# Հարկաբյուջետային քաղաքականության երկու հիմնահարց Հայաստանի Հանրապետությունում

*Կարապետյան Ն. Ն.*
*Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարան (Հայաստան, Երևան)*
karapetyan.narek.9618@gmail.com

**Վճռորոշ բառեր՝** Հարկաբյուջետային քաղաքականություն, պրոցիկլայնություն, կապիտալ ծախսեր, մուլտիպլիկատորներ, պետական պարտք:

**Два вопроса фискальной политики в Республике Армения**

*Карапетян Н.Н.*
*Армянский Государственный Экономический Университет (Армения, Ереван)*
karapetyan.narek.9618@gmail.com

**Резюме:** В статье рассматривается историческая адекватность фискальной политики развитие экономики и эффективности политики, которая связана с корнями накопления государственного долга в Республике Армения. Для оценки эффективности политики были изучены мультипликаторы налогов и расходов, которые в сочетании с проведенным анализом позволяли автору представить предложения по фискальной политике.
**Ключевые слова:** Фискальная политика, процикличность, капитальные затраты, мультипликаторы, государственный долг.

**Two Issues of Fiscal Policy in the Republic of Armenia**

*Karapetyan N.N.*
*Armenian State University of Economics (Armenia, Yerevan)*
karapetyan.narek.9618@gmail.com

**Abstract:** The article discusses historical adequacy of government fiscal policy to the stance of the economy and the effectiveness of policy, which is related to the roots of public debt accumulation in the Republic of Armenia. To assess the effectiveness of the policy, tax and expenditure multipliers have been studied, which, combining with conducted analysis, let the author to introduce suggestions for fiscal policy.
**Keywords:** Fiscal policy, procyclicality, capital expenditures, multipliers, public debt.

Վերջին տասնամյակի ընթացքում ՀՀ կառավարությունը, արտաքին աշխարհից եկող ցնցումներին հարկաբյուջետային գործիքների կիրառմամբ հակազդելու նպատակով խոշոր պետական պարտք է կուտակել: 2017թ-ի վերջին ՀՀ կառավարության պարտքը կազմել է մոտ 6.2 մլրդ դոլար, որը ՀՆԱ-ի 53.6%-ն էր, երբ 2008թ-ին կառավարության պարտքը ընդամենը 1.7 մլրդ դոլար էր՝ ՀՆԱ-ի 14.9%-ը[1]:

Այս հոդվածում մենք չենք քննարկում՝ կայուն և կառավարելի՞ է արդյոք պարտքի ներկա մակարդակը: Մեր քննարկման առարկան կառավարության վարած հարկաբյուջետային քաղաքականությունն է, որի հետևանքն է հենց պետական պարտքի բեռի ներկա մակարդակը: Հոդվածի խնդիրը երկու առանցքային հարցերի պատասխանելն է. արդյո՞ք խթանող հարկաբյուջետային քաղաքականությունը՝ պետական պարտքի կուտակմամբ, համապատասխան գործիք է եղել տնտեսական մարտահրավերներին դիմագրավելու համար, և որքանո՞վ է գործիքի օգտագործումը արդյունավետ արտաքին ցնցումներին հակազդելու, տնտեսությունը կայունացնելու և երկարաժամկետ տնտեսական աճը խթանելու տեսանկյունից: Առաջին հարցի պատասխանը մենք որոնում ենք տնտեսական ցիկլի դիրքի նկատմամբ հարկաբյուջետային քաղաքականության և ծախսերի կառուցվածքի վերլուծության մեջ, իսկ երկրորդ հարցի պատասխանը՝ հարկաբյուջետային մուլտիպլիկատորների գնահատականներում:

Առաջին հարցի քննարկումը հանգում է երկու ասպեկտների. հարկաբյուջետային քաղաքականության դիրքը և պետական ծախսե-

[1] Հոդվածում բերված վիճակագրական տվյալների աղբյուր է հանդիսանում ՀՀ ֆինանսների նախարարության և Վիճակագրական կոմիտեի հրապարակած տվյալները և դրանց հիման վրա և հեղինակի հաշվարկները:

