

關注社區照顧服務小組

《「長者社區照顧服務券」試驗計劃的進展意見書》

背景

長者社區照顧服務券（下稱：社區照顧券）推行已久，惟社區照顧服務券有別於恆常社區照顧服務，奉行市場制度，進行一賣一買。這種服務模式大大顛覆了過往按需要為長者提供長期護理服務的理念，對長者、其照顧者及服務機構帶來了不同問題。因此，小組是次主要目的為帶出市場制度下，服務監管的問題，並就此提出建議。

長者需求大而難以監察服務質素 市場欠良性競爭

理論上，市場講求物擇天競，社區照顧券的出現期望可讓長者透過消費者的選擇，達致市場的良性競爭，從而提升服務質素。可是，現實上，香港邁向高齡化社會，安老服務市場供應不足、欠缺監管，市場競爭成疑。只有中度底嚴重缺損的長者才可獲社區照顧券，但他們偏偏受身體或認知能力影響，原本已難以自行選擇服務或處理複雜的服務資訊，更難以反映服務滿意度或監管服務提供。與此同時，部分名氣甚好、質素較佳的服務券單位名額長期爆滿，出現長長的輪候隊伍，**即使其他服務機構質素未如理想，在無服務的比較下長者也只能繼續使用，無助推動市場服務質素提昇。**現時社區照顧券的情況與長者輪候私營院舍服務可謂如出一轍。

監管機制不足

現時社區照顧券引入了私營市場，卻未有足夠的規管機制，令服務機構質素參差。現時社區券的認可服務單位包括社福機構的自負營虧單位、私營機構及社企，只需要參加社署的認證便可成為服務提供者之一。然而，有關認證有別於津助服務的監管。相對以往津助服務，社署未有提供明確的服務質素指引，服務提供更欠缺透明度，令人擔憂服務監管情況。事實上，不少服務提供者所提供服務因機構情況而質素不一，部分服務提供情況未如理想。以疫情期間為例，社區照顧券的服務提供者只可提供上門的緊急服務，有些個案原本以券換取運動或日間中心的服務，紛紛被要求轉用送飯等非長者原想要的服務。若長者提出反對，服務提供者要求長者退出，待疫情好轉後再重新排隊進入服務。同時，若長者答應，他們便需支付一定比率的費用，對長者而言，**支付金錢卻換取無需要的服務**非長者用券的原意。相對恆常服務，**至少亦未有發生強逼長者轉用服務並要求對方繼續支付金錢的情況。**由此可見，社署監管機制不足，亦從未介入社區照顧券的運用情況或收費情況，更莫論長者的需要是否得到滿足。

揀客情況憂出現 邊緣長者難獲服務

現時試驗計劃並無規定服務提供者必需接收持有照顧券的長者，出現有需要人士被拒服務。市場制度奉行一買一賣，長者固然可尋找覺得合適的服務，但同時服務提供者作為賣方，亦可選擇是否接收相關個案。然而，現時服務提供者不需說明依什麼準則才會提供相關服務予長者或照顧者。**服務提供者可因成本所限，出現揀客情況，例如，中心因地理置位難以服務居住較偏遠的長者，或中心因人手問題未能服務有高度護理需要的長者。**這些例子比比皆是，但難道邊緣的長者就不需要服務嗎？他們何去何從？與此同時，現時試驗計劃讓長者可加錢使用升級服務，或會成為機構篩選服務使用者的條件。參考外國情況，在市場化下亦曾出現服務單位只提供服務予有能力使用升級服務的長者，本聯盟對此表示擔憂。

建議

因此，小組必須明確指出，社署必須為社區照顧券的服務質素監管負上全責，而非只依賴「長者的選擇」，並需全面檢視現時服務提供質素，透明化整個監管措施。與此同時，本聯盟建議推行「個案經理」模式，研究一位獨立於現有服務以外的個案經理，負責統籌長者在不同照顧階段、不同範疇的服務，令服務使用者可獲得持續的支援及全面的資訊去作出最適切的選擇。