

Njemački karitativni socijalni sustav: kritike sa stajališta *Ordnungspolitik*

Dirk Meyer

Univerzität der Bundeswehr
Hamburg, Deutschland

UDK: 258:304(430)

Karitativna socijalna skrb je tržišni predvoditelj u pružanju socijalnih usluga. Neokorporativne strukture rezultirale su izuzetnom situacijom, kakvu imamo u posljednje vrijeme. Za njih je karakteristično sljedeće: povlašteni položaj u određenim okolnostima u odnosu na komercijalne pružatelje usluga, kartelski ugovori koji imaju samo djelomičnu zakonsku legitimnost, financijska ovisnost o državi, kao i pravo glasa u planiranju socijalne politike. Kritike sa stajališta Ordnungspolitik nastoje dokazati neuspjeh unutarnjih i vanjskih kontrola te, prije svega, kompetitivnih struktura. Moguće polazne točke za reformu mogu se temeljiti na zajamčenim jednakim šansama i na nediskriminatom odnosu prema komercijalnim opskrbljivačima. Vladinu monopsonsku moć trebalo bi ukloniti decentralizacijom pregovaranja. Pored toga, položaj onih koji imaju pravo na takve usluge trebalo bi ojačati većom individualnom pomoći, u kombinaciji s raspodjelom novca.

Ključne riječi: karitativni socijalni sustav, socijalne usluge, natjecanje, Njemačka.

UVOD

Njemački karitativni socijalni sustav (CWS) trenutno se nalazi pod jakim pritiskom, s namjerom da se osuvremeni.* Na taj način šire restrukturiranje socijalne države pogađa i karitativne socijalne ustanove i organizacije koje se nalaze pod njihovim "kišobranom", i to najmanje na tri zasebna područja.

Prvo, brojne zakonodavne reforme vodile su k izmjenama zajamčenih socijalnih naknada, uvjeta koje tražitelji moraju zadovoljiti, te pravila novčanih isplata.¹ S izuzetkom sustava osiguranja za dugotrajnu njegu, općenito se smatra da je – sa stajališta korisnika kojih se to neposredno tiče – došlo do pogoršanja. Na CWS su, kao osiguravatelja socijalnih usluga, također utjecale ove promjene. Dokidanje

principa po kojem se pokrivaju ukupni proizvodni troškovi, uvođenje prospektivnih novčanih isplata te financiranje usluga iz proračuna dovelo je do smanjivanja financijskih resursa mnogih institucija i do njihovog preuzimanja većine financijskih rizika.

Drugo, *prioritetna pozicija* CWS-a naspram privatnih komercijalnih institucija jako je narušena, a srednjoročni učinak toga može biti opadanje njegovih tržišnih dionica u određenim granama. Ovakav razvoj događaja prouzročeni je neobičnim zakonskim odlukama,² tj. naporima da se uskladi okvir jedinstvenog tržišta Europske unije. K tome, znatno je porasla važnost nepridruženih karitativnih skupina za samopomoć i vanjsku pomoć.

* Ovaj je rad prvotno objavljen u časopisu *Annals of Public and Cooperative Economics* 72(1):103–133, 2001., pod naslovom: *The German Charitable Welfare System: A Criticism from the Viewpoint of Ordnungspolitik*. Prijevod na hrvatski jezik i objavljivanje u našem časopisu dozvolili su **Blackwell Publishers** (nositelj autorskih prava) te sam autor, na čemu im najtoplije zahvaljujemo. (Prim. ur.)

¹ To je osobito slučaj sa sustavom statutarog zdravstvenog osiguranja (SGBV), sustavom njegovateljskog osiguranja (PflegeVG/SGB XI), saveznom zakonom socijalne sigurnosti (BSHG), Zakonom o teškoj invalidnosti (SvhwerrbG) te Zakonom o socijalnoj zaštiti djece i mladeži (KJHG/SGB VIII).

² Vidjeti odgovarajuće reforme BSHG-a, PflegeVG-a i KJHG.

Treće, nestašica novca u lokalnih vlasti i države dovela je do znatnog *smrjenja novčanih potpora*, budući da sada više nema i zakonske obveze.

Znakovi krize jasno se vide i u razvoju aktivnosti sakupljanja novaca i honorarnog rada, što su zapravo specifične strukturne značajke CWS-a. *Stagnacija donacija se nastavlja*, a značajno opadanje honorarnoga rada ne samo da potkopava materijalni kamen temeljac karitativnih organizacija nego istodobno dovodi u pitanje i izuzetan status CWS-a.

I na kraju svega toga, CWS se morao suočiti s narastajućim javnim kritikama, što su uslijedile nakon *skandala* objavljenih u medijima i njegova raskrinkavanja od strane Generalnog ureda za računovodstvo (GAO). Tome se mogu dodati i slučajevi manipulacije sa zahtjevima za potporom, prekoračenje troškova, neprijavljeni ostvareni viškovi koji su proizašli iz nekorištenja državnih fondova, zloupotrebe i nezakonito prisvajanje prava na potporu iz posebnih projekata, pa sve do manifestiranja rastrošnosti, pronevjera, kao i osobne promocije trećih strana.³

Uzred rečeno, skandala ne nedostaje i u javnom i u privatnom sektoru: oni su naprosto spektakularni, jedinstveni slučajevi. Ekonomistima koji se bave sustavima, oni pružaju početnu točku u analiziranju fundamentalnih struktura koje takav opseg rada dopuštaju. Ovu analizu ne treba shvaćati kao kritiku CWS-a, nego prvenstveno kao kritiku državnih struktura pod kojima te ustanove djeluju. Stoga su ovdje glavni predmet interesa zakonodavni, kao i državni, osiguravatelji potpora i ugovora, koji su ove strukture i stvorili i koji su za njih odgovorni. Kritika usmjerena na sam CWS, koji u određenim slučajevima ne djeluje prema svojim visokim etičkim imperativima, u drugome je planu.

Glavni politički okvir, usko povezan s pravilima slobodnoga tržišnoga gospodarstva, mo-

guće je razumjeti pomoću paradigme prema kojoj kompetitivne strukture jamče *potrošački suverenitet*. To podrazumijeva opskrbu robom primjerenoj potražnji (*djelotvornost*) i minimalnim troškovima (*učinkovitost*), te opću *prilagodljivost* i *inovativnost*. Precizna razina i tip pružanja socijalnih usluga mogu biti određeni jedino preko politike raspodjele. Nedostatnost sredstava u fondovima zahtijeva donošenje makroekonomske odluke kojom bi se sredstva tih fondova racionalizirala za moguće namjene. Ove rasprave o relativnim vrijednostima, koje se mogu provoditi jedino politički, trebale bi se održavati u što otvorenijoj atmosferi, kako bi se izvukli alternativni troškovi za ranije utvrđene naknade, a koji su potrebni za realizaciju odluka vezanih baš u ovom području, a ne u nekom drugom.⁴ Povrh toga, nedostatnost sredstava u fondovima zahtijeva ekonomičnije usluge, kako se dragocjeni resursi ne bi rasipali. Kritika CWS-a koja slijedi, ima za cilj istaknuti upravo taj problem.

O MAKROEKONOMSKOM ZNAČENJU KARITATIVNOGA SOCIJALNOG SUSTAVA

U okviru sustava temeljenoga na tržišnoj ekonomiji, individualnim povlasticama i odlukama, karitativne udruge preuzimaju važnu funkciju posrednika između države i građana. Pored resursa dostupnih sustavu temeljenom na obligatornim državnim poreznim doprinosima, otvaranje mogućnosti *prikupljanja privatne pomoći* na dobrotvornoj osnovi svakako će osigurati i dodatne resurse. Opseg odrađenoga honorarnog rada, zajedno s donacijskim prihodima, 1996. godine iznosio je ukupno oko 15 bilijuna DEM, što odgovara udjelu od 35,2% ukupnih netotroškova za socijalnu pomoć.⁵ Što je još važnije, *prikupljena privatna pomoć* realizira se preko karitativnih udruga, za koje se smatra da imaju prednost u osiguravanju socijalnih usluga u usporedbi s

³ Konzerne unter Kreuz, u: *Der Spiegel*, br. 52/1995.; Wohlfahrt im Rolls Royce, u: *Capital*, br. 12/1996.; nekoliko GAO izvještaja; Seibel (1991.). U nekima od ovih primjera radi se o slučajevima optužbi koje još nisu posve rasvijetljene, i postupcima koji su ostali neriješeni.

⁴ Kao primjer navodimo posljedice što ih je pad cijena ostavio na komponente kvalitete. Tako bi u posebnim područjima koja imaju nisku razinu transparentnosti, odgovornosti i kontrole, poput usluga savjetovanja ili dječjih domova, to moglo rezultirati opadanjem kvalitete, što je politički nepoželjno. U smislu *etičke premise*, gdje su posljedice aktivnosti važne prema shvaćanjima politike *prioriteta*, spomenute moguće posljedice teško se mogu ignorirati. O etici posljedica vidjeti: Marhold i Schibilsky (1991.), str. 3-17. Slično shvaćanje etike odgovornosti ima i Weber, M. (1956.; 1919.).

⁵ Vlastita procjena *netodohotka* honorarnih radnika iznosi 11,34 bilijuna DEM godišnje, što čini olakšanje za državni proračun. Prihod od donacija za humanitarno orijentirane karitativne namjene procjenjuje se između 4 i 8 bilijuna DEM. To uključuje sumu od 0,6 do 4,7 bilijuna DEM za domaću upotrebu. U vezi s tim vidjeti Thiel (1994.).

državom i neorganiziranom privatnom pomoći, jer su one svjesnije problema, a posjeduju i potrebna specifična znanja. K tome, CWS je nekada bio na samom vrhu u razrađivanju novina u području socijalnih usluga, sa svrhom rješavanja ljudskih i socijalnih nevolja. U skladu sa svojom funkcijom *socijalnog zastupnika*, on je istodobno zagovornik i predstavnik osoba sa socijalnim potrebama u odnosu na državu i društvo.

