục tiêu của chương trình là giúp tăng cường năng lực và thể chế ở các nước đang phát triển để họ có thể quản lý nợ chính phủ một cách hữu hiệu và bền vững từ trung đến dài hạn. Nền tảng của chương trình này là công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ (DeMPA, viết tắt của Debt Management Performance Assessment), một phương pháp luận để đánh giá kết quả thông qua một tập hợp toàn diện các chỉ báo kết quả bao gồm nhiều chức năng quản lý nợ chính phủ. Tập hợp chỉ báo dự kiến sẽ là một tiêu chuẩn được công nhận quốc tế trong lĩnh vực quản lý nợ và có thể áp dụng ở tất cả các nước đang phát triển.

DeMPA làm rõ các điểm mạnh và điểm yếu trong hoạt động quản lý nợ chính phủ ở mỗi nước. Đánh giá kết quả giúp tạo điều kiện thuận lợi cho việc soạn thảo các kế hoạch xây dựng và tăng cường năng lực và thể chế phù hợp với nhu cầu cụ thể của mỗi nước. Tuy nhiên, báo cáo kết quả quản lý nợ sẽ không bao gồm các kiến nghị cụ thể hay đưa ra giả định về ảnh hưởng tiềm năng của các cuộc cải cách đang diễn ra đối với kết quả quản lý nợ chính phủ. DeMPA cũng tạo điều kiện thuận lợi cho việc giám sát tiến bộ theo thời gian trong việc đạt được các mục tiêu quản lý nợ một cách nhất quán với thông lệ hoạt động vững chắc của quốc tế.<sup>3</sup>

DeMPA được lập mô hình sau các chỉ báo về Trách nhiệm giải trình tài chính và chi ngân sách (PEFA, viết tắt của Public Expenditure and Financial Accountability). Có thể xem đây là một công cụ đánh giá quản lý nợ chính phủ toàn diện và chi tiết hơn so với mức độ phản ánh qua các chỉ báo PEFA.<sup>4</sup> Hai khung phân tích này bổ trợ lẫn nhau: DeMPA có thể được sử dụng để thực hiện việc đánh giá chi tiết về các yếu tố cơ bản dẫn đến thứ hạng PEFA kém trong lĩnh vực quản lý nợ; như một sự lựa chọn, nếu thực hiện DeMPA trước PEFA, thì trong phân tích PEFA, ta có thể sử dụng các kết quả DeMPA làm thông tin đánh giá các chỉ báo liên quan.

## 2. PHƯƠNG PHÁP LUẬN ĐÁNH GIÁ

### 2.1 Phạm vi bao trùm của khung phân tích

Phạm vi của DeMPA là các hoạt động quản lý nợ chính phủ trung ương và các chức năng liên quan mật thiết như phát hành bảo lãnh nợ vay, cho vay lại nguồn vốn vay, dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt. Như vậy, DeMPA không đánh giá khả năng quản lý nợ công tổng quát hơn, như nợ của các doanh nghiệp nhà nước nếu nợ này không được chính phủ trung ương bảo lãnh. Tuy nhiên, các chỉ báo có tính linh hoạt và có thể áp dụng bao quát để đánh giá kết quả quản lý nợ của chính quyền các cấp. Tuy vậy, do nghĩa vụ chính thức của chính phủ trung ương là phải báo cáo tổng nợ và bảo lãnh nợ của khu vực công phi tài chính, nên các nghĩa vụ nợ này được bao hàm trong chỉ báo kết quả quản lý nợ (debt management performance indicator, DPI)

---

<sup>2</sup> Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ đã được triển khai thông qua một nỗ lực hợp tác rộng rãi liên quan đến sự vận của các cơ quan quốc tế và khu vực và các nhà tài trợ tham gia vào việc xây dựng năng lực quản lý nợ, cũng như các cơ quan chính phủ trong việc kiểm định thực địa cấp quốc gia. Ngân hàng Thế giới rất biết ơn chính phủ Na Uy đã hỗ trợ tài chính rộng rãi cho công trình nghiên cứu này thông qua Quỹ Tín thác Na Uy về tính bền vững, biến động và giám nợ.

<sup>3</sup> Phát hành song song với tài liệu về DeMPA là “Hướng dẫn về Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ,” trình bày những thông tin bổ sung, các câu hỏi then chốt được đặt ra trong quá trình đánh giá, và mô tả chi tiết từng chỉ báo.

<sup>4</sup> Mọi quan hệ giữa các chỉ báo PEFA và DeMPA được trình bày trong “Hướng dẫn về Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ.”

dưới tiêu đề “Báo cáo nợ” (DPI-15) và trong chỉ báo có tiêu đề “Phối hợp với chính sách tài khoá” (PDI-6) vì nó liên quan đến phân tích tính bền vững của nợ.

## 2.2 Các chỉ báo kết quả quản lý nợ

Tập hợp 15 chỉ báo DPI có mục đích là đo lường kết quả quản lý nợ chính phủ và nắm bắt những yếu tố tuyệt đối cần thiết để thực hiện quản lý nợ vững chắc (bảng 1). Mỗi chỉ báo bao gồm các bình diện đánh giá, phản ánh thông lệ hoạt động vững chắc bấy lâu nay. Việc đánh giá được hoà nhập vào một Báo cáo kết quả quản lý nợ.

**Bảng 1 Các chỉ báo kết quả quản lý nợ**

Số	Tên chỉ báo
<b>Quản lý nhà nước và phát triển chiến lược</b>	
DPI-1	Khung pháp lý
DPI-2	Cơ cấu quản lý
DPI-3	Chiến lược quản lý nợ
DPI-4	Đánh giá hoạt động quản lý nợ
DPI-5	Kiểm toán
<b>Phối hợp với các chính sách kinh tế vĩ mô</b>	
DPI-6	Phối hợp với chính sách tài khoá
DPI-7	Phối hợp với chính sách tiền tệ
<b>Vay mượn và các hoạt động tài chính liên quan</b>	
DPI-8	Vay mượn thị trường trong nước
DPI-9	Vay mượn nước ngoài
DPI-10	Bảo lãnh cho vay, cho vay lại nguồn vốn vay, và tài sản phái sinh
<b>Dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt</b>	
DPI-11	Dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt
<b>Quản lý rủi ro hoạt động</b>	
DPI-12	Quản trị nợ và an toàn dữ liệu
DPI-13	Phân định nhiệm vụ, năng lực nhân sự và liên tục hoạt động
<b>Ghi chép và báo cáo nợ</b>	
DPI-14	Ghi chép nợ
DPI-15	Báo cáo nợ

Các chỉ báo kết quả bao trùm toàn bộ hoạt động quản lý nợ chính phủ, cũng như môi trường chung nơi thực hiện các hoạt động này. Cho dù DeMPA không kiến nghị cụ thể về cải cách hay các nhu cầu xây dựng thể chế và xây dựng năng lực, các chỉ báo kết quả vẫn nêu cụ thể một mức độ tối thiểu cần đạt được trong mọi hoàn cảnh (xem phần 2.3).

Vì thế, nếu đánh giá cho thấy rằng các yêu cầu tối thiểu về DeMPA không được đáp ứng, điều đó cho thấy rõ ràng cần phải cải cách hay xây dựng năng lực, hay cả hai.

## 2.3 Phương pháp luận chấm điểm

Các DPI có một hay nhiều bình diện gắn liền với chủ đề của DPI. Mỗi bình diện này sẽ được đánh giá độc lập.

Phương pháp luận chấm điểm sẽ đánh giá từng bình diện và cho điểm A, B, hay C, tùy thuộc vào các tiêu chí liệt kê. Nếu yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C không được thoả, thì bình diện sẽ được chấm điểm D. Nếu không thể đánh giá được một bình diện nào đó, bình diện đó sẽ được ghi N/R (không xếp hạng hay không đánh giá).

Chúng ta đặc biệt lưu ý đến việc cân nhắc cho điểm C cho mỗi bình diện của mỗi chỉ báo. Điểm C cho thấy rằng yêu cầu tối thiểu đối với bình diện đó đã được đáp ứng. Yêu cầu tối thiểu được

xem là điều kiện cần để đạt được kết quả hữu hiệu trong bình diện cụ thể đang xem xét. Điểm D cho thấy rằng bình diện này không đạt được yêu cầu tối thiểu, báo hiệu sự bất cập nghiêm trọng về kết quả, đòi hỏi phải có hành động điều chỉnh ưu tiên.

Điểm A phản ánh hoạt động vững chắc đối với bình diện cụ thể của chỉ báo. Điểm B nằm giữa yêu cầu tối thiểu và hoạt động vững chắc trên khía cạnh cụ thể đó.

## 2.4 Báo cáo kết quả quản lý nợ

Mục tiêu của Báo cáo kết quả quản lý nợ là trình bày việc đánh giá kết quả quản lý nợ chính phủ dựa vào phân tích bằng các chỉ báo một cách súc tích và chuẩn hoá.

Báo cáo là một tài liệu súc tích (10-20 trang) có cơ cấu và nội dung như sau:

- Một phần đánh giá tóm tắt, trong đó trình bày đánh giá kết quả tất cả các bình diện của từng DPI.
- Một phần trình bày về quá trình cải cách quản lý nợ chính phủ, trong đó tóm tắt các biện pháp cải cách đang diễn ra gần đây do chính phủ thực hiện và đánh giá các phương án hiện có (bao gồm tài trợ) để sắp xếp nhiệm vụ tiếp tục theo dõi và hỗ trợ quốc gia trong việc lập kế hoạch cải cách chi tiết tiếp theo dựa vào các kết quả của DeMPA.
- Một phần trình bày những thông tin cần thiết liên quan đến quốc gia để am hiểu về đánh giá kết quả quản lý nợ chung của quốc gia đó.
- Một phần giới thiệu, trình bày quá trình thực hiện việc đánh giá và lập báo cáo.
- Phần chính của báo cáo, đánh giá kết quả quản lý nợ chính phủ hiện nay trên cơ sở các DPI.

Như đã nêu trên, báo cáo là một bản trình bày về kết quả quản lý nợ hiện hành và không bao gồm các kiến nghị cải cách hay kế hoạch hành động. Nếu quan điểm của nhóm đánh giá và của chính phủ về các phát hiện của báo cáo khác nhau, thì tất cả các ý kiến đều sẽ được phản ánh trong báo cáo.

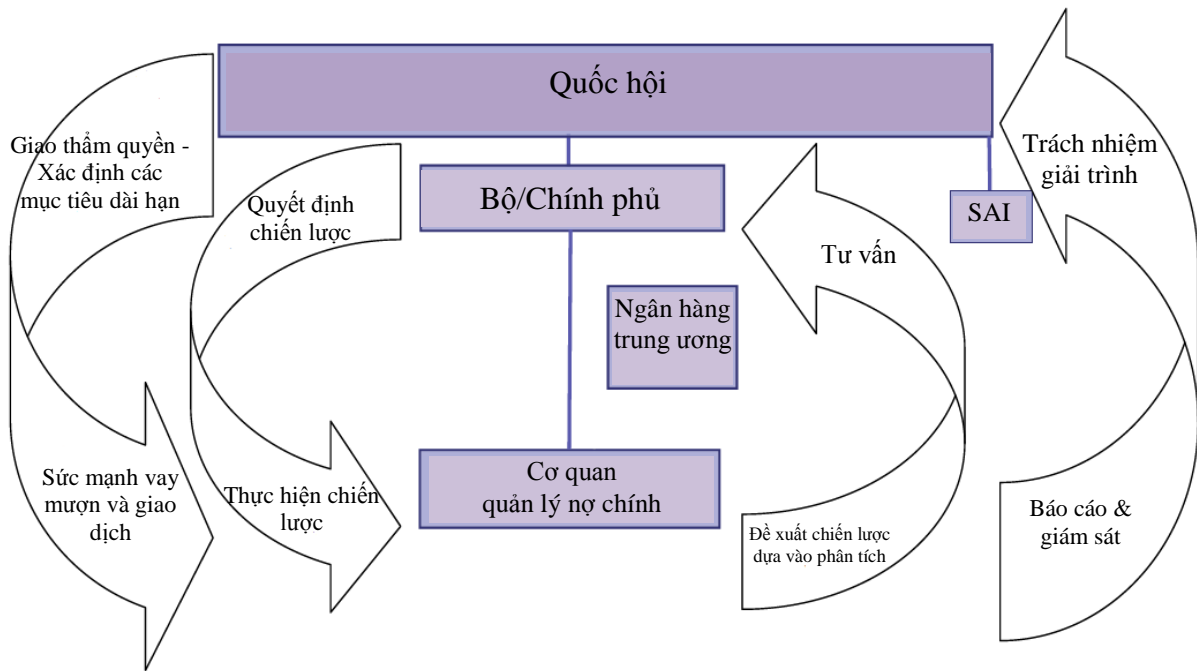
## 3. CÁC CHỈ BÁO KẾT QUẢ QUẢN LÝ NỢ

### 3.1 Quản lý nhà nước và phát triển chiến lược

Trong bối cảnh quản lý nợ chính phủ, thuật ngữ quản lý nhà nước nói đến cơ cấu quản lý giúp định hình và chỉ đạo hoạt động của các nhà quản lý nợ chính phủ. Quản lý nhà nước bao gồm bộ máy luật pháp bao quát (lập pháp, các nghị định chính phủ, v.v...) xác định các mục tiêu, các cấp thẩm quyền và trách nhiệm giải trình. Quản lý nhà nước cũng bao gồm khung quản lý, bao trùm những vấn đề như xây dựng và thực hiện chiến lược, các qui trình hoạt động, các hoạt động bảo đảm chất lượng, và trách nhiệm báo cáo (Wheeler 2004: 49).

