

Умная бюджетная консолидация

© 2023

Демидова Светлана Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент,
доцент Департамента общественных финансов Финансового факультета
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва (Россия)

E-mail: demidovapsk@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2169-4190>

Аннотация: Бюджетная консолидация направлена на исправление бюджетных диспропорций и сокращение государственного долга. Существуют подходы к определению бюджетной консолидации через сокращение первичного бюджетного дефицита и через улучшение отношения скорректированного первичного баланса к потенциальному валовому внутреннему продукту. Как правило, нацеленность мер бюджетной консолидации связывается с жесткой экономией бюджетных расходов или стимулированием роста доходов. Исследования Международного валютного фонда и программ бюджетной консолидации отдельных стран ОЭСР позволили выявить инструменты и мероприятия, которые могут быть отнесены к жесткой, агрессивной, мягкой и умной бюджетной консолидации. В статье представлен обзор инструментов бюджетной консолидации и их влияние на макроэкономические показатели. Эмпирический анализ дополняет проведенные исследования в отношении устойчивости государственного долга для отечественной экономики и экономики зарубежных стран. Проанализирована динамика параметров государственного долга по отдельным странам, а также по группам стран в зависимости от уровня экономического развития, сделан вывод о необходимости реализации мер бюджетной консолидации в посткризисный период. Типологизированы подходы к бюджетной консолидации. Ключевыми смарт-инструментами умной бюджетной консолидации являются технологии управления ликвидностью бюджетных счетов, технологии налогового администрирования, электронные государственные закупки, механизм «социального казначейства», объединение субсидий в пул. К институциональным смарт-инструментам относятся быстрые обзоры бюджетных расходов, оптимизация налоговых расходов, повышение роли бюджетных советов. Инструменты умной бюджетной консолидации не зависят от периодов кризиса и подъема, а нацелены на перманентное повышение эффективности как расходов, так и доходов бюджетов бюджетной системы. Отрицательные эффекты бюджетной консолидации, в том числе запаздывание, могут быть сглажены использованием гибких инструментов. Преимущества умной бюджетной консолидации доказаны через социально-экономические эффекты, которые обеспечивают расходы на образование и здравоохранение. Корреляционно-регрессионный анализ показал прямую сильную взаимосвязь данных расходов с индексом доходов населения. Повысить уровень эффективности бюджетных расходов и доходы бюджета предлагается через использование динамичного набора инструментов бюджетной консолидации, связанных с использованием управленческих и цифровых технологий.

Ключевые слова: бюджетная консолидация; умная бюджетная консолидация; государственный долг; бюджетный дефицит; расходы бюджета; доходы бюджета.

Для цитирования: Демидова С.Е. Умная бюджетная консолидация // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2023. № 2. С. 24–33. DOI: 10.18323/2221-5689-2023-2-24-33.

ВВЕДЕНИЕ

В 2020 году в результате пандемии COVID-19 в мире наблюдался самый большой годовой всплеск долга со времен середины 40-х годов прошлого века. Мировой долг (частный и государственный) возрос до 256 % ВВП, государственный долг достиг исторического максимума в 99 % ВВП. Увеличение – на 28 % и 19 % соответственно – сопоставимо с увеличением в период последнего мирового финансового кризиса (рис. 1)¹. Рост государственного долга был обусловлен возрастающей социальной ответственностью государства перед гражданами (меры по сохранению рабочих, по защите жизней и здоровья людей), необходимостью поддержки экономики (меры по предотвращению массового банкротства). Если бы правительства не нарастили

финансирование в этот период, социальные и экономические последствия были бы разрушительными².

Чрезмерная задолженность усиливает уязвимость экономики, особенно в условиях турбулентности и неопределенности, когда между спадами не проходит достаточно времени для восстановления, а временные интервалы для анализа и пересмотра бюджетно-налоговых инструментов сокращаются. Рост долговых обязательств и дефицита бюджета формирует предметную область бюджетной консолидации. Особенностью современного периода является востребованность консолидации как развитыми (вследствие высокого уровня накопленного государственного долга), так и развивающимися странами (вследствие ограниченного фискального пространства). Фискальное пространство определяется бременем государственного долга: чем ниже бремя, тем шире фискальное пространство [1].

¹ Гаспар В., Медас П., Перрели Р. Объем мирового долга достиг рекордных 226 трлн долларов США // IMF Blog. URL: <https://www.imf.org/ru/Blogs/Articles/2021/12/15/blog-global-debt-reaches-a-record-226-trillion>.

² Fiscal consolidation: savings and economic growth // Республика Северная Македония. Министерство финансов. URL: <https://finance.gov.mk/2022/10/24/123-6/?lang=en>.

Влияние бюджетной консолидации изначально было предметом обсуждений. Ученые, ориентированные на кейнсианство, будут давать отрицательную оценку этому влиянию, поскольку кейнсианство на первый план ставит совокупный спрос, а бюджетная консолидация в краткосрочном периоде приводит к сокращению внутреннего спроса [2]. Экспансионистский подход к оптимизации бюджетных параметров основывается на том, что сокращение государственных расходов является стимулом для частного потребления и формирует положительные ожидания в отношении налоговой политики [3].

Другой дискуссионный вопрос связан с выбором стратегии бюджетной консолидации. В теории выделены следующие стратегии сокращения доли заемных средств: жесткая бюджетная экономия – сокращение государственных расходов в течение длительного периода; инфляция для увеличения роста номинального ВВП; реструктуризация долга или, как крайняя мера, – дефолт; экономический рост более высокими темпами, чем накопление долга [4]. Концепция фронтальных корректировок агрессивной консолидации предполагает, что 50 % от общего сокращения дефицита бюджета должно быть достигнуто в первой половине временного отрезка программы консолидации. Затем в действие вступают более мягкие фискальные корректировки – мягкая (балансирующая) стратегия, которая сбалансирует бюджет, постепенно сокращая соотношение расходов с течением времени до уровня, который преобладал до кризиса [5].

Бюджетная консолидация первоначально ориентирована на сокращение дестабилизирующих бюджетных параметров, наращенных в периоды кризиса. Одним из механизмов бюджетной консолидации можно считать бюджетные правила «второго поколения» [6]. Бюджетные правила, которые в теории относятся к долговременным ограничениям налогово-бюджетных параметров, в формате «второго поколения» повсеместно получили оговорки об освобождении от ответственности («узаконенное» временное приостановление действий).