Šest krovnih organizacija podupiralo je ukupno 91.000 institucija s oko 3 milijuna kreveta/mjesta (podatak iz 1996. godine).⁶ Toj broju treba dodati i broj od 35.000 skupina za samopomoć i skupina za vanjsku pomoć, koje su pripojene oficijelnim udrugama u svojstvu članica suradnica, sa svrhom organizacijske potpore i pristupa subvencijama. Kao važan poslodavac, institucionalni agenti CWS-a broje ukupno 1,12 milijun zaposlenih u punom radnom vremenu i 0,4 milijuna zaposlenih u skraćenom radnom vremenu, što odgovara udjelu od 3,2% domaće radne snage u Njemačkoj. Nadalje, u CWS-u je aktivno oko milijun i pol honorarnih radnika. Daljnjih 99.000 osoba u njemu služi civilni vojni rok (umjesto obvezne vojne službe), 49.000 radnika zaposleno je na određeno vrijeme, a toj broju treba još dodati i 120.000 djece školske dobi. Caritas i Crkvena dobrotvorna skupina (*Ecclesiastical Charity Group*) najveći su nedržavni poslodavci u Njemačkoj.

Makroekonomski značaj CWS-a može se, prije svega, mjeriti njegovim doprinosom nacionalnom dohotku.

• *Zaposlenici u punom radnom vremenu:* 1,21 milijun zaposlenika u punom i skraćenom radnom vremenu odrade godišnje u prosjeku 1.207 sati (efektivni godišnji sati rada).⁷ Ako uzmemo prosječnu cijenu rada po satu od 18,88 DEM kao bazu,⁸ te dodamo daljnjih 71,2% od ove brojke za dodatne troškove osoblja,⁹ dolazimo do cijene rada po satu od

32,33 DEM. Na taj način doprinos nacionalnim zaradama iznosi 43,75 bilijuna DEM (podaci za 1996. godinu).

• *Osobe u civilnoj službi:* 99.000 osoba u civilnoj vojnoj službi povlače godišnje troškove zapošljavanja u visini od 2,69 bilijuna DEM, a snosi ih federalna vlada.¹⁰

• *Radnici zaposleni na određeno vrijeme:* troškovi rada od 2,33 bilijuna DEM (uključujući režijske troškove plaća) raspodjeljuju se na 49.000 osoba zaposlenih u socijalnim uslugama, u okviru programa otvaranja novih radnih mjesta.¹¹

Ovakav rad, temeljen na ukupnim troškovima za plaće, dostiže sveukupno *dodanu netovrijednost* od 48,77 bilijuna DEM (podaci iz 1996. godine). To odgovara udjelu od 2,7% dodane netovrijednosti za ukupno zaposlene osobe, ili 1,8% ukupnoga nacionalnog dohotka. Zbog narasle dobiti, dohotka od kapitalnih osnovnih sredstava, te unajmljivanja i davanja u zakup (za koje se smatra da su vrlo česti, ali ih je teško kontrolirati), spomenuti je udjel u ukupnom nacionalnom dohotku podcijenjen. Ovim makroekonomskim postignućima CWS-a trebalo bi pribrojiti i dodanu vrijednost koja proizlazi iz rada 1,5 milijuna honorarnih radnika.

Ako pretpostavimo da su troškovi rada jednaki dodanoj netovrijednosti od 48,77 bilijuna DEM te, nadalje, da troškovi rada čine 70% ukupno proizvedenih troškova u sektoru socijalnih usluga, dolazimo do godišnjeg *prometa* CWS-a od 69,7 bilijuna DEM.

Opseg usluga koje pokriva CWS su sljedeće: bolnice, pomoć mladima, obitelji, umirovljenicima i hendikepiranima; ustanove i usluge za osobe u posebnim socijalnim situacijama, kao i osposobljavanje profesionalnog osoblja za pružanje socijalnih usluga i njege. CWS dominira u pružanju socijalnih usluga u ulozu *tržišnog lidera*, u odnosu na državne i privatne firme, u mnogim potpodručjima. On

⁶ Brojke se odnose na stanje od 1. siječnja 1996. godine (vidjeti Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (1997.).

⁷ Vlastiti izračuni temeljeni na podacima Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW).

⁸ Vlastiti izračuni bazirani na podacima BGW-a daju cijenu po satu od 24,17 DEM (uključujući plaćeni dopust, božićnicu i plaćeno bolovanje). Ako ove dodatne troškove plaće oduzmemo od ukupnih troškova, dolazimo do brutoiznosa po satu od 18,88 DEM.

⁹ Bazirano na dodatnim troškovima za osoblje u proizvodnom sektoru. Vidjeti, Institut der Deutschen Wirtschaft (1997.), tablica 54.

¹⁰ Vlastiti izračuni bazirani na podacima Saveznog ureda za civilne usluge.

¹¹ Vlastiti izračuni bazirani na podacima Saveznog ureda za rad. Ove se brojke temelje na pretpostavci da savezna subvencija pokriva 75% troškova plaće.

osigurava 37,6% ukupnog broja bolničkih kreveta, 61,1% svih umirovljeničkih socijalnih kapaciteta, 80,3% svih mjesta za hendikepirane osobe i 69% socijalnih kapaciteta za mlade. Što se tiče usluga za izbjeglice, Njemački crveni križ, Radnička samaritanska skupina, Uslužna pomoć kod nesreća – Johanniter i Malteška socijalna služba pružaju 75% svih takvih usluga. Privatni pružatelji usluga prvenstveno su zastupljeni u socijalnim uslugama za umirovljenike (18,8%), socijalnim uslugama za hendikepirane osobe (12,1%), uslugama spašavanja (12,5%), kao i u području specijalističkih klinika. Usluge javnog sektora su koncentrirane na bolnice (56,7%) i pomoć mladim osobama (29,8%).

Tržište socijalnih usluga je sektor u razvoju. Ako 1970. godinu uzmemo kao baznu, može se konstatirati da je broj ustanova CWS-a povećan za 74%, broj kreveta/mjesta za 50%, a broj zaposlenika u punom radnom vremenu povećao se 194%.¹² Povećale su se same ustanove kao takve, jer se povećala razina skrbi, čak ako uzmemo u obzir i učinak *part-time* osoblja. U usporedbi s 1993. godinom, broj institucija se povećao za 13%, kapacitet kreveta/mjesta za 10%, broj zaposlenih za gotovo 20%, dok je broj *part-time* zaposlenih povećan znatno više, za 34%.¹³

Iako se opseg i kvaliteta potražnje za socijalnim uslugama promijenila (njega vanjskih pacijenata, potpora oboljelima od AIDS-a i narkomanima, uličnim radnicima, savjetovanje osoba koje traže udomljenje, usluge općeg savjetovanja), *kompeticijski izopačena struktura pružanja usluga* uglavnom se zadržala. Država, kao sponsor socijalnih usluga javnog sektora, plaća te usluge kao monopolist – tražitelj usluga. U većini slučajeva one se daju u obliku naknada u naturi. To čine pozamašno kartelizirani monopolisti u pružanju usluga, tj. karitativne udruge, koje to onda pravdaju principom supsidijarnosti.

NEOKORPORATIZAM KAO STRUKTURNO OBILJEŽJE

Odnos između države, sustava socijalnog osiguranja kao financijera socijalne zaštite, i

CWS-a obilježen je neokorporativnim strukturama. Naspram zajedničkih akcija, u kojima strane u igri surađuju jedna s drugom na vremenski ograničenoj osnovi, a mogućnost izlaska u svako doba može biti učinkovita prijetnja, neokorporativne udruge predstavljaju *odnose trajne razmjene*, čiji bi svršetak bio jedino moguć kod vrlo visokih troškova izlaska za sve strane.¹⁴ U ovakvom odnosu trampe, država i sustav socijalnog osiguranja osiguravaju financijska sredstva. Oni jamče *uvjetni, prioritetni položaj*, kao rezultat legalno utemeljenog pravila karitativnog statusa i povlastice koje su, kod raspodjele ugovora državne skrbi, očite prema karitativnim organizacijama u odnosu na privatne, komercijalne pružatelje usluga. Zauzvrat te socijalne udruge preuzimaju državnu *funkciju reguliranja i kontrole*, te osiguravaju predano osoblje, specijalistička znanja i vještine, i opremu. U posebnim prilikama, kako bi osigurala direktno pružanje usluga, država može uposliti manje resursa nego što ih je doista uposlila, što je rezultat donacija i honorarnoga rada. Državni donositelji odluka pritom dobivaju političko odobravanje i priznanje. Doprinos udruge zakonskim postupcima, preko prava savjetovanja, te donošenju odluka o državnim investicijama preko osoblja i planiranja resursa potrebnih za socijalnu i zdravstvenu zaštitu, stvara posve jasnu zbrku u linijama ovlasti. Na taj se način preko osobnih konflikata potiče paralelizam interesa.¹⁵

Ova strukturalna obilježja podupiru centralizaciju CWS-a u obliku vodećih udruga koje su, s jedne strane, državi *partneri u pregovaranju i kontaktiranju*, a, s druge strane, osiguravaju transmisiju nezavisnim institucionalnim agentima. K tome, za državnog financijera one obavljaju i određenu *funkciju jamca*, s obzirom na pružatelje socijalnih usluga. Posljedica toga jest ta da je proces centralizacije praćen koncentracijom mehanizama socijalne sigurnosti unutar socijalne države. No istodobno ona prikriva opasnost od veće anonimnosti u izvršavanju socijalnih obveza.

Ovisnost države o CWS-u zasnovana je ponajprije na *jednostranoj financijskoj strukturi* ustanova, što je posljedica pristupa državnim ugovorima o skrbi (zakonski ustanovljenom

¹² Cf. BAGFW (1997.).

¹³ Cf. BAGFW (1997.).

¹⁴ Backhaus-Maul i Olk (1994.).

¹⁵ Brojni regionalni političari istodobno zauzimaju vodeće položaje u karitativnim udrugama.

sustavu troškova odštete), te pristupa subvencijama. Udio vlastitih fondova (donacija/uplata) postepeno opada, te sada dostiže udjel od oko 5%. Državna davanja i odštete čine oko 80%, a subvencije preko 10%. Budući da se davanja terete preko sustava socijalnog osiguranja, ili je pak obveza države da zbog nedostatnih financijskih sredstava pokriva troškove onih koji imaju pravo na naknade, financijski udjel države – uključujući subvencije – može se zaokružiti na oko 80%. Opasnost od potpune državne kontrole, kao posljedice financijske ovisnosti, posebno je očita u vrijeme oskudnih javnih financija.

