

Ματζουράνης Σωτήριος

**ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ
ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ:
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

**Μελέτη για την απόκτηση
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης
Πανεπιστήμιο Πειραιά Τμήμα Οικονομικής- ΤΕΙ ΠΕΙΡΑΙΑ Τμήμα Λογιστικής
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διοίκηση της Υγείας»
Πειραιάς 2006**

Ματζουράνης Σωτήριος

**ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ
ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ:**

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Επόπτης:

Θεόδωρος Παπαηλίας

Καθηγητής Τ.Ε.Ι ΠΕΙΡΑΙΑ /ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

Μέλη:

Μελέτη για την απόκτηση

Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης

Πανεπιστήμιο Πειραιά Τμήμα Οικονομικής- ΤΕΙ ΠΕΙΡΑΙΑ Τμήμα Λογιστικής

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Διοίκηση της Υγείας»

Πειραιάς 2006

ΠΡΟΛΟΓΟΣ - ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Σε ένα μεταβαλλόμενο διεθνές σκηνικό, σε εποχές που οι παγκόσμιες κρίσεις επηρεάζουν πληθυσμούς, χώρες, και συνειδήσεις. Σε μία εποχή όπου στα πλαίσια της διεθνούς νομιμότητας και της παγκόσμιας ειρήνης, γίνονται τα μεγαλύτερα εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας και μάλιστα με την ομπρέλα και το άλλοθι του αποκλεισμού. Σε αυτή την συγκυριακή περίοδο, επέλεξα να ασχοληθώ με τον τομέα των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών που παρέχουν αναπτυξιακή – επισιτιστική βοήθεια (και όχι μόνο) στις χώρες του τρίτου κόσμου.

Επέλεξα να εξετάσω τόσο την μορφή και την τυπολογία των Μη Κυβερνητικών Οργανισμών ως βασικούς παροχείς της αναπτυξιακής βοήθειας αλλά και την πολιτική εφαρμογή αυτής της βοήθειας εξετάζοντας το μοντέλο της Ελλάδας.

Στα πλαίσια αυτής της μελέτης θα προσπαθήσω να απεικονίσω τους βασικούς «συντελεστές», τους «actors» της ανθρωπιστικής βοήθειας και θα «εξετάσω» το φιλοσοφικό και θεωρητικό τους υπόβαθρο. Η ιδέα για την ενασχόληση με αυτόν τον τομέα ήταν ένα στοίχημα με τον εαυτό μου αφού για πρώτη φορά μέσα από το Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών μου δόθηκε η ευκαιρία να γνωρίσω αυτόν τον κόσμο (άγνωστο μέχρι πρότινος για εμένα) μέσα από τις εισηγήσεις διαφόρων καθηγητών αλλά και συγκυριακά μέσα από την γνωριμία μου με έναν συμφοιτητή ο οποίος έχει απασχοληθεί στον τομέα αυτόν.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένεια μου που με στήριξε, την Αφροδίτη για την συμπαράσταση και υπομονή της αυτά τα δύο χρόνια, καθώς και το σύνολο των καθηγητών μου σε αυτό το διετές «ταξίδι» γνώσεων και εμπειριών που μου μετέδωσαν. Ένα μεγάλο ευχαριστώ στον υπεύθυνο καθηγητή μου για αυτή την μεταπτυχιακή μελέτη, κο. Παπαηλία Θεόδωρο τόσο για την υπομονή του όσο και για την ουσιαστική του καθοδήγηση και ενθάρρυνση.

Τέλος θέλω να ευχαριστήσω τον συμφοιτητή και φίλο μου Αντύπα Τζανέτο ο οποίος με μύησε στο χώρο των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και μου έδωσε αξιόπιστα στοιχεία και κατευθύνσεις για την συγγραφή αυτής της μελέτης.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μελέτη έχει ως αντικείμενο μελέτης το ρόλο και την δράση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) σήμερα στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας και ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας. Η προσέγγιση του αντικειμένου προσανατολίστηκε σε τρεις βασικούς άξονες, που αποτέλεσαν και αντίστοιχα κεφάλαια της εργασίας: ο πρώτος αφορά στο θεωρητικό υπόβαθρο και τις σύγχρονες μελέτες και τάσεις που διατυπώνονται αναφορικά με την κοινωνία των πολιτών, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο περιεχόμενο του όρου ΜΚΟ και την δράση αυτών. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, εξετάσαμε εν συνεχεία, την έννοια της αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας, προκειμένου να γίνουν κατανοητές όλες οι διαστάσεις των εμπλεκόμενων φορέων (π.χ. χώρα-δωρητής, αποδέκτρια χώρα) και κυρίως η εμπλοκή των ΜΚΟ ως φορέων υλοποίησης της επίσημης διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας των κρατών. Τέλος, στο τρίτο μέρος της εργασίας εστίασαμε στην ελληνική πραγματικότητα, προκειμένου να παρουσιάσουμε και αξιολογήσουμε την διαδικασία υλοποίησης της αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω των νεοσύστατων σχετικά ελληνικών ΜΚΟ.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- § Κοινωνία των πολιτών
- § Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ)
- § Αναπτυξιακή βοήθεια
- § Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας ΟΟΣΑ
- § Ν.2731/99
- § Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ)

