

**Báo cáo lịch sử:**  
**Kinh nghiệm từ công cuộc cải cách của Thổ Nhĩ Kỳ:**  
**Chương trình Kinh tế năm 2001<sup>1</sup>**

Khi bước vào giai đoạn từ 1980-1990, mặc dù một số đường lối đã được đưa ra đối với nền kinh tế thị trường nhưng vẫn có những thiếu sót lớn về thể chế hóa và hiệu quả hoạt động của nền kinh tế thị trường và hiệu quả của khu vực công trong cơ chế quản trị cơ cấu quản lý và điều kiện cạnh tranh. Vào những năm 1990, được biết tới là 10 năm tổn thất của nền kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ, Thổ Nhĩ Kỳ đã phải đối mặt với nhiều cuộc khủng hoảng kinh tế, địa chính trị và thiên tai. Các sự kiện xảy ra theo thứ tự thời gian đó là:

Chiến tranh vùng Vịnh đã xảy ra vào năm 1991 ảnh hưởng tiêu cực đến xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ và nền du lịch trong những năm tiếp theo.

Cuộc khủng hoảng tiền tệ xảy ra vào năm 1994 do sự quản lý yếu kém về tài chính công và những sai sót chính sách lớn trong thâm hụt tài chính của khu vực công. Hậu quả để lại là mức lạm phát lên đến ba chữ số, đồng nội tệ bị mất giá xuống hai lần và thất thoát một nửa quỹ dự trữ chính thức của Ngân hàng Trung ương Thổ Nhĩ Kỳ .

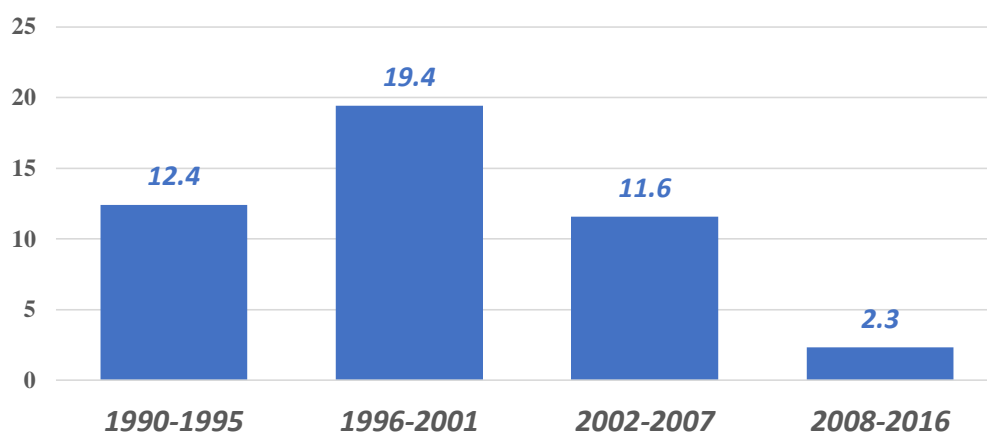
Cuộc khủng hoảng tài chính ở Đông Á năm 1997 và khủng hoảng tài chính Nga năm 1998 cũng làm xấu đi cấu trúc kinh tế và tài chính của Thổ Nhĩ Kỳ.

Vào năm 1999, hai trận động đất lớn xảy ra ở khu vực có mật độ dân cư dày nhất và đông dân nhất của đất nước và khu trung tâm công nghiệp đã tàn phá cơ sở hạ tầng và vốn cổ phần của khu vực đó.

Trong thời kỳ này, các chính sách dân túy đã làm suy giảm đáng kể tài chính công thông qua việc tăng thâm hụt cơ bản và thanh toán lãi suất rất cao cũng như sự gia tăng nhanh chóng sự thâm hụt của các tổ chức an sinh xã hội do sự cân bằng kinh tế rất mong manh và yếu.

