

РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКИЯ БЮДЖЕТ ЗА 120 ГОДИНИ В 10 ГРАФИКИ

Любомира Димитрова¹, Национален статистически институт

Резюме

Статията сравнява три избрани държавни бюджета на България (1897 г., 1992 г. и 2021 г.) по няколко ключови параметъра, обхващайки период от над 120 години. най-характерната промяна през годините се изразява с навлизането на държавата в ежедневието на гражданите и разпределянето на средства за почти всеки аспект от ежедневието им. Пера от приходната и разходната част се появяват и изчезват, а приоритетите на обществото и управляващите се променят. Сигурността на населението остава най-обемния разход, но разбирането за сигурност, търпи сериозни промени.

Ключови думи: бюджет, разходи, публични финанси, България.

DEVELOPMENT OF THE BULGARIAN BUDGET FOR 120 YEARS IN 10 CHARTS

Lyubomira Dimitrova², National Statistical Institute

Abstract

The article compares three particular state budgets of Bulgaria (in 1897, 1992 and 2021) on several key parameters, covering a period of over 120 years. The most characteristic change over the years is the entry of the state into the daily lives of citizens and the allocation of funds for almost every aspect of their lives. Parts from the income and expenditure side appear and disappear, and the priorities of the society and the governors change. The security of the population remains the largest expenditure, but the understanding of security is undergoing serious changes.

Key words: budget, expenditures, public finance, Bulgaria

¹ Любомира Димитрова е доктор по политически науки към катедра „Публична администрация“ на Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Завършва бакалавърската си степен в същата катедра и има магистърска степен от направление „Демокрация и управление“ в университета Тарту, Естония. Работи като експерт в Националния статистически институт, отдел „Краткосрочна бизнес статистика и статистика на транспорта“. Интересите ѝ са свързани с управление на общите ресурси и машинното самоучение в сферата на текстовия анализ

² Lyubomira Dimitrova is a Doctor of Political Science from the Department of Public Administration at Sofia University "St. Kliment Ohridski ". She holds a bachelor's degree from the same department and a master's degree in Democracy and Governance from the University of Tartu, Estonia. She works as an expert at the National Statistical Institute, Department of Short-Term Business Statistics and Transport Statistics. Her interests are related to the management of common pool resources and machine learning in the field of text analysis.

Приемането на държавните бюджети и техните актуализации в последните няколко години повдигнаха въпроса за принципите зад неговото формиране. Както посочват някои икономисти (напр. Wildavsky, 1986), бюджетът следва да е отражение на нуждите на населението и постигане на компромис между отделните предпочитания. Сравняването на бюджетите на България във времето би било от полза за отразяване на промените в тези предпочитания и би дало по-ясна представа за нуждите на населението в различни моменти от историята на страната. Избрани са три бюджета - 1897 година³; 1992 година⁴; 2021 година⁵. 1992 година служи като междинна оценка и е първият завършен бюджет на демократична България (бюджетът за 1990 година е приет през март, преди първите демократични парламентарни избори, а бюджетът за 1991 година търпи четири промени, което го прави трудно проследим). Добавянето на бюджет от периода 1945-1989 г. би спомогнало допълнително за прегледа на развитие на фискалната политика, но за съжаление подобна информация е по-труднодостъпна. Инфлацията за последните 120 години е основната пречка пред съпоставянето на номиналните стойности на приходите и разходите в трите бюджета. По тази причина вместо това показателите са представени като дял от общата приходна/разходна част, за да се избегнат проблеми с дефлирането на стойностите и за да се постави акцент върху приоритетите на съставилото ги правителство.