րի կառուցվածքը: Քննարկենք այս ասպեկտները:

**Ասպեկտ 1. պրոցիկլային քաղաքականությունը և բյուջեի բացասական հաշվեկշիռները:** Պատմականորեն ՀՀ պետական բյուջեն պահպանել է բացասական առաջնային հաշվեկշիռը (բյուջեի հաշվեկշիռ – տոկոսավճարներ)՝ անկախ տնտեսական ցիկլի դիրքից *(տե՛ս Գծապատկեր 1)*: Բյուջեի բացասական հաշվեկշիռները ավելացրել են պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցությունը, որի աճը հատկապես նշանակալի է եղել 2009 և 2014-2015թթ՝ տնտեսության ստացած արտաքին շոկերի պայմաններում: Սակայն բյուջեն բացասական (առաջնային) հաշվեկշիռները պահպանել է նաև տնտեսական ցիկլի մյուս փուլերում:

Այսպես, 2006-2008թթ, երբ տնտեսությունն, ըստ էության, գերտաքացման վիճակում էր գտնվում, հարկաբյուջետային քաղաքականությունը շարունակեց մնալ չեզոք կամ նույնիսկ խթանող՝ չչեզոքացնելով բացասական առաջնային հաշվեկշիռը: Պարզ ասած՝ պետությունը պարտք էր վերցնում նաև այն ժամանակ, երբ տնտեսությունը և բյուջեի հարկային եկամուտները բարձր տեմպերով աճում էին: Փաստորեն, քաղաքականությունը մինչ ճգնաժամը դրսևորել է պրոցիկլայնություն. փոխարենը կայունացելու տնտեսությունը՝ խուսափելու կտրուկ տնտեսական անկումից, կամ ստեղծելու «բարձիկներ» մոտեցող գլոբալ ճգնաժամի համար, կառավարությունը շարունակել է պահպանել բյուջեի առաջնային պակասուրդը:

**Ասպեկտ 2. կառուցվածքային քաղաքականությունը, կամ բավարար չափո՞վ է արդյոք պետությունը ներդնում ենթակառուցվածքներում:** Ինչպես կարելի է տեսնել Գծապատկեր 1-ից, 2009թ-ի համաշխարհային ճգնաժամի և 2015-2016թթ ընթացքում, երբ ՀՀ տնտեսությունը կրկին գտնվում էր արտաքին բացասական շոկերի ազդեցության ներքո, հարկաբյուջետային քաղաքականությունը ***հակացիկլիկ էր***՝ ընդլայնող ուղղվածությամբ ՀՆԱ բացասական ճեղքը չեզոքացնելու համար: Սակայն այս դեպքում արդեն՝ խնդիրները շրջվում են դեպի բյուջեի ծախսերի կառուցվածք:

2015-2017թթ բյուջեի դեֆիցիտը գերազանցել է կապիտալ ծախսերի մակարդակը, այսինքն՝ պետության վերցրած փոխառությունները ծառայել են ընթացիկ ծախսերին՝ նվազեցնելով կապիտալ ծախսեր/ՀՆԱ միջին հարաբերակցությունը: Արդյունքում ՀՀ տնտեսությունում, որտեղ ակնհայտորեն ենթակառուցվածքային ներդրումների դեֆիցիտ կա, *պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցության աճին զուգընթաց կապիտալ ծախսերը նույնիսկ նվազել են*, արդյունքում՝ պետությունը բավարար չափով չի ներդրել ենթակառուցվածքներում, որը պետք է ձևավորեր երկարաժամկետ աճի համար հիմքեր և հնարավորություն՝ ապագայում պարտքը կայունացնելու համար[2] (տե՛ս Գծապատկեր 2):