В ряде исследований обосновывается эффективность жесткой (агрессивной) бюджетной консолидации для депрессивной экономики [7]. Другие примеры отражают, насколько опасно начинать государственные программы стимулирования в странах с высоким отношением долга к ВВП [8]. Стимулирование государственных расходов (инвестиции в инфраструктуру) само по себе не может снизить отношение долга к ВВП и стимулировать экономику, однако отмечается, что контрциклическая налогово-бюджетная политика может быть экспансионистской, но должна способствовать снижению отношения долга к ВВП. Подход, который должен применяться, зависит от конкретных экономических условий.

Бюджетная консолидация расходов может положительно влиять на конкурентоспособность и инвестиционную активность [9], но может привести и к большему сокращению государственного долга [10]. При этом решения по объему государственных расходов чаще оказываются результативнее, чем решения по объему

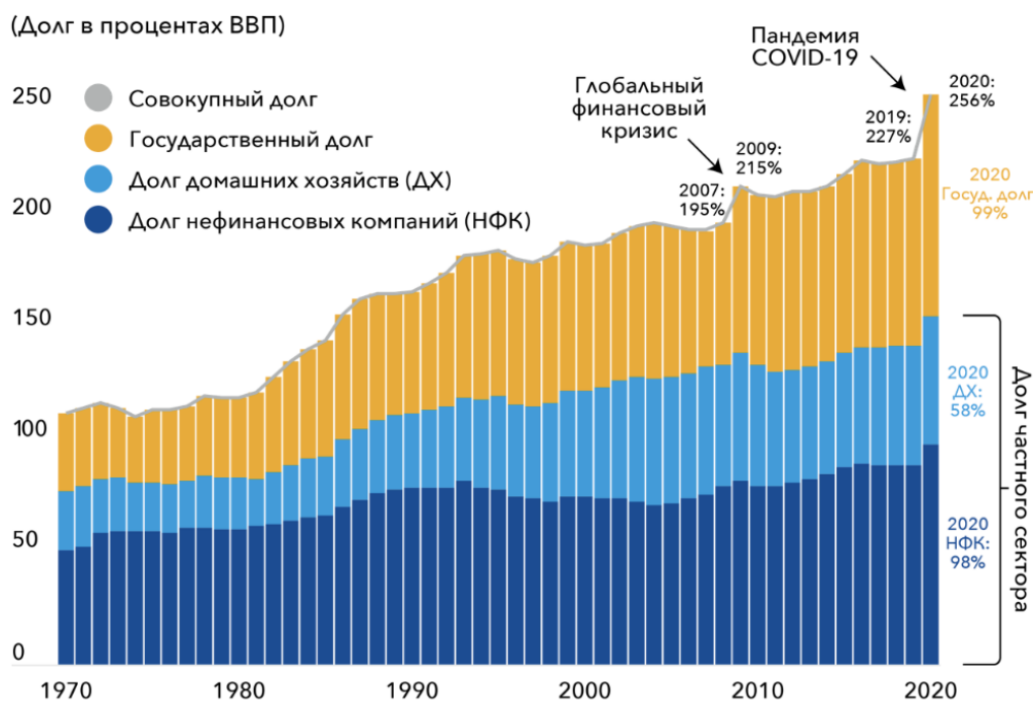


Рис. 1. Динамика отношения мирового долга к ВВП (взвешен по ВВП каждой страны в долл. США) в период 1970–2020 гг. Приводится по данным IMF Blog³

³ Гаснар В., Медас П., Перрели Р. Объем мирового долга достиг рекордных 226 трлн долларов США // IMF Blog. URL: <https://www.imf.org/ru/Blogs/Articles/2021/12/15/blog-global-debt-reaches-a-record-226-trillion>.

государственных доходов. На последние влияют такие экзогенные факторы, как экономическая конъюнктура, «уход» от налогов, администрирование налогов и сборов.

Выделяются следующие детерминанты бюджетной консолидации: институциональные (правовое поле, надежность институтов, административная фрагментация); политические (политическая идеология); экономические (экономическая ситуация, множественность центров расходов, экономические реформы); управленческие (взаимосвязь государственной финансовой политики и других политик); финансовая децентрализация (участие местных органов власти); научный базис [9; 10].

Можно говорить о реализации политики бюджетной консолидации, если меры по обеспечению бюджетного баланса и сокращению государственного долга не ограничивают экономический рост и не снижают устойчивость публичных финансов. В краткосрочной перспективе меры бюджетной консолидации могут улучшить как бюджетные параметры, так и в целом экономические индикаторы, но в долгосрочной перспективе могут привести к ухудшению показателей [11]. Одним из следствий бюджетной консолидации называют усугубление неравенства доходов и социального неравенства [12].

Цель работы – исследование инструментов бюджетной консолидации, социально-экономических эффектов бюджетной консолидации, поиск новых подходов к развитию инструментов бюджетной консолидации.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

На первом этапе проанализирована динамика бюджетных параметров и сделан вывод о необходимости реализации мер бюджетной консолидации. На втором этапе проведен анализ нормативных, правовых, системных документов для выявления инструментов бюджетной консолидации. На третьем этапе предложен подход к выделению жесткой, агрессивной, мягкой и умной бюджетной консолидации, обоснованы преимущества умной бюджетной консолидации.

Доказана взаимосвязь бюджетных расходов на здравоохранение и образование и уровня жизни населения. Расчеты проводились с использованием пакета анализа данных программы Microsoft Excel. Для оценки влияния бюджетных расходов на экономический рост был взят логарифмированный ВВП на душу населения, период оценки – 1998–2022 гг. Для оценки влияния на уровень жизни населения был использован Индекс дохода (жизни), предложенный в методике Л.А. Ефимовой [13]. Индекс дохода (ID), отражающий материальное благосостояние населения, рассчитывался как ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (долл./чел.) по следующей формуле:

$$ID = \frac{\log x_i - \log x_{\min}}{\log x_{\max} - \log x_{\min}}$$

Выборка расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование осуществлялась из данных Росстата и статистического сборника «Ин-

дикаторы образования: 2013»⁴ (за период 2010–2013 гг.). Выборка расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на здравоохранение осуществлялась из данных Росстата за период 1998–2009 гг. и учитывала расходы на физкультуру и спорт. За 2010 г. объем расходов получен расчетным путем, исходя из данных о доле в ВВП в 3,8 %. За период 2011–2013 гг. объем консолидированных расходов на здравоохранение был выбран из дополнительных источников⁵.