ОБЩО ИКОНОМИЧЕСКО СЪСТОЯНИЕ

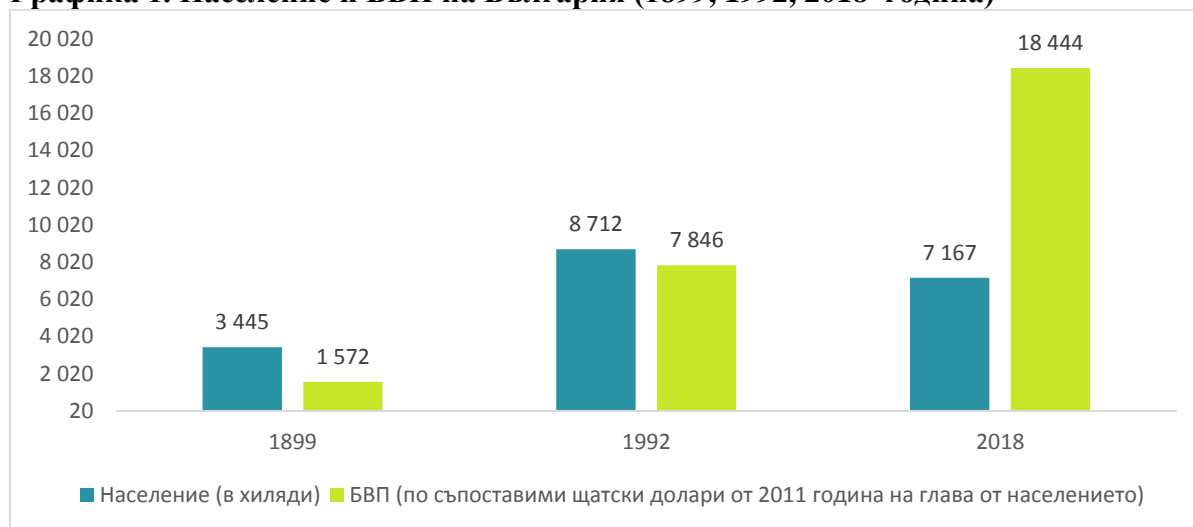
Най-близката година до първия бюджет, който разглеждаме, за която имаме информация е 1899-та, благодарение на проекта Мадисън⁶ и труда на Мартин Иванов „Брутният вътрешен продукт на България 1870-1945“ (Иванов [Ivanov] 2012). За да се гарантира съпоставимост на информацията, Графика 1 предоставя сравнение между 1899, 1992 и 2018 година (последната, за която е предоставена съпоставима информация). Представените стойности на БВП на Графика 1 са дефлирани с помощта на индексите на потребителски цени, оценени от Мартин Иванов в горесцитираната книга.

³ <https://sudigital.org/lib/record/20078/files/SUDGTL-BOOK-2014-284.pdf>

⁴ <https://dv.parliament.bg/DVWeb/broeveList.faces>

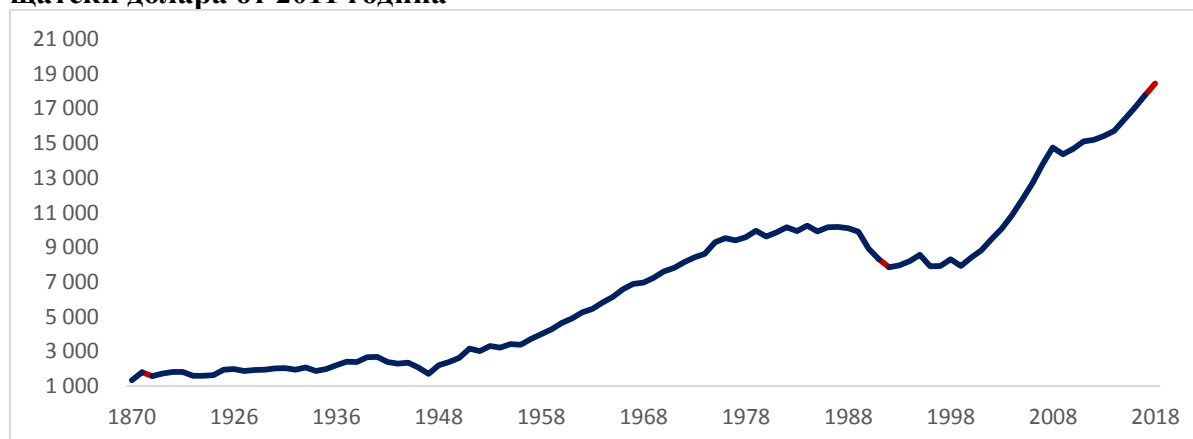
⁵ <https://dv.parliament.bg/DVWeb/broeveList.faces>

⁶ <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020?lang=en>

Графика 1. Население и БВП на България (1899, 1992, 2018 година)

Източник: The Madison project, собствени изчисления

За 119 години населението на България е нараснало със 108%, а брутния вътрешен продукт – с 1073% по съпоставими цени. Развитието на стопанския живот, а и промяната на политическото управление също би следвало да отразяват тези тенденции и в следващите няколко точки се представят разликите в бюджетите.

Графика 2. БВП на България на глава от населението (1870-2018), по съпоставими щатски долара от 2011 година

