

香港社會服務聯會

檢討整筆撥款基線 確立社會服務持續發展制度

(一) 引言

整筆撥款津助制度給予非政府機構更大的自主權，讓機構可靈活調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需要。正如 2008 年檢討報告中所言，制度事實上有其可取之處。但可惜由於撥款基線的不理想，致使機構財政資源長期緊絀，持續面對嚴峻考驗，營運舉步維艱。社會福利署有見機構的困難，自 2001 年整筆撥款津助制度執行以來，多番推出針對性的措施或特殊撥款，以紓緩機構的財政壓力。可惜該等措施以一次性或時限性居多，未能從根本處(即撥款基線) 解決問題，故此長遠必將影響服務質素，削弱社會服務界回應社會需要及救急扶危的能力。業界普遍認為，整筆撥款制度必須優化，刻不容緩。

本會曾於本年 6 月，先後與特首、政務司司長、勞工及福利局局長及社會福利署署長會晤，反映增加基線撥款的訴求，並促請政府於 2014-15 年度的財政預算中增加撥款。

(二) 撥款水平嚴重不足

2.1 沒有給予真正基線撥款

非政府機構於 2001 年接受整筆撥款時，政府及機構雙方均同意員工薪酬的資助金額以該職位的薪級中位數為基礎，並跟隨公務員的薪酬調整。但隨著引入整筆撥款後，政府因面對財政赤字而推行的資源增值計劃及節約措施，削減了非政府機構的撥款。雖然政府後來曾向機構增加 2 億元經常性撥款，但仍未達到當年承諾的基線水平，機構繼續面對嚴峻的財政困難。

2.2 薪級中位數計算撥款未能切合需要

整筆撥款資助制度推行至今已經有 12 年，現時的社會環境與當年的情況已有很大的改變，以當時的人手編制及薪級中位數計算撥款，已未能有效回應社會服務需要及人力市場供求情況。面對社會及經濟環境不斷轉變，各類社會服務需要隨之劇增。以往所訂定的服務人手編制明顯已不敷現時環境所需，因此以當年整體編制的中位數計算撥款亦未能有效處理業界員工年資增長及人力市場上個別專業人員的不同需求，致使士氣低落、人才流失、為社會服務的質素及長遠發展帶來了嚴重的威脅。此外，12 年來的社會經濟政策修改(如最低工資帶來的漣漪效應)，也增加了社會福利機構運作成本。這都說明了資助制度必須與時並進，才能使社會服務在合理的條件裡穩定發展。

2.3 支援中央行政費用不足

過去 12 年來社會制度產生不少變化，機構為應對各種新法例衍生的要求，例如《個人資料(私隱)條例》、《版權條例》、《最低工資條例》及各類歧視條例的執行等等，加上社會福利署要求機構在管治和管理、審計及問責等方面的監管措施，機構不免需要加強中央行政的人手，包括會計、人力資源管理、資訊科技等等，以維持基本運作的條件。按照界內同業原本的理解，短期合約服務及新增服務可望有助消弭一些財務上的壓力，使資源可更靈活地用得其所。可惜，

該等新服務的預算均傾向保守，而且多數並沒有包括中央行政費用，因而反令承辦機構百上加斤。此外，由於人手短缺，員工工作急促及疲累，業界的工傷意外個案急劇上升，所涉及的保險費也非常昂貴，超出機構負擔能力。這類額外卻必不可少的支出，並非最初推行整筆撥款制度時所能預計，故理應包括在優化撥款計算之中。

2.4 欠缺督導資源

由於現時政府並沒有長遠的福利規劃，政府供機構以短期計劃或投標方式獲取服務的營辦權。但這類新服務及計劃，大部份都沒有包括督導人員的新增資源。機構為回應服務需要，只好勉強緊縮現有督導人員與前線員工的人手比例。社會服務有賴督導人員向前線員工提供專業帶領，以確保服務達致優質水平。要求督導人員履行超負荷的承擔，已逐漸攤薄前線員工所需要的督導時間及質素，增加工作人員的壓力，最終會使服務使用者的福祉受損，間接把一些有需要的家庭推向更高危。社聯促請政府認真面對社會服務的特殊性質，確認督導資源在服務質素保障的重要功能，追加以往 12 年來新服務內應有而未有的督導方面的支援。