На четвертом этапе предложены направления развития инструментов бюджетной консолидации. Основными источниками послужили законодательные и нормативные акты, бюджетная отчетность, научные публикации, информационные базы международных организаций.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Обзор стран по уровню государственного долга

Исследования МВФ показали восходящую динамику мирового долга в период с 1970 по 2020 гг. Если рассмотреть характер изменений по отдельным странам и группам стран (рис. 2), тенденция также подтверждается. Вопрос устойчивого восстановления после кризиса, вызванного COVID-19 и геополитическими факторами в условиях растущего отношения государственного долга к ВВП, остается чрезвычайно актуальным.

В 2021 году отмечается снижение долга в мире на 4,1 %, в Еврозоне на 1,5 %, в США на 6,4 %, в России на 1,6 %. Возрос долг в Японии на 3,1 % и в Китае на 3,4 %. Если в развитых странах долг сократился, как и в развивающихся странах с рыночной экономикой, то в развивающихся – возрос. В условиях возрастающей долговой нагрузки, неопределенности, поддержания на достаточном уровне социальных обязательств правительства должны искать эффективные инструменты для сохранения устойчивости и финансовой безопасности экономики. С другой стороны, бюджетно-налоговая политика должна ставить перед собой цель повышения благосостояния населения [14], в связи с чем необходимы изменения приоритетов бюджетной консолидации.

Методы бюджетной консолидации

Система методов бюджетной консолидации обычно включает перечень определенных инструментов (сокращение бюджетного дефицита, сокращение расходов и увеличение доходов, инвестиции, экономические реформы). Рациональный подход к бюджетной консолидации расходов ориентирован на перераспределение расходов с непроизводительных направлений (социальная политика, оборонные расходы) на производительные направления (образование, здравоохранение, научные

⁴ Индикаторы образования: 2013: статистический сборник. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013. 280 с.

⁵ Верзиллин Д.Н., Кустов О.М. Взаимобусловленность общественного здоровья и экономической безопасности в системе здравоохранения // Многопрофильная клиника XXI века. Передовые медицинские технологии: сборник материалов международного научно-практического конгресса. СПб.: Человек, 2016. С. 47–48.

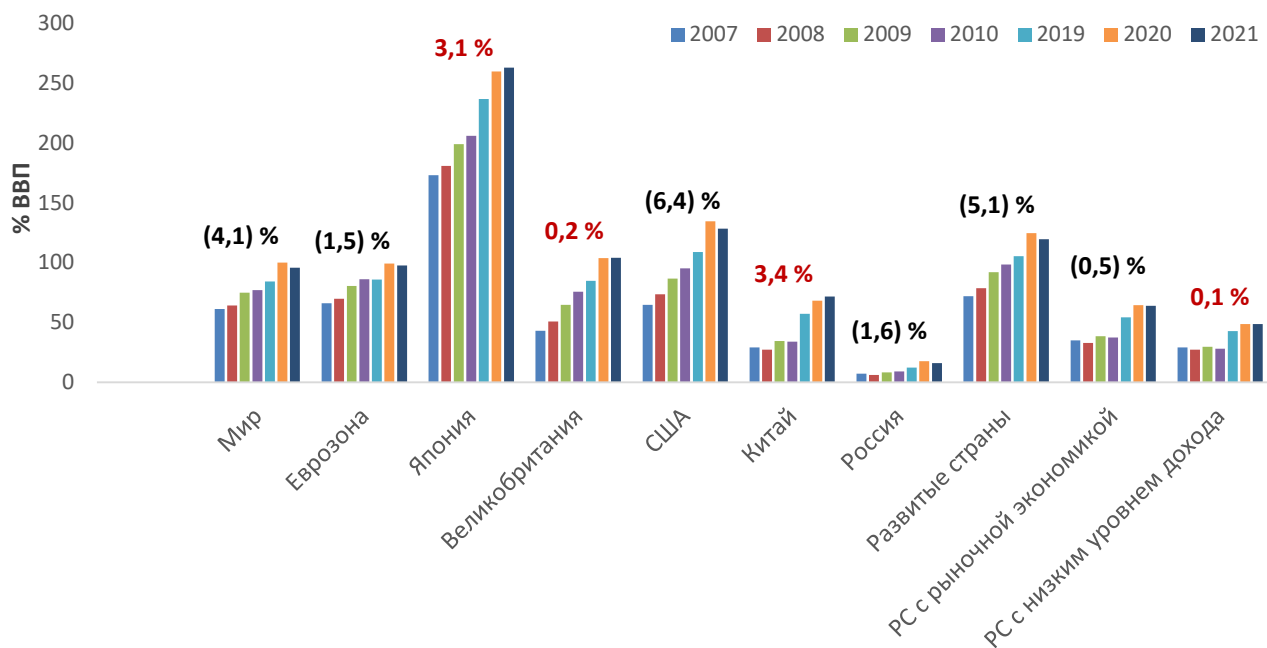


Рис. 2. Государственный долг по отдельным странам и группам стран за период 2007–2021 гг., % ВВП.
РС – развивающиеся страны.

Источник: Global Debt Database // International monetary fund. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>

исследования). На наш взгляд, требует развития подход smart-консолидации (умной консолидации). Данный подход к реализации бюджетной консолидации сопряжен с задачей поддержания экономического роста [15]. В представленном исследовании предлагается ориентироваться главным образом на государственные расходы, а не на доходы, что должно повысить вероятность эффекта расширения. Систематизация типов бюджетной консолидации по степени жесткости мер представлена на рис. 3.

Приоритетными как в масштабах всей страны, так и на субфедеральном уровне считаем инструменты умной консолидации, нацеленные не на сокращение расходов бюджета как таковых, а на повышение эффективности расходов. Инструменты умной бюджетной консолидации не должны нарушать устойчивость финансовой системы и социально-экономических параметров, они должны быть измеримы и реалистичны. Для отдельных инструментов smart-консолидации применение последнего компонента общего smart-подхода (ограничение по времени) имеет следующую интерпретацию. Введение инструментов, технологий должно реализовываться постоянно и гибко, в острые фазы возможны комбинации с мерами жесткой консолидации. Таким образом, умная бюджетная консолидация определяет инструментарий, обеспечивающий стимулирование экономического роста или, в меньшей мере, сдерживающий его замедление.

Инструменты умной бюджетной консолидации

К инструментам умной бюджетной консолидации можно отнести следующие.