Hình 1 trình bày một cơ cấu quản lý nhà nước đơn giản hoá.

**Hình 1 Cơ cấu quản lý nhà nước**



Cơ quan quản lý nợ chính (nói khái quát là cơ quan quản lý nợ) là cơ quan chính phủ có trách nhiệm chung là thực hiện chiến lược quản lý nợ thông qua vay mượn, tài sản phái sinh, và các giao dịch khác liên quan đến nợ. Với cơ cấu này, ta có thể chấp nhận rằng một số hoạt động quản lý nợ được thực hiện bởi những cơ quan khác trên cương vị đại diện cho cơ quan quản lý nợ chính (ví dụ, ngân hàng trung ương tổ chức đấu thầu chứng khoán chính phủ trên thị trường nội địa hay ban giám đốc bộ phận tiết kiệm phát hành chứng chỉ tiết kiệm chính phủ trên thị trường bán lẻ nội địa). Trong các trường hợp này, nên làm rõ quyền và nghĩa vụ của các bên, tốt nhất là trong một thỏa thuận chính thức giữa các cơ quan, trong một văn bản pháp lý thứ cấp, hay cả hai.

Dù vậy, người ta thường thấy một cơ cấu quản lý mạnh mẽ hơn, nhất là ở các nước đang phát triển. Ở một vài nước, cơ quan thứ nhất chịu trách nhiệm vay nước ngoài ưu đãi, cơ quan thứ hai chịu trách nhiệm vay nước ngoài trên cơ sở thương mại, cơ quan thứ ba lo việc vay mượn trong nước từ các tổ chức đầu tư, cơ quan thứ tư vay mượn từ khu vực cá nhân nội địa, v.v... Mô hình tổ chức này vận hành khá tốt khi mục tiêu quản lý nợ chủ yếu là để huy động nguồn vốn cần thiết mà không ưu tiên cho việc quản lý rủi ro trong danh mục nợ chung. Tuy nhiên, khi trọng tâm quản lý nợ chính phủ là sự đánh đổi giữa chi phí và rủi ro trong danh mục nợ, đẩy mạnh phát triển thị trường nợ nội địa, phát triển chiến lược, trách nhiệm giải trình, và phối hợp với các chính sách tiền tệ và ngân sách, thì cơ cấu quản lý mạnh mẽ này trở nên khó khăn và phi hiệu quả.

Nhận thức rằng nhiều nước không có một cơ quan quản lý nợ chính, DeMPA có tính chất trung tính trên phương diện này, nghĩa là không phụ thuộc vào cơ cấu các cơ quan quản lý nợ. Tuy nhiên, nếu một nước có nhiều cơ quan quản lý nợ, điều quan trọng là các cơ quan này phải phối hợp chặt chẽ với các hoạt động quản lý nợ khác, và điều này cũng được phản ánh trong các chỉ báo quản lý nhà nước.

Ở những nước mà các hoạt động quản lý nợ hàng ngày được giao phó cho một cơ quan quản lý nợ chính (hay cho các cơ quan quản lý nợ khác nhau), và nhất là khi cơ quan (hay các cơ quan) này thuộc một bộ (thường là bộ Tài chính), bộ trưởng hay thứ trưởng sẽ có quyền phê duyệt



chính thức việc vay mượn và ký kết các hợp đồng vay.<sup>5</sup> Cách tiếp cận này có thể chấp nhận trong cơ cấu vừa mô tả trên đây, miễn là không có sự can thiệp chính trị trái phép.<sup>6</sup>

Cơ cấu quản lý nên bảo đảm rằng có sự phân định rõ ràng giữa một bên là cấp độ chính trị (quốc hội, chính phủ hay hội đồng bộ trưởng, và bộ Tài chính) ấn định các mục tiêu quản lý nợ dài hạn chung và chiến lược và một bên là các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện chiến lược. Ưu điểm của cách tiếp cận này là nó giao phó các quyết định về tổng số nợ và rủi ro có thể chấp nhận trong danh mục nợ - xét theo ảnh hưởng đối với ngân sách, thuế khoá, các chương trình chi tiêu của chính phủ, và các chỉ báo tài chính khác - cho những người ra quyết định chính trị, đồng thời cho phép các chuyên gia kỹ thuật tìm kiếm kết quả tối ưu điều chỉnh theo rủi ro trong phạm vi các thông số này.

Khi các tiêu chí về một điểm số cụ thể đòi hỏi ta phải có qui định luật pháp và hướng dẫn qui trình cụ thể, thì qui định và hướng dẫn đó phải được tuân thủ. Nếu không, các qui định và hướng dẫn này phải được xem là không tồn tại vì mục đích chấm điểm. Nguyên tắc này cũng áp dụng cho qui định về chiến lược quản lý nợ để chỉ đạo việc vay mượn hàng ngày và các hoạt động quản lý nợ khác. Khi văn bản chiến lược trên thực tế mất đi ý nghĩa và không được tôn trọng, thì ta nên xem như không có chiến lược.

### **DPI-1 Khung pháp lý**

Khung pháp lý để quản lý nợ chính phủ bao gồm pháp chế cơ bản (các luật lệ được ban hành với sự phê duyệt của quốc hội) và pháp chế thứ cấp hay ủy quyền (các chỉ thị hướng dẫn thi hành, nghị định, sắc lệnh, v.v...) được công bố bởi nhánh hành pháp của chính phủ.

Khung pháp lý tốt nhất nên bao gồm như sau:

- Pháp chế cơ bản: Quốc hội ủy quyền cụ thể cho nhánh hành pháp (chính phủ hay hội đồng bộ trưởng, tổng thống, hay ủy quyền trực tiếp cho bộ Tài chính) đại diện cho chính phủ trung ương<sup>7</sup> phê duyệt việc vay mượn và bảo lãnh nợ.
- Pháp chế thứ cấp: Sự ủy quyền cụ thể trong phạm vi nhánh hành pháp cho một hay nhiều cơ quan quản lý nợ để thực hiện việc vay mượn và các giao dịch liên quan đến nợ (ví dụ như các hợp đồng hoán đổi tiền tệ và lãi suất).
- Pháp chế thứ cấp: Sự ủy quyền cụ thể trong phạm vi nhánh hành pháp cho một hay nhiều cơ quan bảo lãnh để phát hành bảo lãnh nợ vay sau khi ra quyết định chính trị hỗ trợ một hoạt động cụ thể thông qua bảo lãnh nợ vay.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Có một cơ cấu khác là, thành lập một cơ quan quản lý nợ chính không thuộc bộ Tài chính, hoạt động như một cơ quan riêng biệt hay một công ty. Trong cơ cấu này, tất cả các quyết định hoạt động đều được đưa ra trong nội bộ cơ quan.

<sup>6</sup> Tìm đọc hướng dẫn về cách tiếp cận này trong tài liệu “Hướng dẫn về Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ”, phần 3.1, DPI-2.

<sup>7</sup> Sau khi Quốc hội ủy quyền cho nhánh hành pháp phê duyệt từng việc vay mượn cụ thể, Quốc hội có thể chấp nhận thông qua việc vay mượn phù hợp với luật pháp quốc gia. Tuy nhiên, tốt hơn là qui trình thông qua này nên giới hạn trong những hợp đồng vay được phân loại như các hiệp định và được quản lý bởi luật quốc tế (ví dụ như thỏa thuận quốc tế ký kết giữa chính phủ các nước hay thỏa thuận giữa chính phủ quốc gia và một cơ quan tuân theo luật quốc tế như Ngân hàng Thế giới).

<sup>8</sup> Như đã giải thích trong phần nhận xét mở đầu, ta có thể chấp nhận trong cơ cấu ủy quyền này rằng bộ Tài chính chính thức phê duyệt từng giao dịch vay mượn và ký kết các hợp đồng vay và bảo lãnh sau cùng. Tuy nhiên, các

- Pháp chế cơ bản: Các mục đích vay mượn được xác định cụ thể.<sup>9</sup>
- Pháp chế cơ bản: Các mục tiêu quản lý nợ rõ ràng.
- Pháp chế cơ bản: Yêu cầu xây dựng chiến lược quản lý nợ.
- Pháp chế cơ bản: Bắt buộc phải báo cáo cho Quốc hội về các hoạt động quản lý nợ trên cơ sở thường niên, bao hàm việc đánh giá các kết quả dựa theo các mục tiêu đã công bố và chiến lược đã định.
- Pháp chế cơ bản: Yêu cầu kiểm toán bên ngoài.

Yêu cầu phải đưa các điều khoản then chốt vào pháp chế cơ bản được hướng dẫn bởi các nguyên tắc hiến pháp, bởi vai trò của Quốc hội trong quản lý nợ chính phủ trung ương, và bởi sự kiện đơn giản là việc qui định trong pháp chế cơ bản làm cho các điều khoản này trở nên đáng chú ý và ngăn chặn sự thay đổi tùy ý và thường xuyên.

Phải tuân thủ pháp chế. Nếu điều đó không xảy ra, các chỉ báo tiếp theo sẽ được đọc như thể trên thực tế không có pháp chế.

### Các bình diện được đánh giá

Sự tồn tại, phạm vi bao hàm, và nội dung của khung pháp lý (bảng 2) sẽ được đánh giá.

### Bảng 2 Đánh giá và chấm điểm khung pháp lý

Điểm	Các yêu cầu
A	Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, pháp chế cơ bản phải bao gồm yêu cầu xây dựng một chiến lược quản lý nợ và báo cáo thường niên theo luật về hoạt động quản lý nợ cho Quốc hội, bao gồm việc đánh giá các kết quả dựa theo các mục tiêu quản lý nợ.
B	Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, pháp chế cơ bản phải bao gồm các mục tiêu quản lý nợ rõ ràng; báo cáo thường niên theo luật cho Quốc hội bao gồm các hoạt động quản lý nợ và phát hành bảo lãnh nợ vay; và yêu cầu kiểm toán bên ngoài về các chính sách và hoạt động quản lý nợ.
C	Pháp chế (cơ bản và thứ cấp) phải thể hiện sự ủy quyền rõ ràng để vay mượn và phát hành nợ mới, thực hiện các giao dịch liên quan đến nợ (trong những trường hợp có thể áp dụng), và phát hành bảo lãnh nợ vay (trong những trường hợp có thể áp dụng), tất cả đều đại diện cho chính phủ trung ương. Thêm vào đó, pháp chế cơ bản phải nêu rõ nhánh hành pháp có thể vay mượn cho những mục đích nào.
D	Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.

### DPI-2 Cơ cấu quản lý

Cơ cấu quản lý nên bảo đảm sự phân công rõ ràng giữa một bên là cấp chính trị (Quốc hội, chính phủ hay hội đồng bộ trưởng, hay bộ trưởng Tài chính) ấn định các mục tiêu quản lý nợ dài hạn chung và chiến lược và một bên là các cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện chiến lược. Điều này đáng mong đợi vì nó giao phó trách nhiệm thực hiện chiến lược chung cho một cơ quan quản lý nợ chính có thẩm quyền và có kỹ năng để (a) giao dịch trên thị trường trong phạm vi các thông số đã được thiết lập ở cấp chính trị, và (b) đề xuất một chiến lược quản lý nợ khả thi cho tổng nợ dựa vào phân tích tình hình thị trường cũng như chi phí và rủi ro của nợ. Trong phạm vi cơ cấu này, ta cũng có thể chấp nhận nếu một số hoạt động quản lý nợ được thực hiện bởi các cơ quan khác đóng vai trò đại diện cho cơ quan quản lý nợ chính (ví dụ, ngân hàng trung ương có thể tổ

---

quyết định về điều khoản và điều kiện của từng giao dịch cũng như đánh giá rủi ro trong trường hợp bảo lãnh nợ vay, tốt hơn nên ủy thác cho cơ quan quản lý nợ hay cơ quan bảo lãnh liên quan.