Източник: The Madison project

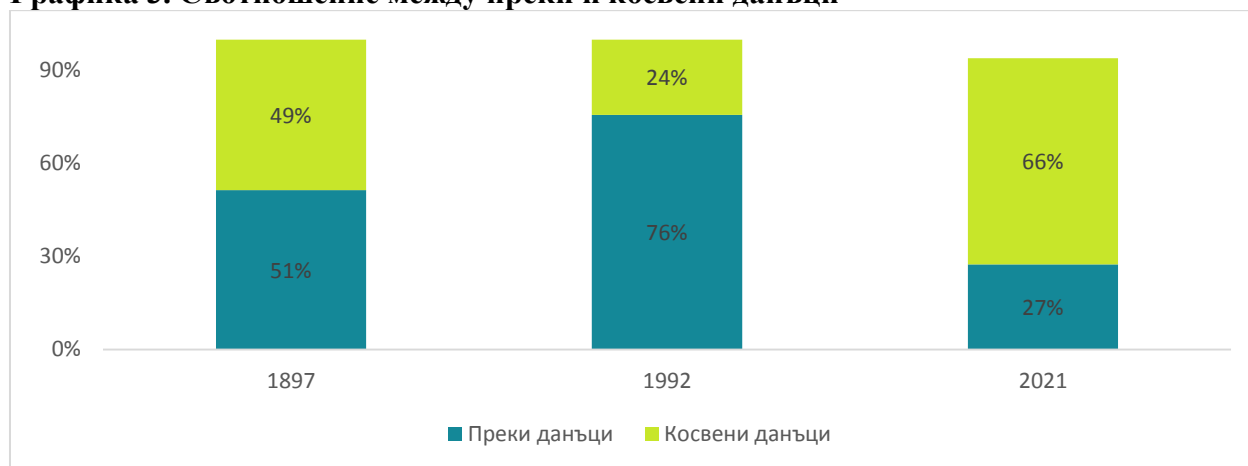
От 1998 година насам БВП нараства експоненциално почти без прекъсване (с изключение на малко забавяне покрай финансовата криза от 2009 година). Ако трите години, чийто бюджет наблюдавам, бъдат разгледани в динамика се забелязва следното – докато 1899 година е сред години на малък но продължителен ръст (в сравнение с ръста от началото на XXI век), 1992 година попада в период на 10 годишен спад, а 2018 година е отчетен най-високият БВП на глава от населението в историята на държавата за наблюдавания период.

ПРИХОДНА ЧАСТ

Как горепосоченото се отразява на приходната част на бюджета?

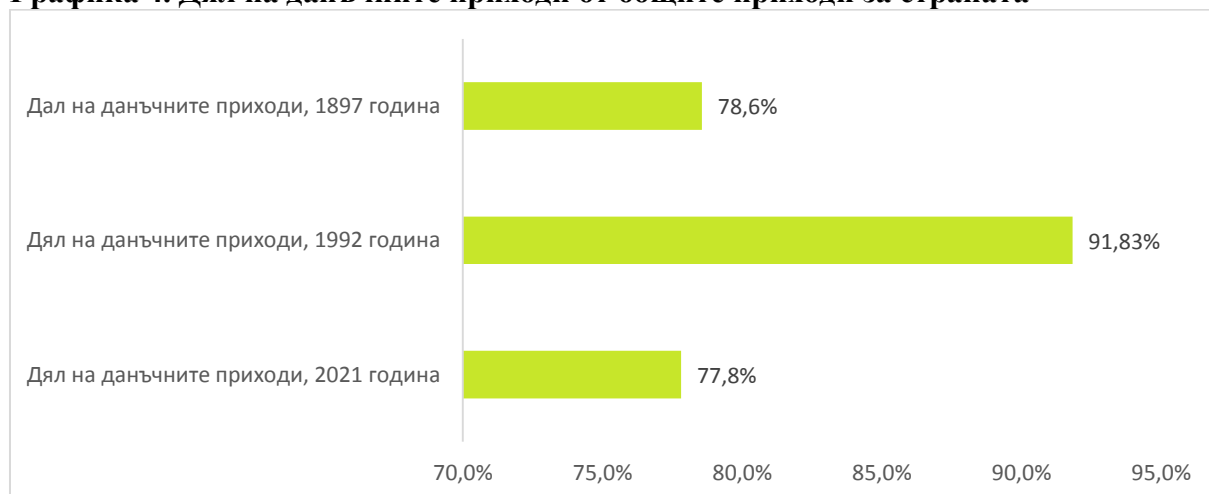
В периода на най-драматичен спад – 1992 година данъчните приходи представляват най-големия дял от нея. Причината са не толкова големият размер на преките постъпления, колкото минималните неданъчни приходи – 3604 милиона лева, или 8% от всички приходи. Половината от постъпленията са от данък печалба, а към този момент данък върху добавената стойност не съществува (косвените данъци се ограничават до акцизи и мита).

Графика 3. Съотношение между преки и косвени данъци



Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

През 1897 г. картината е доста по-различна като малко над половината от преките данъци отговарят за общите приходи от данъци. Най-големи са постъпленията от поземления данък (28% от всички данъчни приходи), следван от събраните мита от вносни стоки (17%). В бюджета има значително разнообразие от приходи, голяма част от които са такси и глоби. Такива са приходите от преводи на разни документи и други в МнВР и глоби, наложени на чиновниците от всички ведомства. Съществува и раздел „случайни приходи“, където са описани постъпления като връщане на аванси, дадени на полицейски стражари за коне, помощи от частни лица за поддържане на училища и откупване на мюсюлмани от военна повинност.