В части повышения доходов: цифровизация процедур налогового администрирования (контрольно-кассовая техника, единый налоговый платеж); оптимизация

налоговых расходов (перечень налоговых расходов и оценка их эффективности); технология единого казначейского счета (получение дополнительных доходов за счет управления ликвидностью на счете). По данным Федерального казначейства, доходы от размещения временно свободных средств единого казначейского счета в 2022 г., несмотря на ограничения инструментов с иностранной валютой, возросли в 3,1 раза и составили 400,9 млрд руб. Объем полученных доходов в 2022 г. достиг 30,13 % от объема расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации⁶.

В части оптимизации расходов: развитие казначейских платежей (контроль за операциями внутри государственного сектора, повышение скорости платежей, казначейские платежи с применением цифрового рубля); электронные государственные закупки (экономия бюджетных средств, повышение скорости расчетов); социальное казначейство (адресность, планирование расходов); совершенствование субсидирования (единая субсидия в рамках межбюджетных отношений, конкурентные процедуры за получение субсидии, социальный заказ).

Бюджетная консолидация означает не только сокращение расходов, но и целевое направление средств на достижение экономического роста при сохранении человеческого капитала. Этому способствует подход, группирующий расходы по экономическому содержанию

⁶ Проект итогового доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2022 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу // Федеральное казначейство: официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/>.

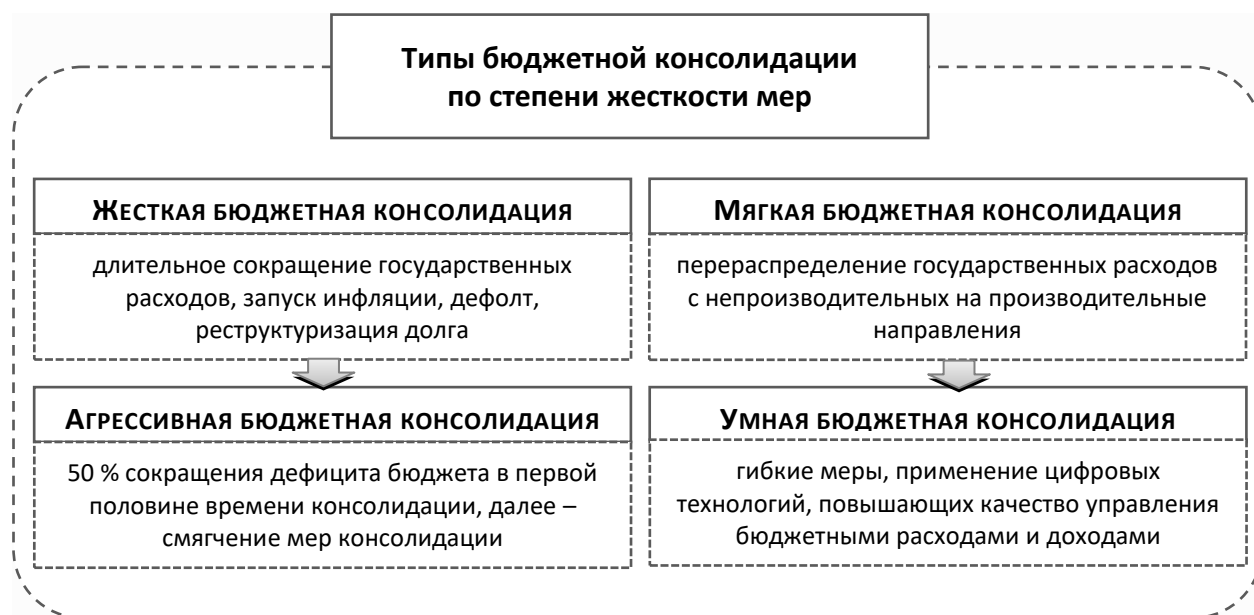


Рис. 3. Типы бюджетной консолидации по степени жесткости мер

на инвестиционные, текущие и социально направленные. Сокращение расходов в рамках умной бюджетной консолидации не означает прямого сокращения бюджетных инвестиций, а связано с развитием государственно-частного партнерства, инициативного бюджетирования. Важнейший аспект – избегание сокращения расходов на развитие человеческого капитала (образование, здравоохранение).

Последствия бюджетной консолидации

Бюджетная консолидация, как правило, имеет неблагоприятные последствия для роста и распределения доходов в краткосрочной перспективе даже несмотря на то, что она основана на улучшении долгосрочных экономических показателей. Бюджетная консолидация часто приводит к ухудшению распределения доходов в краткосрочной перспективе⁷ и может повлиять на социальные, политические цели и цели развития страны⁸.

Результаты исследований по 23 странам со средним уровнем дохода подтверждают, что государственные расходы на социальные нужды сокращаются после введения мер жесткой бюджетной экономии, когда они обусловлены сокращением расходной части. Бюджетная консолидация может оказать негативное влияние на распределение социальных расходов, главным образом по компонентам образования и здравоохранения [16; 17].

⁷ Balasundharam V., Basdevant O., Benicio D., Ceber A., Kim Y., Mazzone L., Selim H., Yang Y. *Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Design: Working Paper № 2023/063 // International Monetary Fund.* URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/17/Fiscal-Consolidation-Taking-Stock-of-Success-Factors-Impact-and-Design-530647>.

⁸ Courméde B., Goujard A., Pina A., Serres A. *Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity // OECD Economic Policy Paper. 2013. № 7. P. 1–42. DOI: 10.1787/5k43nxq6dzd4-en.*

Учитывая потери человеческого капитала в период COVID-19, новый виток консолидации расходов на ключевые, формирующие человеческий капитал сферы может привести к существенным долгосрочным потерям в социально-экономическом развитии страны.

Поэтому странам необходимо поддерживать гибкие, устойчивые и адаптивные системы человеческого развития, избегая сокращения приоритетных в этом вопросе бюджетных расходов.

Влияние бюджетной консолидации на развитие человеческого капитала

Теснота взаимосвязей между показателями масштабов финансирования образования и экономического роста в двух группах стран – входящих и не входящих в ОЭСР – отражает весьма заметное влияние совокупных расходов на образование на положительную динамику ВВП в долгосрочной перспективе [18]. Авторы отмечают, что в развитых странах прирост ВВП обеспечивают вложения во все уровни образования, а в экономически неразвитых странах положительную отдачу дают только расходы на начальное образование. Объясняется данный результат неготовностью рынка труда к абсорбации специалистов более высокой квалификации. Еще одно исследование доказывает, что максимизация экономического роста возможна при оптимальном объеме расходов на здравоохранение в размере 5,9 % ВВП (исследование проводилось в российских регионах) [19], что соответствует международным оценкам. Инвестиции в здравоохранение, как и в образование, малозаметны на краткосрочном горизонте, отдача начинается приблизительно через 5 лет.