<sup>9</sup> Các ví dụ được trình bày trong “Hướng dẫn về Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ.”

chức đầu thầu trái phiếu chính phủ trên thị trường nội địa, hay ban giám đốc tiết kiệm có thể phát hành chứng chỉ tiết kiệm chính phủ trên thị trường bán lẻ nội địa). Trong những trường hợp này, quyền và nghĩa vụ của các bên nên được làm rõ, tốt nhất là trong một thỏa thuận chính thức của cơ quan, trong pháp chế thứ cấp, hay trong cả hai.

Bảo lãnh nợ vay (nợ phát sinh) thường được phát hành để hỗ trợ tài chính cho một người hưởng lợi nhất định hay một dự án hay một thành phần cụ thể của nền kinh tế. Vì đây là một quyết định chính trị, nên việc sử dụng bảo lãnh nợ nên được phê duyệt ở cấp chính trị và trước khi phát hành bảo lãnh. Tuy nhiên, cũng như với các giao dịch nợ, điều đáng mong đợi là giao phó trách nhiệm chuẩn bị và phát hành bảo lãnh nợ vay cho một cơ quan (cơ quan bảo lãnh chính) có thẩm quyền và có kỹ năng để (a) đánh giá và định giá rủi ro tín dụng, (b) giảm nhẹ ảnh hưởng tài chính của một biến cố vỡ nợ nay biến cố chậm ngòi cho vỡ nợ, (c) giám sát rủi ro này trong thời hạn bảo lãnh, (d) điều phối vay mượn của người nhận bảo lãnh với vay mượn của chính phủ trung ương, và (e) ghi chép việc bảo lãnh một cách phù hợp. Với cơ cấu này, ta cũng có thể chấp nhận nếu việc bảo lãnh nợ vay được phát hành bởi các cơ quan khác trên cương vị đại diện cho cơ quan bảo lãnh chính (ví dụ, một cơ quan bảo lãnh được chỉ định phát hành bảo lãnh nợ vay cá nhân để hỗ trợ các nhà nông trong một chương trình bảo lãnh nhất định). Trong những trường hợp này, quyền và nghĩa vụ của các bên nên được làm rõ, tốt nhất là trong một thỏa thuận cơ quan chính thức, hay trong pháp chế thứ cấp, hay cả hai.

Khi cơ quan quản lý nợ chính có trách nhiệm chung là chuẩn bị và phát hành bảo lãnh nợ vay, cơ quan này cũng trở thành cơ quan bảo lãnh chính.

### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 3):

1. Cơ cấu quản lý đối với việc vay mượn chính phủ trung ương và các giao dịch liên quan đến nợ
2. Cơ cấu quản lý đối với việc chuẩn bị và phát hành bảo lãnh nợ vay của chính phủ trung ương

**Bảng 3 Đánh giá và chấm điểm cơ cấu quản lý**

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Việc vay mượn và các giao dịch liên quan đến nợ được định hướng theo một chiến lược quản lý nợ chính thức và được đảm trách bởi cơ quan quản lý nợ chính mà không có sự can thiệp chính trị trái phép.</li> <li>2. Bảo lãnh nợ vay được chuẩn bị và phát hành bởi cơ quan quản lý nợ chính.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để được điểm C. Thêm vào đó, việc vay mượn và các giao dịch liên quan đến nợ được định hướng theo một chiến lược quản lý nợ chính thức và được thực hiện mà không có sự can thiệp chính trị trái phép.</li> <li>2. Bảo lãnh nợ vay được chuẩn bị và phát hành bởi một cơ quan bảo lãnh chính, mà trong trường hợp có một cơ quan quản lý nợ chính, thì cơ quan bảo lãnh chính phải phối hợp chặt chẽ các hoạt động với cơ quan quản lý nợ chính.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vay mượn và các giao dịch liên quan đến nợ được đảm trách bởi cơ quan quản lý nợ chính, hoặc nếu không có cơ quan quản lý nợ chính, thì được đảm trách bởi những cơ quan quản lý nợ thường xuyên trao đổi thông tin nợ và phối hợp chặt chẽ các hoạt động riêng với nhau.</li> <li>2. Bảo lãnh nợ được chuẩn bị và phát hành bởi một cơ quan bảo lãnh chính hay bởi nhiều cơ quan chính phủ thường xuyên trao đổi thông tin và phối hợp chặt chẽ các hoạt động riêng với nhau, và khi có một cơ quan quản lý nợ chính, họ phải trao đổi thông tin và phối hợp hoạt động với cơ quan quản lý nợ chính này.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đạt yêu cầu tối thiểu để được điểm C.</li> <li>2. Không đạt yêu cầu tối thiểu để được điểm C.</li> </ol>

### DPI-3 Chiến lược quản lý nợ

Cơ quan quản lý nợ chính, hay khi không có cơ quan quản lý nợ chính, thì các cơ quan quản lý nợ phải cùng nhau xây dựng một chiến lược quản lý nợ một cách minh bạch và cởi mở, dựa vào các mục tiêu quản lý nợ dài hạn và được ấn định trong bối cảnh chính sách tài khoá và khuôn khổ ngân sách nhà nước. Điều đáng mong đợi là quá trình xây dựng chiến lược nên bao gồm sự tham vấn ngân hàng trung ương để nhất quán với chính sách tiền tệ và chiến lược cuối cùng được phê duyệt ở cấp chính trị (ví dụ như được chính phủ hay hội đồng bộ trưởng phê duyệt).

Văn bản chiến lược tốt nhất nên bao gồm những yếu tố sau:

- Mô tả các rủi ro thị trường sẽ được quản lý (tiền tệ, lãi suất, và tái tài trợ hay rủi ro cho vay lại nguồn vốn vay) và bối cảnh lịch sử của danh mục nợ.
- Mô tả môi trường tương lai để quản lý nợ, bao gồm các dự báo ngân sách và nợ; các giả định về lãi suất và tỷ giá hối đoái; và các điều kiện ràng buộc đối với việc chọn lựa danh mục, bao gồm những ràng buộc về việc phát triển thị trường và thực hiện chính sách tiền tệ.
- Mô tả việc phân tích được thực hiện để hỗ trợ chiến lược quản lý nợ kiến nghị, làm rõ các giả định đã sử dụng và các giới hạn của phân tích.
- Chiến lược kiến nghị và cơ sở lý luận.

Trong kiến nghị, nên nêu rõ các mục tiêu và phạm vi của các chỉ báo rủi ro then chốt của danh mục và chương trình tài trợ trong khung thời gian dự báo. Như một biện pháp tạm thời, có thể trình bày chiến lược như một tài liệu hướng dẫn, trình bày chiều hướng tiến hoá dự kiến của các chỉ báo then chốt (ví dụ như nhận định rằng “giá trị nợ bằng nội tệ đến hạn trong vòng 12 tháng sẽ giảm”). Thêm vào đó, nếu một trong các mục tiêu quản lý nợ là đẩy mạnh phát triển thị trường nợ nội địa, thì chiến lược nên bao gồm các biện pháp hỗ trợ sự phát triển đó.

Cho dù chiến lược nên nêu cụ thể cho trung hạn, ta cũng cần xem xét lại chiến lược một cách định kỳ để đánh giá xem thử các giả định có còn đúng khi tình hình thay đổi hay không. Việc xem xét lại này nên được thực hiện hàng năm, tốt nhất là như một phần của qui trình ngân sách, và nếu chiến lược hiện hữu được xem là phù hợp, ta nên nêu rõ cơ sở lý luận để tiếp tục.

Một khi chiến lược cuối cùng đã được duyệt, việc vay mượn và các hoạt động quản lý nợ khác phải được định hướng theo chiến lược. Nếu điều này không xảy ra, ta nên đọc các chỉ báo sau đây như thể trên thực tế không có chiến lược.

#### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 4):

1. Chất lượng của văn bản chiến lược quản lý nợ.
2. Quá trình ra quyết định, cập nhật, và công bố chiến lược quản lý nợ.

#### Bảng 4 Đánh giá và chấm điểm chiến lược quản lý nợ

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, các mức chỉ tiêu của các chỉ báo rủi ro là dựa vào việc phân tích thấu đáo chi phí và rủi ro, nhận diện tình trạng dễ bị tổn thương của danh mục nợ trước các cú sốc về lãi suất thị trường, và các phân tích này được mô tả rõ ràng, làm rõ các giả định sử dụng và các hạn chế của phân tích.</li> <li>2. Quá trình ra quyết định và công bố chiến lược quản lý nợ đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, chiến lược được cập nhật hàng năm, theo cùng qui trình mô tả cho điểm C và B.</li> </ol>

B	<ol style="list-style-type: none"> <li>Chiến lược phải bao gồm yêu cầu tối thiểu như mô tả cho điểm C. Thêm vào đó, chiến lược phải có các mức chỉ tiêu sát thực tế cho các chỉ báo về rủi ro lãi suất, tái tài trợ, và ngoại tệ, phản ánh môi trường đất nước cụ thể.</li> <li>Quá trình ra quyết định và công bố chiến lược quản lý nợ phải đáp ứng yêu cầu tối thiểu cho điểm C. Thêm vào đó, nếu đề xuất không được chấp nhận, cơ sở lý luận cho việc này phải được trình bày trong văn bản chiến lược. Đồng thời, chiến lược phải được cập nhật ít nhất mỗi ba năm, theo qui trình mô tả cho điểm C.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>Có một chiến lược trung hạn (ba đến năm năm) bao trùm ít nhất 90 phần trăm nợ chính phủ trung ương hiện tại và dự báo, dựa vào các mục tiêu quản lý nợ. Chiến lược này được trình bày ít nhất như tài liệu hướng dẫn phương hướng phát triển dự báo của các chỉ báo cụ thể về các rủi ro lãi suất, tái tài trợ và ngoại tệ. Thêm vào đó, nếu có thể áp dụng, văn bản chiến lược nên bao gồm chỉ tiêu tối thiểu về yếu tố viện trợ trong vay mượn nước ngoài, cũng như mô tả các biện pháp nhằm mục đích hỗ trợ phát triển thị trường nợ nội địa.</li> <li>Đề xuất chiến lược được lập bởi cơ quan quản lý nợ chính, hay nếu không có cơ quan quản lý nợ chính, thì cùng được soạn thảo bởi các cơ quan quản lý nợ. Phải có quan điểm chính thức của ngân hàng trung ương, chiến lược được chính phủ hay hội đồng bộ trưởng hay bộ Tài chính phê duyệt, và chiến lược được công bố công khai.</li> </ol>

#### DPI-4 Đánh giá hoạt động quản lý nợ

Khuôn khổ quản lý nợ dựa vào chính sách định hướng theo các mục tiêu quản lý nợ dài hạn và chiến lược để đạt được các mục tiêu này phải được hỗ trợ bằng một quá trình có trách nhiệm giải trình. Quá trình này liên quan đến việc công bố một báo cáo thường niên bao trùm các hoạt động quản lý nợ, đánh giá kết quả theo các mục tiêu đã định, và sự phù hợp với chiến lược quản lý nợ của chính phủ.

Báo cáo sẽ bao gồm thông tin về chi phí và rủi ro của danh mục nợ, kết quả (như sự phù hợp với chiến lược quản lý nợ), và kết quả so với những tiêu chuẩn hay giới hạn (hay cả hai) đã được ấn định trong văn bản chiến lược. Tốt nhất nên sử dụng qui trình sau đây để báo cáo các hoạt động quản lý nợ chính phủ.

Văn bản báo cáo ít nhất phải được nộp hàng năm cho chính phủ hay hội đồng bộ trưởng, bao gồm đánh giá nội bộ về việc vay mượn, tài sản phái sinh, và các giao dịch liên quan đến nợ khác đã tuân theo những yêu cầu nêu trong chiến lược như thế nào. Nếu có một cơ quan quản lý nợ chính, báo cáo này do cơ quan này lập và nộp. Nếu không có cơ quan quản lý nợ chính, các cơ quan quản lý nợ hoặc phải lập báo cáo kết hợp với nhau, hoặc nộp các báo cáo riêng về các hoạt động riêng của họ.

Chính phủ hay hội đồng bộ trưởng nộp một báo cáo toàn diện cho Quốc hội, trình bày chiến lược đã chọn và cơ sở lý luận của chiến lược đó, đồng thời giải thích xem quyết định chiến lược đã giúp ích như thế nào trong việc đạt được các mục tiêu quản lý nợ của chính phủ.

#### Các bình diện được đánh giá

Bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 5): Mức độ cáo bạch – trong một báo cáo thường niên hay tương tự – về các hoạt động quản lý nợ chính phủ, nợ chính phủ trung ương, đánh giá các kết quả theo các mục tiêu đã định, và sự phù hợp với chiến lược quản lý nợ của chính phủ.