Графика 4. Дял на данъчните приходи от общите приходи за страната

Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

На фона на 1897 и 1992 г., не е изненада, че приходната част на бюджет 2021 година е най-голяма. Най-много приходи се генерират от данък добавена стойност (23%) и съответно забелязваме, че за разлика от другите два бюджета, тук косвените данъци имат по-голяма тежест. Тази тенденция има няколко причини. На първо място събираемостта на преките данъци е по-ниска, косвените данъци обхващат по-голяма група потребители, отвъд гражданите на съответната държава и като цяло са по-прозрачни в своята структура. Аргументи като повишаване на производителността и заетостта в следствие на прехода към косвени данъци остават по-несигурни в литературата като няма еднозначен отговор по въпроса (Martinez-Vazquez, Vulovic, Liu, 2011).

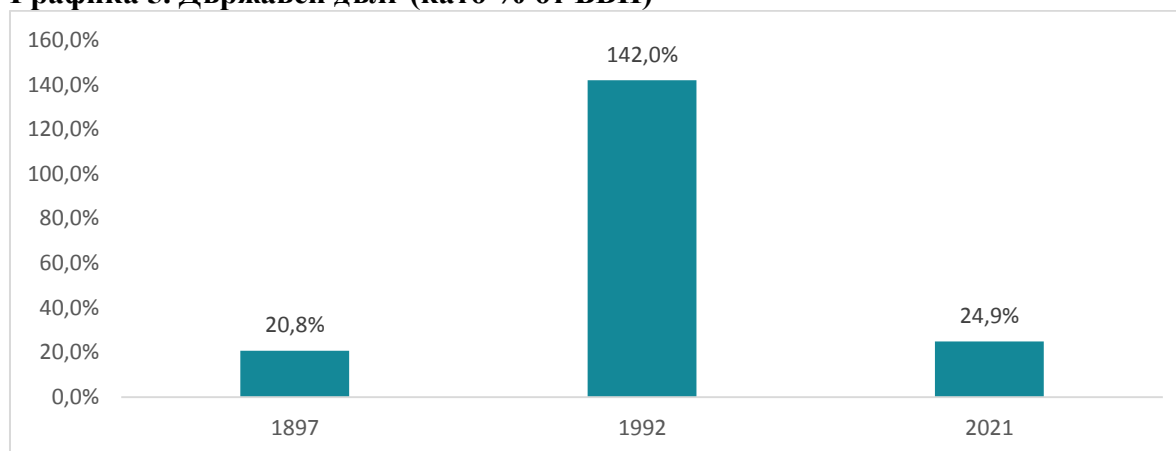
Нарастването на постъпленията в държавата неминуемо води до промяна в тяхната структура. Забелязва се отдръпване на преките данъци и съответно на данъчните приходи. В разходната част следва да се проследи и промяната в приоритетите на правителствата.

РАЗХОДНА ЧАСТ

Както се забелязва от Графика 5, сред сравняваните години 1992 г. се характеризира с най-големия държавен дълг. Но ще започна хронологично – с 1897 година. Първият дълг на Княжество България е изтеглен през 1888 година, т. нар. Лондонски дълг в размер на 46.8 млн златни лева (Иванов, Тодорова, Вачков [Ivanov, Todorova, Vachkov] 2007), насочен към изграждането на българската железница. Следващия е изтеглен от 1889 г. и отново финансира железницата (30 млн златни лева), следва 1892 година – отново инфраструктура (125 златни лева) или общо 201,8 златни лева. Успоредно с това българската държава изплаща и окупационен дълг към Руската империя в размер на 28 млн златни лева, за да компенсира руската хазна за издръжката на окупационните войски и администрацията от периода на Временното руско управление. Последния

дълг, който изплаща държавата е към Високата порта като васална към този момент държава – по 3,2 млн златни лева годишно.

Графика 5. Държавен дълг (като % от БВП)



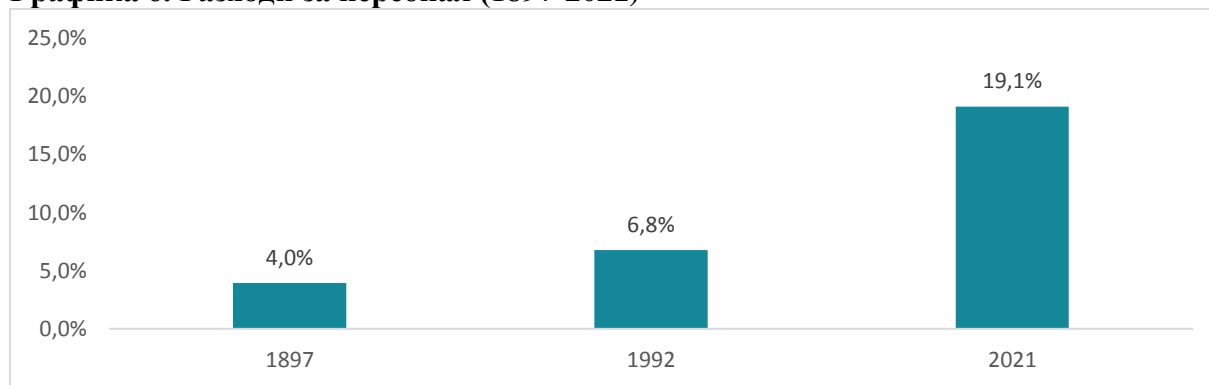
Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