Cụ thể hơn, có sự gia tăng đáng kể trong việc chi tiêu không kiểm soát của các quỹ ngoài ngân sách, quỹ quay vòng, các cơ quan chính quyền địa phương cùng với các khoản lỗ của các ngân hàng nhà nước. Hơn nữa, số lượng việc làm trong khu vực công vượt quá mức, số lượng các dự án đầu tư công gia tăng quá mức chủ yếu là không sinh lợi và tốn kém. Thêm vào đó, có một hệ thống lớn các Doanh Nghiệp có vốn Nhà Nước hoạt động với chi phí rất cao và năng suất thấp.

**Hình 1. Lãi suất thực ở Thổ Nhĩ Kỳ giai đoạn 1990-2016**



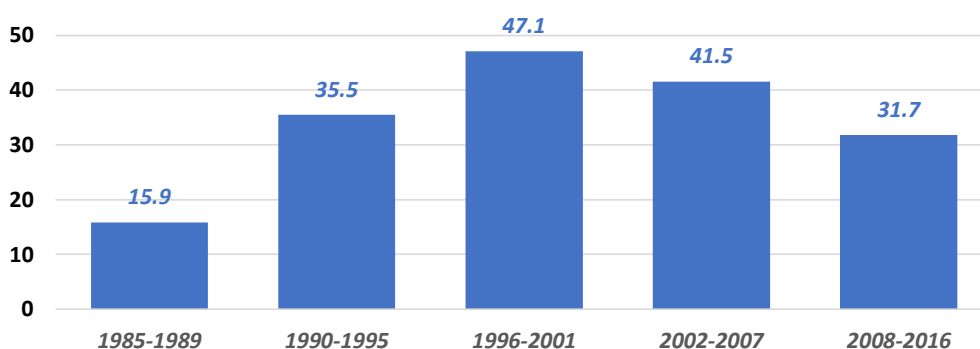
Nguồn: Bộ Tài Chính, Thổ Nhĩ Kỳ

Do sự suy thoái đáng kể về cơ cấu tài chính của các ngân hàng nhà nước, các ngân hàng này đã phải đáp ứng các yêu cầu tài chính của họ với thời gian đáo hạn ngắn và chi phí quá mức. Kể từ khi quá trình này dần dần tiếp tục trong một vòng tròn luẩn quẩn, các ngân hàng nhà nước đã trở thành nguyên nhân chính của sự bất ổn trong lĩnh vực tài chính. Sự suy giảm cân bằng ngân sách của chính phủ và các yêu cầu tài trợ của các ngân hàng nhà nước đã làm tăng đáng kể lãi suất thực, ảnh hưởng tiêu cực đến các ngân hàng tư nhân để chuyển quỹ cho khu vực sản xuất vật chất (hiệu ứng lấn át)

Do hậu quả của việc tăng nợ cổ phần của khu vực công, lạm phát cao và dễ bay hơi và lãi suất thực được giữ ở mức trên 20%. Trong thời kỳ đó, tỷ lệ tiền gửi ngoại tệ đối với tổng tiền gửi cũng tăng đột biến từ 20% năm 1990 lên 43% vào năm 1999, đồng thời làm cho các ngân hàng rất dễ bị rủi ro tiền tệ (Đô la hóa).

Vào đầu năm 2000, Thổ Nhĩ Kỳ bắt đầu chương trình dự phòng với IMF để giảm lạm phát và phục hồi kinh tế bằng cách áp dụng chính sách tài khóa chặt chẽ và cải cách cơ cấu bao gồm tư nhân hoá và thành lập Cơ quan Giám Sát và Điều tiết Ngân hàng. Trong quá trình thực hiện chương trình này, lãi suất giảm mạnh so với mức dự kiến, lạm phát giảm đáng kể và nhu cầu trong nước bắt đầu gia tăng, dẫn đến nhập khẩu hàng tiêu dùng. Hơn nữa, giá năng lượng tăng lên trên các thị trường toàn cầu và sự bình giá đồng Euro-Dollar cũng làm giảm sút số dư tài khoản vãng lai. Mặt khác, dòng vốn chảy vào đã giảm do cách tiếp cận thận trọng của thị trường vốn quốc tế đối với các nền kinh tế mới nổi.