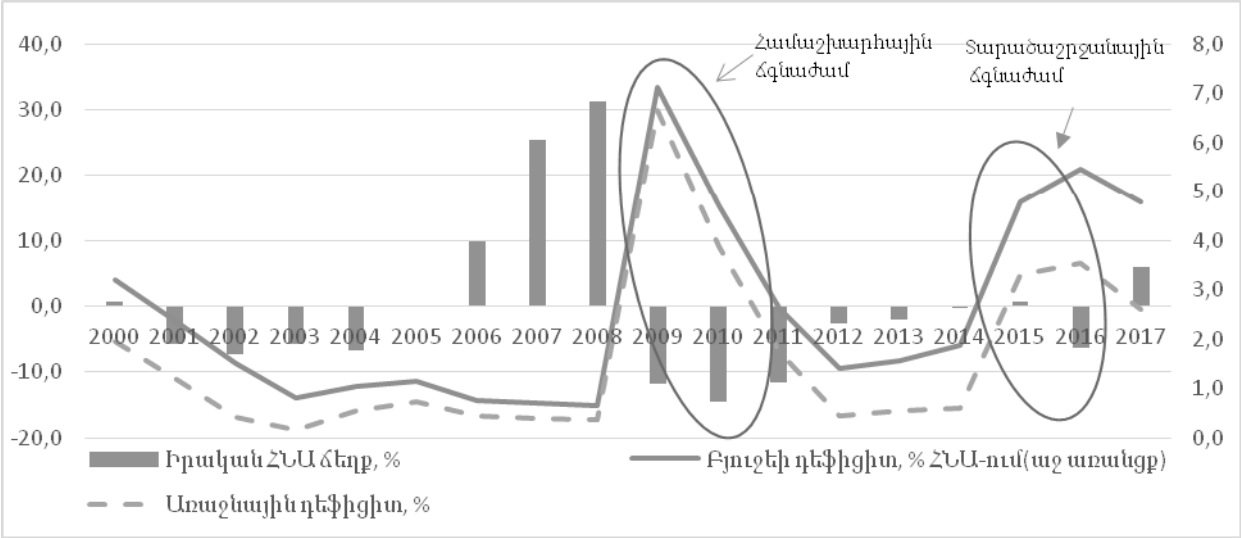
*Փաստորեն, հարկաբյուջետային քաղաքականությունը Հայաստանում պատմականորեն երկու ուղղությամբ «ձախողվել» է: Նախ, քանի որ որոշ ժամանակահատվածներում եղել է պրոցիկլային, և երկրորդ՝ ծախսերի կառուցվածքի տեսանկյունից անարդյունավետություններ է ունեցել:* Այս ձախողումները արդեն իսկ մատնանշում են պետական փոխառությունների օգտագործման հնարավոր անարդյունավետությունները[3]: Սակայն արդյունավետության հարցը առավել կոնկրետ քննարկումը հանգում է հարկաբյուջետային մուլտիպլիկատորներին:

**Հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետությունը. մուլտիպլիկատորներ:** Հայաստանի տնտեսությունում, որտեղ իրական և ֆինանսական հատվածների մեջ առկա է խզում, իսկ ֆինանսական շուկան բավարար խորը և իրացվելի չէ, դրամավարկային քաղաքականությունը ընդունակ չէ միայնակ դիմագրավելու արտաքին տնտեսական շոկերին, և կայունացնող մակրոտնտեսական քաղաքականության բեռն ընկնում է հարկաբյուջետային գործիքների վրա: Սակայն այստեղ է, որ կարևոր խնդիր է առաջանում. եթե դրամավարկային քաղաքականության փոխանցումային մեխանիզմի և արդյունքների մասին

[2] Պարտքի կայունության միջազգայնորեն ընդունված սահմանումներից մեկն այն է, որ պարտքը կայուն է, երբ պետությունը ունակ է այն սպասարկելու՝ առանց ծախսերի կառուցվածքում էական փոփոխություններ կատարելու անհրաժեշտության: Սա, կարծում ենք, հնարավոր է, երբ վերցրած պարտքը ուղղվում է ներդրումային ծրագրերի, որոնցից հատույցը գերազանցում է ներգրավված պարտքի տոկոսադրույքը:

