

驻波兰使馆经济商务参赞处

经贸调研

波兰减赤减债措施综述

欧债危机的触发点是希腊、西班牙、意大利等国家的国债违约风险问题，其实质是国民经济增速趋缓，政府支出膨胀，造成了赤字增加和国债违约。波兰作为经济形势较好的非欧元区国家，一是为居安思危；二是为遵守《马斯特里赫特条约》以及《欧洲稳定和增长公约》所确立的财政赤字不超过 GDP3%，公共负债不超过 60%的约束；三是为应对 2009 年欧委会关于波兰应在 2012 年结束超高赤字的 11400/09 号建议，波政府近来采取一系列措施，降低公共负债，减少政府赤字，值得关注。

一、波兰政府赤字和公共负债情况

（一）赤字情况

据波中央统计局最新数据，2011年前三季度财政收入为 2049.9 亿兹罗提，同比增长 13.1%；财政支出为 2269.09 亿兹罗提，同比增长 2.7%；赤字为 218.89 亿兹罗提。波财政部公布 2011 全年财政赤字为 251 亿兹罗提，远低于预计的 402 亿兹罗提，同比减少 43.7%。波中央统计局数据，2010 年赤字约占 GDP 的 6%，波财政部估算 2011 年赤字占 GDP 比重为 5.6%。政府称 2012 年将削减赤字至 GDP 的 2.9%，2015 目标为 1%。因此，波政府 2011

年财政赤字削减有一定效果，但仍超出欧盟条约3%的限额，距欧盟建议目标尚有距离，减赤任务艰巨。

（二）公债情况

据波中央统计局数据，截止 2011 年第三季度，波兰内债 5264.49 亿兹罗提，外债 2355.97 亿兹罗提，总计 7620.46 亿兹罗提。波财政部公告称，2011 年公共负债占 GDP 比重按照欧盟标准为 56.6%，按照波兰标准为 53.8%。欧盟条约规定，成员国公债占 GDP 比例应低于 60%；波法律规定，如公共债务占 GDP55%以上，则需采取紧缩政策。波政府制定的减债目标为：到 2015 年减至 47.4%，2020 年减到 39.8%。因此，波公债总体处于欧盟条约和波法律限度之内，但未来 3 年实现规划目标压力较大。

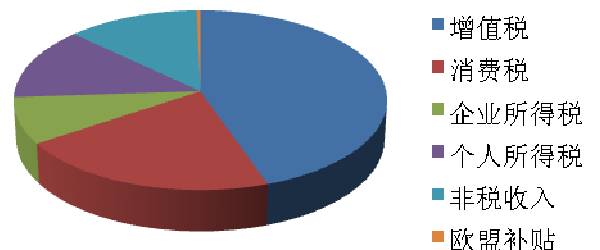
二、减债减赤措施

为减赤减债，波兰采取了开源和截流并举的措施。在开源方面，主要采取增加税收措施，辅以从欧盟争取援助资金，推进国有企业私有化进程等；在节流方面，主要包括提高退休年龄、改革药品报销制度、制定减赤减债规划等，最近波政府甚至动议修法终止教会基金(约 0.9 亿兹罗提/年支出)，此类措施的社会阻力较大，进展较慢，影响了执政党的支持率。

