

中东欧国家周报

【保加利亚经济周报】

保政府通过 2020 年国家预算法案及

2020—2022 年中期预算

Evgeniy Kandilarov

(2019 年 11 月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



【保加利亚】保政府通过 2020 年国家预算法案及 2020—2022 年 中期预算

10 月 31 日，保加利亚政府通过了 3 个有关明年预算的法案，即：保加利亚共和国 2020 年国家预算法案、2020 年公共社会保险预算法案和 2020 年国家健康保险基金预算法案。政府还通过了最新的 2020—2022 年中期预算，为国家预算法案提供了依据。部长会议批准这些文件的当天，是向国民议会提交国家预算法案的法定最后期限。

与近年来的趋势一致，2020 年国家预算法案计划增加社会政策、教育和医疗保健的支出；但与其他几年不同的是，预算法案的目标是零赤字。财政部过去几年对预算赤字的预测都较为保守，因而由于收入高于预期，出现了少量盈余。

最新的中期预算提出了政府的中期经济展望和优先发展事项，以及明年预算框架的关键参数。该法案保留了最新的 2019—2021 年中期预算中引入的新要求，以便在制定支出政策时可以预测更多信息，尤其是衡量执行水平的关键因素。

预算中的收支政策与 2020—2022 年中期预算中所规定的一致。新政策基于宏观经济发展状况而提出，但还需要确保重点部门的资金和实施横向政策（horizontal measures）的财政可能性，而这些横向政策将影响预算。

2020—2022 年的收支占 GDP 的百分比将从 36.9% 下降到 35.0%，而这些指标的实际价值却有所增加，预计将从 2020 年的 468.27 亿列弗（234.13 亿欧元）升至 2022 年的 501.43 亿列弗（250.715 亿欧元）。

税收政策的主要目标是增加税收、管理灰色经济、减轻企业和公民的行政负担及成本。税收政策的重点与欧盟理事会向保加利亚提出的改善税收的建议相符合。中期预算计划维持较低的企业和个人所得税税率，因而有助于推动经济增长，并对劳动力供求产生积极影响。

根据中期预算中制定的部门和横向政策发展的重点，2020 年预算的优先事项包括以下方面：教育、医疗保健、国防、养老金政策和收入政策。

教育：2020—2022 年，将继续实施旨在加强教师专业吸引力和激励现有教师的措施。青年人和受过高等教育的人进入教育系统，必然会提高学生获得知识和技能的质量。优先措施之一是，鼓励成绩优秀的中学毕业生接受教育学培训并开始在教育系统中工作。实施这些措施将有助于克服预期的教育学专家短缺。教育部门将继续实施旨在提高教师社会地位的措施。为此，将每年额外拨款 3.6 亿列弗（1.8 亿欧元），以提高教师的薪酬，目标是与 2017 年相比，2021 年将教育学专家薪酬翻一番。

医疗保健：3 年内，医疗保健部门的主要发展事项是确保医疗保健系统的财政可持续性和资源可用性，以改善人民的健康状况；通过降低早逝率和

发病率、解决地区失衡问题以及确保不同医疗水平之间的功能互通，改善和稳定生活质量。利用健康领域的电子新技术建立国家医疗保健信息系统，是旨在提高医疗保健系统处理流程质量和效率的优先事项之一。

国防：2020—2022年，政府在国防领域的政策仍然是一个重点发展事项。资金将被用于维持和发展国防能力以及与集体防御有关的能力，包括用于执行国民议会通过的投资项目。相关支出在国防总支出中的相对份额高于北约20%的标准。根据国家规划，到2024年国防开支将增加到占GDP的2%。

养老金政策：自2020年7月1日，所有发放截至2019年12月31日的养老金计划将增加6.7%（百分比根据《社会保险法》第100条规定的所谓“瑞士规则”确定），从2021年7月1日至2022年7月1日，发放截至上一年12月31日的养老金也将根据“瑞士规则”。2020—2022年，养老金公式中一年缴费服务的权重仍为1.2。