За разлика от 1897 година, през 1992 година проследяването на държавния дълг е доста по-сложно и не може да се направи разбивка по пера [Ivanov, Todorova, Vachkov] 2007, поради липсата на информация. Обявеният през 1990 година фалит на държавата е третият за периода от 1945 година насам (1960 година, следван от 1977 г.). Въпреки че структурирани данни за динамиката на държавния дълг преди 1989 година липсват, по оценка на БНБ може да се приеме, че е нараснал със 119% за периода 1980-1989 година и достига 10 657 млн. щатски долара през 1989 година. Към момента все още действа мораториумът от 1990 година, с който едностранно се прекратява обслужването по дълга (което обаче води до неговото увеличаване).

Към 2021 година съотношението дълг към БВП е отново нормализирано като към декември 2021 година той достига до 24,9% според Бюлетина на МФ⁷ „Дълг и Гаранции на подсектор централно управление“. Само външният дълг е в размер на 16,5% от БВП като по-голямата част от него представлява облигации към международни капиталови пазари. Държавните заеми са насочени предимно към Европейския съюз.

Опростените финансови процедури от 1897 г. спрямо 1992 и 2021 година водят и до най-ясните и проследими държавни дългове. Ясен е не само кредиторът, но и тяхната функция. Този въпрос е най-сложен през 1992 г. именно поради неясното предназначение на заемите, изтеглени преди 1989 година.

⁷ <https://www.minfin.bg/bg/statistics/20>

Графика 6. Разходи за персонал (1897-2021)

Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

Графика 6 представя дела на разходите за персонал от общите бюджетни разходи. С нарастването на ангажиментите на държавата към населението (във вид на предоставяни от нея политики и услуги – образование, здравеопазване, социални дейности и т.н.) се увеличава и броят на работещите на бюджетна издръжка. Прави впечатление, че това нарастване не е равномерно – докато за малко под 100 години (1897-1992 г.) се наблюдава покачване с 2,8 процентни пункта, то за следващите 29 години делът на разходите за персонал нараства с 12,3 процентни пункта.

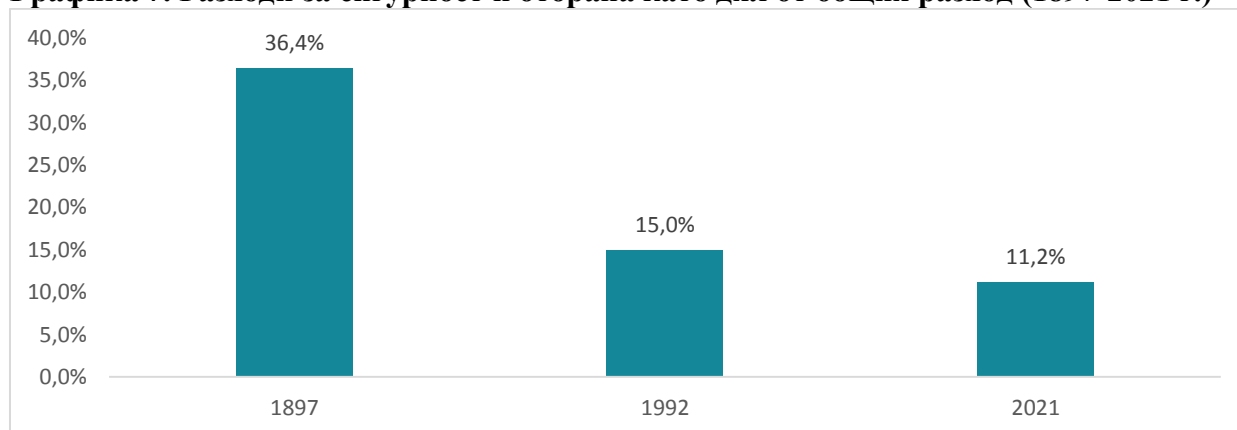
РАЗХОДИ ПО ФУНКЦИИ

За сравняване на разходите по функции е използвана Класификация на разходите по функции, групи и дейности (КОФОГ). Тъй като през 1897 година тя все още не се прилага, данните представляват оценка на база на описаните разходи. Представени са само тези сектори, при които се наблюдава най-драматична разлика в трите бюджета. Логиката за включване на сектор „Образование“ е обратната – за 120 години делът на разходите за образование остава относително константен. Това е не по-малко изненадващо, предвид, че всички останали функции търпят промени в своето финансиране през наблюдавания период. В случая освен образование ще бъдат включени функциите отбрана и сигурност, социално осигуряване, подпомагане и грижи и здравеопазване.