Корреляционно-регрессионный анализ не выявил значимого влияния государственных расходов на образование и здравоохранение на экономический рост (коэффициент детерминации по расходам на здравоохранение показал значение 57,4 % и только 30,7 %

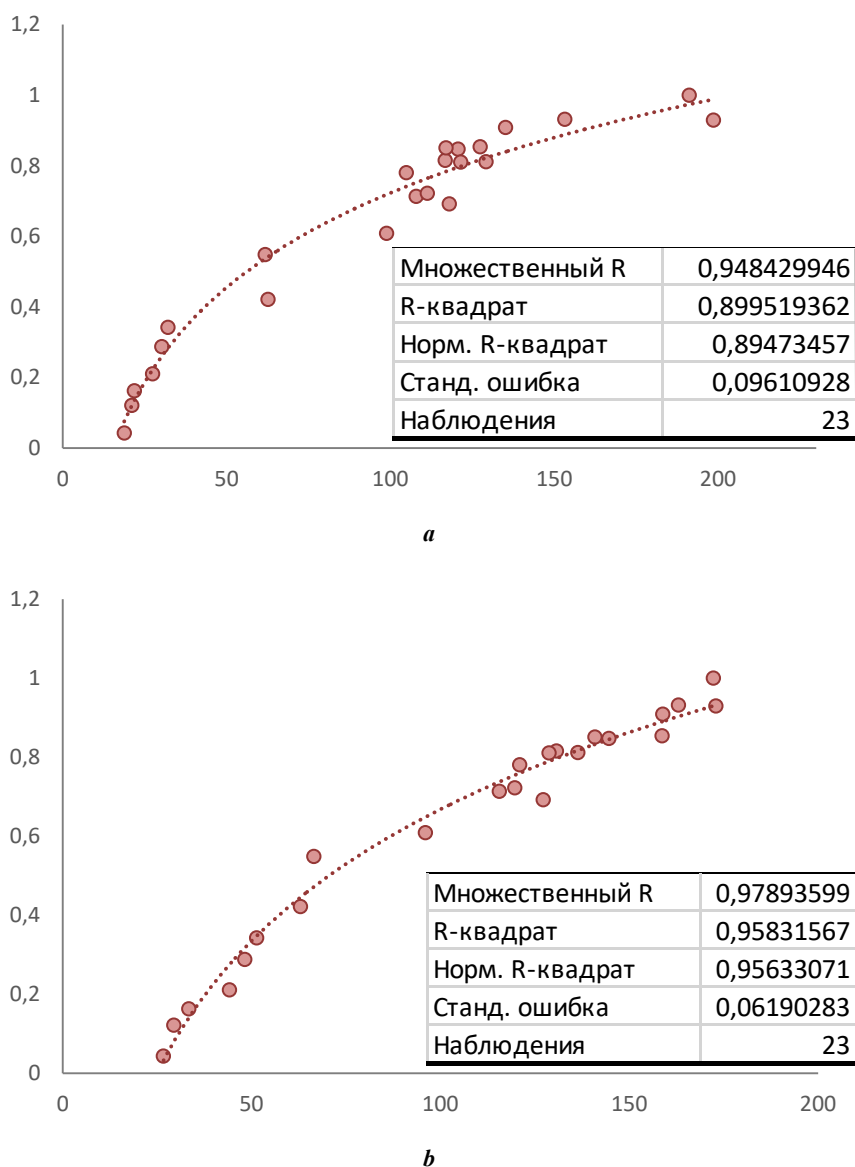


Рис. 4. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование (а), на здравоохранение (б) и Индекс дохода населения, 1999–2021 гг.

по расходам на образование). Влияние на уровень жизни населения оказалось существенным. Анализ показал сильную взаимосвязь между расходами на образование, расходами на здравоохранение и Индексом доходов населения (рис. 4).

Зависимость Индекса жизни от уровня расходов на образование и здравоохранение в оцениваемом периоде оказалась статистически значимой: по расходам на здравоохранение коэффициент детерминации – 89,95 %, по расходам на образование – 95,83 %.

Развитие инструментов умной бюджетной консолидации

Таким образом, для сохранения человеческого капитала инструменты умной бюджетной консолидации являются наиболее востребованными в среднесрочном и долгосрочном периоде. Приоритетным инструментом умной бюджетной консолидации являются среднесрочные программы, которые позво-

ляют сбалансировать результаты, полученные от оптимизации расходов и наращивания доходов вследствие применения эффективных технологий в управлении. Социально ориентированные расходы и расходы инвестиционного характера должны быть относительно защищены при принятии решений в рамках бюджетной консолидации.

Ресурсом бюджетной консолидации являются возможности сформированных институтов страны. В практике развитых стран выделяется еще один действенный институт, деятельность которого может быть отнесена к умной бюджетной консолидации – бюджетные (фискальные) советы. В период пандемии роль бюджетных советов заключалась в быстром анализе экономических и бюджетных последствий (реализовывали 73 % учреждений); мониторинге положений об избежании двойного налогообложения или приостановлении действия фискальных правил (49 %); оценке затрат на противоэпидемические меры (33 %); повышении прозрачности

предпринятых решений (18 %)⁹. По состоянию на 2021 год в базу данных МВФ внесено 51 учреждение в статусе бюджетного совета в 49 странах [20].

Бюджетные советы могут выполнять одну или несколько функций. Они проводят предварительный анализ (*ex-ante*) в части подготовки и оценки бюджетных прогнозов (в том числе посредством предложения разумных уровней для ключевых параметров); анализ долгосрочной устойчивости бюджета и соответствия целям (помимо фискальных правил); оценку стоимости мероприятий и инициатив; мониторинг фискальных правил. Наиболее характерными функциями являются оценка прогноза и мониторинг фискальных правил, их осуществляют 82 % бюджетных советов. При этом для бюджетных советов Бельгии, Нидерландов и Вьетнама формирование прогнозов носит обязательный характер. Наименее распространенными являются функции по подготовке прогнозов и анализу стоимости мероприятий – их реализуют менее половины бюджетных советов (39 %). Последующий анализ (*ex-post*) проводят 88 % учреждений. Такая радикальная функция, как остановка бюджетного процесса, присуща бюджетным советам двух стран – Венгрии и Вьетнама.