**Hình 2. Đô la hóa trong nền kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ 1985-2016  
(Tiền gửi/M2)**



Nguồn: Ngân hàng Trung Ương Thổ Nhĩ Kỳ

Kể từ khi chương trình kinh tế dựa trên việc tạo ra một điểm neo Thị Trường Ngoại Hối và tạo ra tính thanh khoản gắn liền với dòng tiền đổ vào của Thị Trường Ngoại Hối, sự suy giảm dòng vốn đổ vào đã dẫn đến sự sụt giảm về tính thanh khoản làm tăng lãi suất ngắn hạn trên thị trường nội địa. Sau đó, ngành ngân hàng bị ảnh hưởng tiêu cực từ những diễn biến này. Vào tháng 11 năm 2000, mặc dù Hiệp định với IMF, sự biến động của thị trường tài chính vẫn tiếp tục và sự suy thoái về cơ cấu tài chính của các ngân hàng nhà nước và các ngân hàng tư nhân đã tăng nhanh và nhiều ngân hàng tư nhân phải chịu sự kiểm soát của Quỹ Bảo hiểm Tiền gửi Tiết kiệm (SDIF) trong đó có phần nắm giữ lớn đối với chứng khoán chính phủ trong danh mục đầu tư của họ. Vào tháng 2 năm 2001, do một lượng lớn nhu cầu thị trường ngoại hối, Chế độ neo tỷ giá hối đoái điều chỉnh dần đã bị bỏ và tiền tệ được thả nổi. Hai cuộc khủng

hoảng kinh tế với sự gia tăng lãi suất và lạm phát cũng như sự biến động của tỷ giá hối đoái đã dẫn đến nền kinh tế không vững chắc và có tác động tiêu cực nghiêm trọng đến nền kinh tế sản xuất và gây ra những vấn đề lớn cho việc trả nợ của khu vực kinh tế sản xuất vật chất

Năm 2001, sau những cuộc khủng hoảng kinh tế này, chương trình dịch chuyển để củng cố nền kinh tế đã được thực hiện với sự hỗ trợ của IMF. Mục đích là để loại bỏ cuộc khủng hoảng niềm tin và bất ổn và tạo ra một khuôn khổ để tái cơ cấu nền hành chính công và nền kinh tế.

Về nguyên tắc, có thể nói rằng khôi phục ổn định kinh tế và thúc đẩy sự thay đổi cơ cấu là hai mục tiêu liên kết với nhau của chương trình năm 2001. Trong bối cảnh này, cải cách khu vực công và ngân hàng đã hỗ trợ ổn định kinh tế và các biện pháp thực hiện nhằm thể chế hóa nền kinh tế thị trường đã làm thay đổi cơ cấu trong nền kinh tế.

### **Chi tiết về chương trình kinh tế năm 2001**

Trong chương trình, ba vấn đề chính đã được nhấn mạnh. Đây là những cam kết và hỗ trợ chính trị mạnh mẽ ; đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong phân bổ nguồn lực trong khu vực công và tăng cường quản lý tốt và chống tham nhũng; và khôi phục lòng tin vào thị trường.

Về cơ bản, đã có những đổi mới cơ cấu và những thay đổi về mặt pháp lý đối với việc tái cơ cấu khu vực tài chính; minh bạch trong nhà nước và tăng cường tài chính công; tăng cường cạnh tranh và hiệu quả trong nền kinh tế; và tăng cường đoàn kết xã hội. Cần phải nói rằng những thay đổi về luật pháp được đưa ra trong hệ thống pháp luật phù hợp với hệ thống pháp luật của EU.