#### Bảng 5 Đánh giá và chấm điểm hoạt động quản lý nợ

Điểm	Các yêu cầu
A	Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, báo cáo phải bao gồm việc đánh giá kết quả theo các mục tiêu quản lý nợ đã định, chiến lược quản lý nợ đã chọn và cơ sở lý luận của chiến lược đó, sự phù hợp với chiến lược, và báo cáo phải được công bố công khai.
B	Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, báo cáo thường niên phải bao gồm

	việc đánh giá xem các hoạt động quản lý nợ chính phủ phù hợp như thế nào với chiến lược quản lý nợ của chính phủ.
C	Báo cáo chi tiết về các hoạt động quản lý nợ chính phủ và nợ chính phủ trung ương hiện hành phải được nộp hàng năm cho Quốc hội.
D	Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.

### DPI-5 Kiểm toán

Trách nhiệm giải trình về quản lý nợ chính phủ được củng cố thông qua thực hiện việc kiểm toán nội bộ thường xuyên (ví dụ như được thực hiện bởi bộ phận chức năng kiểm toán nội bộ của cơ quan quản lý nợ chính phủ hay bộ Tài chính) và kiểm toán bên ngoài định kỳ (ví dụ như được thực hiện bởi Cơ quan kiểm toán tối cao của đất nước) đối với các hoạt động quản lý nợ chính phủ liên quan đến (a) độ tin cậy và trung thực của các thông tin và nghiệp vụ tài chính; (b) hiệu lực và hiệu quả của các hoạt động quản lý nợ; (c) bảo vệ nguồn vốn ngân sách; (d) tuân thủ các luật lệ qui định và hợp đồng; và (e) khi có thể áp dụng, phù hợp với các mục tiêu và chiến lược quản lý nợ.

Mục đích của việc kiểm toán nội bộ và bên ngoài là để nâng cao trách nhiệm giải trình trong việc giao kết hợp đồng và quản lý nợ. Thêm vào đó, các cơ chế phải cho phép thực hiện các biện pháp điều chỉnh, căn cứ theo báo cáo kiểm toán và sự phản hồi tích cực từ các nhà hoạch định chính sách liên quan, để bảo đảm rằng các kết quả kiểm toán được giải quyết. Cách thực hành vững chắc trong lĩnh vực này cho thấy rằng tính minh bạch của hoạt động quản lý nợ được nâng cao khi các kết quả kiểm toán bên ngoài được công bố công khai.

### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 6):

1. Tần suất kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài của các hoạt động quản lý nợ chính phủ, các chính sách và nghiệp vụ, cũng như việc công bố các báo cáo kiểm toán bên ngoài, và
2. Mức độ cam kết giải quyết các kết quả kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài.

**Bảng 6 Đánh giá và chấm điểm việc kiểm toán quản lý nợ**

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, kiểm toán bên ngoài được thực hiện ít nhất sau hai đến ba năm một lần, và các báo cáo kiểm toán bên ngoài được công bố công khai trong vòng 6 tháng sau khi hoàn tất việc kiểm toán.</li> <li>2. Những người ra quyết định liên quan phải có sự cam kết quyết liệt và tức thời để giải quyết các kết quả kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài về hoạt động quản lý nợ chính phủ, các chính sách và nghiệp vụ.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, phải có hoạt động kiểm toán bên ngoài thường xuyên (ít nhất sau ba đến năm năm một lần), cũng như báo cáo kiểm toán nội bộ hàng năm về các hoạt động quản lý nợ chính phủ, các chính sách và nghiệp vụ.</li> <li>2. Các nhà hoạch định chính sách liên quan phải có cam kết quyết liệt để giải quyết các kết quả kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài về các hoạt động quản lý nợ, các chính sách và nghiệp vụ.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Phải có một báo cáo kiểm toán bên ngoài về các hoạt động quản lý nợ chính phủ, các chính sách và nghiệp vụ, trong vòng năm năm qua.</li> <li>2. Các nhà hoạch định chính sách liên quan phải có cam kết giải quyết các kết quả kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài của các hoạt động quản lý nợ, các chính sách và nghiệp vụ.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

2. Không có đáp ứng gì trước các kết quả kiểm toán nội bộ và kiểm toán bên ngoài.
---

### 3.2 Phối hợp với các chính sách kinh tế vĩ mô

Các nhà quản lý nợ, các nhà tư vấn chính sách tài khoá, và cơ quan quản lý chính sách tiền tệ (như ngân hàng trung ương) nên chia sẻ nhận thức về các mục tiêu quản lý nợ chính phủ cũng như các chính sách tài khoá và tiền tệ. Do sự phụ thuộc lẫn nhau, điều quan trọng là phải hiểu cách thức vận hành các công cụ chính sách, các chính sách đó củng cố lẫn nhau như thế nào, và sự căng thẳng chính sách có thể phát sinh ra sao. Sự rõ ràng về vai trò và mục tiêu của quản lý nợ và chính sách tiền tệ có thể giúp hạn chế đến mức tối thiểu những xung đột tiềm năng. Ví dụ, ngân hàng trung ương có thể muốn chính phủ phát hành trái phiếu điều chỉnh theo lạm phát hay vay mượn bằng ngoại tệ để nâng đỡ độ tin cậy của chính sách tiền tệ. Nhà quản lý nợ có thể tin rằng thị trường trái phiếu điều chỉnh lạm phát chưa phát triển đầy đủ và nợ ngoại tệ sẽ gây ra rủi ro nhiều hơn cho bảng cân đối kế toán của chính phủ. Cần phải phối hợp để hoạch định các mục tiêu và chiến lược quản lý nợ trong bối cảnh khung khổ chính sách tiền tệ và ngân sách của chính phủ.

#### DPI-6 Phối hợp với chính sách tài khoá

Để có chính sách tài khoá hữu hiệu (xây dựng và thực hiện ngân sách), cơ quan quản lý ngân sách phải có dự báo về tổng dịch vụ nợ (thanh toán lãi và vốn gốc) trong các tình huống khác nhau. Thêm vào đó, cơ quan quản lý ngân sách phải được thông tin kịp thời nếu gặp phải bất kỳ vấn đề nào về tính bền vững của nợ trong nỗ lực bán chứng khoán chính phủ trên thị trường với một mức giá hợp lý. Cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ liên quan) nên liên hệ trực tiếp với những người tham gia thị trường. Quan sát của cơ quan này về hành vi của nhà đầu tư trên thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp, cũng như việc thảo luận với những người tham gia thị trường, có thể mang lại những hiểu biết bổ ích về mức sẵn lòng chi trả của các nhà đầu tư để nắm giữ nợ này.

Chiến lược quản lý nợ phù hợp suy cho cùng phụ thuộc vào sức chịu đựng rủi ro của chính phủ. Mức độ rủi ro liên quan đến nợ mà chính phủ sẵn lòng chấp nhận có thể thay đổi theo thời gian, tùy theo qui mô danh mục nợ chính phủ và nhận thức của chính phủ về tính dễ tổn thương trước các cú sốc kinh tế và tài chính. Nói chung, danh mục nợ và tính dễ tổn thương của đất nước trước các cú sốc kinh tế càng lớn thì rủi ro tổn thất tiềm năng từ khủng hoảng tài chính hay diễn biến bất lợi càng lớn.

Để phân tích thoả đáng chi phí và rủi ro danh mục nợ, điều quan trọng là phải có các biến số vĩ mô và phải thực hiện việc phân tích tính bền vững của nợ. Các biến số kinh tế vĩ mô then chốt này thường bao gồm các kết quả thực tế và dự báo về các biến số thực, tiền tệ, bên ngoài, và ngân sách, bao gồm các nghĩa vụ nợ phát sinh công khai, cho phép người sử dụng đánh giá tính bền vững của vị thế ngân sách và độ nhạy của nó trước những thay đổi trong môi trường kinh tế. Viễn cảnh của các biến số này sẽ xác lập nên môi trường hoạt động của các nhà quản lý nợ và hết sức cần thiết để xây dựng chiến lược quản lý nợ.

Điều quan trọng là chính phủ phải có năng lực để chuẩn bị các biến số ngân sách then chốt (các kết quả thực tế và dự báo) và thực hiện việc phân tích tính bền vững của nợ (debt sustainability analysis, DSA) mà không cần đến sự hỗ trợ bên ngoài. Hơn nữa, các kết quả của DSA nên được sử dụng để làm thông tin cho việc hoạch định chính sách vĩ mô.

#### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 7):

1. Phối hợp với chính sách tài khoá thông qua việc cung cấp các dự báo chính xác và kịp thời về tổng dịch vụ nợ chính phủ trung ương trong các tình huống khác nhau.
2. Sự sẵn có các biến số vĩ mô và việc phân tích tính bền vững của nợ, và tần suất thực hiện việc phân tích này.

**Bảng 7 Đánh giá và chấm điểm việc phối hợp với chính sách tài khoá**

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, việc dự báo phải bao gồm phân tích tình huống, trong đó có một tình huống xấu nhất.</li> <li>2. Việc phân tích tính bền vững của nợ được chính phủ thực hiện hay cập nhật hàng năm.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, việc dự báo phải bao gồm phân tích độ nhạy của trường hợp gốc (trường hợp cơ bản) trước các cú sốc lãi suất hay tỷ giá hối đoái.</li> <li>2. Việc phân tích tính bền vững của nợ được chính phủ thực hiện hay cập nhật ít nhất hai năm một lần.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Như một phần của việc dự toán ngân sách hàng năm, phải có các dự báo về tổng dịch vụ nợ chính phủ trung ương.</li> <li>2. Các biến số vĩ mô (các kết quả thực tế và dự báo) và DSA vốn đã được chính phủ thực hiện trong ba năm qua phải được chia sẻ với cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ chính).</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

**DPI-7 Phối hợp với chính sách tiền tệ**

Tính rõ ràng và minh bạch về các mục tiêu và trách nhiệm giải trình của các nghiệp vụ chính sách tiền tệ và quản lý nợ chính phủ là quan trọng – nhất là khi ngân hàng trung ương vừa thực hiện chính sách tiền tệ thông qua các nghiệp vụ thị trường mở, vừa hành động như một người quản lý nợ thông qua phát hành trái phiếu chính phủ trên cùng thị trường đó.

Cần phải làm rõ với những người tham gia thị trường rằng một giao dịch của ngân hàng trung ương trên thị trường nội địa là nhằm mục đích đạt được các mục tiêu chính sách tiền tệ hay là ngân hàng trung ương giao dịch như một đại diện quản lý nợ. Ví dụ, khi ngân hàng trung ương thực hiện việc bán trái phiếu chính phủ trên thị trường mở như một phần của việc thực hiện chính sách tiền tệ, mục tiêu là để thu hẹp cung tiền và qua đó làm tăng lãi suất ngắn hạn. Tuy nhiên, nếu ngân hàng trung ương phát hành trái phiếu chính phủ trên cương vị một người quản lý nợ, mục đích duy nhất là để thoả mãn yêu cầu vay mượn của chính phủ. Miễn là chính phủ chỉ tiêu số tiền này ngay lập tức, giao dịch trong trường hợp sau này sẽ không ảnh hưởng đến cung tiền. Để nâng cao ảnh hưởng báo hiệu của giao dịch chính sách tiền tệ và để tạo điều kiện thuận lợi cho việc định giá trái phiếu chính phủ, phải làm rõ với thị trường là giao dịch đang được thực hiện vì mục đích nào.

Thêm vào đó, điều hết sức cần thiết là các quyết định quản lý nợ không nên được hiểu là chịu ảnh hưởng của các thông tin nội bộ về quyết định lãi suất ở ngân hàng trung ương. Hơn nữa, ngân hàng trung ương nên hướng tới mục đích tránh gây ra cảm nhận về xung đột quyền lợi trong các nghiệp vụ thị trường.

Tốt nhất, trong chừng mực mà ngân hàng trung ương hành động như một cơ quan quản lý nợ, mối quan hệ cơ quan giữa ngân hàng trung ương và chính phủ trung ương nên được nêu rõ trong một thỏa thuận cơ quan và được công bố.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện chính sách tiền tệ, chính phủ trung ương nên thường xuyên thông báo cho ngân hàng trung ương về các giao dịch nợ hiện tại và tương lai cũng



như ngân lưu của chính phủ. Do qui mô của những dòng tiền này, ngân hàng trung ương cần phân tích và chuẩn bị trước tác động của chúng đối với cung tiền.