收入政策：除从今年春季起已列入中期预算的提高最低工资——从2020年1月1日起提高至610列弗（305欧元），从2021年1月1日起提高至650列弗（325欧元），2022年将保持650列弗——计划外，最新的预测认为，2020年，根据就业和服务合同雇用的工作人员的工资（包括社会保险缴费基金）将提高10%，这将对公共部门雇员的薪酬产生影响。工作人员工资调整，允许根据职位和考绩情况，提高雇用人员的个人基本月工资。2020—2022年，社会保险政策规定，自由职业者的最低社会保险费将分别提高至2020年的610列弗、2021年和2022年的650列弗，以及从2020年初起，将已注册农民和烟草种植者的最低保险费从400列弗（200欧元）增加到610列弗。自2019年，主要经济活动和专业性职业的最低保险费保持不变；仅对工资低于2020年最低水平的职位进行调整，即610列弗（305欧元）。所有被保险人的最高保险费维持在3000列弗，并保留1200列弗（600欧元）的养老金上限。

中央预算中有关地方的主要预算：在保2020年国家预算法案中，该项预算金额总计42.03亿列弗（21.03亿欧元）。与保2019年国家预算法案通过的金额相比，预计增加4.568亿列弗，其中：国家法定活动的一般性补贴为4.188亿列弗；平均补贴为1300万列弗；冬季维护和除雪的资金为5百万列弗；基本建设支出的目标补贴额为2千万列弗。

2020年预算规定，要改变基本建设支出和市政道路冬季养护除雪等特定补助的分配机制。为实现各区资金与自然指标的客观匹配，不再平均分配上一年度基本建设支出和冬季养护除雪的补助金额。

国家的一个优先事项仍然是获取欧盟基金和项目下的资源，以期利用这些资源实现可持续的经济增长和提高就业率，扩大社会包容度以及提高社会、经济及领土方面的凝聚力，并建立一个具有竞争力的创新经济体。

基于上述假设，预计2020年至2022年间的净债务（net debt）将为正值，政府债务与预期GDP的比率将保持下降趋势——从2019年底的18.6%降至2022年底的17%。在实施预算政策和预测2020—2022年GDP增长率的背景下，预计政府债务总额将继续下降，GDP占比将下降至18.2%至19.8%

之间，或约为 251 亿至 261 亿列弗。预计合并债务（consolidated debt）占 GDP 的比重仍远低于马斯特里赫特标准 60% 的最大参考值，这将保证政府债务在一定的可持续范围内的稳定，以及确保保加利亚在 28 个欧盟成员国中保持负债水平较低的优势地位。

总体而言，保加利亚财政部预测在 2020—2022 年期间将实现收支平衡，并在随后的几年内保持这一趋势。公司税和自然人所得税的低税率在中期内将保持不变，这将有助于经济增长，并促进劳动力的供求。预计预算部门、教育和医疗保健部门的工资将增加。因此，无论是在税收还是在社会支付方面，政府预算法案都保留了现行的政府政策。收支实现了平衡。今年国家收入大部分来自税收，且主要是增值税。此外，收入的四分之一将通过社会支付提供。2019 年和 2020 年，基本税率将保持不变，即 20% 增值税和 10% 企业所得税。社保缴费也不会有变化：卫生费 8%，社保费 25%。

与此同时，财政部在其三年宏观经济预测中，还设定了 2021 年和 2022 年零赤字的目标。

数据显示，大部分预算将用于社会和经济活动。预计医疗保健费用将少于 5%，国防和安全方面的开支几乎与其相同。4% 将用于教育。建设和环境保护支出低于 2%。与往年一样，约有 1% 的预算交给欧盟，作为欧盟的预算。资金最少的是文化、娱乐和体育几个方面。

教育部门将连续第三年获得更多的资金，从 42 亿列弗增加到 48.1 亿，其中包括教师加薪 17%。

医疗保健预算拨款将增加约 5 亿列弗（2.5 亿欧元），达到 57.6 亿列弗，而 2020 年养老金和其他社会安全净支出将增加 9 亿列弗，达到 148.5 亿列弗。

国防开支将大幅削减，从 2019 年的 35.3 亿列弗（当时一次性付款购买了价值约 21.3 亿列弗的 8 架 F-16 战斗机）降至明年的 19.4 亿列弗。