Trong công cuộc tái cơ cấu ngành tài chính; trước tiên là Ngân hàng Trung ương Thổ Nhĩ Kỳ được cấp quyền độc lập hợp pháp, và sau đó Luật Ngân hàng đã được sửa đổi để tạo thành cơ sở cho sự ổn định của thị trường và cho khu vực sản xuất vật chất. Trong bối cảnh này, Bộ Tài Chính đã phát hành giấy tờ cho các ngân hàng nhà nước và SDIF nhằm tăng cường vị thế tài chính của họ. Các ngân hàng nhà nước tiếp tục hoạt động theo nguyên tắc hiệu quả và hiệu suất hoạt động. Hội đồng quản trị bao liên hiệp gồm các ngân hàng chuyên

nghiệp được phép tái cấu trúc các ngân hàng nhà nước và chuẩn bị cho việc tư nhân hóa.

Trong trường hợp của các ngân hàng SDIF, năm trong số 13 ngân hàng được sáp nhập vào một ngân hàng và sửa đổi luật ngân hàng tăng khả năng thu hồi các khoản phải thu của các ngân hàng SDIF và đẩy nhanh quá trình truy thu. Hơn nữa, Ban Quản lý Tài sản được thành lập để quản lý tài sản xấu của các ngân hàng này hiệu quả hơn.

Đối với các ngân hàng tư nhân, BRSA đã thỏa thuận với các ngân hàng này để tăng vốn và thực hiện các kế hoạch tái cơ cấu trong một khoảng thời gian nhất định. Thêm vào đó, các biện pháp bổ sung được thực hiện nhằm tạo thuận lợi cho việc sáp nhập và mua lại nhằm giảm đầu tư vào các tổ chức phi tài chính và sửa đổi thuế và dự trữ bắt buộc để khuyến khích các khoản đầu tư dài hạn và để loại trừ chênh lệch về khả năng sinh lời giữa tiết kiệm và đầu tư.

Trong trường hợp tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của nhà nước và tăng cường tài chính công, các biện pháp được thực hiện liên quan đến các khoản lỗ của DNNN. Luật vay mượn công khai đã được đưa ra nhằm mang lại sự minh bạch và trách nhiệm giải trình cho khu vực công phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế. Hơn nữa, luật sung công tài sản và luật đấu thầu công khai đã được ban hành, và ngân sách và các quỹ ngoài ngân sách đã được đóng cửa để đảm bảo kỷ luật tài chính và minh bạch trong nhà nước.

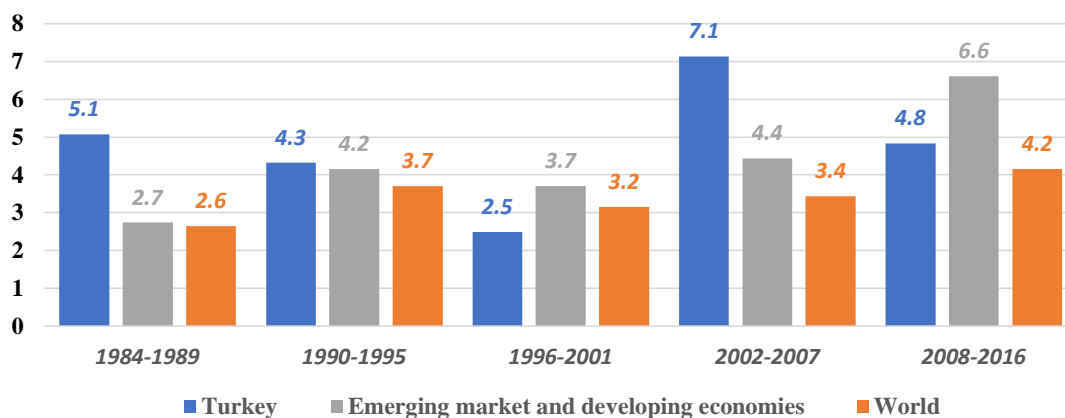
Cũng có những đạo luật mới để tăng tính cạnh tranh và hiệu quả trong nền kinh tế. Luật về đường, thuốc lá, khí đốt tự nhiên, tư nhân hoá và hàng không dân dụng được ban hành và các ban quản lý liên quan được thành lập để điều chỉnh thị trường trong bối cảnh năng suất và sức cạnh tranh ngày càng tăng trong nền kinh tế.