Bất kỳ khi nào có thể, chính phủ trung ương nên tránh vay mượn trực tiếp từ ngân hàng trung ương, bằng không, nên hạn chế bằng luật pháp về cả số lượng và kỳ hạn. Việc tài trợ bằng tiền cho thâm hụt ngân sách sẽ áp đặt những ràng buộc không đáng mong đợi đối với nghiệp vụ chính sách tiền tệ thông qua làm tăng cung tiền. Thêm vào đó, nếu vay mượn những giá trị đáng kể từ ngân hàng trung ương, chính phủ sẽ vay mượn ít hơn trên thị trường nội địa thông qua phát hành trái phiếu chính phủ, điều này sẽ có ảnh hưởng theo hướng cản trở sự phát triển thị trường nợ nội địa.

### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 8):

1. Làm rõ sự tách biệt giữa nghiệp vụ chính sách tiền tệ và các giao dịch quản lý nợ.
2. Phối hợp thông qua chia sẻ thông tin thường xuyên về các giao dịch nợ hiện tại và tương lai và ngân lưu của chính phủ trung ương với ngân hàng trung ương.
3. Mức độ hạn chế tiếp cận trực tiếp với nguồn lực từ ngân hàng trung ương.

### Bảng 8 Đánh giá và chấm điểm sự phối hợp với chính sách tiền tệ

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, phải công bố rộng rãi thỏa thuận cơ quan giữa ngân hàng trung ương và chính phủ.</li> <li>2. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, ít nhất phải có sự chia sẻ thông tin hàng tuần về các giao dịch nợ hiện tại và tương lai và ngân lưu của chính phủ trung ương với ngân hàng trung ương.</li> <li>3. Sự tiếp cận trực tiếp với nguồn tài chính từ ngân hàng trung ương được giới hạn – theo luật định – trong những trường hợp khẩn cấp, trong đó các nghiệp vụ tài trợ khác không thể tồn tại, và khi sử dụng, thời hạn được hạn chế chỉ trong hai tuần mà thôi.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, mối quan hệ cơ quan giữa ngân hàng trung ương và chính phủ trung ương được quy định trong một thỏa thuận chính thức.</li> <li>2. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, có sự chia sẻ thông tin ít nhất hai tuần một lần về các giao dịch nợ hiện tại và tương lai và ngân lưu của chính phủ trung ương với ngân hàng trung ương.</li> <li>3. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, sự tiếp cận nguồn tài chính từ ngân hàng trung ương được giới hạn – theo luật định – trong thời hạn không quá ba tháng.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Các nghiệp vụ chính sách tiền tệ chính thức được duy trì tách biệt với các giao dịch quản lý nợ khi ngân hàng trung ương thực hiện các giao dịch quản lý nợ trên cương vị đại diện cho chính phủ trung ương. Thêm vào đó, ngân hàng trung ương liên tục thông tin cho chính phủ và thị trường khi các giao dịch được thực hiện vì mục đích chính sách tiền tệ và khi họ giao dịch trên thị trường trên cương vị đại diện cho chính phủ trung ương.</li> <li>2. Khi có liên quan đến việc thực hiện chính sách tiền tệ, ít nhất có sự chia sẻ thông tin hàng tháng về các giao dịch nợ hiện tại và tương lai và ngân lưu chính phủ trung ương với ngân hàng trung ương.</li> <li>3. Sự tiếp cận với nguồn tài chính từ ngân hàng trung ương phải có trần giới hạn theo luật định.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>3. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

### 3.3 Vay mượn và các hoạt động tài trợ liên quan

#### DPI-8 Vay mượn trên thị trường nội địa

Các thị trường vốn địa phương là yếu tố quan trọng để huy động nguồn tài chính ổn định bằng nội tệ cho cả khu vực nhà nước và tư nhân, và cho phép có thể cân đối chặt chẽ hơn với thu ngân sách để chi trả. Thêm vào đó, các thị trường nội địa phát triển tốt giúp nâng cao hiệu quả và ổn định của trung gian tài chính, cung cấp nhiều tài sản, và tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý rủi ro tốt hơn. Ở mức độ khả dĩ, việc phát hành nợ nên sử dụng các cơ chế dựa vào thị trường, bao gồm đấu thầu cạnh tranh, tiếp tục bán trái phiếu đã phát hành trước đây theo giá thị trường hiện hành (cùng mệnh giá, thời hạn và lãi suất coupon), và hợp danh phát hành.

Đồng thời, nợ phát hành cho các nhà đầu tư nhỏ lẻ tốt hơn nên theo lãi suất thị trường. Trong những trường hợp chính phủ muốn các công cụ bán lẻ đạt được mục tiêu bảo vệ xã hội thông qua đưa ra lợi suất của các công cụ này cao hơn so với mức cần thiết để đáp ứng yêu cầu vay mượn, tiền tiết kiệm đặt vào các công cụ này nói chung không phải là tiền tiết kiệm của những thành phần dễ tổn thương nhất của xã hội, mà thay vào đó là những người đủ giàu có để duy trì những lượng tiền gửi lớn. Phương tiện hữu hiệu và minh bạch hơn để chỉ đạo trợ cấp chính phủ đến những người cần là trực tiếp viện trợ cho người nghèo. Tuy nhiên, nhận thức rằng chính phủ một số nước có thể thích sử dụng phần nào giá trị vay mượn bán lẻ vì mục đích này, hoặc để thúc đẩy tiết kiệm hộ gia đình nói chung, cho nên yêu cầu về vay mượn dựa vào thị trường trong chỉ báo này được giới hạn trong phạm vi 90 phần trăm giá trị vay mượn trên thị trường nội địa.<sup>10</sup>

Trong một số trường hợp, lãi suất bán lẻ có thể hơi thấp hơn lãi suất thị trường vì nó có thể được ấn định ở mức hơi thấp hơn so với lãi suất bán sỉ nhằm bù đắp chi phí quản lý cao hơn để vận hành chương trình bán lẻ.

Cơ quan quản lý nợ chính (hay cơ quan quản lý nợ chịu trách nhiệm vay mượn trên thị trường bán sỉ, hay thị trường các nhà đầu tư tổ chức) nên duy trì sự đối thoại liên tục với những người tham gia thị trường và giám sát diễn biến thị trường để phản ứng nhanh chóng khi tình hình yêu cầu. Các nghiệp vụ trên thị trường sơ cấp nội địa nên minh bạch và có thể dự đoán, bao gồm việc công bố trước các kế hoạch vay mượn và hành động một cách nhất quán khi phát hành chứng khoán mới trên thị trường bán lẻ, bất kể cơ chế sử dụng để vay mượn là gì.

Các điều kiện và điều khoản của chứng khoán mới nên được công bố rộng rãi và được các nhà đầu tư hiểu rõ. Nên có các qui trình chứng từ cho việc vay mượn trên thị trường nội địa – ví dụ như đấu thầu tín phiếu và trái phiếu kho bạc. Thủ tục chứng từ có thể bao gồm một bản ghi nhớ thông tin hay cáo bạch về từng công cụ và các qui trình nghiệp vụ được công bố. Nếu các đơn vị tự doanh sơ cấp được giới thiệu, thì điều quan trọng là các động cơ khuyến khích và nghĩa vụ, cũng như các tiêu chí về tư cách tham gia, phải được định nghĩa và cáo bạch rõ ràng.

Toàn bộ vay mượn trên thị trường nội địa nên được thực hiện phù hợp với chiến lược quản lý nợ của chính phủ.

Các qui trình thủ tục chứng từ của việc vay mượn phải được các nhà quản lý nợ chính phủ tuân thủ. Nếu điều đó không xảy ra, các chỉ báo sau đây nên được đọc như thể trên thực tế không có các qui trình thủ tục chứng từ vay mượn.

#### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 9):

---

<sup>10</sup> Vì mục đích của chỉ báo này, vay mượn nội địa bao gồm các công cụ nợ phát hành trên thị trường nội địa và bằng nội tệ. Tìm đọc “Hướng dẫn về công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ”, phần 3.3 DPI-8.

1. Mức độ sử dụng cơ chế thị trường để phát hành nợ; việc công bố kế hoạch vay mượn bằng tín phiếu và trái phiếu kho bạc; và việc lập kế hoạch hàng năm cho tổng giá trị vay mượn bằng nội tệ trên thị trường nội địa, phân chia giữa thị trường bán lẻ và thị trường bán sỉ.
2. Sự sẵn có và chất lượng của các qui trình thủ tục chứng từ để vay mượn nội tệ trên thị trường nội địa.

**Bảng 9 Đánh giá và chấm điểm việc vay mượn trên thị trường nội địa**

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, kế hoạch vay mượn bằng tín phiếu và trái phiếu kho bạc phải được mở rộng cho ít nhất ba tháng.</li> <li>2. Các điều kiện và điều khoản, thủ tục vay mượn, và tiêu chí tiếp cận thị trường sơ cấp đối với toàn bộ tín phiếu và trái phiếu kho bạc, cũng như đối với ít nhất 90 phần trăm tổng giá trị vay mượn dự kiến trên thị trường nội địa, đều được công bố rộng rãi trên trang web của chính phủ trung ương và ngân hàng trung ương.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, kế hoạch vay mượn bằng tín phiếu và trái phiếu kho bạc phải bao gồm giá trị vay mượn. Đồng thời, phải lập kế hoạch hàng năm về tổng giá trị vay mượn dự kiến trên thị trường nội địa – phân chia giữa thị trường bán sỉ và thị trường bán lẻ.</li> <li>2. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, các điều kiện và điều khoản, thủ tục vay mượn, và các tiêu chí tiếp cận thị trường sơ cấp đối với toàn bộ tín phiếu và trái phiếu kho bạc đều được công bố rộng rãi trên báo in và trên trang web của chính phủ trung ương và ngân hàng trung ương.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Chính phủ trung ương tiếp cận thị trường nội địa, sử dụng các công cụ thị trường (như tín phiếu và trái phiếu kho bạc thông qua đấu thầu, tiếp tục bán trái phiếu phát hành trước đây theo giá thị trường (cùng mệnh giá, thời hạn và lãi suất coupon), hợp danh phát hành hay chứng khoán bán lẻ được phát hành theo lãi suất thị trường) để tài trợ ít nhất 90 phần trăm giá trị vay mượn dự kiến trên thị trường này, đồng thời lập và công bố kế hoạch vay mượn đối với tín phiếu và trái phiếu kho bạc ít nhất trước 1 tháng, bao gồm ngày và công cụ phát hành.</li> <li>2. Các điều kiện và điều khoản cho từng công cụ, thủ tục vay mượn, và tiêu chí tiếp cận thị trường sơ cấp đều phải cung cấp khi có yêu cầu.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

**DPI-9 Vay mượn nước ngoài**

Đối với nhiều nước đang phát triển, vay mượn từ các nguồn nước ngoài (hay bên ngoài) chủ yếu là từ các nguồn đa phương và song phương. Các nước sẽ đủ tư cách vay vốn theo lãi suất ưu đãi hay lãi suất thị trường tùy thuộc vào tình trạng vay mượn riêng của họ. Nhiệm vụ cơ bản của cơ quan quản lý nợ chính (hay cơ quan quản lý nợ chịu trách nhiệm vay mượn nước ngoài) là (a) giữ liên lạc với cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng dự án; (b) nhận diện chủ nợ nào có thể đưa ra những điều kiện và điều khoản có lợi và hiệu quả nhất về mặt chi phí đối với việc vay mượn nước ngoài; (c) đàm phán điều kiện và điều khoản của khoản vay với chủ nợ (bao gồm đồng tiền, thời hạn, lãi suất và phí); và (d) hoàn tất toàn bộ chứng từ vay. Trong giai đoạn giải ngân khoản vay, phải phối hợp với từng chủ nợ để bảo đảm rằng việc giải ngân được hoàn tất phù hợp với các điều kiện và điều khoản vay.

Nếu chính phủ có thể tiếp cận thị trường vốn quốc tế, nhiệm vụ cơ bản của cơ quan quản lý nợ chính (hay cơ quan quản lý nợ chịu trách nhiệm vay nợ nước ngoài theo điều khoản thương mại) là thực hiện phân tích thị trường và tư vấn để xác định việc chọn lựa thị trường và công cụ, cũng như các điều kiện và điều khoản vay, bao gồm giá, tiền tệ, thời hạn, và lãi suất. Một chương trình

quan hệ với nhà đầu tư – liên quan đến các chuyên “lưu diễn” và thảo luận với các tổ chức tài chính, các cơ quan xếp hạng tín dụng, và các nhà đầu tư – theo qui định chính thức trước bất kỳ việc chào bán chứng khoán ra công chúng nào. Việc đúc kết các điều kiện và điều khoản định giá cũng như thời điểm phát hành sẽ được thỏa thuận khi tình hình thị trường có thể chấp nhận đối với việc chào bán ra công chúng. Giai đoạn sau khi phát hành sẽ liên quan đến việc hoàn tất toàn bộ chứng từ vay và nhận tiền vay.