В целом, стратегии бюджетной консолидации должны быть интегрированы в среднесрочные и долгосрочные бюджетные планы, что обеспечит большую эффективность и последовательность государственных инвестиционных решений и вклад в структурные реформы, нацеленные в том числе на сохранение и развитие человеческого капитала. Прежде всего, речь идет об обеспечении экономической безопасности страны, достижении технологического суверенитета, решении задач пенсионной системы [21], развитии систем здравоохранения, образования, социального обеспечения, формировании адаптированного к новым условиям рынка труда.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Постпандемийные фискальные параметры характеризуются серьезными дисбалансами в дефиците бюджетов и государственном долге в исторической ретроспективе. Многие страны проводят (или им придется провести) масштабную бюджетную консолидацию. Продовольственный и энергетический кризисы сократят пространство для принятия решений, геополитические факторы и санкционные меры только усиливают неопределенность и подрывают доверие экономических субъектов друг к другу. Перспективы затяжной бюджетной консолидации обуславливают поиск решений, позволяющих избежать потерь человеческого капитала и через механизмы фискальных мультипликаторов обеспечить экономический рост в средне- и долгосрочной перспективе.

В рамках заявленной цели выделен тип бюджетной консолидации – умная (*smart*) бюджетная консолидация. Ключевая особенность данного процесса – тесная взаимосвязь с повышением эффективности управления общественными финансами посредством использова-

ния технологий, нацеленность на сохранение человеческого капитала. В исследованиях умная бюджетная консолидация связывается с поддержанием экономического роста [15]. Наряду с данным приоритетом предлагается рассматривать приоритет сохранения расходов на развитие человеческого капитала.

В условиях длительной бюджетной консолидации и неопределенности правительству необходимо балансировать между принятием решений, консолидирующих бюджетные расходы, и доверием со стороны граждан и компаний. Таким образом, сложность задачи заключается в комбинации двух условий, обеспечивающих доверие: высокого уровня достоверности бюджетных планов и возможности оперативно принимать консолидирующие меры, что неизбежно корректирует планы.

Инструменты умной бюджетной консолидации требуют дальнейшей систематизации, в том числе с изучением зарубежного опыта. Например, в Северной Македонии используется подход к рационализации расходов через механизм оценки эффективности капитальных инвестиций с помощью интеллектуальных ключевых показателей эффективности. В течение бюджетного года бюджетные средства перераспределяются от неэффективных по данному параметру администраторов к тем, кто продемонстрировал лучшее исполнение.

Для укрепления доверия общества неотъемлемой частью процесса бюджетной консолидации может стать программа или стратегия консолидации с раскрытыми долгосрочными целями, системой инструментов, ожидаемым воздействием, мерами по смягчению последствий консолидации при необходимости жесткого реагирования на дестабилизирующие факторы. Такой подход позволит адаптироваться к решению финансово-экономических долгосрочных задач, таких как старение населения, изменение климата, переход на возобновляемые источники энергии, а также приоритетных задач национальной экономики, связанных со структурной перестройкой хозяйственного уклада, обеспечением технологического суверенитета.

Расширение инструментов умной бюджетной консолидации предлагается связать с институциональными решениями – деятельностью бюджетных (фискальных) советов, одного из самых последних нововведений в бюджетной архитектуре. Число и значимость бюджетных советов в зарубежной практике возрастает [20]. В разных странах они существенно различаются по своим полномочиям, задачам и институциональным формам, но, как правило, имеют общий четкий мандат от законодательной или исполнительной власти, закрепленный в законодательстве и подразумевающий прямой вклад в публичные обсуждения вопросов фискальной политики и повышение прозрачности бюджета. Их характерной чертой является строгая беспристрастность деятельности.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Исследование инструментов бюджетной консолидации в увязке с социально-экономическими эффектами показало, что классическая бюджетная консолидация носит дискреционный характер, ее применение обосновано, если недискреционные меры исчерпали свой ресурс абсорбации отклонений в экономике. Наилучшим

⁹ *Budget institutions in G-20 countries: an update. IMF policy paper // International Monetary Fund. URL: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>.*

вариантом для принятия дискреционных мер является преддверие экономических потрясений, и стратегия умной бюджетной консолидации в полном объеме может отвечать этим принципам.

Умная бюджетная консолидация связана с применением инструментов, повышающих эффективность бюджетных расходов и доходы бюджета, и носит условно постоянный характер. Активными смарт-инструментами консолидации являются: в части повышения доходов – управление ликвидностью единого казначейского счета, в перспективе – единый налоговый платеж; в части оптимизации расходов – казначейские платежи с применением цифрового рубля, электронные государственные закупки, социальное казначейство, механизм объединения трансфертов (субсидий). Институциональными инструментами могут стать быстрые обзоры бюджетных расходов, оптимизация налоговых расходов, повышение роли бюджетных советов.

Инструменты умной бюджетной консолидации основываются на современных технологиях, обеспечивают устойчивость системы, измеримы, в том числе с позиции оценки их влияния на параметры бюджетной системы.

В рамках исследования была проведена оценка влияния уровня бюджетных расходов на образование и здравоохранение на показатель Индекса доходов населения, проведено 23 наблюдения за период 1999–2021 гг. Регрессионный анализ отражает прямую связь между показателями, что обосновывает применение инструментов умной бюджетной консолидации, ориентированной на поддержание экономического роста и сохранение человеческого капитала. Допуская, что регрессионный анализ является несовершенным способом оценки связей между макроэкономическими переменными, можно согласиться с авторами, считающими, что, несмотря на присущие ему ограничения, полученные данные можно интерпретировать как приближение среднего влияния государственных расходов на то, как государственные расходы могут повлиять на экономическую активность в последующие годы.