Kritika neokorporativnog sustava prvenstveno je upućena dvjema specifičnim referalnim točkama. Sa stajališta slobodnoga tržišnog gospodarstva i kompeticije,¹⁶ osobito je važno istaći pitanje *nedovoljnoga potrošačkog suvereniteta* i slabog položaja klijenata (koji imaju malen ili nikakav utjecaj na sastav ponude i kvalitetu). Činjenica da se odluke, vezane za korištenje resursa, premještaju s tržišta na državnu politiku, potpomaže aktivnosti traženja rente i favorizira razvoj *nezajamčene tržišne moći*. Budući da kartel onih opskrbljivača (koji imaju tržišni pristup) čini unutarnji dio sustava, kompetitivne reforme unutar sustava naprosto ne dolaze u obzir.

Što se tiče *političke kontrole*, *nedostatak bilo kakvoga demokratskog legitimiteta* neokorporativnih sporazuma vrijedan je spomena.¹⁷ Naime, pregovarački partneri karitativnim udrugama su birokracija vlade ili ministarstva, a ne parlamentarna birokracija. Na taj način nastaju problemi političke kontrole, zbrke oko razina ovlasti i prijenosa odgovornosti. Osobni zapleti ohrabruju utjecajne lobije udruga, podupiru netransparentnost i favoriziraju dogovore iza scene. Kolektivni rad na ovlastima između ustanova socijalne skrbi te državnih, karitativnih i (u nekim slučajevima) komercijalnih, privatnih pružatelja usluga jedva da je primjeren zadatku rješavanja uzajamnih kritika, provođenju kontrole, uspoređivanju cijena te razmatranju učinkovitosti. Umje-

sto toga, kolektivni sporazumi na račun treće strane (tj. onih koji plaćaju poreze i doprinose, te onih koji te naknade traže) postaju osobito privlačan izbor.

UNUTARNJI I VANJSKI NEUSPJESI KONTROLE

Unutarnje upravljanje i kontroliranje

S računovodstvenog je stajališta potrebno razlikovati pravila koja se odnose na tip vlasništva neke poduzetničke firme, njezinu djelatnost i eventualnu veličinu. K tome, pored računovodstvenih pravila temeljenih na građanskom pravu, valja uzeti u obzir i ona koja proizlaze iz poreznih zakona.¹⁸ *Karitativna inkorporativna udruga* još uvijek se smatra najraširenijim zakonskim oblikom poduzeća. Stavak 27., članak 3. Građanskog zakona (BGB), od upravnoga odbora zahtijeva da objavi interno računovodstveno izvješće, na razmatranje svojim članovima. Ovaj se postupak sastoji od godišnjeg obračuna prihoda i rashoda, kao i od vođenja inventurnog kataloga.¹⁹ Nadalje, upravni odbor mora biti u poziciji da u svako doba provjerava je li registrirana udruga prezađuzena (stavak 42., članak 2. BGB-a). To je obilježje jedino vezano za "ekonomski komercijalno poduzeće" (stavak 42. AO-a), što zahtijeva strogu primjenu odredbi koje proizlaze iz komercijalnog zakona (stavak 141., članak 1. AO-a) u slučajevima kada je prekoračena granica određenog prometa (500.000 DEM) i aktive (125.000 DEM). Samo tip vlasništva kompanije s ograničenom odgovornošću zahtijeva računovodstvene postupke koji se obično koriste u postojećoj gospodarskoj praksi.

Do prije nekoliko godina u karitativnim je ustanovama još uvijek prevladavao *kameralistički postupak obračunavanja prihoda i rashoda*, čiji je velik nedostatak bio nemogućnost razvrstavanja na prikladno obračunsko razdoblje, te neregistriranje prigodnih troškova. Ovaj obračunski postupak sada je zamijenjen *komercijalnim obračunom*, posebno kod veli-

¹⁶ Streit (1988.).

¹⁷ Streit (1998.).

¹⁸ Giesel (1992.); Goll (1991.).

¹⁹ Stavak 259. i 260. BGB-a i stavak 63. članka 3., 140–148. AO-a. Vidjeti također Hagemann (1997.). Hagemann je učinio interesantan pokušaj izvođenja računovodstvenih zahtjeva iz interesne situacije onih karitativnih organizacija koje skupljaju donacije (zaštita donatora, porezna zaštita, postizanje nekomercijalnih ciljeva), te pojedinosti iz kombinacije čimbenika (honorarni rad) itd.

kih institucijskih agenata. Presudan činitelj u tom razvoju bio je vanjski pritisak izazvan uvođenjem novoga sustava pristojbi (isti iznos za sve korisnike, te posebne pristojbe za bolnice), zatim statutarne odredbe za vođenje knjigovodstva u bolnicama i ustanovama za njegu, te smanjena financijska sredstva državnih sponzora, povezana s povećanim kompetitivnim pritiskom u određenim segmentima. Interni otpor "komercijalizaciji" socijalnih usluga može se, prije svega, naći kod srednjega rukovodećeg sloja, te u operativnim jedinicama. Pritisak na povećanu učinkovitost ove profesionalne skupine smatra se nefunkcionalnim za karitativne i normativno uređene socijalne usluge.²⁰ Pored toga, interno se moraju opravdati slučajevi unakrsnog subvencioniranja, otkriveni povezivanjem rezultata s uzrocima, za razliku od onih jedinica koje proizvode viškove.

Dok veći institucionalni agenti vode komercijalne knjigovodstvene postupke i godišnje bilance prema komercijalnim principima, manje karitativne organizacije uglavnom imaju obvezu ispuniti samo minimum zahtjeva u obračunavanju prihoda i rashoda.²¹ Povrh svega, sustavi obračuna troškova s obzirom na aktivnosti, izračunavaju se kao stvarni troškovi, na bazi punih apsotivnih troškova. Ovi se sustavi teško mogu prilagoditi analizama profitabilnosti i postupcima planiranja.²² Za potrebe internog planiranja potrebni su podaci okrenuti budućnosti, koji proizlaze iz izračunavanja troškova vezanih za odluke na bazi troškova pojedinih dijelova. Tek tada su moguće evaluacije alternativnih načina provođenja aktivnosti.²³

Pored načina obračuna, na interno rukovođenje značajno utječe izbor tipa *vlasništva* i

pravila koja se na to odnose. Izgleda da zakonski oblik karitativne inkorporativne udruge nije baš adekvatan, u smislu veličine agencija o kojima se ovdje govori. Objedinjavanje funkcija rukovođenja i inspekcije koči interne kontrole (stavak 27., članak 1. BGB-a). Odvojena kontrolna instanca, kao dodatak zajedničkim sastancima, nije zakonska obveza.²⁴ Nominalna demokratska kontrola koju članovi vrše preko (još uvijek djelomično honorarnoga) upravnog odbora, ne može parirati snazi stručnih rukovoditelja zaposlenih s punim radnim vremenom. Konačan ishod ove situacije često je ili transformacija u karitativnu kompaniju s ograničenom odgovornošću, ili u dioničku korporaciju. Međutim, posljedice promjene isključivo tipa vlasništva ne smiju se precjenjivati, jer se time naprosto stvaraju *formalne* strukture, u svrhu učinkovitijega gospodarskog upravljanja.

Vanjsko računovodstvo

Od inkorporativnih se udruga ne zahtijevaju nikakvi oblici *vanjskog računovodstva i dokumentacije* , osim obveze ispunjavanja uvjeta što ih imaju gospodarska poduzeća veličine velikih kompanija.²⁵ Godišnja bilanca mora se uraditi samo u svojstvu kapitalne korporacije. Također, vezano za određenu veličinu organizacije, postoje obveze vezane za kontroliranje računa i priopćavanje.²⁶ Iz razloga koji se odnose na zaštitu donacija (ili, bolje rečeno, donatora), neke socijalne tvrtke dobrovoljno odlučuju o objavljivanju godišnje bilance. Inspekcijski postupci također se provode na djelomičnoj osnovi, preko udruženih organizacija u njihovim vlastitim, pouzdanim firmama, ili preko vanjskih kontrolora.

²⁰ Bäcker, et al. (1995.).

²¹ Goll (1991.).

²² Goll (1991.); Hüdepohl (1996.).

²³ Weber i Hamprecht (1994.) u istraživanju o neprofitnim organizacijama došli su do zaključka da je postojeća baza podataka često nedostatna. Prema ovom istraživanju, 76,7% od ukupnog broja neprofitnih organizacija, uvelo je praksu komercijalnog računovodstva, iako se direktno određivanje cijena (35,3%), kontinuirane analize (34,8%), usporedbe obračunskih odnosa (36,5%) i predviđanje troškova (61,5%) ne primjenjuju baš često. Istraživanje se temelji na obradi 241 upitnika neprofitnih organizacija. Oko 20 do 25 posto može se pripisati CWS-u. Osobni dojmovi što sam ih stekao prilikom intervjua s institucionalnim agentima, kao i prilikom vlastitih istraživanja temeljenih na anketiranju, uglavnom potvrđuju ove rezultate.

²⁴ Određen broj većih inkorporativnih udruga ustanovilo je kontrolno vijeće u skladu s posebnim statutom udruge.

²⁵ Stavak 1., članak 1.; stavak 3., članak 1. Zakona o računovodstvenim postupcima za određene kompanije i koncerne (PublG). Osim kriterija za gospodarsko-komercijalno poduzeće, moraju se zadovoljiti i dva od tri kriterija koji se odnose na skalu poslovanja (ukupna bilanca od 125 milijuna DEM, 250 milijuna DEM prometa i 5.000 zaposlenih).

²⁶ Stavak 41. Zakona o kompanijama s ograničenom odgovornošću (GmbHG) i stavak 148. Zakona o dioničkim društvima (AktG).

U okviru projektno povezane institucionalne pomoći, karitativni agenti i udruge (kao primatelji potpora) podložni su kontroli GAO-a (stavak 23, 44. i 44a. Saveznog zakona o proračunu, BHO), kao i *sustava socijalnoga osiguranja* i sponzora socijalne pomoći. U svezi s tim, postojeći nesporazumi proizlaze iz širine ovoga inspekcijskog prava. Potrebna dokumentalistička evidencija koja se odnosi na korištenje fondova, najčešće pokazuje samo nominalnu računsku preciznost i poštivanje zakonskih propisa. Isto vrijedi i za inspekciju koju provode *porezne vlasti i kontrolori*, sve dok institucionalni agenti ne potpišu neki poseban ugovor, npr. poput ugovora o savjetovanju.