ФУНКЦИЯ ОТБРАНА И СИГУРНОСТ

Разходите за отбрана са единствените, чийто дял намалява през последните 120 години, с 25,2 процентни пункта през 2021 г., спрямо 1897 година. Наблюдават се и структурни промени – от 49% дял на разходи за личен състав през 1897 година, до 64.7% през 2021 година⁸. За сметка на това се наблюдава свиване на текущите разходи – от 48% през 1897 г. до 16,7% през 2021 година.

⁸ https://www.mod.bg/doc/budj_planove_prognozi_otcheti/20220520_Rezume_otchet.pdf

Графика 7. Разходи за сигурност и отбрана като дял от общия разход (1897-2021 г.)

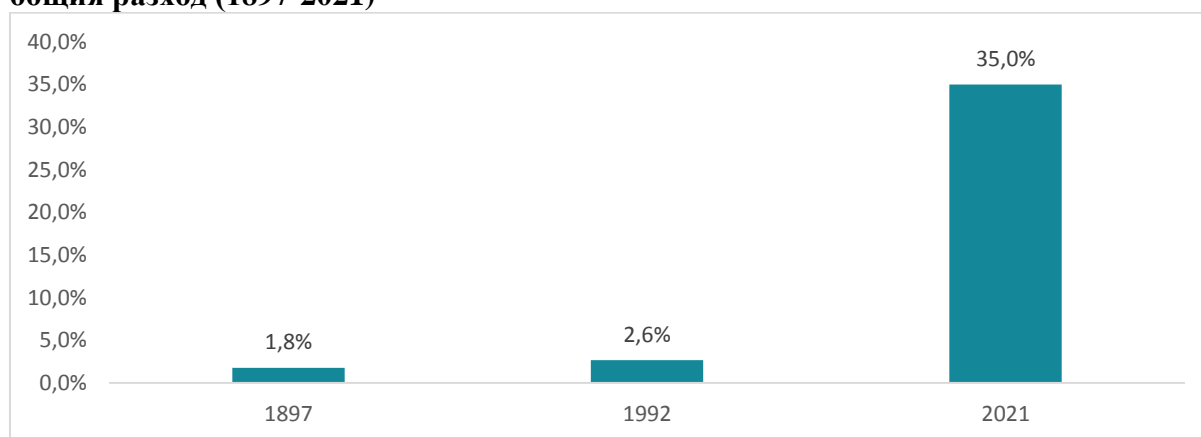
Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

В Бюджет 1992 г година разходите за текуща издръжка са представени заедно с разходите с разходите за личен състав и заемат 99% от всички разходи. Въпреки липсата на капиталови разходи, все пак общия разход за отбрана е с 3,8 процентни пункта по-висок в сравнение с 2021 година.

ФУНКЦИЯ СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ

Графика 8 до най-ясно илюстрира изменението на ролята на държавата през последните 120 години. Делът отделен за социално осигуряване, подпомагане и грижи за 2021 година е приблизително същия като този за отбрана през 1897 година. Промяната може да се интерпретира като промяна в предпочитанията на гражданите, които са по-склонни да отделят средства от бюджета за социални нужди, отколкото да пазят сигурността на границата, а също и следствие от навлизането на идеята за социалната държава, която следва да упражнява контрол и да предоставя все по-голям набор от услуги.

В по-общ смисъл и в двата случая става въпрос за сигурността на гражданите, но ако през 1897 г. се разбира предимно защита от външни нападения, то 120 години по-късно тя е по-скоро обвързана със здравеопазване и благосъстояние. В Княжество България обезщетенията при съкращаване на позиции и пенсиониране са насочени единствено към държавните служители. През 1992 г. картината не е много по-различна – 84% от разходите за социално подпомагане са насочени към перо „Пенсии за военнорслужещи, участници в Отечествена война и други“.