Một khi hợp đồng vay đã được ký kết, nhà quản lý nợ tham gia vào việc đàm phán các điều kiện và điều khoản tài chính của khoản vay nên lập và ký kết một bản tóm tắt tất cả các điều khoản tài chính. Bản tóm tắt này sẽ được sử dụng để tham chiếu cho các cuộc đàm phán nợ tương lai và cũng tạo thành một chứng từ quan trọng, cùng với hợp đồng vay, cho các dữ liệu giao dịch được nhập vào hệ thống ghi chép và quản lý nợ. Với qui trình này, đơn vị ghi nhận dữ liệu nợ sẽ ở vào vị trí xác nhận giá trị của các bút toán trong bản tóm tắt điều khoản, giúp giảm thiểu rủi ro các điều khoản tài chính trong hợp đồng vay không được am hiểu đầy đủ, và vì thế được nhập sai dữ liệu vào hệ thống.<sup>11</sup>

Nên có các qui trình thủ tục chứng từ trong toàn bộ việc vay mượn bên ngoài, bao gồm tất cả các chủ nợ và nguồn tài chính dựa vào thị trường. Toàn bộ việc vay mượn nên phù hợp với chiến lược quản lý nợ.

Điều quan trọng đối với các nhà quản lý nợ là nhận được sự tư vấn pháp lý thích hợp và bảo đảm rằng các giao dịch họ thực hiện được hỗ trợ bằng các chứng từ pháp lý vững chắc. Khi làm thế, các nhà quản lý nợ có thể giúp chính phủ làm rõ các quyền và nghĩa vụ của họ và bảo vệ họ ở mức độ khả dĩ tối đa trong khu vực quyền hạn phân xử phù hợp. Một số vấn đề đáng được đặc biệt chú ý, bao gồm (a) soạn thảo các điều khoản quan trọng về công cụ nợ, như định nghĩa rõ ràng về các biến cố vỡ nợ, nhất là nếu những biến cố này vượt ra ngoài phạm vi vỡ nợ đối với nghĩa vụ nợ liên quan (ví dụ, vỡ nợ chéo và gia tốc chéo); (b) phạm vi áp dụng của điều khoản cầm thế chấp tài sản con nợ để bảo đảm an toàn cho chủ nợ; (c) bao gồm các điều khoản hành động tập thể; và (d) việc miễn áp dụng nguyên tắc miễn tội đối với nhà nước có chủ quyền. Các nghĩa vụ cáo bạch trên các thị trường liên quan phải được phân tích chi tiết vì các nghĩa vụ này có thể khác nhau giữa các thị trường khác nhau.

Qui trình thủ tục chứng từ liên quan đến bình diện 2 phải được tuân thủ. Nếu điều đó không xảy ra, các chỉ báo trong bình diện 2 nên được đọc như thể trên thực tế không có các qui trình thủ tục chứng từ.

### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 10):

1. Mức độ đánh giá các điều kiện và điều khoản vay mượn có lợi và có hiệu quả về mặt chi phí nhất (người cho vay hay nguồn vốn, tiền tệ, lãi suất và thời hạn).
2. Sự sẵn có và chất lượng của các qui trình thủ tục chứng từ vay mượn nước ngoài.
3. Sự sẵn có và mức độ liên quan của các nhà tư vấn pháp lý trước khi ký kết hợp đồng vay.

### Bảng 10 Đánh giá và chấm điểm việc vay mượn nước ngoài

Điểm	Các yêu cầu
A	1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, việc đánh giá những điều kiện và điều khoản vay mượn nước ngoài có lợi và có hiệu quả về mặt chi phí nhất có thể thu được từ

<sup>11</sup> Ví dụ về thông tin tài chính cần thiết trong một bản tóm tắt điều khoản được trình bày trong “Hướng dẫn về công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ,” phần 3.3, DPI-9.

	<p>những người cho vay và thị trường tiềm năng được thực hiện trước khi bắt đầu mỗi cuộc đàm phán vay.</p> <p>2. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, bản tóm tắt điều khoản được lập không quá một tuần sau khi kết thúc việc đàm phán khoản vay.</p> <p>3. Các nhà tư vấn pháp lý tham gia ngay từ giai đoạn đầu tiên của quá trình đàm phán cho đến khi đúc kết các thỏa thuận pháp lý liên quan đến việc vay mượn.</p>
B	<p>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, kế hoạch vay mượn, bao gồm đánh giá cơ bản, được cập nhật thường xuyên trong năm.</p> <p>2. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, bản tóm tắt điều khoản được lập không quá hai tuần sau khi kết thúc việc đàm phán khoản vay.</p> <p>3. Các nhà tư vấn pháp lý tham gia vào một phần đáng kể của quá trình đàm phán để đúc kết các thỏa thuận pháp lý liên quan đến việc vay mượn.</p>
C	<p>1. Một kế hoạch vay nước ngoài hàng năm được lập, bao gồm đánh giá về những điều kiện và điều khoản vay nước ngoài có lợi và có hiệu quả về mặt chi phí nhất có thể thu được từ những người cho vay và thị trường tiềm năng.</p> <p>2. Có các qui trình thủ tục chứng từ nội bộ cho toàn bộ việc vay mượn nước ngoài, bao gồm một bản tóm tắt điều khoản (bản điện tử hay bản in) được lập bởi những nhà quản lý nợ tham gia vào việc đàm phán khoản vay đối với tất cả các điều khoản tài chính của giao dịch vay nợ không quá ba tuần sau khi kết thúc đàm phán khoản vay.</p> <p>3. Các nhà tư vấn pháp lý tham gia trước khi kết thúc quá trình đàm phán các thỏa thuận pháp lý liên quan đến việc vay mượn.</p>
D	<p>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</p> <p>2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</p> <p>3. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</p>

### DPI-10 Bảo lãnh nợ vay, cho vay lại nguồn vốn vay, và tài sản phái sinh

Cần có tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ về việc phê duyệt và phát hành bảo lãnh nợ vay và cho vay lại nguồn vốn vay của chính phủ. Các tài liệu hướng dẫn này nên trình bày chi tiết cách đánh giá rủi ro tín dụng, cùng với các biện pháp để tối thiểu hoá ảnh hưởng ngân sách của việc vỡ nợ hay biến cố chậm ngòi cho vỡ nợ. Việc đánh giá rủi ro này nên xảy ra trước khi ra quyết định hỗ trợ cho một hoạt động nào đó thông qua sử dụng bảo lãnh nợ vay hay cho vay lại nguồn vốn vay.

Các tài sản phái sinh dùng làm công cụ tự bảo hiểm rủi ro (như các hợp đồng hoán đổi, caps, và các hợp đồng tương lai) thường gây ra rủi ro thị trường và rủi ro tín dụng, cũng như rủi ro hoạt động đáng kể. Điều quan trọng là các công cụ này phải được giao dịch trong một khung quản lý rủi ro rõ ràng và được yểm trợ bằng các qui trình thủ tục chứng từ pháp lý vững chắc, và có các hệ thống ghi chép và hạch toán phù hợp cho các giao dịch này.

Các chính sách và qui trình chứng từ chính thức sau đây phải được tuân thủ. Nếu điều đó không xảy ra, nên đọc các chỉ báo sau đây như thể trên thực tế không có các chính sách và thủ tục này.

#### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 11):

1. Sự sẵn có và chất lượng của các chính sách và qui trình thủ tục chứng từ để phê duyệt và phát hành bảo lãnh nợ vay của chính phủ trung ương.
2. Sự sẵn có và chất lượng của các chính sách và qui trình thủ tục chứng từ để cho vay lại nguồn vốn vay.
3. Sự sẵn có một hệ thống quản lý nợ với các chức năng xử lý tài sản phái sinh và sự sẵn có và chất lượng của các qui trình thủ tục chứng từ để sử dụng tài sản phái sinh.

**Bảng 11 Đánh giá và chấm điểm bảo lãnh nợ vay, cho vay lại nguồn vốn vay và tài sản phái sinh**

<b>Điểm</b>	<b>Các yêu cầu</b>
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, các chính sách và thủ tục này bao gồm một yêu cầu tính phí bảo lãnh bao trùm rủi ro tín dụng, cũng như yêu cầu cơ quan bảo lãnh phải giám sát rủi ro trong thời hạn bảo lãnh nợ vay.</li> <li>2. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, các chính sách và thủ tục này phải bao gồm yêu cầu tính toán phí cho vay lại nguồn vốn vay có tính đến rủi ro tín dụng, cũng như yêu cầu cơ quan cho vay lại nguồn vốn vay phải giám sát rủi ro trong thời hạn cho vay lại nguồn vốn vay.</li> <li>3. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, bản tóm tắt điều khoản được lập không quá hai ngày làm việc sau khi hoàn tất giao dịch phái sinh.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, các chính sách và thủ tục này phải bao gồm yêu cầu đánh giá rủi ro tín dụng trước khi ra quyết định hỗ trợ một hoạt động cụ thể bằng việc bảo lãnh nợ vay, cũng như hướng dẫn về cách thực hiện việc đánh giá.</li> <li>2. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, các chính sách và thủ tục này phải bao gồm yêu cầu đánh giá rủi ro tín dụng trước khi ra quyết định hỗ trợ một hoạt động cụ thể bằng việc cho vay lại nguồn vốn vay, cũng như hướng dẫn về cách thực hiện việc đánh giá.</li> <li>3. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, qui trình thủ tục chứng từ bao gồm các qui tắc quản lý rủi ro liên lụy với đối tác, và tất cả các rủi ro liên quan đến tài sản phái sinh phải được giám sát bởi một đơn vị riêng biệt, chịu trách nhiệm giám sát rủi ro và tuân thủ.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có các chính sách và qui trình thủ tục chứng từ để phê duyệt và phát hành bảo lãnh nợ vay.</li> <li>2. Có các chính sách và qui trình thủ tục chứng từ để phê duyệt và cho vay lại nguồn vốn vay.</li> <li>3. Có một hệ thống quản lý nợ với các chức năng xử lý tài sản phái sinh. Thêm vào đó, có các qui trình thủ tục chứng từ về việc sử dụng giao dịch tài sản phái sinh, bao gồm (a) mục đích của giao dịch phái sinh, (b) quá trình ra quyết định rõ ràng, (c) lập bản tóm tắt điều khoản (bản điện tử hay bản in) bởi những nhà quản lý nợ đã đàm phán các điều khoản của giao dịch đối với tất cả các điều khoản tài chính không quá một tuần sau khi đúc kết giao dịch, (d) các qui tắc về việc nhập cơ sở dữ liệu nợ và hạch toán, và (e) sự tham gia của các nhà tư vấn quản lý từ giai đoạn đầu tiên của quá trình đàm phán để đúc kết thỏa thuận pháp lý với đối tác.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>3. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

### 3.4 Dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt

#### DPI-11 Dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt

Cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ) cần phải có thông tin về tổng mức số dư tiền mặt qua đêm, để xác định việc vay mượn và các hoạt động liên quan đến nợ, và để bảo đảm rằng mức số dư tiền mặt này phù hợp với mức hay biên độ ấn định bởi chính sách nhà nước. Do đó, cơ quan này đòi hỏi phải có các dự báo chính xác và kịp thời về ngân lưu chính phủ trung ương và số dư tài khoản cuối ngày.

Nếu có dư thanh khoản trong các tài khoản chính phủ, thanh khoản này sẽ sẵn sàng để đầu tư hay mua lại nợ nội địa thông qua các giao dịch như tham gia vào các hợp đồng mua lại nghịch đảo hay mua lại tín phiếu kho bạc. Trong chừng mực mà chính phủ có một phương tiện tín dụng ở

ngân hàng trung ương (nghĩa là có các phương thức và phương tiện thấu chi) tổng số dư tiền mặt nên bao gồm số dư phương tiện tín dụng.

### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 12):

1. Hiệu lực của việc dự báo tổng mức số dư tiền mặt trong các tài khoản ngân hàng chính phủ
2. Hiệu lực của việc quản lý tổng số dư tiền mặt trong các tài khoản ngân hàng chính phủ, bao gồm việc hoà nhập với chương trình vay nợ nội địa.

