**香港社區組織協會**

**向財政司司長提交**

**就2018-19年度財政預算案之意見書**

香港社區組織協會（社協）於2018年1月24日就新一年度（即2018-19年度）財政預算案向財政司司長提交名為《深層次矛盾仍待解決 推動扶貧須善用儲備》的意見書。

社協的意見書首先詳細分析了政府的財政狀況，並要求政府在其聲稱的「理財新哲學」前提下，全面回應三方面的**重要公共財政規劃問題，包括：第一，接連巨額財政盈餘的使用；第二，為豐厚的財政儲備封頂並有計劃地將之「用諸社會」；第三，突破公共開支約佔本地生產總值20%的不必要規限**。

財政司司長陳茂波於去年2月估計本年度約有163億元財政盈餘，但由於本年度賣地收益等收入極為理想等因素，因此會計界人士估計本財政年度最終會錄得高達1,600億元的破紀錄財政盈餘。社協認為，低估財政盈餘的情況持續發生甚至嚴趨極端的發展，至少帶出兩方面的問題：第一，假如政府持續以嚴重低估財政盈餘的情況作為基礎去考慮年度開支，無疑會嚴重壓抑原來可以使用的開支水平；第二，嚴重低估的財政盈餘有何機制和準則「用諸社會」，亦十分關鍵。

社協認為，**財政司司長陳茂波有必要在新一份《預算案》發表時交代如何能有效改善預測財政收支及盈餘數額的準確度；雖然市民明白，政府年度實際收支情況（尤其收入方面）受到不少外圍因素變化影響，因此不易預計，但經過多年嚴重「低估」盈餘的事實，司長是否至少也應在未來作盈餘預測時稍為放寬政府原有的「保守評估方式」？**此外，社協**要求財政司司長訂立明確機制和準則以全面使用財政盈餘，尤其預期本年度將有破紀錄高達1,600億元財政盈餘，司長更應在《預算案》公布時全面交代其使用範圍。社協認為，要做到「取諸社會」而「用諸社會」，政府應優先考慮在扶貧、安老、社會福利和醫療等政策範圍上相應增加經常性開支承擔**。

關於財政儲備問題，由於過往10年間不斷低估財政盈餘的情況，令政府財政儲備不斷「水漲船高」，財政儲備由2007年3月底的3,693億元大幅增至2017年3月底的9,540億元，若計及撥往成立「房屋儲備金」的770億元，截止去年3月底的財政儲備實際上高達10,310億元。如再計及本年度可能高達1,600億元的盈餘及房屋儲備金結餘等，估計截止2018年3月底政府將有11,000-12,000億元財政儲備。無論如何，現時財政儲備水平已遠超過當前政府24個月開支數額，即政府就算連續兩年「零收入」也不存在財政困難。社協認為，**現屆政府如真的推動「理財新哲學」，其中一重點便應是為財政儲備訂立合理水平並將之「封頂」，再釐訂計劃合理運用多出的財政儲備數額**。

參考了過往政府釐訂的財政儲備準則及考慮了政府的財政結構情況，**社協認為，財政儲備的功能主要有二：第一，作為政府年度流動資金需要作準備；第二，為可能面對經濟不景時間有必要採取「逆周期」財政開支策略作準備**。在有關準則前提下，**社協認為合理的財政儲備水平應訂為3個月至12個月政府開支之間的水平；以2017-18年度政府預算開支約5,000億元的水平計算，當前的合理財政儲備水平應約為1,200-5,000億元之間，而以5,000億元為上限**。如以這情況推演，就算不計及現已滾存至788億元的「房屋儲備金」，估計到了2018年3月底帳面財政儲備將超過11,000億元的數額，因此**多餘可動用的額外財政儲備約為6,000億元**。

社協一直認為，**要正視和解決香港社會的眾多深層次矛盾（包括貧窮人口高企、貧富不均日趨嚴峻等）和因應人口老化等發展，政府不可能再繼續迷信過往的所謂「大市場、小政府」理念，必須透過政府的全方位有效措施，才能紓緩現時已經極為嚴峻的社會危機**。要扭轉過往的施政錯誤和紓緩貧困化危機，除了政府有力的政策介入，同時重要的是需要透過更多的公共資源投入；為此，社協倡議，政府有必要檢討並放寬長期以來「公共開支不超過本地生產總值20%」的財政指標，至少**逐步將之改變為「公共開支可佔本地生產總值25%」的新指標，令每年政府額外可動用公共開支金額逐步增加約1,000億元**。具體執行而言，社協建議，**政府應訂立中期財政計劃，由2018-19年度起，在未來5年應每年從原來預測增加的公共開支數額基礎上，額外每年再累積增加200億元公共開支**。

**社協就2018-19年度財政預算的主要建議見《意見書》的附表一。總體來說，根據社協建議，2018-19年度政府應：**

**1. 額外增加200億元公共開支，令新一個財政年度可分配予新增及改善服務的新增公共開支達500 億元；**

**2. 按社協建議，就涉及教育、醫療、安老、社會福利、扶貧及民權等範疇新增經常開支約398億元；**

**3. 按社協建議，就涉及房屋及醫療衛生的新增非經常開支約705億元；及**

**4. 紓困措施涉及的政府財政資源影響約162億元。**

**2018年1月24日**

**附：《香港社區組織協會就2018-19年度財政預算案提交的意見書》**