Là hướng đi cuối cùng, đoàn kết xã hội đã được củng cố bằng việc sửa đổi pháp luật về an toàn lao động và các luật về hội đồng kinh tế và xã hội cũng rất có tính chiến lược để gia nhập Liên Minh Châu Âu.

Những thay đổi trong khuôn khổ pháp lý đã góp phần đáng kể vào việc thể chế hoá nền kinh tế thị trường trong nền kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ và cung cấp các ưu đãi và quan điểm cho khu vực tư nhân. Trong quá trình này, cũng có một số

yếu tố khác đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển của khu vực tư nhân. Một trong những yếu tố quan trọng là Liên Minh Thuế Quan với Liên minh châu Âu (EU) đã đẩy mạnh hội nhập kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ với các nền kinh tế châu Âu.

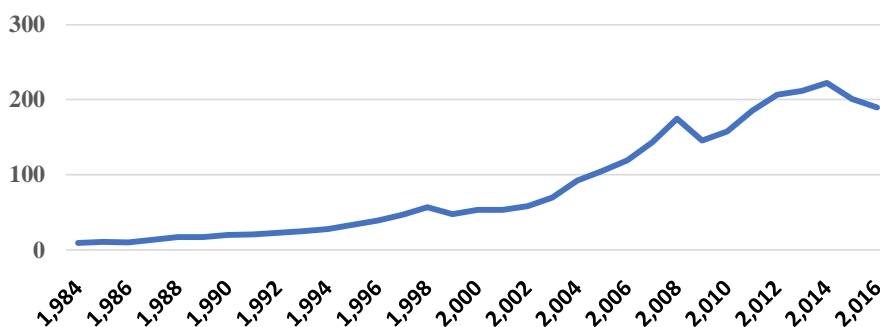
**Hình 3. Hiệu suất tăng trưởng của Thổ Nhĩ Kỳ 1984-2016 (GDP, %)**



*Nguồn: IMF, Cơ sở Dữ liệu Kinh tế Thế giới, Tháng 10/2017*

Thứ hai, nhiều cải cách đã được thực hiện là điều kiện tiên quyết cho việc gia nhập EU. Những cải cách này cũng hỗ trợ để cải thiện cơ cấu năng động của khu vực tư nhân. Thứ ba, ổn định chính trị làm tăng tính dự báo trong nền kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ, kết quả là sự gia tăng đáng kể trong đầu tư của khu vực tư nhân đã bị trì hoãn kể từ những năm 1990.