**Bảng 12 Đánh giá và chấm điểm việc dự báo ngân lưu và quản lý số dư tiền mặt**

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dự báo luân phiên 30 ngày tương đối đáng tin cậy về tổng mức số dư tiền mặt qua đêm trong các tài khoản ngân hàng chính phủ trung ương được cung cấp hàng ngày cho cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ).</li> <li>2. Chính phủ trung ương đảm nhận các giao dịch (như phát hành và mua lại tín phiếu kho bạc hay tham gia vào các hợp đồng mua lại nghịch đảo) hàng ngày để bảo đảm rằng số dư tiền mặt phù hợp với mức hay biên độ ấn định bởi chính sách nhà nước.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, các dự báo hàng tuần tương đối đáng tin cậy về tổng mức số dư tiền mặt qua đêm trong các tài khoản ngân hàng chính phủ trung ương được cung cấp cho cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ) trước ngày đầu tuần.</li> <li>2. Chính phủ trung ương đảm nhận các giao dịch (như phát hành hay mua lại tín phiếu kho bạc) hàng tuần để duy trì chỉ tiêu số dư tiền mặt do chính phủ ấn định.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Các dự báo hàng tháng tương đối đáng tin cậy về tổng mức số dư tiền mặt hàng tuần trong các tài khoản ngân hàng chính phủ trung ương phải được cung cấp cho cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ) trước ngày đầu tháng.</li> <li>2. Chính phủ trung ương quản lý tiền mặt vượt chỉ tiêu trên cơ sở ít nhất một tháng thông qua đầu tư vào thị trường hay đầu tư qua ngân hàng trung ương theo lãi suất thị trường.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>2. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

## 3.5 Quản lý rủi ro hoạt động

### DPI-12 Quản trị nợ và an toàn dữ liệu

Các nghiệp vụ quản lý nợ chính phủ liên quan đến việc xử lý và ghi chép tất cả việc vay mượn và các giao dịch liên quan đến nợ, đồng thời duy trì các hệ thống và thủ tục cần thiết để quản trị nợ hữu hiệu và an toàn. Nên có một số tay có thể dễ dàng tiếp cận để hướng dẫn qui trình về toàn bộ việc quản trị nợ, bao gồm các qui trình xử lý dịch vụ nợ, ghi nhận và công nhận giá trị dữ liệu nợ, và lưu trữ các hợp đồng và hồ sơ quản trị nợ.

Việc xử lý và kiểm soát các khoản thanh toán ảnh hưởng đến việc xử lý nợ chính phủ và các giao dịch liên quan đến nợ là các trách nhiệm then chốt. Việc xử lý này liên quan đến quá trình xử lý chính xác, kịp thời và an toàn với sai số tối thiểu. Thông báo yêu cầu thanh toán nhận được từ người cho vay hay các đối tác nên được kiểm tra đối chiếu với hồ sơ nội bộ trước khi thực hiện việc thanh toán. Việc thanh toán nên được thực hiện vào ngày đến hạn. Thêm vào đó, nên có qui trình giám sát việc chậm thanh toán và các biện pháp kiểm soát giá trị thanh toán chậm. Toàn bộ việc thanh toán nên phụ thuộc vào một qui trình thẩm quyền có ít nhất hai người.

Qui trình nhập dữ liệu nợ nên bao gồm việc kiểm tra riêng tính chính xác của các bút toán này. Dữ liệu nợ nên liên tục được xác nhận dựa trên thông báo yêu cầu thanh toán nhận được. Thêm

vào đó, việc xác nhận độc lập về tất cả các dữ liệu nên được thực hiện hàng năm với các chủ nợ nước ngoài và các nhà đầu tư chính trong nước.

Một bản gốc có chữ ký của mỗi hợp đồng vay và tài sản phái sinh nên được lưu trữ ở nơi an toàn giúp bảo vệ chứng từ trước những tai nạn như trộm cắp, hỏa hoạn, ngập lụt hay các biến cố khác có thể làm hư hỏng hay huỷ hoại các chứng từ này. Cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ) nên có một bản sao hợp đồng. Toàn bộ thư từ giao dịch với người cho vay hay đối tác trong thời hạn mỗi hợp đồng vay hay tài sản phái sinh (được gọi là hồ sơ quản trị nợ) nên được lưu trong hệ thống hồ sơ an toàn.

Nên phân công thẩm quyền và sự kiểm soát được qui định rõ ràng bằng văn bản xung quanh việc truy cập hệ thống quản lý nợ, tích cực quản lý việc cho phép và mật mã truy cập cá nhân. Tốt nhất, hệ thống phải có khả năng tạo ra dấu vết truy nguyên để cho thấy ai đã truy cập hệ thống và mức độ truy cập.

Nên thường xuyên tạo ra một bản sao dữ liệu nợ (dự phòng) và cất giữ ở nơi an toàn bên ngoài toà nhà lưu trữ cơ sở dữ liệu. Địa điểm cất giữ bản sao dự phòng nên được bảo vệ khỏi những tai nạn như trộm cắp, hỏa hoạn, ngập lụt hay những tai nạn khác có thể gây hư hỏng hay huỷ hoại dữ liệu dự phòng này.

Các qui trình thủ tục chứng từ sau đây phải được tuân thủ. Nếu điều này không xảy ra, các chỉ báo sau đây nên được đọc như thể trên thực tế không có sổ tay hướng dẫn qui trình.

**Các bình diện được đánh giá**

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 13):

1. Sự sẵn có và chất lượng của các qui trình chứng từ để xử lý dịch vụ nợ.
2. Sự sẵn có và chất lượng của các qui trình chứng từ để ghi chép và xác nhận giá trị dữ liệu nợ, cũng như lưu trữ các hợp đồng và hồ sơ quản trị nợ.
3. Sự sẵn có và chất lượng của các qui trình thủ tục chứng từ để kiểm soát việc truy cập hệ thống quản lý và ghi chép dữ liệu nợ của chính phủ trung ương.
4. Tần suất và việc lưu trữ an toàn bên ngoài hiện trường của dữ liệu dự phòng hệ thống quản lý và ghi chép nợ.

**Bảng 13 Đánh giá và chấm điểm việc quản trị nợ và an toàn dữ liệu**

<b>Điểm</b>	<b>Các yêu cầu</b>
<b>A</b>	1. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, các lệnh thanh toán nội bộ được lập và phát hành bằng điện tử bằng một quá trình xử lý thông suốt. 2. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, việc xác nhận độc lập về toàn bộ dữ liệu được thực hiện hàng năm với các chủ nợ nước ngoài và các nhà đầu tư chính trong nước. 3. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, hệ thống phải tạo ra dấu vết truy nguyên, cho thấy ai đã truy cập hệ thống và mức độ truy cập. 4. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, dữ liệu dự phòng hệ thống quản lý và ghi chép nợ phải được lập hàng ngày và lưu trữ trong một hệ thống lưu trữ an toàn trước khi chuyển sang một địa điểm an toàn tách biệt vào cuối tuần.
<b>B</b>	1. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, các lệnh thanh toán nội bộ được lập bằng điện tử, và sổ tay hướng dẫn qui trình được cập nhật ít hai năm một lần. 2. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, các sổ tay hướng dẫn qui trình được cập nhật ít nhất hai năm một lần. 3. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, các qui trình thủ tục chứng từ được cập nhật thường xuyên bất kỳ khi nào xảy ra sự thay đổi nhân sự. 4. Dữ liệu dự phòng hệ thống quản lý và ghi chép nợ được lập ít nhất mỗi tuần một lần và



	lưu trữ ở nơi an toàn tách biệt, ở đó dữ liệu dự phòng được bảo vệ khỏi các tai nạn như trộm cắp, hỏa hoạn, ngập lụt hay các tai nạn khác có thể làm hư hỏng hay huỷ hoại dữ liệu dự phòng này.
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có một số tay hướng dẫn qui trình dễ tiếp cận về việc xử lý dịch vụ nợ, trong đó qui định rằng (a) tất cả các thông báo yêu cầu thanh toán phải được kiểm tra với hồ sơ nội bộ trước khi thực hiện việc thanh toán, (b) các lệnh thanh toán nội bộ phải phụ thuộc vào một quá trình thẩm quyền có ít nhất hai người, và (c) việc thanh toán được thực hiện cho đến ngày đến hạn.</li> <li>2. Có các sổ tay hướng dẫn qui trình dễ tiếp cận về việc ghi chép và xác nhận giá trị dữ liệu nợ, cũng như việc lưu trữ các hợp đồng và hồ sơ quản trị nợ, trong đó qui định rằng (a) tính chính xác của bút toán dữ liệu nợ phải được kiểm tra riêng biệt trước khi bút toán xem như hoàn tất; (b) dữ liệu nợ được xác nhận giá trị thường xuyên dựa vào thông báo yêu cầu thanh toán nhận được; (c) tất cả các bản gốc đã ký của hợp đồng vay và hợp đồng phái sinh phải được lưu hồ sơ ở một nơi an toàn, ở đó các chứng từ được bảo vệ khỏi những tai nạn như trộm cắp, hỏa hoạn, ngập lụt hay các tai nạn khác có thể làm hư hỏng hay huỷ hoại các hồ sơ này; và (d) tất cả các hồ sơ quản trị nợ phải được lưu giữ trong một hệ thống hồ sơ an toàn.</li> <li>3. Có các qui trình thủ tục chứng từ để kiểm soát việc truy cập vào hệ thống sổ sách và quản lý nợ của chính phủ trung ương.</li> <li>4. Dữ liệu dự phòng hệ thống sổ sách và quản lý nợ được lập ít nhất mỗi tháng một lần và lưu trữ ở nơi an toàn riêng biệt, ở đó dữ liệu được bảo vệ khỏi những tai nạn như trộm cắp, hỏa hoạn, ngập lụt hay những tai nạn khác có thể gây hư hỏng hay huỷ hoại các dữ liệu dự phòng này.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>3. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>4. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

**DPI-13 Phân định nhiệm vụ, năng lực nhân sự, và tính liên tục công việc**

Phải có một cơ cấu tổ chức hiệu quả giữa cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ) để duy trì an ninh và kiểm soát việc vay mượn và các giao dịch liên quan đến nợ chính phủ, cũng như việc sử dụng nguồn vốn nhà nước. Cơ cấu tổ chức nên xác nhận sự tách biệt rõ ràng giữa một bên là các nhà quản lý nợ với thẩm quyền đàm phán và ký kết hợp đồng đại diện cho chính phủ trung ương và một bên là những người chịu trách nhiệm xử lý giao dịch, bao gồm việc thu xếp các khoản thanh toán, quản lý tài khoản ngân hàng, và ghi chép hệ thống kế toán chính phủ (gọi là “phân định nhiệm vụ”). Thêm vào đó, nên có chức năng giám sát rủi ro và tuân thủ trong nội bộ cơ quan quản lý nợ chính (hay các cơ quan quản lý nợ) để giám sát xem tất cả các nghiệp vụ nợ chính phủ có nằm trong thẩm quyền và các giới hạn được đặt ra bởi chính sách chính phủ và liệu họ có tuân thủ các nghĩa vụ luật định và nghĩa vụ hợp đồng hay không. Chức năng này có thể được giám sát bởi một nhân viên, hay lý tưởng hơn, bởi một đơn vị chuyên môn có vai trò này và các trách nhiệm liên quan.

Cơ cấu tổ chức và các chính sách quản lý phải hỗ trợ hoạt động quản lý nguồn nhân lực vững chắc với đầy đủ những nhân viên đủ trình độ, các bản mô tả công việc chính thức, các kế hoạch đào tạo và phát triển cá nhân, và đánh giá kết quả. Hơn nữa, các nhà quản lý nợ nên có các tài liệu hướng dẫn về qui tắc ứng xử và xung đột quyền lợi. Tốt nhất là, các tài liệu hướng dẫn này nên được rà soát và cập nhật ít nhất hàng năm.

Cần hết sức chú trọng vào việc giảm thiểu và kiểm soát các rủi ro hoạt động, được định nghĩa là “rủi ro tổn thất do các qui trình nội bộ, nhân sự, và hệ thống bất cập hay thất bại, hay từ các biến cố bên ngoài.” Nên có một kế hoạch khắc phục tai họa và liên tục công việc để khắc phục ảnh

hưởng bất lợi của các rủi ro hoạt động chính. Tốt nhất nên có tài liệu hướng dẫn về quản lý rủi ro hoạt động.

Tài liệu hướng dẫn quản lý rủi ro hoạt động phải được tuân thủ. Nếu điều đó không xảy ra, các chỉ báo sau đây nên được đọc như thể trên thực tế không có tài liệu hướng dẫn này.

### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 14):

1. Phân định nhiệm vụ cho các cchna then chốt cũng như sự hiện diện của chức năng giám sát rủi ro và tuân thủ.
2. Quản lý nguồn nhân lực và năng lực nhân sự
3. Sự tồn tại của một kế hoạch quản lý rủi ro hoạt động, bao gồm tính liên tục công việc và các bố trí khắc phục tai hoạ.