(三) 立即調高撥款基準 15%

根據上述多項撥款不足的因素，本會已向各會員機構收集多項數據及實際例子，計算及推算業界在不同範疇內急需補貼的項目及所佔撥款基準的若干百分比。這些項目包括整體中央行政支出、保險費支出、資訊科技支出、食品費用支出及督導服務費用。

此外，機構關心員工的薪酬及工作條件，業界期望透過專項的資源增撥，使機構增加人手，改善員工工作條件及提供優質服務。在另一方面，為配合社會福利署推出「最佳執行指引」，機構需額外調配人手，處理相關的行政及管理事宜。

綜合上述各項需要，業界促請政府立即調高撥款基準 15%。現綜合各項論據及個別項目，描述業界的整體狀況及具代表性的例子，以反映業界的財務困境。詳細數據分析及實例載於各附件中。

調高撥款基線 15%的分佈項目：

項目	新增百分比 (以現時撥款金額為基數)		數據及例子
3.1 中央行政支出	6%		
3.1.1 綜合中央行政支出	2%-8%		附件一
3.1.2 保險費支出	1%		附件二
3.1.3 資訊科技支出	1.5%		附件三
3.1.4 食品費用支出	2%-3%		附件四
3.2 督導服務支出	3%		附件五
3.3 改善員工薪酬及工作條件	5%		附件六
3.4 強化機構執行整筆撥款《最佳執行指引》的能力	1%		附件七
合共	15%		

(四) 確立社會服務持續發展制度

4.1 與時並進，每五年檢討撥款基線

在複雜多變的社會環境下，市民對福利服務的需求急劇上升。非政府機構所提供的服務既廣且深，求助者數量及期望攀升，個案亦趨於複雜，機構營運的壓力當然持續增加。政府與業界於 2000 年所訂定以中點薪金作為撥款基線，是按當時的情況考量。放於今天環境，當然不敷應付機構持續發展，以滿足社會不斷出現的新需要。

為促進社會服務持續發展，政府需確立建全的撥款制度，讓機構在合理的撥款基線下，推動社會發展及提供優質的社會服務。本會促請政府與界內各機構尋求共識，一起進行科學客觀的研究，考量各種變數包括界別的各种特殊需要、相關社會經濟政策及新法例帶來的影響、人力市場供求情況、經營成本及價格的通貨膨脹等等，並每五年檢討撥款基線，將足夠的資源注入界內，作為每年的恆常撥款，而不是一筆過的短暫舒緩。

4.2 配合福利規劃

在推行整筆撥款制度時，政府表示會推行綜合及具前瞻性的規劃大綱，為社會福利服務制訂長遠的策略方向、中期及周年計劃等，與機構合力建立更靈活主動的規劃機制。但整筆撥款制度實行至今，政府卻未有執行有關的服務規劃機制，造成資助制度與服務規劃缺乏連系，令非政府機構無法更有效進行規劃，回應及處理服務需要。本會促請政府強化福利規劃，提供有效的撥款機制及合宜準則，有系統地分配資源及撥款，並進行服務檢討，以促進機構全面及靈活地回應社會需要。

4.3 項目計劃資助額計算方程式

政府投放在社會福利的開支每年均有增加，而機構亦配合政府政策，獲得不同部門的撥款，開拓及延展服務以回應社會需要。就提供主流的社會服務方面，機構積極配合社會福利署各項服務重整的計劃，以更全面及有效地服務市民。另外，以促進就業為例，社會服務機構除了每年為數以萬計市民提供再培訓課程及就業輔導外，亦積極響應政府的政策措施，協助政府成功開展多項服務，包括：展翅、青少年見習就業、綜合就業援助計劃各種短期就業及中年再就業培訓計劃等。由其他政府部門開展的計劃，如關愛基金及社區投資共享基金，社會服務機構也大力響應積極配合。為使該等計劃有效實施，並達到預期的效果，本會建議政府應確立一致的新辦服務及合約計劃的資助計算方程式，並確認機構在承辦項目時的督導及行政開支，並需按年度通脹調高撥款。

2013 年 7 月 30 日

- 完 -