Ovaj nazadni povijesni sustav kao mehanizam neprimjeren je za kontrolu budućih odluka. Provjera učinkovitosti ne može se i ne smije namještati. Korištenje izvješća kontrolora kao dokaza za besprijekorno gospodarsko rukovođenje, vrlo je upitno. Politička kontrola preko *državne uprave* i *lokalnih vijeća* nije planirana, tako da ne preostaje nikakvo drugo rješenje zbog nedostatnoga specijalističkog znanja, kao i osobnih razmimoilaženja. K tome, kada dođe do pokrivanja neregularnih postupaka, GAO su često konfrontirane zbog koalicije interesa karitativnih udruga i relevantnih državnih, vladinih tijela. Nepokrivajuće financijskih potpornih fondova, koji su "spiskani" ili uludo potrošeni, uz ovakvu manjkavu specijalističku inspekciju na taj se način može izbjeći.

Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći

Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći (slika 1.) sprečava kontrolu socijalne birokracije i njihovih institucija od strane "klijenata".²⁷ Kao opće pravilo, primatelj pomoći posjeduje policu socijalnog osiguranja onoga tko snosi troškove ili zakonski osigurano pra-

vo na naknadu od strane lokalnih vlasti. Ono je obično formulirano kao pravo na *naknadu u naturi*. Kako bi se ovo pravo moglo "isplatiti" u bilo koje vrijeme, sama država je ili preuzela jamstvo za osiguranje dovoljne količine usluga (*samozaštita*) u važnim područjima (službi spašavanja, bolničkom tretmanu), ili je to delegirala drugim ustanovama (ugovornim liječničkim udrugama u području ambulantnog liječenja, sustavu osiguranja njege u slučajevima ustanova koje se bave njegovom). Odnos *osiguranja prava – posredovanje* postoji između državnog nositelja troškova i institucionalnog agenta,²⁸ koji je određen ugovorom o pružanju usluga, a njime je definirana i skala osiguranih usluga, njihova kvaliteta i plaćanje.²⁹ Treći odnos između institucionalnog sponzora i korisnika naknada jest *naknada – osiguravatelj*, odnos koji određuje klijenta koji prima naknadu u naturi, a ona je standardizirana tretmanskim ugovorom.³⁰

Kompetitivna tržišta s mehanizmima cijena za socijalne usluge ne postoje, a način pružanja usluga je uvelike određen standardima financijskih sponzora. Tradicionalni odnos ponude i potražnje nemoguće je razvijati, jer su korisnik i financijski sponzor osobno određeni. Ovakvo plaćanje *treće strane*, što za tražitelja pretpostavlja dostupnost naknade *po nultoj cijeni*, ima značajne posljedice. *Kvaliteta svijesti* tražitelja opada, jer uzmicanje kupovne moći ne ide pod ruku sa stvarnim uživanjem prava na naknadu. K tome, ne može se utjecati na *kvalitetu ili, još bolje, suverenitet potrošača*, jer su zakonski zahtjevi potpuno pokriveni širokostandardiziranim osiguranjem usluga utvrđenih u tretmanskim ugovorima. *Izlaznog mehanizma "izbacivanja"* usluga i pružatelja (koji je tako važan za kompetitivni proces) nema, zbog nedostatka alternativnih rješenja.³¹ Na isti način *mehanizam glasa* ne uspijeva biti kritika i protivljenje u okviru programa ponude, jer se klijent često nalazi u egzistencijalno ovisnom odnosu naspram

²⁷ O tome vidjeti Rückert (1990.) i Linzbach (1996.).

²⁸ U nekim slučajevima tip ovog odnosa ostaje zakonski sporan. Što se tiče ovisnosti socijalnog poduzetnika o državi, ali i primjenljivosti Zakona o kompetitivnim preprekama (GWB) postoje velike razlike među slučajevima gdje postoji ugovor o državnom ili privatnom pravu (Rückert, 1990.).

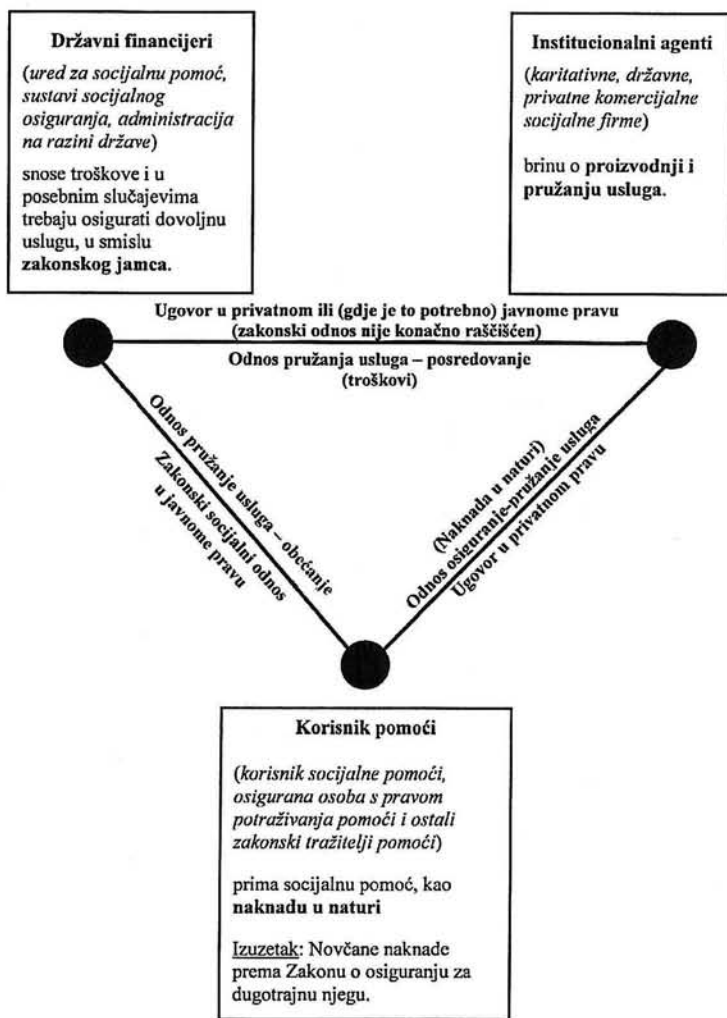
²⁹ Ovdje nije uzeto u obzir pitanje financijskog investiranja (koje je uglavnom država unaprijed preuzela (regionalna država, lokalne vlasti) uslijed dvostrukog financiranja).

³⁰ Postoji iznimka u opcijama PflgeVG, tj. postoji i alternativa naknada u naturi u obliku novčane naknade. Međutim, novčane naknade su znatno niže nego odgovarajuće naknade u naturi.

³¹ Privatni financijeri također mogu postići samo ograničeno pravo glasa, jer cijene se primjenjuju na kolektivnoj osnovi te se, djelomično, ne mogu individualno usuglašavati. Vidjeti stavak 84., članak 3.; 85.; 89. PflgeVG.

Slika 1.

Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći



pružatelja usluga (njege, radionica za hendi-kepirane, bolnica). Izborno pravo korisnika naknada definirano u stavku 3., članak 2. BSHG-a, u većini slučajeva ostaje čista fantastika.³² Promjene strukture osiguravatelja i pružatelja usluga zahtijeva *većinske političke odluke*. No ne postoji *zaštita prava manjina*, kao što to postoji u slučaju individualne kupovine na tržištu.

Spomenute će se strukture pojaviti kako bi sponzorima socijalnih usluga (tj. financijskim podupirateljima) pokazale slaganje prioriteta u dokazima uspješnosti svojih ustanova. Interesi onih kojih se to tiče ostaju u podređenom položaju, a njihove su potrebe određene izvana od strane države. Posljedice toga vide se u pretjeranoj reguliranosti i anonimnosti odnosa socijalne skrbi.

³² Vidjeti slične zakonske odredbe u stavku 5. KJHG-a; stavak 2. SGBV-a; stavak 2. PflgeVG.

KOMPETICIJSKE PREPREKE

Osiguravateljska moć sponzora socijalnih usluga

Sustav socijalnog osiguranja, a to su kompanije obveznoga zdravstvenog osiguranja i sponzori mirovinskog osiguranja, zajedno s regionalnim i unutarregionalnim sponzorima usluga socijalne pomoći i pomoći za mlade, čini uski *regionalni kartel s aspekta ponude*.³³ Tendencija koncentriranja u posljednjih je nekoliko godina ojačala snagu ponude. U zapadnoj Njemačkoj broj GKV je pao sa 1.319 (1980. godine) na 530 (1996. godine), a u istočnoj Njemačkoj s 219 (1993. godine) na 194 (1996. godine).³⁴ Lokalne vlasti su se spojile u lokalne vlasti na višoj razini, ili pak čine asocijaciju lokalnih vlasti. Nadalje, zakonodavac dopušta da se centraliziranje pregovaranja odvija preko interregionalnih sponzora socijalne pomoći te državno temeljenih udruga sustava socijalnog osiguranja.³⁵

Svjedoci smo, između ostaloga, i *gubitka suvereniteta* pružatelja usluga, zbog obveze da se onima koji snose troškove omogući uvid u dokumentaciju računa i faktura. Na taj način, tijekom financijske revizije knjiga poslovanja, stručnjaci imaju pravo uvida u relevantnu dokumentaciju te ustanove.³⁶ Kod pregovaranja o plaćanju, ova informacija može biti vrlo korisna onima koji snose troškove. Snaga ponude je, nadalje, ojačana i činjenicom da su sponzori socijalne pomoći i sustavi socijalnog osiguranja sposobni pregovarati i utvrditi obvezatna plaćanja u ime tražitelja koji po zakonu imaju na to pravo, a također i privatnih uplatitelja, tj. osoba koje same plaćaju usluge.³⁷ Posebno u sektoru pomoći u kući udjel privatnog plaćanja relativno je visok.³⁸

Postoji opasnost da državni snositelji troškova rješavaju konflikte ciljeva između više

kvalitete i doprinosne stope i/ili nepromjenljivosti troškova u korist *niže stope plaćanja i gubitka kvalitete*, što proizlazi iz njihove moći u određivanju cijena.³⁹

Ovakvo stanje služi interesima predstavnička CWS-a, kako bi opravdali *opseg protumoći* preko kartelskih sporazuma i ostalih oblika koordiniranog ponašanja.⁴⁰ Posve je jasno da tržišni oblik *bilateralnog monopola* može uzrokovati poboljšano tržišno pružanje usluga, te približavanje uravnoteženoj razini cijena u usporedbi s monopsonskim oblikom.⁴¹ Međutim, moguć je i *sporazum o troškovima treće strane* (ili, konkretno, o troškovima korisnika naknade). Trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći takvu strategiju nastoji prikazati osobito pogodnom. Tako, naprimjer prvo najbolje rješenje ne treba tražiti u prihvaćanju kartela nego u slabljenju moći ponuđača usluga preko dekoncentracije i decentralizacije pregovaranja.