（一）扩开财源措施

图表 1 2011 年波政府收入构成情况
来源：波中央统计局

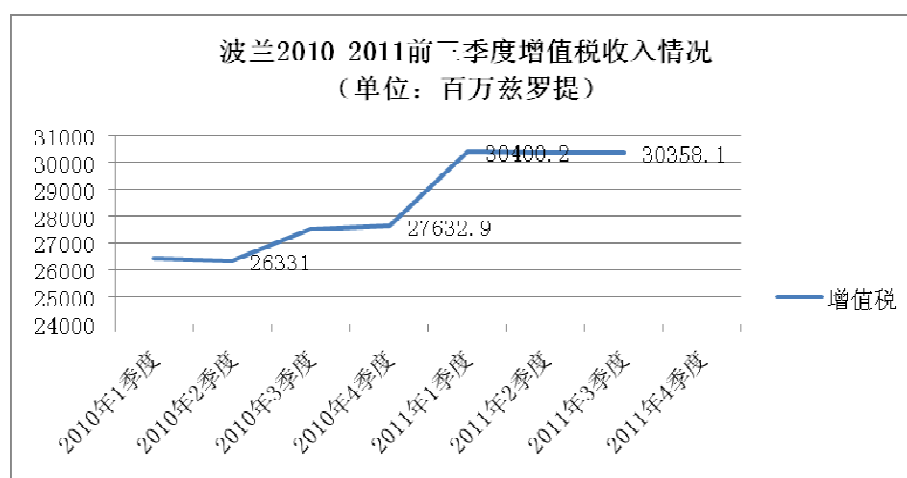
2011年截至第三季度政府
收入构成



1、增加税种及提高税率

波兰实行分税制，据波中央统计局数据，2011年截至第三季度中央政府收入构成如右图，特点如下：一是政府收入以增值税和消费税为主，其中增值税占比超过40%，二者占比超过总收入的三分之二；二是个人所得税收入略高于企业所得税，所得税共约占政府收入20%；第三，欧盟援助资金对波经济具有一定积极影响，2010年占比约为1.3%，2011年前三季度为0.3%。

根据中央政府收入结构，波政府于2011年1月1日将22%的增值税率上调到23%，7%的优惠税率上调到8%，部分农产品的优惠税率为5%。波中央统计局数据显示，2011年后增值税收入明显上升，增幅约为10%。



图表 2 2010-2011 前三季度波增值税收入情况 来源：波中央统计局

2012年2月，波众议院通过《某些矿物开采税法》，决定对银、铜开采业征税，按照市场价格，税率分别不低于平均价格的0.5%，或者每公斤白银不高于2100兹罗提，每吨铜不高于16000兹罗提，政府曾预测2012年该税收可实现18亿兹罗提的收入。

2012年3月，波政府公布银行担保基金法修正案，引入“银行

税”，要求银行从既有担保金中分出一部分投入新的“银行稳定基金”，后者将由“BFG”管理，并作为金融动荡期间对于陷入危机状态银行的“国家救助”（state aid）。另外，波政府正起草法律，准备 2015 年对开采页岩气征税。

2、争取欧盟资金

欧盟委员会批准其融合政策（Cohesion Policy），2007-2013 年间用于波兰资金总额约 650 亿欧元，该数额高于波兰近两年平均季度 GDP。融合计划的内容包括技术服务项目、环境和基础设施项目、创新经济项目、东部波兰复兴项目等。在 2014-2020 预算草案中，波兰获得 800 亿欧元援助，仍属欧盟援助最大受益国。该资金分期入账，一定程度地缓解了波政府赤字状况。

3、继续推进私有化进程

国企私有化是波体制转轨后确立的基本政策，一方面保证市场经济制度得以确立和完善，一方面为政府带来大量收入，同时还吸引了大量外国投资，为经济发展注入了活力。由于波私有化进程已进行 20 多年，目前已进入最后阶段，待私有化的企业剩余 300 多家，主要涉及金融、能源、化工等垄断行业。根据国库部数据，2010 年波兰私有化收入 220 亿兹罗提；2011 年预算案中，私有化收入 150 亿兹罗提，截止 2011 年 12 月完成收入 129.24 亿兹罗提；2012 年私有化收入计划为 100 亿兹罗提，同时国家股息收入 20 亿兹罗提。

（二）减支出措施

1、提高退休年龄

波兰失业率常年维持在两位数，2012年1月份达13.2%；波2012年GDP预算增长率为2.5%，低于过去两年约1.5个百分点；2011年波国债总额接近法律规定的55%临界值。高失业率、高负债率、GDP增速降低，加重了包括养老金在内的政府支出的压力。总理图斯克表示：“退休制度已到必须改革的时刻。”总统科莫罗夫斯基表示“社会人口的老龄化和出生率的不断下降，使得改革退休金制度不可避免。”

延长工作年限不仅出于缩减支出，也是波劳动力市场的内在要求。欧盟统计局2011年预测，波兰人口呈现负增长和老龄化趋势，至2060年将减少约500万，65岁人口将由目前的13.5%上升至34.5%。波兰中央统计局2011年12月数据显示，波人口已从3803万缩减为3702万，主因是移民。波医疗卫生条件为延长退休年龄奠定基础，2010年波女性平均寿命80.6岁，男性72.1岁。

为此，2012年波政府决定改革其养老金制度，按照改革草案，退休年龄将在2013年开始提高，到2020年男性退休年龄从目前的65岁增至67岁，女性则到2040年由目前的60岁增至67岁。波劳动和社会政策部估算，退休年龄提高到67岁，2013年将为国家节省开支2亿兹罗提，2014年达19亿兹罗提，2015年38亿兹罗提，随着时间推移，节省额度还将递增。该法案引发社会讨论，各党派对此存在较大分歧。2012年3月，联合执政的公民纲领党和农民党之间尚未就延长退休年龄达成妥协，焦点问题集中