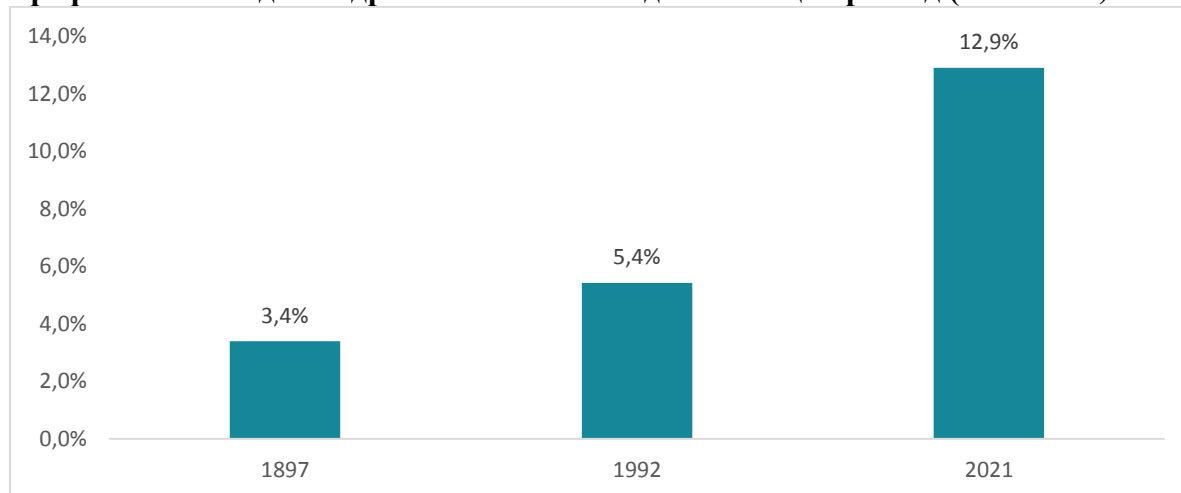
Графика 8. Разходи за социално осигуряване, подпомагане и грижи като дял от общия разход (1897-2021)

Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

В същото време през 2021 г. значителна част от разходите са насочени към пенсионери, уязвими групи и безработни. Съществуват множество програми за социална грижа, заетост и патронаж. През 1897 г. са предвидени 3000 лева за “Помощи на престарели учители и за нещастни учителски семейства, както и за разноски по погребението на служещи по просвещението лица”, което е част от бюджета на Министерство на просвещението и отговаря за 1,5% от общия разход за образование. Външно министерство, което към онзи момент отговаря предимно за вероизповеданията (интересно е в случая отношението към религиозната общност като към всички останали „външни дела“) също отделя 2% от бюджета си „За помощи за бедни, отпущани от агентствата“. Намирането на заетост е извън компетенциите на държавата, какъвто е случая и с Бюджет 1992.

ФУНКЦИЯ ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

В сравнение с разходите за социална грижа, тези за здравеопазване изглеждат по-балансиранни. През 1897 година здравеопазването е предимно под шапката на Министерство на вътрешните работи. Към този момент издръжката на лечебни заведения и институти, занимаващи се с наука в областта на здравеопазването (към този момент функционират Биологичен институт и Оспенний институт, занимаващ се с производството на ваксини) отговарят за половината от дейностите на МВР, а останалата е насочена към обществения ред.

Графика 9. Разходи за здравеопазване като дял от общия разход (1897-2021)

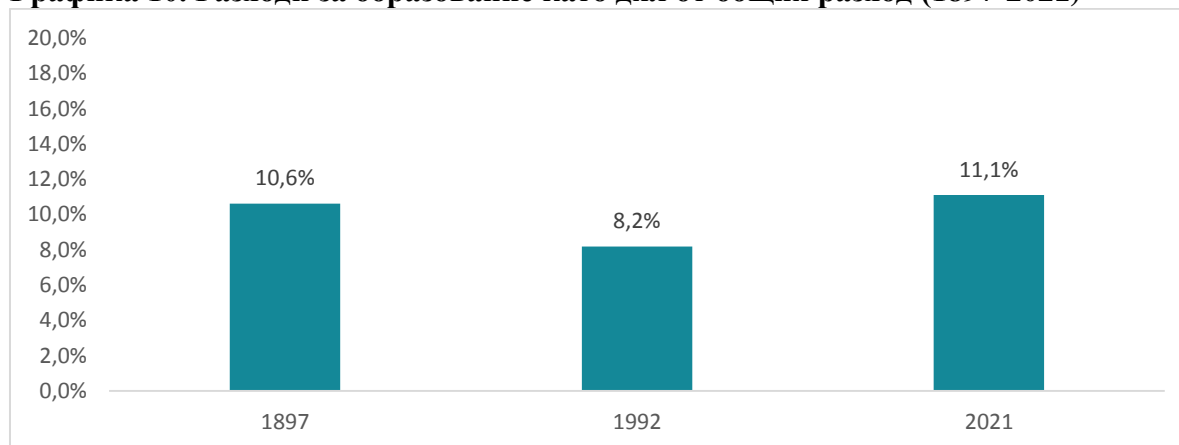
Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

Една част от разходите за здравеопазване през 2021 година са насочени към борбата с COVID-19, но наред с това се заделят средства за субсидии за болнични заведения и други звена като лекарствена политика и асистирана репродукция. През 1992 година най-голямо перо е отделено за заплати, следвано от разходи за медикаменти и канцеларски и стопански разходи (последните са в размер на 255,6 млн лева или 9% от всички разходи).