Kartelski sporazumi

Kontrole što ih provode *postojeći i potencijalni kompetitori* odgovarale bi interesima financijskih podupiratelja, a osobito državnim financijerima, kao i korisnicima socijalnih usluga djelotvorne ponude koja se slaže s potrebama.

Utemeljenje vodećih udruga na državnoj i saveznoj razini, praksa spajanja kako bi se udruge osnovale širom zemlje (Rhineland, Westfalia-Lippe, Liga karitativne socijalne skrbi u Baden-Württemberg), kao i razvoj krovnih organizacija na državnoj i saveznoj razini (LAGFW i BAGFW), izraz je *neokorporativnih struktura*. Na taj je način državnim financijerima omogućen kontakt u svrhu realizacije zakonski određene suradnje (stavak 10. BSHG-a). Istodobno, dodjeljivanje jednoga od ideološki obojenih ciljeva agencijama,

³³ Rückert (1990.); Eichhorn (1996.).

³⁴ Vidjeti Statistisches Bundesamt (ed.), *Statistisches Jahrbuch*, različite godine; Institut der Deutschen Wirtschaft (ed.) (1997.), tablica 88.

³⁵ Vidjeti stavak 16. BPFV i stavak 85. PflegeVG-a.

³⁶ Stavak 133. SGBV; stavak 79. PflegeVG-a.

³⁷ Eichhorn (1996.) i također stavak 16. BPFV-a i stavak 85. i 89. PflegeVG-a.

³⁸ Eichhorn (1996.) govori o brojci od oko 50% privatnog plaćanja u području pomoći u kući.

³⁹ U mnogim raspravama što sam ih vodio s predstavnicima karitativnih ustanova, ova je opasnost posve jasno naznačena. Također vidjeti Eichhorn (1996.); Klug (1995.).

⁴⁰ Vidjeti Rückert (1990.).

⁴¹ Unatoč tome, u slučaju bilateralnog monopola kombinacija kvantitete cijena ostaje neutvrđena, i ovisi o relevantnoj moći pregovaranja.

promiče kolektivne planske sporazume, kalkulacije cijena i troškova, sporazume koji se odnose na područje usluga i ujedinjenu frontu prema financijerima.⁴² Članstvo socijalnih oligopolista u krovnoj organizaciji Savezne radne skupine za karitativnu socijalnu skrb (BAGFW), omogućuje unakrsnu koordinaciju organizacija bez zadiranja u pravnu i ekonomsku neovisnost organizacija članica. Pritom, šest vodećih organizacija na sastancima članica i u 29 specijalističkih odbora BAGFW-a mogu postići sporazum i utemeljiti zajedničku strategiju. Za osnivanje radnih skupina koje se bave posebnim problemima (dijalizom u kući, rehabilitacijom), inicijativu pokreću državni financijeri (stavak 95. BSHG-a).

Nadalje, zakonodavac propisuje kartelski sporazum za različita područja. *Zakon o socijalnoj sigurnosti* (stavak 93.d BSHG-a) zahtijeva standardizirani okvirni sporazum na državnoj razini, za ugovore između državnih financijera, vodećih organizacija lokalne vlasti i skupnih predstavnika različitih ustanova glede osiguranja, plaćanja i nadziranja. Ti se ugovori moraju uskladiti s preporukama pregovaračkih strana koje su prošle na saveznoj razini, barem do tada dok Savezno ministarstvo zdravstva ne osigura standardizirane zakonske uvjete. Savezna vlada može donijeti i zakonske uvjete u okviru *sustava osiguranja za njegu* (stavak 83. PflgeVG-a). Razlike u plaćanju prema jedinici troškova ovdje nisu dozvoljene (stavak 84., članak 3. PflgeVG-a). Naravno, pojedinačne agencije mogu se o plaćanju dogovoriti s fondovima za njegu (stavak 85. PflgeVG-a), iako je određivanje cijena od strane udruga, u odborima za određivanje cijene njege, na razini cijene zemlje pravilo (stavak 86. PflgeVG-a). U nekoliko država, poput Schleswig-Holstein i Hamburg,

menadžerski pregovarači su od strane ponuđača, kojom dominiraju karitativne socijalne organizacije, uspjeli nametnuti cijene njezi koje omogućuju komercijalnom ambulantom sektoru ostvarivanje velikih viškova. Državno utemeljen odbor za njegu (stavak 92. PflgeVG-a), kao zakonski kompetentna instanca, također omogućava formalne i neformalne sporazume. Slična pravila postoje i u *bolničkom sektoru*. Ovdje se obveze jedinstvene cijene, posebnih cijena i osnovne cijene za njegu, utvrđuju pregovorima na državnoj razini (stavak 16. BPfIV-a i stavak 18. KHG-a).

Princip uvjetnog prioriteta i diskriminacija komercijalnih pružatelja usluga i volonterskih skupina za samopomoć

Zbog nižih troškova i ponuđača s boljom produkcijom, učinkovitost socijalnog kartela pretpostavlja usporeni tržišni pristup. Zbog toga je diskriminacija spram vanjskih komercijalnih ponuđača neizbježna posljedica državno-podupirane kartelizacije u obliku udruga.

Na *princip supsidijarnosti*,⁴³ u najrazličitijim oblicima, sve se više gleda kao na temeljno pravilo pružanja socijalne pomoći. On pretpostavlja *niži prioritet* državnih ustanova koje pružaju socijalne usluge, te potiče decentralizirane socijalne aktivnosti.⁴⁴ U skladu s BSHG, socijalno zakonodavstvo u mnogim točkama izvodi *uvjetno prvenstvo* karitativnih organizacija iz ovog principa, na račun komercijalnih pružatelja usluga. Na taj je način princip supsidijarnosti, s aspekta slobodnog tržišta, izopačen. Stoga se u prvi plan dovodi uska suradnja između državnih financijera i udruga, prenošenje državnih zadataka je olakšano, istaknut je prioritet naspram direktnih

⁴² Prema spomenutim krovnim organizacijama, opći zadaci vodećih karitativnih organizacija podrazumijevaju sljedeće aktivnosti:

- raspoređivanje i koordiniranje zadataka unutar organizacije;
- suradnja s ostalim vodećim karitativnim organizacijama u svrhu redovitih rasprava i konzultacija vezanih uz probleme s kojima se susreću karitativne organizacije;
- suradnja s ustanovama na saveznoj i državnoj razini koje financiraju socijalnu zaštitu;
- sudjelovanje u definiranju socijalnog planiranja ili zahtjeva u svim područjima socijalnoga rada.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (1985.).

⁴³ Princip supsidijarnosti je prvi put, kao sociopolitički program, prihvatio Papa Pio XI u enciklici "Quadragesimo anno" 1931. godine (Herzog, 1987.), broj 3564 i Backhaus-Maul i Olk (1994.).

⁴⁴ Cf. prijevod "Quadragesimo anno" enciklike prema Gundlachu (1931.), str. 133.: "Sve ono što pojedinac može postići sam sa svojom poduzetnošću i svojim vlastitim neovisnim sredstvima, ne smije mu se oduzeti i prepustiti da to čini društvo; to je jednako tako grijeh spram pravde u iskorištavanju prednosti nadređenoga, jer ono što manje i podređenije zajednice postignu same, može ih učiniti zadovoljnim." Za pojašnjenje principa supsidijarnosti vidjeti također Pravila saveznog ustavnoga suda (BverfGE) 22,180.

državnih mjera, a primjerena financijska potpora udruga jasno je naznačena.⁴⁵ Povlašteni tretman karitativnih udruga naspram komercijalnih pružatelja usluga doista se više ne bi trebao primjenjivati, no unatoč tome, on se može zadržati kao rezultat zaštite prerogativa postojećih (karitativnih) udruga.⁴⁶ Istodobno se to pravilo primjenjuje tamo gdje se traži da državni financijer sklopi ugovor s najefikasnijim pružateljem usluga, u slučajevima gdje su sadržaj, skala i kvaliteta usluga isti.⁴⁷ U razdobljima "rezanja" socijalnih troškova, ovo pravilo u budućnosti može poslužiti za poboljšanje šanse autonomnih skupina za samopomoć, i skupina koje pružaju pomoć drugima, u odnosu na organizirane karitativne i komercijalne pružatelje usluga.

Diskriminacija komercijalnih pružatelja usluga jasno se manifestira u narednim točkama.

- *Porezne olakšice* za CWS proizlaze iz pravila karitativnog statusa (stavak 51–68. AO). Tako su npr. udruge izuzete od korporativnog poreza na dohodak, poreza na trgovinu i poreza na dodanu vrijednost.⁴⁸

- *Pristup subvencijama i državnoj nadoknadi troškova* u principu je predmet sudjelovanja u ugovorima o socijalnim uslugama s državom, ili uklapanja u planiranje zahtjeva. Princip uvjetnog prvenstva karitativnim agencijama omogućuje bolji pristup.

- *Karitativne socijalne udruge* mogu u pregovaranju s državnim financijerom koristiti svoju moć koja proizlazi iz dominantnog tržišnog položaja. Prethodno ustanovljene strukture pružanja usluga, neformalni kontakti i razmimoilaženja između politike i CWS-a na osobnoj ravni, sve to jamči udrugama kompetitivnu prednost koja se ne odnosi na samu provedbu.