Дескриптивный анализ показал наличие социально-экономического эффекта расходов бюджета, направленных на формирование человеческого капитала, и дополнил ранее проведенные исследования. В контексте поставленной задачи полученный вывод подтверждает приоритетность инструментов умной бюджетной консолидации, повышающих эффективность бюджетных расходов и мобилизации доходов прежде всего за счет использования гибких и технологичных управленческих решений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Aizenman J., Jinjark Y., Nguyen H.T.K., Park D. Fiscal Space and Increasing Fiscal Resilience // ADB Economics Working Paper Series. Philippines: Asian Development Bank, 2019. № 52. P. 1–42. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/502236/ewp-582-fiscal-space-fiscal-resilience.pdf>.
- Ferreira V. Lost in consolidation? Declining public investment, multiplier effects and alternatives to the path of fiscal consolidation in Portugal // Journal of Post Keynesian Economics. 2022. Vol. 45. № 3. P. 359–385. URL: [10.1080/01603477.2022.2077764](https://doi.org/10.1080/01603477.2022.2077764).
- Giavazzi F., Pagano M. Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries // NBER Macroeconomics Annual. 1990. Vol. 5. P. 75–122. DOI: [10.2307/3585133](https://doi.org/10.2307/3585133).
- Antelo M., Peon D. Fiscal consolidation and the sustainability of public debt in the GIPSI countries // Cuadernos de Economia. 2014. Vol. 37. № 103. P. 52–71. DOI: [10.1016/j.cesjef.2013.10.002](https://doi.org/10.1016/j.cesjef.2013.10.002).
- Cogan J.F., Taylor J.B., Wieland V., Wolters M.H. Fiscal consolidation strategy // Journal of Economic Dynamics and Control. 2013. Vol. 37. № 2. P. 404–421. DOI: [10.1016/j.jedc.2012.10.004](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2012.10.004).
- Eyraud L., Debrun X., Hodge A., Lledó V., Pattillo C. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability: Staff Discussion Notes. USA: International Monetary Fund, 2018. 39 p.
- Fatás A., Summers L.H. The permanent effects of fiscal consolidations // Journal of International Economics. 2018. Vol. 112. P. 238–250. DOI: [10.1016/j.jinteco.2017.11.007](https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2017.11.007).
- Yanushevsky R., Yanushevsky C. Chapter Three – How Dangerous Is National Debt // Applied Macroeconomics for Public Policy. USA: Academic Press, 2018. P. 85–108.
- Kumar M.S., Leigh D., Plekhanov A. Fiscal adjustments: determinants and macroeconomic consequences // IMF Working Papers. Vol. 2007. № 178. P. 1–38. DOI: [10.5089/9781451867428.001](https://doi.org/10.5089/9781451867428.001).
- Cojocariu L., Oprea F. Fiscal Consolidation and Economic Crisis – Ten Years After // “Ovidius” University Annals, Economic Sciences Series. 2020. Vol. XX. № 1. P. 866–882.
- Швандар К.В., Анисимова А.А. Фискальная консолидация: мировой опыт // Финансовая политика: проблемы и решения. 2016. № 27. С. 51–62. EDN: [WG CETL](https://www.elibrary.ru/wgcetl).
- Buyse T. Fiscal consolidation and inequality: a descriptive analysis // Fiscal policy after the crisis. 2016. Vol. 035. P. 105–118.
- Ефимова Л.А. Индекс человеческого развития России: тенденции и перспективы // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 22. С. 53–62. EDN: [TWI LOP](https://www.elibrary.ru/twilop).
- Букина И.С. Политика финансовой консолидации и развитие экономики в условиях внешних шоков // Финансы: теория и практика. 2018. Т. 22. № 1. С. 6–21. DOI: [10.26794/2587-5671-2018-22-1-6-21](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2018-22-1-6-21).
- Matthes J., Kolev G., Smart Fiscal Consolidation: A Strategy for Achieving Sustainable Public Finances and Growth // European View. 2013. Vol. 12. № 2. P. 321–323. DOI: [10.1007/s12290-013-0269-z](https://doi.org/10.1007/s12290-013-0269-z).
- Ahmad I., Khan N.A. Budget Consolidation and Social Sector Spending: Does Fiscal Contraction Endanger Growth of Human Capital in India? // South Asian Survey. 2022. Vol. 29. № 2. P. 139–154. DOI: [10.1177/09715231221083957](https://doi.org/10.1177/09715231221083957).
- Lahiani A., Mtibaa A., Gabsi F. Fiscal Consolidation, Social Sector Expenditures and Twin Deficit Hypothesis: Evidence from Emerging and Middle-Income Countries // Comparative Economic Studies. 2022. Vol. 64. P. 710–747. DOI: [10.1057/s41294-022-00183-6](https://doi.org/10.1057/s41294-022-00183-6).

18. Колосницына М.Г., Ермолина Ю.Е. Государственные расходы на образование и экономический рост: межстрановой анализ // Вопросы статистики. 2021. Т. 28. № 3. С. 70–85. DOI: [10.34023/2313-6383-2021-28-3-70-85](https://doi.org/10.34023/2313-6383-2021-28-3-70-85).
19. Демидова О.А., Каяшева Е.В., Демьяненко А.В. Государственные расходы на здравоохранение и экономический рост в России: региональный аспект // Пространственная экономика. 2021. Т. 17. № 1. С. 97–122. DOI: [10.14530/se.2021.1.097-122](https://doi.org/10.14530/se.2021.1.097-122).
20. Davoodi H.R., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam W.R., Medas P. Fiscal Rules and Fiscal Councils. Recent trends and Performance during the COVID-19 Pandemic // International Monetary Fund. 2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>.
21. Балынин И.В. О достижении целей Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы // Финансы. 2022. № 11. С. 51–58. EDN: [YLPBHY](https://elibrary.ru/ylyphby).
- for Public Policy. USA, Academic Press Publ., 2018, pp. 85–108.
9. Kumar M.S., Leigh D., Plekhanov A. Fiscal adjustments: determinants and macroeconomic consequences. *IMF Working Papers*, vol. 2007, no. 178, pp. 1–38. DOI: [10.5089/9781451867428.001](https://doi.org/10.5089/9781451867428.001).
10. Cojocariu L., Oprea F. Fiscal Consolidation and Economic Crisis – Ten Years After. *“Ovidius” University Annals, Economic Sciences Series*, 2020, vol. XX, no. 1, pp. 866–882.
11. Shvandar K.V., Anisimova A.A. Fiscal consolidation: global practices. *Finansovaya politika: problemy i resheniya*, 2016, no. 27, pp. 51–62. EDN: [WGCETL](https://elibrary.ru/wgcetl).
12. Buyse T. Fiscal consolidation and inequality: a descriptive analysis. *Fiscal policy after the crisis*, 2016, vol. 035, pp. 105–118.
13. Efimova L.A. The human development index in Russia: analysis and prospects. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*, 2015, no. 22, pp. 53–62. EDN: [TWILOP](https://elibrary.ru/twilop).
14. Bukina I.S. The policy of financial consolidation and economic development in the face of external shocks. *Finansy: teoriya i praktika*, 2018, vol. 22, no. 1, pp. 6–21. DOI: [10.26794/2587-5671-2018-22-1-6-21](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2018-22-1-6-21).
15. Matthes J., Kolev G., Smart Fiscal Consolidation: A Strategy for Achieving Sustainable Public Finances and Growth. *European View*, 2013, vol. 12, no. 2, pp. 321–323. DOI: [10.1007/s12290-013-0269-z](https://doi.org/10.1007/s12290-013-0269-z).
16. Ahmad I., Khan N.A. Budget Consolidation and Social Sector Spending: Does Fiscal Contraction Endanger Growth of Human Capital in India? *South Asian Survey*, 2022, vol. 29, no. 2, pp. 139–154. DOI: [10.1177/09715231221083957](https://doi.org/10.1177/09715231221083957).
17. Lahiani A., Mtibaa A., Gabsi F. Fiscal Consolidation, Social Sector Expenditures and Twin Deficit Hypothesis: Evidence from Emerging and Middle-Income Countries. *Comparative Economic Studies*, 2022, vol. 64, pp. 710–747. DOI: [10.1057/s41294-022-00183-6](https://doi.org/10.1057/s41294-022-00183-6).
18. Kolosnitsyna M.G., Ermolina Yu.E. Public spending on education and economic growth: cross-country analysis. *Voprosy statistiki*, 2021, vol. 28, no. 3, pp. 70–85. DOI: [10.34023/2313-6383-2021-28-3-70-85](https://doi.org/10.34023/2313-6383-2021-28-3-70-85).
19. Demidova O.A., Kayasheva E.V., Demyanenko A.V. Government spending on healthcare and economic growth in Russia: a regional aspect. *Prostranstvennaya ekonomika*, 2021, vol. 17, no. 1, pp. 97–122. DOI: [10.14530/se.2021.1.097-122](https://doi.org/10.14530/se.2021.1.097-122).
20. Davoodi H.R., Elger P., Fotiou A., Garcia-Macia D., Han X., Lagerborg A., Lam W.R., Medas P. Fiscal Rules and Fiscal Councils. Recent trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. *International Monetary Fund*. 2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>.
21. Balynin I.V. On achieving the goals of the Strategy for the long-term development of the pension system. *Finansy*, 2022, no. 11, pp. 51–58. EDN: [YLPBHY](https://elibrary.ru/ylyphby).