**Hình 4. Kết quả xuất khẩu của Thổ Nhĩ Kỳ, 1984-2016**

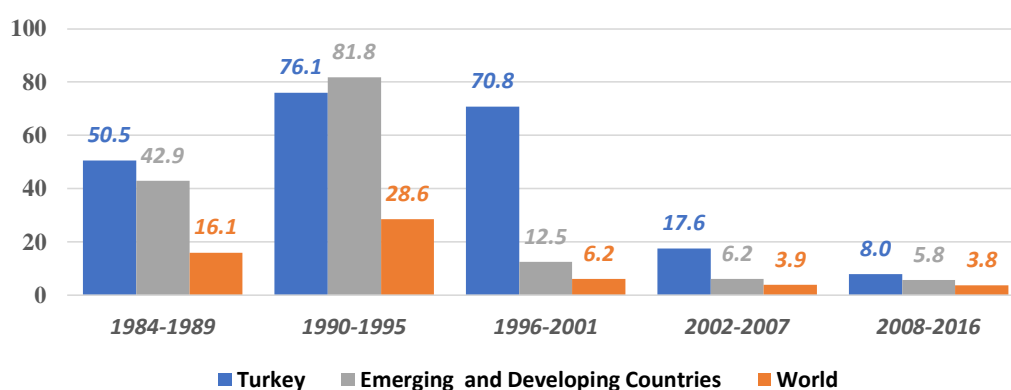


*Nguồn: Ngân hàng thế giới, Cơ sở dữ liệu chỉ số phát triển thế giới (12/2017)*

Thứ tư, duy trì kỷ luật tài chính làm giảm đáng kể nhu cầu đi vay của khu vực công và do đó, các nguồn tài chính sẵn có cho khu vực tư nhân đã mở rộng (hiệu ứng cộng hưởng). Sau đó, khu vực tư nhân tiếp cận tín dụng và đầu tư khu vực tư nhân đã tăng đáng kể. Bên cạnh đầu tư của khu vực tư nhân, đầu tư trực tiếp nước ngoài cũng tăng mạnh sau khi thực hiện thành công chương trình kinh tế năm 2001.

Trong giai đoạn 2002-2007, tốc độ tăng trưởng kinh tế đạt đến mức cao nhất từng có trước đó, giá vĩ mô giảm xuống còn một con số và ổn định, xuất khẩu đã tăng hơn gấp ba và đạt 100 tỷ đô la Mỹ. Sự chuyển đổi ngành từ nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ đã được đẩy mạnh, và chuyển đổi từ các công việc có năng suất thấp sang công việc có năng suất cao đã được quan sát thấy trong giai đoạn đó. Trong quá trình chuyển đổi ngành trong nền kinh tế, cũng có sự thay đổi về công nghệ trong các lĩnh vực sản xuất thông qua các ngành công nghệ vừa và cao vừa.

**Hình 5. So sánh quốc tế về tỷ lệ lạm phát trong giai đoạn 1984-2016**

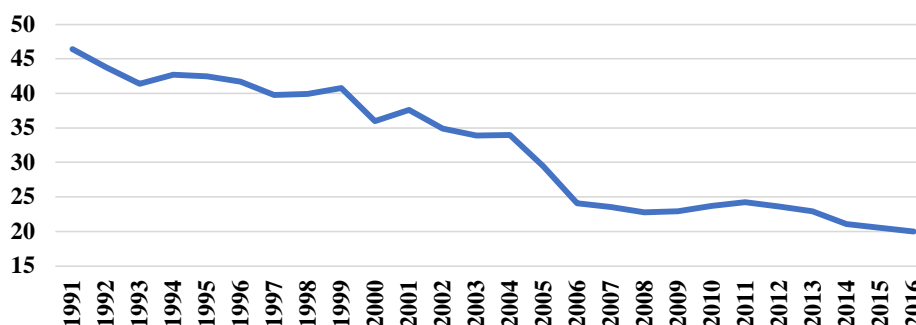


*Nguồn: IMF, Cơ sở Dữ liệu Kinh tế Thế giới, Tháng 10/2017*

Cần phải nói rằng cũng có một số yếu tố khác phát sinh từ các giai đoạn trước. Trong giai đoạn công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu cho đến cuối những năm 1970, các DNNN được thành lập trong các lĩnh vực chiến lược như lọc dầu, hoá dầu, hóa chất, sắt thép, viễn thông và dệt may, sản xuất đầu vào then chốt cho các ngành sản xuất trong nền kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ. Hơn nữa, Thổ Nhĩ Kỳ có một hệ thống thể chế và luật pháp tương đối phát triển, phù hợp với hệ thống Tây Âu, đặc biệt là sau khi thành lập nước Cộng hòa, và có một số lượng

có hạn nhưng có trình độ cao phù hợp với các tiêu chuẩn của phương Tây. Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng nhất, việc thực hiện chiến lược tăng trưởng theo định hướng xuất khẩu được thực hiện trong những năm 1980 cũng mang lại lợi thế trong việc hội nhập sâu hơn vào thị trường toàn cầu trong những năm 2000 và cạnh tranh ở các thị trường châu Âu.