- *Savezni ured za usluge zajednici* je, zajedno s državoutemeljenim udrugama

CWS-a, ozakonio odobrenje *alternativne usluge zajednici*, te dodjeljivanje te usluge pojedincima. Bez obzira na diskriminaciju privatnih, komercijalnih pružatelja usluga, daljnji nepovoljan položaj neorganiziranih karitativnih agencija/skupina za samopomoć ne bi trebalo isključiti zbog ovog postupka raspodjele.

- *Karitativne donacije* (stavak 51. AO-a) omogućuju donatoru smanjenje poreznih obveza (stavak 10.b Zakona o porezu na dohodak, EstG). Budući da je "cijena" donacije, s aspekta donatora na taj način smanjena, povećava se poticaj da se ponudi volonterska potpora. Ova mogućnost subvencioniranog financiranja iz vlastitih resursa nije otvorena za privatne, komercijalne firme. Nadalje, *novac od kazni i prihod od lutrije* raspodjeljuje se isključivo preko karitativnih udruga. To stavlja u nepovoljan položaj volonterske skupine za samopomoć i neorganizirane socijalne firme.

Budući da su prethodno prezentirani argumenti pokazali kako su (potencijalni) takmaci CWS-a diskriminirani, na kraju bi valjalo objasniti nekoliko štetnih pozicija koje proizlaze iz ovoga izuzetnog položaja. Pravilo karitativnog statusa usko je povezano s *gubitkom fleksibilnosti*, jer je korištenje profita ograničeno u karitativne svrhe, što onda sprečava mogućnost strukturnih promjena. Isto vrijedi i za korištenje subvencijskih fondova, koji su određeni za posebne projekte. Zabrana raspodjele profita uglavnom koči vanjsko financiranje preko privlačenja *dioničkog kapitala*. Nadalje, nedostatna osnova odgovornosti sprečava korištenje *kreditnog kapitala* na slobodnom tržištu kapitala. I na kraju, zabrana pret porezne naknade, povezana s porezom na dodanu vrijednost, može se u slučaju visokih posredničkih inputa pretvoriti u nedostatak, s obzirom na takmace s visokom vlastitom dodanom vrijednošću.

⁴⁵ Vidjeti stavak 8., članak 2. i 10. članak 2.–5. BSHG-a. Što se financijske potpore tiče, ovdje se radi isključivo o slučaju direktive prema kojoj ne postoji ni osnova, a ni količina zakonskog prava. To je za udruge značajno samo u slučajevima nedostatnih proračunskih sredstava.

⁴⁶ Cf. verziju stavka 93. (6) BSHG-a koja je važila do 1. 8. 1996. godine. Što se zaštite prerogativa tiče, vidjeti stavak 93., članak 1. BSHG-a, verzija od 1. 8. 1996. godine. Prema stavku 74., članak 3/4 PflegeVG-a, slična je situacija i u uslugama i agencijama vezanih za njegu.

⁴⁷ Vidjeti stavak 93., članak 1. BSHG-a. Razmatranje glede adekvatnosti i gospodarstva potpuno je u skladu s odlukom Saveznog ustavnoga suda, vezano za "raspravu o subvencioniranosti" iz 60-ih godina. Vidjeti BverfGE, 22,180.

⁴⁸ Pružanje usluga CWS-a općenito je oslobođeno od PDV-a (stavak 4. br. 18), prema Zakonu o porezu na prodaju (UstG). Nasuprot tome, oslobađanje od PDV-a za bolničke ustanove i staračke domove (stavak 4., br. 16) ne uvjetuje se karitativnim statusom, te tako ne vodi nejednakom tretmanu kompanija u ovom sektoru.

PRISTUPI REFORMAMA

Kontrolne manjkavosti CWS-a su *sistemski uzrokovane*. Pozivi na decentralizaciju i socijalni menadžment koji liči na poduzetničko ponašanje, ne predstavlja prihvatljivo rješenje. Poduzetnička aktivnost karitativnih udruga u smislu slobodnog tržišta naprosto nije moguća u uvjetima postojeće ovisnosti i poticajnih struktura. Manjkavosti postojećeg sustava nisu prvenstveno greška karitativnih socijalnih udruga, nego kreiranja politike koja bi trebala biti odgovorna za osiguravanje primjerenoga zakonodavnog okvira. Koje su *glavne točke* kojima bi se neka reforma morala rukovoditi? U ovom razmatranju upućujemo ipak na dvije:

- položaj onih koji imaju pravo na naknade, mora se osnažiti kako bi se osigurala kontrola pružanja usluga u odnosu na potrebe (*djelotvornost*);
- usluga socijalne zaštite treba (na datoj, socijalnoprivratljivoj razini) biti osigurana prema najnižim mogućim troškovima (*učinkovitost*).

Ostvarivanje profita i karitativni status

Prema stavku 53. AO-a, korištenje pravila karitativnog statusa u svrhu nižih poreza zahtijeva aktivnost usmjerenu na podupiranje osoba na nesebičan način. Na koji se način ovo (kršćansko) pravilo milosrđa uklapa u *tržišno temeljenu kontrolu*, u kojoj prevladava sebičan motiv ostvarivanja profita i maksimiziranja koristi? Bitan preduvjet za stjecanje dohotka jest prihvaćanje usluge od (solventnih) potrošača koji su sigurni da će ostvariti korist od takve razmjene. Gubici ili čak bankroti pokazatelji su da su osiguravatelji usluga bili "izgurani". Kao takvi, potrošači nisu ovisni o osobnoj naklonosti pružatelja usluga. "Ručak nam ne ovisi o dobroj volji mesara, proizvođača piva ili pekara, nego o njihovom vlastitom interesu".⁴⁹ Kriterij *potrošački usmjerenoga i kvazikaritativnog pružanja usluga* nije nesebičnost, nego primjerenost zahtjeva i ekonomskom stanju.

⁴⁹ Smith (1979.; 1776.).

⁵⁰ Cf. Rückert (1990.).

⁵¹ Cf. Weber, M. (1956.; 1919.).

⁵² Cf. Jonas (1986.).

⁵³ Filozof etike, koji se bavi odgovornošću, temelji svoja promišljanja upravo na takvim prosječnim "ljudskim manjkavostima". Cf. Weber, M. (1919.).

Temeljna ekonomska životna činjenica formulira se sljedećim: ono što se daje bada-va, mora se prvo proizvesti. Ako bi se ova situacija primijenila na privatnu firmu socijalne skrbi, profit bi mogao otvoriti onaj *stupanj slobode* koji bi jedino tada organizaciji omogućio da slijedi datu socijalnu, karitativnu i crkveno-utemeljenu liniju ponašanja. Profit bi tako postao sredstvo organizacijskoga cilja.⁵⁰ Napuštanje cilja maksimiziranja dobiti u korist razine dobiti koja je niža od razine koja je određena kao primjerena, samo je po sebi oblik *iskorištavanja* profita na koji će tek trebati odgovoriti. Nadalje, ovo prilično inertno ostvarivanje viška nosi sa sobom rizik neekonomskog pružanja usluga, pa stoga i *gubitak profita*. Neovisno o tome, karitativna statusna pravila vezana za porez ni na koji način ne ograničavaju ostvarivanje profita. Radi se naprosto o tome da je iskorištavanje profita ovdje ograničeno na one ciljeve koji podliježu poreznim olakšicama.

Nadalje, tržišno temeljen sustav također dozvoljava određen *pluralizam* u ostvarivanju specifičnih ideoloških modela i vrijednosti (kršćanski principi, česta participacija poslodavaca itd.). Naravno, potrebno je dodati jedno ograničenje: ostvarivanje datog sustava vrijednosti ne bi smio rezultirati proizvodom koji bi bio preskup, ili kvalitativno promjenljiv, te stoga korisnicima neprihvatljiv. Ako to postavimo u pozitivnom smislu, on štiti korisnika *od eksploatacije onih čija se shvaćanja* razlikuju od shvaćanja korisnika, a koji mogu nastojati ostvariti svoj cilj na račun drugih.

To onda otkriva konačnu prednost tržišno-orijentiranog sustava s kontroliranim prihodima. Gdje god kriterij nesebičnosti ostaje u najboljem slučaju pokazatelj namjere datoga agenta, i kao takav proizlazi iz *etike uvjerenja* u weberijanskome smislu, motiv za profitom je predmet orijentacije prema uspjehu u smislu *etike odgovornosti*.⁵¹ *Sloboda da se djeluje kako se želi*, uvjetovana je i kontrolirana *principom odgovornosti*.⁵² Upravo se u svijetu oskudice, neodređenosti, preobrazbe i ljudske nesavršenosti, ova dimenzija čini još važnijom.⁵³

Praktična svrha ovih razmatranja jest pozvati na reformu pravila karitativnog statusa, kako je ono definirano u Zakonu o poreznim doprinosima (stavak 51-68. AO-a).⁵⁴ Štoviše, jednakost, barem što se tiče poreza, pristup subvencijama i onima koji obavljaju usluge za zajednicu, trebali bi biti povezani prema objektivnom kriteriju, razmjerno s tipom usluga koje pružaju. Odabiranje privatne pomoći u obliku donacija i honorarnoga rada, moglo bi se u budućnosti proširiti kao važan dodatak državnoj socijalnoj skrbi. Pored plaćenih usluga određenih u skladu s državnim ugovorima o njezi, donacije i honorarni rad bi se mogli iskoristiti za dodatne potrebe upravljanja te za pilot-projekte. I ovdje se, također, ne bi smjelo diskriminirati komercijalne pružatelje usluga, a u slučajevima odgovarajućih razina izvedbe i otvorenosti, potrebno im je u potpunosti osigurati šanse. I donacije i honorarne aktivnosti moraju imati olakšice kod plaćanja poreza, kao poticaj onima na koje se to odnosi.⁵⁵ Karitativne socijalne udruge koje će se nastaviti određivati prema svom karitativnom statusu, dobile bi mogućnost kumuliranja viškova kojima bi ojačale svoj vlastiti vlasnički temelj, ili ih mogle koristiti za druge projekte, kako bi služile svojoj svrsi.