REFERENCES

1. Aizenman J., Jinjark Y., Nguyen H.T.K., Park D. Fiscal Space and Increasing Fiscal Resilience. *ADB Economics Working Paper Series*. Philippines, Asian Development Bank Publ., 2019, no. 52, pp. 1–42. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/502236/ewp-582-fiscal-space-fiscal-resilience.pdf>.
2. Ferreira V. Lost in consolidation? Declining public investment, multiplier effects and alternatives to the path of fiscal consolidation in Portugal. *Journal of Post Keynesian Economics*, 2022, vol. 45, no. 3, pp. 359–385. URL: [10.1080/01603477.2022.2077764](https://doi.org/10.1080/01603477.2022.2077764).
3. Giavazzi F., Pagano M. Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of two Small European Countries. *NBER Macroeconomics Annual*, 1990, vol. 5, pp. 75–122. DOI: [10.2307/3585133](https://doi.org/10.2307/3585133).
4. Antelo M., Peon D. Fiscal consolidation and the sustainability of public debt in the GIPSI countries. *Cuadernos de Economia*, 2014, vol. 37, no. 103, pp. 52–71. DOI: [10.1016/j.cesjef.2013.10.002](https://doi.org/10.1016/j.cesjef.2013.10.002).
5. Cogan J.F., Taylor J.B., Wieland V., Wolters M.H. Fiscal consolidation strategy. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2013, vol. 37, no. 2, pp. 404–421. DOI: [10.1016/j.jedc.2012.10.004](https://doi.org/10.1016/j.jedc.2012.10.004).
6. Eyraud L., Debrun X., Hodge A., Lledó V., Pattillo C. *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability: Staff Discussion Notes*. USA, International Monetary Fund Publ., 2018. 39 p.
7. Fatás A., Summers L.H. The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 2018, vol. 112, pp. 238–250. DOI: [10.1016/j.jinteco.2017.11.007](https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2017.11.007).
8. Yanushevsky R., Yanushevsky C. Chapter Three - How Dangerous Is National Debt. *Applied Macroeconomics*

Smart budget consolidation

© 2023

Svetlana E. Demidova, PhD (Economics),

Associate Professor, assistant professor of the Department of Public Finance of Financial Faculty
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow (Russia)

E-mail: demidovapsk@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2169-4190>

Abstract: Budget consolidation aims at the correction of budget imbalances and the reduction of national debt. There are approaches to defining budget consolidation through the primary budget deficit reduction and through the improvement of the ratio of the adjusted primary balance to potential gross domestic product. As a rule, the focus of budget consolidation measures is associated with the budget expenditure austerity or revenue growth promotion. The study of the International Monetary Fund and the budget consolidation programs of selected OECD countries identified tools and activities that can be classified as hard, aggressive, soft, and smart budget consolidation. The paper provides an overview of budget consolidation tools and their impact on macroeconomic indicators. The empirical analysis completes the study in relation to the national debt sustainability for the domestic economy and the economy of foreign countries. The author analyzes the dynamics of national debt parameters for individual countries, as well as for groups of countries depending on the economic development level, and concludes on the necessity of implementing budget consolidation measures in the post-crisis period. The approaches to budget consolidation are typologized. The key smart tools for smart budget consolidation are the technologies of budget account liquidity management, the technologies of tax administration, electronic public procurement, the “social treasury” mechanism, and pooling of subsidies. Institutional smart tools include rapid budget expenditure reviews, tax expenditure optimization, and the enhancement of the role of budget councils. Smart budget consolidation tools do not depend on the crisis and recovery periods, but are aimed at the permanent efficiency improvement both of expenditures and revenues of the budgets of the budgetary system. Using flexible tools, it is possible to mitigate the negative effects of budget consolidation, including lag. The advantages of smart budget consolidation are proved through the socio-economic effects, which are provided by the education and healthcare expenditures. Correlation-regression analysis showed a direct strong interrelation between these expenditures and the income index of the population. The author proposes to increase the level of efficiency of budget expenditures and budget revenues through the application of a dynamic set of budget consolidation tools related to the use of management and digital technologies.

Keywords: budget consolidation; smart consolidation; smart budget consolidation; national debt; budget deficit; budget expenditure; budget revenue.

For citation: Demidova S.E. Smart budget consolidation. *Vektor nauki Tolyattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie*, 2023, no. 2, pp. 24–33. DOI: 10.18323/2221-5689-2023-2-24-33.