保加利亚的平均工资预计将在 2021 年达到约 1500 列弗，那时第三届博里索夫政府的任期将结束。财政部预测，明年国家的平均工资将达到 1400 列弗（700 欧元），2022 年将达到 1600 列弗（800 欧元）。

收入是关键问题之一，因为保加利亚仍然在欧盟人口收入排行榜的底部。2018 年，保加利亚每小时平均劳动力成本是欧盟国家中最低的，相当于 5.4 欧元。根据欧洲统计局（Eurostat）的数据，丹麦的收入排名第一，每小时工资超过 45 欧元。欧盟的平均工资为每小时 27.4 欧元。保加利亚的最低工资也处于欧盟最末位，截至 2019 年 7 月相当于 286 欧元，而卢森堡超过 2000 欧元。

收入与欧洲平均收入真正趋同是保加利亚加入欧元区的关键条件。保加利亚国家银行（BNB）行长迪米特尔·拉德夫（Dimitar Radev）最近表示：“加入欧元区需要付出很大努力来实现所谓的真正融合，包括使保加利亚的收入接近欧盟平均水平。”欧洲银行业结构理事会（European Banking structure Council）主席埃尔克·科尼格（Elke König）宣布，保加利亚如果满足了标准，可以在 2020 年的第一或第二季度加入“欧洲汇率机制 II”（ERM II）。

预计保加利亚 2020 年的总体经济增长率为 3.3%，而今年的 GDP 增长率为 3.4%，低于 2018 年预算法案设想的 3.7%。

预算法案将债务上限定为 231 亿列弗，允许政府在 2020 年增加 22 亿列弗的新债务。财政部宣布，预计 2019 年底债务额为 241 亿列弗，占 GDP 的 20.4%。关于债务问题，博伊科·博里索夫（Boyko Borissov）总理说：“就低外债而言，我们目前在欧盟排名第三。在治理期间，外债在过去 3 年中下降了 31%。而在任期结束前，我们已计划将这一比例从 28% 进一步降低到 19.5%，即低于 20%。这既表明了我们对下一代的责任，也表明了我們做到了收支平衡。所有部门都将分配到更多的资金。失业率达到创纪录的 4%。实际上，无工作的人本身就不想工作。”

保加利亚国民议会于 11 月 13 日一读通过了 2020 年预算法案，126 名议员表示赞成，92 名反对。就在 1 天前，议会举行了特别会议，通过了明年的社会保障和医疗基金预算。与往年不同的是，这项预算法案几乎没有引起争议，主要是因为它没有提出有争议的新税收提案，因而反对党没有对政府进行新的攻击。

社会党是议会中最大的反对党，他们对这一法案进行了惯常的阐述，认为这项法案没有解决医疗保健系统和教育中存在的问题（两个部门将在 2020 年获得更多的资金），也没有解决贫困或“人口危机”。

社会党领袖科尔内莉娅·尼诺娃（Kornelia Ninova）连续第三年宣布，将在二读之前制定一个“替代预算”，以解决这些问题。土耳其人争取权利和自由运动（Turk Movement for Rights and Freedoms，保政党之一）也延续其一贯的批评态度，指出预算法案没有鼓励改革。

预算法案的二读将在 11 月晚些时候进行，因为保加利亚法律规定预算必须在 11 月底之前通过。与一读时进行的大规模投票不同，二读时的投票将逐条进行，包括在两读之间提交的所有修正案。

总体来说，政府通过的 2020 年预算法案的主要目标仍然是财政可持续性，并奉行有助于改善商业环境的连贯、透明和可预测的财政政策，促进投资和劳动力市场发展，以实现经济增长和就业，同时遵守欧盟共同条例。2020—2022 年中期预算中设定的收支平衡目标也将保持，即在 2020 年达到收支平衡，并在未来几年保持稳定。在连续几个预算编制周期中，实现和保持收支平衡的目标没有改变。

关于 2020 年预算在教育、医疗保健、国防、养老金政策和收入政策等领域的优先事项，政府能否成功实现预算目标，以及这些目标是否足以显著改善国家的社会经济地位，仍存在很大争议。毕竟保加利亚在收入、社会保障和生活水平等方面依然位于欧盟末尾。

（作者：Evgeniy Kandilarov，翻译：陈悦，校对：陈思杨，审核：刘绯）