Kompetitivni okvir

Nesmetan marketinški pristup i princip nediskriminacije

Pored privođenja kraju privilegija proizašlih iz pravila karitativnog statusa, nužno je *de iure* i *de facto* osigurati jednakost svih pružatelja usluga od strane države za kompetitivni okvir u skladu s *principom nediskriminacije*. Samozaštita privatnih tržišta i jamstvo jednakih šansi za pružatelje usluga preko nesmetanog marketinškog pristupa, temeljni je preduvjet efikasnom pružanju usluga. Uvjetni status prvenstva treba ispustiti, a razmimoilaženja između državne službe i vodeće pozicije u karitativnim socijalnim udrugama (kao

koalicije interesa) bili bi nespojivi. U kontekstu nastalih tržišnih struktura, karitativni pružatelji usluga trebali bi se jednako nametnuti sve dok mogu postizati komparativne prednosti u pružanju usluga, naspram komercijalnih proizvođača. To bi u određenim okolnostima moglo pogoditi radnointenzivnu djelatnost pružanja njege kao i, općenito govoreći, sve aktivnosti koje su teže dostupne vanjskoj kontroli kvalitete (npr. usluge savjetovanja). Naravno, u slučaju da se državna zaštita prerogativa dokine, stabilnost socijalnog kartela bi bila ugrožena izvana. Liberalizacija tržišta u pružanju usluga njege, zahvaljujući PfllegeVG zakonu, kao i naporima u okviru jedinstvenog tržišta EU vezanih za jednakost šansi, već u udrugama potiče rasprave, strahove i početne napore prilagodavanja.

Obično citiran prigovor odnosi se na podupirući karakter socijalnih službi. Kao posljedica slabe kupovne moći onih sa socijalnim potrebama, kompetitivne profitnoorijentirane strukture smatraju se nemogućima.⁵⁶ Ova je kritika previdjela činjenicu da država zasigurno mora osigurati *financijska sredstva* i, gdje je to potrebno, nužno *jamčiti* dovoljnu ponudu. Ovdje je strogo potrebno lučiti *proizvodnju* usluga, koja se u svakom slučaju može lako postići u sveukupnom okviru kompeticije.

Drugi se prigovor odnosi na posebnu *navrav robe*, za koju je rečeno da je nužno vratiti upravljačku državnu intervenciju. Schneider definira CWS kao socijalno zreli sustav, koji utjelovljuje prirodu javnoga dobra i koji je izrazito legitiman u smislu njegova karitativnog statusa.⁵⁷ Kada se ispituju motivi koji stoje iza ovih formulacija, ispada da se gotovo radi o zaobilaženju istine. Ustanova uopće ne posjeduje intrinzične vrijednosti, nego se legitimira prvenstveno preko usluga koje pruža i sposobnošću rješavanja problema vezanih za takve usluge. O kojim uslugama je u konkretnom slučaju riječ?

Prvo, radi se o *jednostavnim dobrima* čija se kvaliteta već iz iskustva može prepoznati.⁵⁸

⁵⁴ Ne može se očekivati da pravilo karitativnog statusa traje duže vrijeme, u okviru pokušaja EU da smanji privilegije. Cf. Backhaus-Maul i Olk (1994).

⁵⁵ Slično kao kod donacija novca, mogla bi se opozovovati i procijenjena vrijednost honorarnoga rada. To sada nije moguće. Da bi volonteri s niskim zaradama mogli uživati ovu povlasticu, porezna naknada bi trebala biti zaštićena u obliku poreznog kredita.

⁵⁶ Cf. Schneider (1996).

⁵⁷ Cf. Schneider (1996). Schneider je predsjedatelj Njemačke udruge za socijalnu ravnopravnost (DPWV) u Frankfurtu.

⁵⁸ O klasifikaciji robe vidjeti: Nelson (1970.); Darby i Karni (1973.).

Kao primjer se mogu navesti kućanske usluge (dostava obroka u kuću, pučka kuhinja, utočišta za beskućnike), tečaj za prvu pomoć, pružanje zdravstvenih usluga, kao i zdravstvene ustanove. Čini se da je kompetitivnu tržišnu distribuciju moguće ostvariti bez poteškoća.

Sljedeće, radi se o *kompleksnom iskustvu*, ili čak o *ovjerljivim dobrima*. U skladu sa sveukupnom prirodom socijalnoga rada, usko definirane usluge (uglavnom okrenute pojedincu) nalaze se u *povezanoj cjelini* koja, čini se, podrazumijeva da je pružanje usluga najbolje organizirano unutar takve uslužne cjeline. To se može zapaziti i na ostalim tržištima (osiguranje, popravci, servisiranje, dopusti) gdje proizvođenje usluga pokazuje problematične međuveze. Nadalje, socijalni rad je često usmjeren na osobne odnose, čiju je kvalitetu teško kontrolirati. Lošije pružanje usluga se, kao takvo, ne može lako identificirati. Međutim, u srednjoročnom razdoblju, dostupnost *asimetričnih podataka* dozvolit će neformalne sankcije i privatne preporuke na vrlo efikasan način, što bi trebalo pomoći da se osigura zaštita od "crnih ovaca". Ova je situacija vrlo dobro poznata liječnicima, odvjetnicima kao i automehaničarima. No unatoč tome, bit će nužno uvesti kontrole i standarde kvalitete za volonterstvo i državopodupirane skupine. Upravo u tom spektru pružanja usluga sumnja se da karitativni pružatelji usluga, s osobljem posvećenim određenom skupu socijalnih vrijednosti, imaju kompetitivne prednosti.

Konačno, CWS zahtijeva *socijalno zastupanje* u smislu svjesnosti i predstavljanja interesa onih koji imaju socijalne potrebe. Ova je dimenzija najbliža karakteru *općeg dobra*, ali ona nije isključiv prerogativ CWS-a, zbog činjenice da će komercijalni pružatelji usluga također preuzeti zastupanje interesa, kao posljedicu prodaje i profita vezanih uz to. Kao primjer bi mogli uzeti pružatelje zdravstvenih usluga koji su nekada uspješno inicirali ekspanziju osnovnih usluga, dostupnih preko sustava statutarnih naknada u vrijeme bolovanja.

Shodno tome, ne postoje temeljni prigovori kompetitivnim strukturama u sektoru socijalnih usluga. To ćemo nastojati konkretizirati na primjeru *usluga spašavanja*. Budući da se skrb unutar određenoga uslužnog područja, koju u međusobnoj kompeticiji pružaju neovisni operateri u uslugama spašavanja, ne čini

previše djelotvornom, država (npr. regionalne ili lokalne vlasti) ili sustav naknada za vrijeme bolovanja, mogli bi osigurati pokrivenost tih usluga pozivanjem tendera za sklapanje ugovora o skrbi. Slijedeći definiciju željenih usluga u državnom ugovoru preko odredbi o kvaliteti (vremenska ograničenja za pružanje usluga, specijalistička znanja, opremljenost i primjenljivost postupaka spašavanja) te preko pravila plaćanja, kao i zakonske obveze prihvatanja ugovora, ponuđač – koji je dao zahtjev za najnižu subvenciju – dobit će financijsku potporu. Kako bi takmičenje bilo djelotvorno, ovi bi se tenderi trebali ponavljati u skladu s razdobljima deprecijacije (5 do 8 godina). Ovaj bi način raspodjele osigurao da se uvijek vodi računa o inovacijama usmjerenima na kvalitetu i smanjenje troškova. Odredbe o obvezama i kaznama sprečavale bi lošu kvalitetu usluga. Mogućnost "ubiranja vrhnja" također se može izbjeći preko odgovarajućih podjela područja, tako da se kombiniraju urbana i ruralna područja.

Na primjeru ambulantnog sektora, jasno je da državna intervencija i intenzitet reguliranosti ovise o tipu pružanja usluga. Pored osobne obveze osiguranja njege, država bi morala odrediti skup minimalnih standarda. Osiguravanje usluga mogli bi preuzeti relevantni fondovi zdravstvenog osiguranja. U slučaju zahtjeva za plaćanjem, alternativno bi nositelj prava na njegu mogao osobno pregovarati o uslugama i potrebnoj količini usluga.⁵⁹ Različiti sustavi njege mogli bi se izložiti kompeticiji. Problemi vezani za zaštitu kvalitete i standarda postupno bi se prevladavali, ali bi kompeticija unatoč tome donijela provediva rješenja. Čuvanje kvalitete koju osigurava država ili sustavi zdravstvenog osiguranja koji pružaju zdravstvene usluge, a koje su se često pokazale neadekvatnima, ovdje bi se također mogle zamijeniti strožim pravilima dužnosti i kaznama.

Eliminacija moći pružatelja usluga putem decentralizacije

Tamo gdje se monopsonističke strukture zadržavaju preko liderstva u centralnom pregovaranju sponzora međuregionalne socijalne pomoći, udruge lokalne vlasti i udruge osiguravajućeg sustava širom države, ugovori o nje-

⁵⁹ Za razliku od sadašnjeg pravila, razlika se vidi u mogućnosti slobodnog formiranja cijena i individualnog pregovaranja.

zi obično završavaju potpisivanjem "ugovora o poslušnosti". U pregovorima s različitim ponuđačima uslužnog sektora, mogu se naći iste osobe kao menadžeri na pregovaračkoj strani ponuđača, uz potporu dobroosposobljenog tima kompetentnog stručnog osoblja. Odluka da se izabere monistički oblik financiranja, pojačava moć sponzora socijalnih naknada, jer odgovornost donošenja odluka i financiranja investicija sprečava prebacivanje troškova na treću stranu.⁶⁰

Nasuprot tome, kompetitivne strukture zahtijevaju takvu opciju za pružatelje usluga koja bi ih oslobodila diktata ugovornih uvjeta individualnih kupaca koji dominiraju tržištem, *prebacivanjem* drugim ponuđačima. Eliminacija moći pružatelja usluga na taj je način moguća putem bilateralne decentralizacije pregovaranja. U skladu s tim, ruralne udruge, regionalne udruge i udruge sustava zdravstvene zaštite, u pregovorima za socijalno poduzetništvo ne bi se više mogle smatrati mogućim partnerom. Umjesto toga, od pojedinačnih lokalnih vlasti i lokalnih sustava zdravstvene zaštite zahtijevalo bi se da pregovaraju na odvojenoj osnovi.