### Bảng 14 Đánh giá và chấm điểm việc phân định nhiệm vụ, năng lực nhân sự và liên tục công việc

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có sự tách biệt về mặt tổ chức và vật chất giữa các nhà quản lý nợ có thẩm quyền đàm phán và ký kết hợp đồng, những người có trách nhiệm bố trí thanh toán, và những người có trách nhiệm ghi chép và hạch toán các giao dịch này. Các nhân viên nhập dữ liệu và kiểm tra bút toán dữ liệu trong hệ thống ghi chép nợ phải được tổ chức tách riêng. Cũng có một đơn vị riêng chịu trách nhiệm giám sát rủi ro và tuân thủ, báo cáo trực tiếp cho lãnh đạo cơ quan quản lý nợ liên quan.</li> <li>2. Đáp ứng các yêu cầu để đạt điểm B. Thêm vào đó, có các kế hoạch đào tạo và phát triển cá nhân và đánh giá kết quả hàng năm đối với nhân sự quản lý nợ chủ chốt.</li> <li>3. Có tài liệu hướng dẫn về quản lý rủi ro hoạt động, bao gồm một kế hoạch về tính liên tục công việc và khắc phục tai hoạ, trong đó có việc di dời sang địa điểm khôi phục hoạt động, được kiểm nghiệm ít nhất hàng năm.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có sự phân định rõ ràng giữa các nhà quản lý nợ có thẩm quyền đàm phán và ký kết hợp đồng, những người chịu trách nhiệm bố trí thanh toán, và những người chịu trách nhiệm ghi chép và hạch toán các giao dịch này. Các nhân viên nhập dữ liệu và kiểm tra bút toán dữ liệu trong hệ thống sổ sách nợ phải được tổ chức tách riêng. Có những nhân viên tận tụy chịu trách nhiệm giám sát rủi ro và tuân thủ.</li> <li>2. Đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. Thêm vào đó, có các tài liệu hướng dẫn về qui tắc ứng xử và xung đột lợi ích được xem xét và cập nhật định kỳ.</li> <li>3. Có văn bản kế hoạch khắc phục tai hoạ và liên tục công việc, trong đó định rõ địa điểm khắc phục và đã được kiểm nghiệm trong ba năm qua.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có sự tách biệt rõ ràng giữa các nhà quản lý nợ có thẩm quyền đàm phán và ký kết hợp đồng, những người có trách nhiệm bố trí thanh toán, và những người chịu trách nhiệm ghi chép và hạch toán các giao dịch này. Nhân viên nhập dữ liệu và nhân viên kiểm tra bút toán nhập liệu vào hệ thống sổ sách nợ là những người khác nhau. Ít nhất một nhân viên chịu trách nhiệm giám sát rủi ro và tuân thủ.</li> <li>2. Có đầy đủ nhân viên được đào tạo thỏa đáng với các bản mô tả công việc chính thức, được xem xét và cập nhật định kỳ.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>3. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

### 3.6 Hồ sơ và báo cáo nợ

#### DPI-14 Hồ sơ nợ

Muốn hoạt động vững chắc, cần phải có các hệ thống quản lý nợ toàn diện, ghi chép, giám sát, giải quyết, và hạch toán hữu hiệu mọi giao dịch nợ và liên quan đến nợ của chính phủ trung ương, bao gồm việc giảm nợ quá khứ và tái cơ cấu nợ (như việc tái cơ cấu nợ của Câu lạc bộ Paris). Các hệ thống này phải mang lại một cơ sở dữ liệu chính xác, nhất quán và hoàn chỉnh về nợ trong nước, nước ngoài và bảo lãnh nợ.<sup>12</sup>

Những người nắm giữ chứng khoán chính phủ phát hành trên thị trường nội địa đòi hỏi phải có sự ghi chép chính xác người nắm giữ từng loại chứng khoán. Điều này đòi hỏi phải có một hệ thống đăng ký ký gửi tập trung hiệu quả và an toàn. Hệ thống đăng ký phải cung cấp thông tin chính sách và kịp thời về tất cả những người nắm giữ chứng khoán chính phủ. Thỏa thuận đăng ký giữa đơn vị phát hành và đơn vị đăng ký là thông lệ thực hành chính thức.

Hầu hết các hệ thống đăng ký cho phép có các tài khoản danh nghĩa (nghĩa là tài khoản đứng tên một ngân hàng địa phương, lưu ký chứng khoán đại diện cho khách hàng). Đối với các tài khoản đăng ký danh nghĩa này, sự sở hữu hưởng lợi chỉ có thể được xác định từ sổ sách của đơn vị lưu ký chứng khoán. Vì mục đích báo cáo và thống kê, phải có một đơn vị (thường là ngân hàng trung ương) có thẩm quyền yêu cầu các đơn vị lưu ký chứng khoán nội địa phải chia sẻ thông tin về giá trị nắm giữ bởi các nhà đầu tư nước ngoài. Trong chỉ báo sau đây, “Người nắm giữ chứng khoán chính phủ” không bao gồm các nhà đầu tư sau cùng trong trường hợp các tài khoản danh nghĩa.

#### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 15):

1. Tính hoàn chỉnh và kịp thời của hồ sơ nợ chính phủ trung ương
2. Ghi chép hoàn chỉnh và cập nhật về tất cả những người nắm giữ chứng khoán chính phủ trong một hệ thống đăng ký an toàn.

**Bảng 15 Đánh giá và chấm điểm hồ sơ nợ**

Điểm	Các yêu cầu
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có hồ sơ nợ hoàn chỉnh với độ trễ trong vòng một tháng đối với nợ chính phủ trung ương trong nước, nước ngoài và bảo lãnh nợ, cũng như toàn bộ các giao dịch liên quan đến nợ, bao gồm việc giảm nợ quá khứ và tái cơ cấu nợ.</li> <li>2. Hệ thống đăng ký phải có các hồ sơ cập nhật và an toàn về tất cả những người nắm giữ chứng khoán chính phủ, được kiểm toán hàng năm.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có hồ sơ nợ hoàn chỉnh với độ trễ trong vòng hai tháng đối với nợ chính phủ trung ương trong nước, nước ngoài và bảo lãnh, cũng như toàn bộ các giao dịch liên quan đến nợ, bao gồm việc giảm nợ quá khứ và tái cơ cấu nợ.</li> <li>2. Hệ thống đăng ký phải có hồ sơ cập nhật về tất cả những người nắm giữ chứng khoán chính phủ, đã được kiểm toán trong vòng ba năm qua.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Có hồ sơ nợ hoàn chỉnh với độ trễ trong vòng ba tháng đối với nợ chính phủ trung ương trong nước, nước ngoài và bảo lãnh, cũng như toàn bộ các giao dịch liên quan đến nợ, bao gồm việc giảm nợ quá khứ và tái cơ cấu nợ.</li> <li>2. Hệ thống đăng ký phải có hồ sơ cập nhật và an toàn về tất cả những người nắm giữ</li> </ol>

<sup>12</sup> Các bình diện để đánh giá chỉ báo này và chỉ báo tiếp theo về báo cáo nợ dựa vào Khung đánh giá chất lượng dữ liệu thống kê nợ nước ngoài, một khung đánh giá chất lượng dữ liệu đã được chấp nhận trên thế giới, bao gồm các cách thực hành tốt để sưu tập và truyền bá dữ liệu. Chi tiết bổ sung về khung đánh giá này được trình bày trong tài liệu đính kèm “Hướng dẫn về Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ” đối với các chỉ báo.

	chứng khoán chính phủ.
D	1. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C. 2. Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.

### DPI-15 Báo cáo nợ

Chính phủ nên báo cáo về nợ và bảo lãnh nợ của chính phủ trung ương và tổng nợ khu vực công phi tài chính<sup>13</sup> đang lưu hành để đáp ứng các nghĩa vụ báo cáo theo luật định và theo hợp đồng, hoặc cả hai. Đối với bên ngoài, điều này sẽ bao gồm việc báo cáo cho các tổ chức tài chính quốc tế, các thị trường cổ phiếu, và cơ quan điều tiết nước ngoài, ở nơi có thể áp dụng.<sup>14</sup>

Phải xây dựng một bản tin thống kê nợ (hay tài liệu tương đương) bao trùm nợ và bảo lãnh nợ của chính phủ trung ương trong nước và nước ngoài. Bản tin này có thể có hình thức các ấn bản thường xuyên của ngân hàng trung ương, các bảng số liệu thống kê được lập bởi cục thống kê, hay các bảng được công bố trong các tài khoản tài chính chính phủ. Bản tin nên được xuất bản ít nhất hàng năm (tốt nhất là hàng quý hay bán niên) và cung cấp thị trường về trữ lượng nợ chính phủ trung ương (theo chủ nợ, phân loại tình trạng cư trú, công cụ, tiền tệ, cơ sở lãi suất, và thời hạn còn lại); dòng nợ (dòng thanh toán lãi và vốn gốc); tỷ số nợ và các chỉ báo; và các số đo rủi ro cơ bản của danh mục nợ.

### Các bình diện được đánh giá

Các bình diện sau đây sẽ được đánh giá (bảng 16):

1. Đáp ứng các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng về nợ chính phủ trung ương đối với tất cả các thực thể trong nước và nước ngoài.
2. Đáp ứng các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng về tổng nợ và bảo lãnh nợ khu vực công phi tài chính đối với tất cả các thực thể trong nước và nước ngoài
3. Chất lượng và tính kịp thời của việc xuất bản bản tin thống kê nợ (hay tài liệu tương đương) bao trùm nợ cơ trung ương

### Bảng 16 Đánh giá và chấm điểm việc báo cáo nợ

Điểm	Các yêu cầu
A	1. Việc báo cáo nợ chính phủ trung ương trong nước và nước ngoài hoàn toàn đáp ứng tất cả các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng, với dữ liệu nợ trong vòng một tháng của kỳ báo cáo. 2. Báo cáo về tổng nợ và bảo lãnh nợ khu vực công phi tài chính hoàn toàn đáp ứng tất cả các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng, với dữ liệu nợ trong vòng ba tháng của kỳ báo cáo. 3. Một bản tin thống kê nợ (hay tài liệu tương đương) bao trùm nợ chính phủ trung ương, với tất cả các chủng loại liệt kê trong chỉ báo DPI-15, được xuất bản ít nhất là bán niên, với dữ liệu nợ không cũ quá ba tháng từ ngày xuất bản.
B	1. Báo cáo về nợ chính phủ trung ương trong nước và nước ngoài hoàn toàn đáp ứng tất cả các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng, với dữ liệu nợ trong vòng hai tháng

<sup>13</sup> Khu vực công phi tài chính bao gồm chính phủ trung ương (ngân sách, ngoài ngân sách, và quỹ an sinh xã hội); chính quyền tiểu bang và địa phương; và các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính. Do đó, khu vực này không bao gồm các doanh nghiệp tài chính nhà nước, như các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước, và cơ quan tiền tệ.

<sup>14</sup> Tài liệu đính kèm “Hướng dẫn về Công cụ đánh giá kết quả quản lý nợ” trình bày các tài liệu tham khảo quốc tế chính về thông lệ thực hành vững chắc trong lĩnh vực báo cáo dữ liệu nợ. Các ví dụ bao gồm *Thống kê nợ nước ngoài: Hướng dẫn người sưu tập và sử dụng* và *Sổ tay thống kê tài chính chính phủ*.

	<p>của kỳ báo cáo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Báo cáo về tổng nợ và bảo lãnh nợ khu vực công phi tài chính hoàn toàn đáp ứng tất cả các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng, với dữ liệu nợ trong vòng sáu tháng của kỳ báo cáo.</li> <li>Một bản tin tổng kê nợ (hay tài liệu tương đương) bao trùm nợ chính phủ trung ương, với tất cả các chủng loại liệt kê trong chỉ báo DPI-15, được xuất bản ít nhất hàng năm, với dữ liệu nợ không cũ quá ba tháng từ ngày xuất bản.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>Báo cáo về nợ chính phủ trung ương trong nước và nước ngoài hoàn toàn đáp ứng tất cả các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng, với dữ liệu nợ trong vòng ba tháng của kỳ báo cáo.</li> <li>Báo cáo về tổng nợ và bảo lãnh nợ khu vực công phi tài chính hoàn toàn đáp ứng tất cả các yêu cầu báo cáo theo luật định và theo hợp đồng, với dữ liệu nợ trong vòng chín tháng của kỳ báo cáo.</li> <li>Một bản tin tổng kê nợ (hay tài liệu tương đương) bao trùm nợ chính phủ trung ương, với tất cả các chủng loại liệt kê trong chỉ báo DPI-15 (với ngoại lệ là các số đo rủi ro cơ bản của danh mục nợ), được xuất bản hàng năm, với dữ liệu nợ không cũ quá sáu tháng từ ngày xuất bản.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> <li>Không đáp ứng yêu cầu tối thiểu để đạt điểm C.</li> </ol>

### Tài liệu tham khảo

Wheeler, Graeme. 2004. *Sound Practice in Government Debt Management*. Washington, DC: World Bank