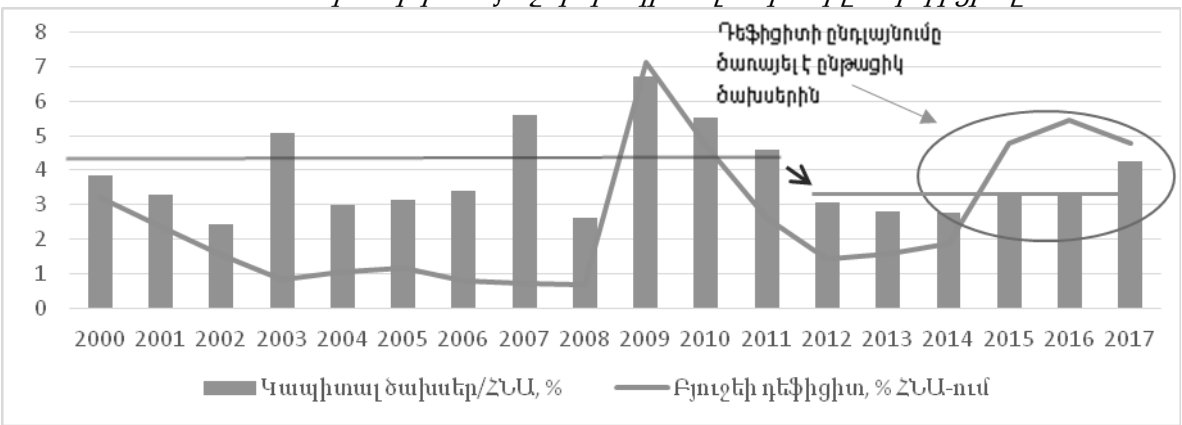
[3] Հարկաբյուջետային քաղաքականության պատմական ձախողումների և ապագայում դրանց կանխարգելման գործիքակազմի մասին տե՛ս Հակոբյանի և Կարապետյանի հոդվածում (Акопян, Э. Н., Карапетян Н. Н., 2018).

*Գծապատկեր 1. ՀՆԱ ճեղքը և պետական բյուջեի դեֆիցիտը, %*




*(ՀՆԱ ճեղքի գնահատման համար օգտագործվել է Hodrick-Prescott ֆիլտրը)*

*Գծապատկեր 2. Բյուջեի կապիտալ ծախսերը և դեֆիցիտը*




*(Աղբյուրը՝ ՀՀ ֆինանսների նախարարություն և Վիճակագրական կոմիտե)*

փորձագիտական և ակադեմիական հանրույթում որոշակի կոնսենսուս կա, ապա հարկաբյուջետային քաղաքականության վերաբերյալ կարծիքների տարաձայնությունը բավականին մեծ է, ընդ որում՝ այն վերաբերում է ոչ միայն հարկաբյուջետային խթանի ազդեցության չափին, այլև ուղղությանը (Perotti 2002)։

Ավանդաբար, հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունավետության աստիճանը գնահատելու համար օգտագործվում են հարկերի և ծախսերի մուլտիպլիկատորների ցուցանիշները։ Վերջիններս ցույց են տալիս, թե բյուջեի հարկային եկամուտների կամ պետական ծախսերի 1 միավոր աճը քանի միավորով է փոփոխում երկրի ՀՆԱ-ն՝ որոշակի ժամանակային հորիզոնում։ Եթե մուլտիպլիկատորների բացարձակ արժեքները էականորեն մեծ են 1-ից, պետությունը վստահորեն կարող է նվազեցնել հարկերը կամ ավելացնել պետական ծախսերը, և պարտք ներգրավելով ֆինանսավորել ձևավորված դեֆիցիտը։ Եվ հակառակը՝ որքան փոքր են մուլտիպլիկատորները, այնքան խոցելի են հարկաբյուջետային գործիքների օգնությամբ տնտեսությունը կայունացնելու առաջարկությունները։

Հարկաբյուջետային մուլտիպլիկատորների չափերի վերաբերյալ տնտեսագետների կողմից խիստ տարբեր գնահատականներ են տրվել։ Այսպես, ըստ Ռոբերտ Բարրոյի, ոչ պատերազմական ժամանակահատվածում մուլտիպլիկատորները հիմնականում մոտ են զրոյին, մինչդեռ 2009թ-ին, երբ Օբամայի վարչակազմը ծրագրավորում էր ճգնաժամին հակազդելուն ուղղված պետական ծախսերի ավելացման փաթեթը, հաշվարկների հիմքում դրվեց 1.6 չափի մուլտիպլիկատորը (Perotti 2002)։