于提前退休制度设计、退休与鼓励生育政策相结合等环节。

2、改革药品报销

2003 年，波兰立法建立国家医疗卫生基金，实行普遍医疗保险，按月交纳职工收入的 9%作为保险金，国家医疗卫生基金与医疗单位签订合同并支付大部分医疗费用。

2011 年议会通过《药品报销法案》，2012 年 1 月 1 日起实施，该法案的改革涉及药品行业各个环节，从生产、流通、销售到处方药的开具。法案焦点问题是减少国家财政支出，减少浪费，将部分成本转交社会。具体措施包括：一是根据与药品生产商的谈判，确定并固化报销药品的零售价和 7%的批发价浮动空间；二是规定药品报销总体支出不得超过公共医疗支出的 17%，超出部分由药品生产者承担一半；三是延续了对于医院使用的高成本药物的参考价格制，以迫使药品生产商降价，同时禁止报销药品的打折广告。波《共和国报》称，该法案近期内为政府至少节省 10 亿兹罗提支出。

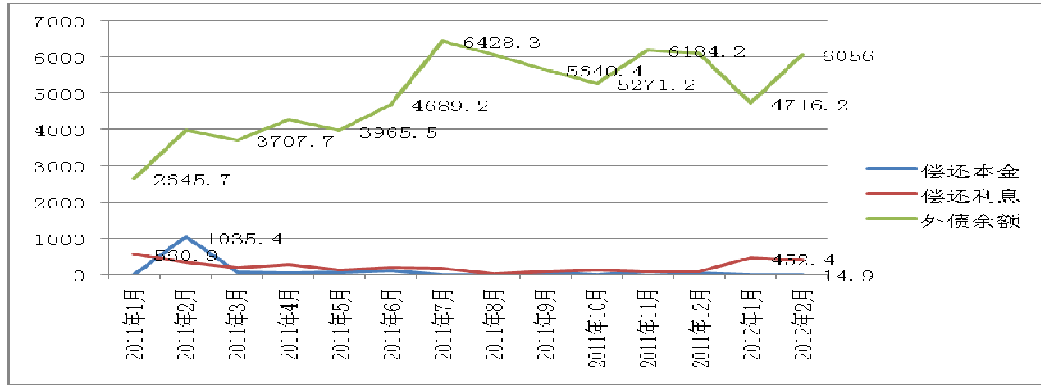
法案实施后，引起了各方面较多抗议。首先是该法案出台仓促，一些规则缺乏具体化解释，如增大不能全额报销的“限制类药物”范围等规定，让包括患者在内的相关利益方产生不良预期。第二是若干规则的责任划分不合理，如规定医生必须在开具处方药时保证病人持有国家卫生保险，否则将受到处罚，但政府未设集中查询机构。三是对于“医院用药”的预算削减明显。波医院用药报销支出近年来增长较快，2009 年增长 25.89%，2010 年

27.49%，2011年20.5%，但目前计划2012年该指出将减少1.2%。

2012年1月份，IMS健康市场调查公司数据显示，波兰的药品销售同比减少24%。此后，政府修改法案，取消了医生对于病患是否有健康保险的审查，并取消相应处罚。2月份药品市场销量有所回升，但今年药品市场受《报销法案》负面影响较大。

3、统筹约束公债和赤字

发行公债，短期内可增加政府收入、减少赤字，但公债同时增加政府的长期偿债成本，因此，波不断计划减债，调整公债结构。2011年11月，波财政部发布2012-2015年公债规划，其目标是在充分考虑汇率、利率、信用、预算流动性等各种风险的基础上降低公债的长期偿还成本。规划包括：对内公债的平均清偿期间大于4.5年；外汇债务占总债务比例为20-30%，其中欧元债务占外债的70%以上；2012-2015年公债占GDP比例分别为52.4%、50.3%、48.3%和47.4%，即2014年下降到50%以下；规划2012年国债付息成本达到最高，占GDP的2.7%，此后逐年减少，到2015年削减至2.2%；2011-2012年间削减国家预算的借债需求约200亿兹罗提。下图是2011年1月-2012年2月波财政部外债额与每月还本付息情况。总外债额度呈波动上升趋势，与波同期公债规划相符，还本付息情况较平缓，预计波按规划削减外债压力较大，但外债成本控制情况较好。



图表 3 2011.1-2012.2 波财政部持有外债及还本付息情况 单位：百万欧元 来源：波财政部

2012年3月，波财政部提交一项法律修订案，引入“自我约束”规则，明确地方政府赤字2012年不得超过105亿兹罗提，2013年不高于100亿，2014年为90兹罗提。波政府称此举是为确保地方政府债务不超过其收入的60%，同时也是为实现2012年政府整体赤字不超过GDP3%的目标。