**Hình 6. Chuyển đổi việc làm trong ngành nông nghiệp**



Nguồn: Ngân hàng thế giới, Cơ sở dữ liệu chỉ số phát triển thế giới, Tháng 12/2017

Trong quá trình thực hiện Chương trình Kinh tế năm 2001, các điều kiện bên ngoài cũng đóng một vai trò quan trọng. Là một trong những điều kiện bên ngoài, tính thanh khoản dư thừa toàn cầu trên thị trường toàn cầu đã làm giảm chi phí đi vay thông qua lãi suất tương đối thấp hơn khi so sánh trên thị trường toàn cầu. Điều này được các nền kinh tế đang nổi sử dụng hiệu quả là những nền kinh tế cần thêm vốn đầu tư. Thổ Nhĩ Kỳ cũng sử dụng từ các nguồn tài chính này để tăng đầu tư máy móc và thiết bị của khu vực tư nhân đã bị trì hoãn trong những năm 1990 do sự bất ổn chính trị và kinh tế trong nước.

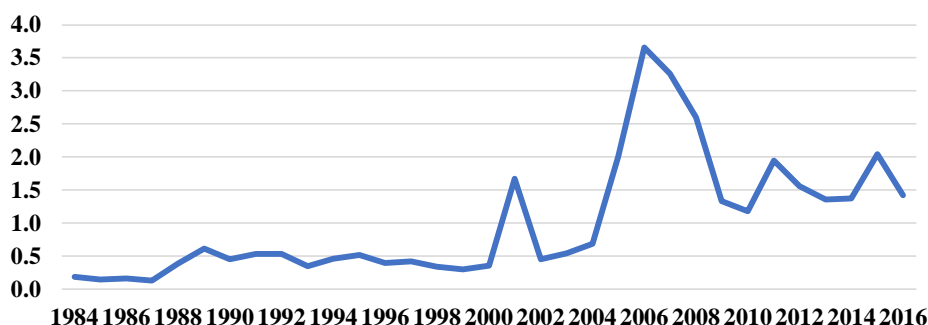
Thứ hai, chuyên môn hóa theo chiều dọc, được tái cấu trúc vào đầu những năm 2000, cũng hỗ trợ cho sự tăng trưởng mạnh của Thổ Nhĩ Kỳ do có các khu vực được cấu trúc và tích hợp tốt với các chuỗi giá trị toàn cầu như ô tô, dệt may, đồ gia dụng. Cần lưu ý rằng Liên Minh Thuế Quan giữa EU và Thổ Nhĩ Kỳ cũng đóng một vai trò quan trọng trong quá trình này.

Thứ ba, cải cách kinh tế vĩ mô và thể chế được thực hiện phù hợp với các quy chuẩn và tiêu chuẩn quốc tế đã cải thiện đáng kể sự tín nhiệm đối với Thổ Nhĩ Kỳ trên các thị trường quốc tế và dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài đạt



đến mức cao nhất trong giai đoạn này (năm 2006, FDI là đóng góp vào GDP đạt tới 3,7% là tỷ lệ cao nhất).

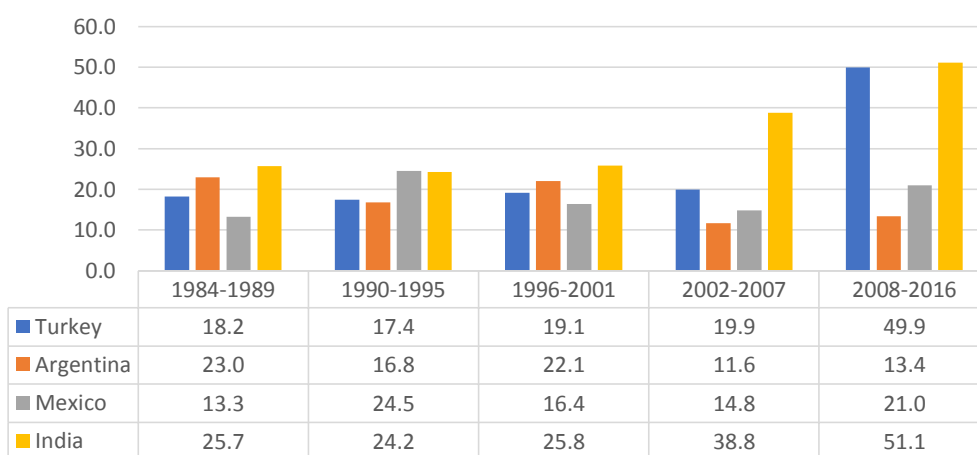
**Hình 7. Đầu tư trực tiếp từ nước ngoài tại Thổ Nhĩ Kỳ**