Pribjegavanje praksi *dvojnog djelovanja* i dalje je problematično kada su u pitanju lokalne vlasti kao snositelji troškova, osiguravatelji usluga i kao savjetodavne instance koja utječe na ponudu, što je često slučaj u područjima pomoći za starije osobe i mladež. Čini se da je u ovom slučaju najbolje rješenje napuštanje vlastite ponude.⁶¹

Osobna potpora, kombinirana s novčanim davanjima

U različitim zakonima o socijalnoj skrbi istaknuto je glasačko pravo korisnika.⁶² Međutim, trostrani odnos zakona o socijalnoj pomoći slabi utjecaj onih koji imaju pravo na naknade, a jača utjecaj ustanova i države.

Ovaj će se odnos ovisnosti moći okončati samo uz zalede i potporu odgovarajućih opozicijskih snaga.

Reforma koja bi ojačala *korisnički suverenitet* trebala bi sadržavati dva elementa. Do sada prihvaćenu impersonalnu potporu državnih financijera trebalo bi zamijeniti *osobnom potporom* onima koji imaju pravo na naknade, pri čemu bi osiguranje *novčanih naknada* imalo prvenstvo pred *plaćanjima u naturi*. Istovremeno će se povećati transparentnost troškova unutar agencije, a kontrole vezane za zakonski odgovorno korištenje fondova bi otpale. Kompetencija korisnika u raspodjeli jedin-stvenih socijalnih transfera mogla bi naići na djelotvoran izlaz. Više "fino uglazbljenih" kontrola onoga tipa usluga koje se osiguravaju u skladu s individualnim potrebama, proizvest će diferenciranije osiguranje socijalnih usluga. Od pružatelja usluga neće se tražiti da postignu samo legitimnost tako da financijskim podupirateljima jamče minimum standarda, nego također da klijentima osiguraju pristup uslugama po nižim cijenama i u skladu s potrebama.

Potpora vezana za ustanove bila bi u takvom sustavu opravdana onda kada bi se zadržavanje pune zaštite pokazalo nužnim. To bi se npr. odnosilo na službu pomoći za vrijeme katastrofa i prilikom spašavanja. *Sustav plaćanja socijalne pomoći u naturi* trebalo bi i dalje primjenjivati u onim slučajevima kada postoji opasnost od varanja fondova. To se može primijeniti u nekim slučajevima kućanstava koja imaju pravo na socijalnu pomoć, i u liječenih narkomana. Ako osoba s potrebom ima problem hvatanja ukoštac s odlukama o prihodima, npr. zbog svoje dobi, tada joj se mora osigurati relevantna savjetodavna služba. Vjerojatno bi posebna, kvalitativna kontrolna zaštita bila potrebna u slučajevima udomljene djece, te u ustanovama zbrinjavanja mladeži kako bi se onemogućilo njihovo zlostavljanje.

⁶⁰ Uočena koalicija, prije svega bolničkog sektora, između sponzora koji financiraju bolnice i država kao promotora investicija na račun sustava naknada za vrijeme bolovanja (koje snose oko 70 do 80 posto troškova u obliku tekućih poslovnih troškova), bila bi neizvediva u sustavu monističkog financiranja.

⁶¹ Nedržavni institucionalni podupiratelji tuže se da ih se diskriminira u odnosu na prioritet iskorištavanja vlastitih kapaciteta države.

⁶² Cf. stavak 3., članak 2. BSHG-a; stavak 2. članak 2., PflügeVG-a; stavak 5. KJHG-a. Za ostale detalje o ovome vidjeti Linzbach (1996.).

LITERATURA

a) Zakoni

- Child and Juvenile Welfare Law (KJHG/SGB VIII)
 Federal Social Security Act (BSHG)
 Income Tax Law (EstG)
 Law Against Competition Barriers (GWB)
 Law on Accounting Procedures for Certain Firms and Concerns (Law on Documentation Requirements, PubLG)
 Law on Limited Liability Companies (GmbHG)
 Law on Economic Safeguarding of Hospitals and on the Determination of Hospital Nursing Charges (Hospital Financing Act, KHG)
 Nursing Care Insurance Act (PflegeVG/SGB XI)
 Regulation on the Determination of Hospital Nursing Care Charges (Federal Nursing Care Charges Schedule, BpflV)
 Severe Taxation Law (UStG)
 Severe Disability Act (SchwerbG)
 Social Welfare Code I – General Part (SGB I)
 Social Welfare Code X Procedural Law (SGB X)
 Statutory Sickness Insurance (SGB V)
 Stock Corporation Law (AktG)
 Tax and Contribution Schedule (AO)

b) Knjige i članci

- Bäcker, G., Heinzer, R. G. i Naegele, G. (1995.) *Die Sozialen Dienste vor neuen Herausforderung*. Münster.
- Backhaus, Maul, H. i Olk, Th. (1994.) Von Subsidiarität zu "outcontracting": Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik", *Politische Vierteljahresschrift*, 35, Special Issue 12.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (ed.) (1985.) *Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Aufgaben und Finanzierung*. Freiburg i.Br.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (ed.) (1997.) *Gesamtstatistik der Einrichtung der Freien Wohlfahrtspflege*. Bonn.
- Darby, M. R., Karni, E. (1973.) Free competition and the optimal amount of fraud, *Journal of Law and Economics* (88):67-88.
- Eichhorn, P. (1996.) *Rahmenbedingungen und Gestaltungsalternativen für ein Entgeltsystem in Pflegeeinrichtungen der Eingliederungshilfe, Gutachten für den Württ. Evang. Fachverband für Altenhilfe und den Evang. Fachverband für Behindertenhilfe im Diakonischen Werk Württemberg*. Mannheim.
- Giesel, G. (1992.) Interne oder externe Prüfung der Wirtschaftsführung von DRK-Kreisverbänden, u: W. Voit (ed.) *Das humanitäre Völkerrecht im Golfkrieg und andere Rotkreuz-Fragen*. Bochum.
- Goll, E. (1991.) *Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor*. Baden- Baden.
- Gundlach, G. (1931.) *Die sozialen Rundschreiben Leos XII und Pius XI*. Paderborn.
- Hagemann, M. (1997.) *Zur Rechnungslegung und Prüfung spendensammelnder Organisationen, Fachschriften der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing e.V.*, Vol 13. Bietingheim-Bissingen.
- Heinzer, R. G., Olk, Th. (1981.) Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 33:94-114.
- Herzog, R. (1987.) Art., Subsidiaritätsprinzip u: R. Herzog, H. Kunst, K. Schlaich i W. Schneemelcher (eds.) *Evangelisches Staatslexikon*, Vol. II. Berlin-Stuttgart.
- Hüdepohla, A. (1996.) *Organisationen der Wohlfahrtspflege*. Berlin.
- Institut der deutschen Wirtschaft (ed.) (1997.) *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln.
- Jonas, H. (1986.) *Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt/M.
- Klug, W. (1995.) Mehr Markt in die Freie Wohlfahrt? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 25/26: 34-43.
- Linzbach, M. (1996.) Finanzierbarkeit, hoheitliche Bestimmung und Wettbewerb der Anbieter im Sozialwesen der Bundesrepublik Deutschland, *Kirche und Recht* 2:29-47.
- Marhold, W. M., Schibiisky, M. (1991.) Eine Einladung zur Ethik, u: W. M. Marhold i M. Schibiisky (eds.) *Ethik - Wirtschaft - Kirche*, 3-17. Düsseldorf.
- Nelson, Ph. (1970.) Information and Consumer behavior, *Journal of Political Economy* 78:311-329.
- Rückert, M. (1990.) *Diakonie und Ökonomie: Verantwortung, Finanzierung, Wirtschaftlichkeit*. Gütersloh.
- Schneider, U. (1996) *Weil nicht sein kann, was nicht sein darf... Eine methodenkritische Auseinandersetzung mit der Kritik an der Freien Wohlfahrtspflege* 143, 212-216.
- Seibel, W. (1991.) *Besondere Managementrisiken bei Wohlfahrtsverbänden*. Beitrag zur Fachtagung, Kommunale Sozialpolitik der AWO, Bezirk Mittelrhein, 26. 9. 1991.:1-15.
- Smith, A. (1979.) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, R. H. Campbell, R. H. Skinner, A. S. Todd (eds.). Oxford. (Original, London, 1776.)

- Statistisches Bundesamt (ed.), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.
- Streit, M. (1988.) Neokorporatismus und marktwirtschaftliche Ordnung, u: G. Gäfgen (ed.) *Neokorporatismus und Gesundheitswesen*, 33–59. Baden-Baden.
- Tiehl, R. E. (1994.) Der Spendenmarkt in Deutschland, *Entwicklung und Zusammenarbeit* 35: 293–294.
- Weber, M. (1919.) Der Beruf zur Politik, Reprint, u: J. Winckelmann (ed.) *Soziologie – weltgeschichtliche Analysen – Politik*. 167–185. Stuttgart.
- c) Razno
- Konzerne unterm Kreuz, *Der Spiegel*, 12/1995.: 40–51. Ruling of the Federal Constitutional Court (BverfGE), 19/22:180–220. Wohlfahrt im Rolls-Royce, *Capital*, 12/1996:148–155.

Summary

THE GERMAN CHARITABLE WELFARE SYSTEM: A CRITICISM FROM THE VIEWPOINT OF ORDNUNGSPOLITIK

Dirk Meyer

University of Bundeswehr, Hamburg, Germany

Charitable social welfare care constitutes the market-leader in the provision of social services. Neocorporatist structures have resulted in the latter's exceptional situation. They are characterized by a preferential position in certain circumstances compared to commercial suppliers, cartel agreements which enjoy partial legal legitimacy, financial dependence on the state, as well as a say in social policy planning. Criticism from the viewpoint of Ordnungspolitik maintains a failure of internal and external controls, and above all of competitive structures. Possible starting points for a reform may be founded on the guarantee of equal opportunities and of nondiscrimination against commercial suppliers. The governmental monopsonistic power should be removed by a decentralization of bargaining. In addition to this, the position of those having a right to such services needs to be strengthened by greater individual assistance combined with monetary allocations.

Key words: charitable welfare system, social services, competition, Germany.