Հարկաբյուջետային մուլտիպլիկատորների գնահատման մեթոդաբանության մշակման գործում ահռելի ներդրում են ունեցել Բլանշարը և Պերոտտին (2002), որոնք ԱՄՆ-ի հարկաբյուջետային մուլտիպլիկատորները գնահատելու համար կիրառել են կառուցվածքային վեկտոր-ավտոռեգրեսիոն մոդել (SVAR), մոդելում օգտագործելով զուտ հարկերը (հարկեր-սուբսիդիաներ), պետական ծախսերը (ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերումը և կապիտալ ծախսերը) և ՀՆԱ-ն: Կիրառված մեթոդի առանձահատկությունն այն է, որ ուսումնասիրվում են ծախսերի կամ հարկերի անսպասելի շոկերը՝ օգտագործելով հայտնի ինստիտուցիոնալ ինֆորմացիան:

Իլզեցկին, Մենդոզան և Վեղը (2013), առաջնորդվելով Բլանշարի և Պերոտտիի մեթոդով, քաղաքականության ազդեցություններն ուսումնասիրել են ըստ երկրների խմբերի, և արդյունքում ուշագրավ էմպիրիկ բացահայտումներ են կատարվել՝ մուլտիպլիկատորների չափերը պայմանավորող գործոնների վերաբերյալ:

1. Առաջին կարևոր գործոնը **երկրի տնտեսական զարգացման մակարդակն** է: Զարգացող երկրներում պետական ծախսերի պահային (նույն ժամանակահատվածում) և կուտակային (դիտարկվող հորիզոնում՝ գումարային առումով) մուլտիպլիկատորը ոչ նշանակալի է և փոքր զրոյից, մինչդեռ զարգացած երկրներում այն նշանակալիորեն դրական է:

2. Երկրորդ գործոնը **փոխարժեքի ռեժիմն** է: Ֆիքսված փոխարժեքով երկրներում երկարաժամկետ մուլտիպլիկատորը մեծ է 1-ից, իսկ լողացող փոխարժեքով երկրների դեպքում ինչպես պահային, այնպես էլ երկարաժամկետ մուլտիպլիկատորը փոքր է 1-ից:

3. Հաջորդը՝ **առևտրի բացության մակարդակն** է: Համեմատաբար փակ տնտեսությունները(արտաքին առևտրաշրջանառություն/ՀՆԱ<60%) բնորոշվում են 1-ից մեծ երկարաժամկետ մուլտիպլիկատորներով, իսկ հարաբերականորեն բաց տնտեսությունները՝ բացասականով:

4. Կարևոր գործոն է **կառավարության պարտքի կշիռը ՀՆԱ-ում**: Այն երկրներում, որտեղ կառավարության պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցությունը գերազանցում է 60%-ը (էմպիրիկ եղանակով ստացված կրիտիկական սահմանագիծ), պահային մուլտիպլիկատորը 0-է, իսկ երկարաժամկետը՝ բացասական:

5. **Մուլտիպլիկատորները տարբեր են ըստ բյուջեի ծախսերի բաղադրատարրերի:** Զարգացող և զարգացած երկրներում կապիտալ ծախերի պահային մուլտիպլիկատորը դրական է, իսկ երկարաժամկետը՝ մեծ մեկից:

Եթե փորձենք հետազոտության արդյունքները տարածել Հայաստանի տնտեսության վրա, կարող ենք նախ և առաջ ենթադրել, որ լինելով ցածր-միջին եկամտային երկիր, մուլտիպլիկատորներները կարող են նշանակալիորեն դրական չլինել: Մյուս կողմից՝ առևտրի բացությունը, փոխարժեքի ռեժիմը և պարտքի մակարդակը միանշանակ եզրակացությունների գալ թույլ չեն տալիս: Այսպես, արտաքին առևտրաշրջանառություն/ՀՆԱ հարաբերակցությունը 2017թ-ին կազմել է 54%, որը բավականին մոտ է «բաց տնտեսություն» համարվելու համար դիտվող կրիտիկական արժեքին: Երկրի փոխարժեքի ռեժիմը, ըստ ԱՄՀ դասակարգման, 2016թ-ին «սողացող ֆիքսումին մոտ» (crawl-like arrangement) ռեժիմից փոխվել է «լողացողի» (floating)[1]: Կառավարության պարտքի մակարդակը ևս մոտ է դիտվող շեմային մակարդակին: Կարելի է եզրակացնել, որ *Հայաստանի տնտեսությունում ընթացիկ ծախսերի մուլտիպլիկատորը մոտ է զրոյին, իսկ լավագույն դեպքում՝ փոքր դրական է: Կապիտալ ծախսերի դեպքում, եթե շարունակում ենք հիմնվել դիտվող հետազոտության արդյունքների վրա, հիմք ունենք ենթադրելու 1-ից մեծ մուլտիպլիկատորների վերաբերյալ:*

Ինչ վերաբերում կոնկրետ Հայաստանի համար հարկաբյուջետային մուլտիպլիկատորների գնահատականներին, ապա այս առումով մասնագիտական գրականությունը խիստ սահմանափակ է:

Ռոզենովը և Ջանվելյանը (2015) Հայաստանում հարկաբյուջետային մուլտիպլիկատորների չափերը գնահատելու համար օգտագործվել են երկու մեթոդներ՝ «փնջային», որը ենթադրում է մուլտիպլիկատորների գնա-

[1] Տե՛ս "Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2016", https://www.imf.org/en/Publications/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions/Issues/2017/01/25/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions-2016-43741

հատում հիմնվելով միջազգային փորձի վրա և օգտագործելով համապատասխան չափորոշիչներ, և SVAR գնահատում՝ ըստ Բլանշար-Պերոտտիի մեթոդաբանության: Առաջինի արդյունքում ստացված գնահատականները փաստում են «ցածրից» (0.1-0.3) մինչև «միջին» (0.4-0.6) մուլտիպլիկատորների մասին, սակայն, ըստ հեղինակների, գնահատականները օգտագործելիս պետք է հաշվի առնել, որ մեթոդը կալիբրացված է զարգացած երկրների համար: Ըստ SVAR մոդելով կատարված գնահատումների՝ ծախսերի ավելացմանը ՀՆԱ-ն դրական է արձագանքում՝ 1 տարի հետո մինչև 0.89, իսկ պիկում՝ 1.42 տոկոսային կետով: Հարկերի ավելացմանը ՀՆԱ-ն բացասական է արձագանքում միայն պահի դրությամբ (-0.2 տոկոսային կետ), իսկ հետագայում կապը փոխվում է դրականի:

Լազարյանը և Ելկինան (2018) գնահատել են պետական ծախսերի մուլտիպլիկատորները SVAR մոդելի օգնությամբ՝ օգտագործելով 2004-2017թթ իրական լոգարիթմված պետական ծախսերի, հարկերի, Հայաստանի ՀՆԱ-ի ցուցանիշները և էկզոգեն փոփոխականներ (ՌԴ ՀՆԱ-ն և պղնձի գները): Ըստ գնահատականների, ՀՆԱ արձագանքը պետական ծախսերի շոկին բավականին ուժգին է: Ծախսերի մուլտիպլիկատորը իր ամենաբարձր մակարդակն է արձանագրում նույն պահին (3.4), այնուհետև աստիճանաբար նվազում է 0.7-ի չորս, 0.3-ի ութ և 0.2-ի 12 եռամսյակ հետո:

Մինասյանը (2017) ծախսերի մուլտիպլիկատորի չափը գնահատում է 0.13 առաջին տարում, 0.22, 0.27, 0.31 հաջորդ երեք տարիների համար (կուտակային)՝ օգտագործելով Բլանշարի և Պերոտտիի (2002) մեթոդաբանությունը:

Այսպիսով, եթե ամփոփենք ՀՀ տնտեսությունում մուլտիպլիկատորների վերաբերյալ ուսումնասիրված գնահատումների արդյունքները, կարող ենք եզրակացնել, որ ամենայն հավանականությամբ, *պետական ծախսերը Հայաստանում ունեն դրական փոքր մուլտիպլիկատոր, ընդ որում՝ ընթացիկ ծախսերի մուլտիպլիկատորը մոտ է զրոյին, իսկ կապիտալ ծախսերի երկարաժամկետ մուլտիպլիկատորը մեծ է 1-ից: Հարկերի մուլտիպլիկատորը (բացարձակ արժեքով) ևս մոտ է զրոյին, և փոքր է ծախսերի մուլտիպլիկատորից:*

Ամփոփելով վերլուծությունը, հանգում ենք երեք հայեցակարգային եզրահանգումների.

**1. Հայաստանում հարկաբյուջետային քաղաքականության հետահայաց վերլուծությունը փաստում է, որ վերջինիս որոշակի ժամանակահատվածներում բնորոշ է եղել տնտեսական ցիկլին ոչ ադեկվատ դիրքը՝ պրոցիկլայնությունը:** Այս երևույթը բացասական է ազդել մակրոտնտեսական կայունության վրա և, դատելով պետական ընթացիկ ծախսերի համար ենթադրվող 1-ից փոքր մուլտիպլիկատորից՝ թույլ տվել պետական պարտքի մակարդակի անարդյունավետ ավելացում:

**2. Հայաստանում հարկաբյուջետային քաղաքականությունը վերջին տարիներին կառուցվածքային խնդիրներ է ունեցել:** Ճնայած պետական պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցության ավելացմանը, կապիտալ ծախսեր/ՀՆԱ հարաբերակցությունը նվազել է, ինչը բացասական է անդրադառնում երկարաժամկետ տնտեսական աճի վրա՝ հաշվի առնելով կապիտալ ծախսերի համար ենթադրվող բարձր, և ընթացիկ ծախսերի համար՝ զրոյին մոտ մուլտիպլիկատորը:

**3. Տարբեր գնահատականների համադրումները ցույց են տալիս, որ Հայաստանում պետական ծախսերի բարձրացման դրական ազդեցությունը ենթադրաբար գերակշռում է հարկերի բարձրացման բացասական ազդեցություններին:** Պարտքի կայունացման քաղաքականության համար, անհրաժեշտության դեպքում, ապագայում ավելի արդյունավետ է օգտագործել ոչ թե պետական ծախսերի մասով (հատկապես՝ կապիտալ ծախսերի) կոշտ քաղաքականություն, այլ հարկային զսպող քաղաքականություն՝ հարկային վարչարարության ինտենսիվացմամբ և հարկեր/ՀՆԱ հարաբերակացության ավելացմամբ:

**Օգտագործված գրականության ցանկ**


1. Մինասյան Գ. (2017). Պետական ծախսերի ազդեցությունը տնտեսական աճի վրա (ՀՀ օրինակով), Ատենախոսություն, Երևան. http://etd.asj-oa.am/5548/
2. Акопян, Э. Н., & Карапетян, Н. Н. (2018). Как обеспечить устойчивость государственного долга и реагировать на экономические циклы? Модернизация фискальных правил в Армении. Финансовый журнал, (4), 10-20.
3. Лазарян, С. С., & Елкина, М. А. (2018). Оценка мультипликатора государственных расходов в Республике Армения. Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, (4), 21-31.
4. Blanchard, O. Perotti, R., (2002). "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output", Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, pp. 1329–1368.
5. Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., & Végh, C. A. (2013). How big (small?) are fiscal multipliers?. Journal of monetary economics, 60(2), 239-254.
6. International Monetary Fund (2016). Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. https://www.imf.org/en/Publications/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions/Issues/2017/01/25/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions-2016-43741
7. Perotti, Roberto, Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries (August 2002). ECB Working Paper No. 168. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=358082.
8. Rozenov R., and V. Janvelyan (2015). "Fiscal Multipliers in Armenia," Republic Of Armenia.Selected Issues, IMF Country Report No. 15/66