ФУНКЦИЯ ОБРАЗОВАНИЕ

На фона на предходните три направления, разходите за образование изглеждат най-балансиран за наблюдавания период. Това е и единственият случай, в който делът на разходите през 1992 година е средния от трите като в този случай най-малко средства са били заделени в Бюджет 1992.

Въпреки относително еднакъв дял за образование трябва да се отбележи, че към 1897 г. функционира един държавен университет, 12 гимназии и 10 трикласни училища, изброени поименно в бюджета. Въпреки, че не са отговорност на Министерство на просвещението, тук са поместени и военното и духовното училище. За сравнение, за учебната 2020/2021 само броят на общообразователните училища е 1948. Или иначе казано – по-големият брой училища и ученици и разширяването на учебната програма не води до покачване на дела на разходите за образование, най-вече в следствие на големите разлики в номиналните приходи на държавата и степента на преразпределение през бюджета.

Графика 10. Разходи за образование като дял от общия разход (1897-2021)

Източник: Собствени изчисления на автора, закони за бюджета на 1897, 1992 и 2021 г.

В същото време голяма част от разходите за образование през 1992 година са за заплати и стипендии (към този момент бюджетите на училищата не минават през общините) (32%), а разходите за издръжка на учебните заведения покриват 31%. Бюджетът на Софийския университет „Свети Климент Охридски“ като дял от общите разходи за образование също остава сравнително непроменен. За 1897 г. бюджета възлиза на 1,6% от общите разходи за образование, през 2021 година – 1,5%, единствено 1992 година се отличава с 6% от разходите за образование, насочени към СУ. Причината за това е най-вече липсата на разходи различни от тези за възнаграждения и субсидии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Различията в политическата, а и икономическа обстановка прави бюджетите за 1897, 1992 и 2021 година изключително различни и трудно съпоставими. Пера от приходната и разходната част се появяват и изчезват, а приоритетите на обществото и управляващите се променят. Сигурността на населението остава най-обемния разход, но разбирането за сигурност, търпи сериозни промени. От отбрана и защита на външната граница сигурността се преразглежда като социална и здравна защита. Така 36% дял на разходите за сигурност и отбрана през 1897 година се прехвърлят като 35% разход за социално осигуряване, подпомагане и грижи през 2021 година. Забелязва се нарастване на дела на разпределените средства и към икономика, култура, транспорт, жилищно строителство. В този смисъл най-характерната промяна за 120 години се изразява с навлизането на държавата в ежедневието на гражданите и разпределянето на средства за почти всеки аспект от ежедневието им.

Разширяването на функциите на държавата води до усложняване на самия документ. В Бюджета от 1897 година всички приходи и разходи са описани в особени детайли. Фигурират приходи от билети на лов и риболов, приходи от телефонни билети за частни лица. От страна на разходите се наблюдават заплати на литографи по отделните министерства, разходи за писалки по ведомства и „За възнаграждение на лица, които открият скрити овци и кози от облагане с беглик и махлюски имоти през миналата и

настоящата година“. Подобен тип разпределение прави бюджета по-ясен и лесно проследим. За това и не съществуваха проблеми пред кодирането на разходите по Класификацията на разходите по функции, групи и дейности (КОФОГ). От друга страна, през 1992 година, а и през 2021 година това става доста по-трудно и дори невъзможно поради по-абстрактния характер на формулираните приходи и разходи.

БИБЛИОГРАФИЯ

Иванов, М. (2012) Брутният вътрешен продукт на България 1870–1945 г., София: Сиела [Ivanov, M. (2012) Brutniyat vatreshen produkt na Bulgaria 1870–1945 g., Sofia: Ciela].

Иванов, М., Годорова, Ц., Вачков, Д. (2007) История на външния държавен дълг на България 1878-1990 г. София: БНБ [Ivanov, M., Todorova, Ts., Vachkov, D. (2007) Istoria na vanshnia darzhaven dalg na Bulgaria 1878-1990 g. Sofia: BNB].

Martinez-Vazquez, J., Vulovic, V., Liu, Y. (2011) Direct versus indirect taxation: trends, theory, and economic significance in Albi, E., Martinez-Vazquez, J. (eds.) The Elgar Guide to Tax Systems, 37-92, Edward Elgar Publishing.

Wildavsky, A. (1986) Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process, Transaction Publishers; 2nd edition, January 30, 1986.

https://www.mod.bg/bg/doc/budj_planove_prognozi_otcheti/20220520_Rezume_otchet.pdf

<https://www.minfin.bg/bg/statistics/20>

<https://sudigital.org/lib/record/20078/files/SUDGTL-BOOK-2014-284.pdf>

<https://dv.parliament.bg/DVWeb/broeveList.faces>

<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020?lang=en>