Nguồn: Ngân hàng thế giới, Cơ sở dữ liệu chỉ số phát triển thế giới, Tháng 12/2017

Thứ tư, tính thanh khoản vượt trội trên thị trường toàn cầu đã cung cấp thêm nguồn lực cho các nước đang phát triển, đặc biệt là những nền kinh tế cần thêm nguồn tài chính để tăng trưởng kinh tế. Trong bối cảnh này, do Thổ Nhĩ Kỳ có tỉ lệ nợ / GDP thấp hơn khá nhiều nên các khoản vay nước ngoài tăng đáng kể trong giai đoạn này và được chuyển qua khu vực tư nhân.

**Hình 8. Tín dụng khu vực tư nhân trong ngành ngân hàng (%/GDP)**

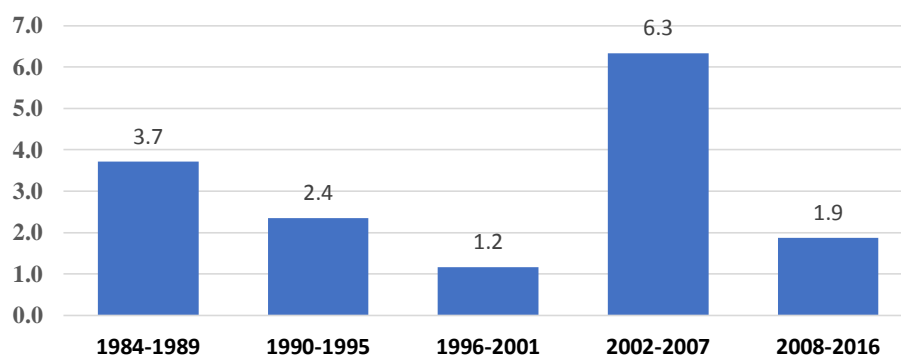


Nguồn: Ngân hàng thế giới, Cơ sở dữ liệu chỉ số phát triển thế giới (12/2017)

Vào năm 2008, Thổ Nhĩ Kỳ đã thực hiện thành công chương trình kinh tế năm 2001 và nền kinh tế dựa trên quy tắc củng cố cơ cấu tài chính, trao quyền cho khu vực tư nhân và kỷ luật khu vực công. Giá vĩ mô ổn định ở mức

thấp, năng suất tăng lên đáng kể, và mức thu nhập bình quân đầu người đã tăng hơn gấp ba và lên đến 10.000 USD.

**Hình 9. Năng suất lao động trong nền kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ 1984-2016**



Nguồn: OECD, Cơ sở dữ liệu Năng suất lao động, tháng 12 năm 2017

Cần nhấn mạnh rằng chương trình năm 2001 đã cải thiện khuôn khổ kinh tế vĩ mô và cơ cấu thể chế của nền kinh tế Thổ Nhĩ Kỳ. Tuy nhiên, một số cải cách đã phải chịu ảnh hưởng như sự độc lập của ngân hàng trung ương, các quy định của pháp luật trong giai đoạn sau năm 2008. Cần lưu ý rằng mặc dù Thổ Nhĩ Kỳ đã làm tăng đáng kể thu nhập bình quân đầu người trong giai đoạn 2002-2007, nhưng vẫn ở mức trung bình và để vượt qua mức thu nhập trung bình, cần tiếp tục quá trình cải cách với năng suất dựa trên vi mô, cạnh tranh và cải cách đổi mới đòi hỏi một quan điểm và chương trình nghị sự rất khác.