ABSTRACT

The subject of this study is to examine the role and activities of the Non Governmental Organisations (NGOs) today in the domain of the development co-operation and aid and especially the case of Greece. Our approach is based in three main chapters: in the first, we will present the theoretical background, as well as the current discussion in the literature regarding civil society and NGOs. In the second part, we will analyse the content of the term “development co-operation”, in order to understand the role of the different actors involved (e.g. donor countries, recipient countries) and mainly the contribution of development NGOs as actors implementing programmes of the official bilateral aid of the developed countries. Finally, in the last part we focus in the greek case, in order to present and evaluate the process in the co-operation of the greek NGOs we the state for the implementation of development programmes and projects abroad.

KEY WORDS

- § Society of Citizens
- § Non Governmental Organizations (NGO's)
- § Developmental Assistance
- § Developmental Assistance Committee (DAC)
- § Law 2731/99
- § Service for the International Developmental Assistance (SIDA)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελίδα
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
2. ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΜΚΟ	4
2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	4
2.2 Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΗΜΕΡΑ	6
2.3 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΜΚΟ	10
2.3.1 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ, ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΥΣΙΑ ΤΩΝ ΜΚΟ	10
2.3.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΜΚΟ	14
2.3.3 ΚΡΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΜΚΟ	19
3. Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΒΟΗΘΕΙΑ	25
3.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	25
3.2 ΤΑ ΚΙΝΗΤΡΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ	28
3.3 Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΗΜΕΡΑ	30
3.4 ΜΚΟ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	34
4. ΕΛΛΑΔΑ: Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕΣΩ ΜΚΟ	41
4.1 Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	41
4.1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	41
4.1.2 ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	43
4.1.3 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΗΜΕΡΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ	46
4.2 ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΜΚΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ο Ν.2731/99	51
4.2.1 ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ	51
4.2.2 ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΜΚΟ	54
4.2.3 ΕΙΔΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	58
4.2.4 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	59
4.3 ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΜΚΟ	62
4.3.1 ΟΙ ΕΓΓΕΓΡΑΜΜΕΝΕΣ ΣΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ ΜΚΟ	62
4.3.2 Η ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΜΚΟ ΤΗΝ ΕΞΑΕΤΙΑ 1999-2005	64
4.4 ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕΣΩ ΜΚΟ	71

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	74
5.1 ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ	74
5.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ / ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ	75
6. ΠΗΓΕΣ	81
6.1 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	81
6.2 ΤΥΠΟΣ/ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ	82
6.3 ΕΠΙΣΗΜΕΣ ΠΗΓΕΣ	82
6.4 ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΑ ΕΝΤΥΠΑ	82
6.5 ΝΟΜΟΙ, ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ	83
6.6 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ	83

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

	Σελίδα
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΕΓΓΕΓΡΑΜΜΕΝΩΝ ΜΚΟ ΣΤΗΝ ΥΔΑΣ	63
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: ΕΔΡΑ ΤΩΝ ΕΓΓΕΓΡΑΜΜΕΝΩΝ ΜΚΟ	64
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΠΟ ΥΔΑΣ 1999-2005	66
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΘΕΝΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΜΚΟ ΚΑΤΑ ΕΙΔΟΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ	68
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΜΕΣΩ ΜΚΟ ΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 1999-2001	69

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

	Σελίδα
ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΜΟΝΤΕΛΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΚΟ ΚΑΙ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΝ	38

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- § **DAC:** Development Assistance Committee / Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας του (ΟΟΣΑ)
- § **ECHO:** European Community Humanitarian Office / Γραφείο Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
- § **ΕΕ:** Ευρωπαϊκή Ένωση
- § **ΕΟΣΔΟΣ:** Επιτροπή Οργάνωσης και Συντονισμού Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων
- § **ΕΣΟΑΒ:** Ελληνικό Σχέδιο Οικονομικής Ανασυγκρότησης Βαλκανίων
- § **ΚΑΚ:** Κοινοπολιτεία Ανεξάρτητων Κρατών
- § **ΜΚΟ:** Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
- § **ΝΠΔΔ:** Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
- § **ΟΚΕ:** Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
- § **ΟΟΣΑ:** Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη
- § **ΥΔΑΣ:** Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας
- § **ΥΠΕΘΟ:** Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
- § **ΥΠΕΞ:** Υπουργείο Εξωτερικών
- § **Χώρες ΚΑΕ:** Χώρες Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η παρούσα μελέτη έχει ως αντικείμενο μελέτης το ρόλο και την δράση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) σήμερα στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας και ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας. Η προσέγγιση του αντικειμένου προσανατολίστηκε σε τρεις βασικούς άξονες, που αποτέλεσαν και αντίστοιχα κεφάλαια της εργασίας: ο πρώτος αφορά στο θεωρητικό υπόβαθρο και τις σύγχρονες μελέτες και τάσεις που διατυπώνονται αναφορικά με την κοινωνία των πολιτών, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο περιεχόμενο του όρου ΜΚΟ και την δράση αυτών. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, εξετάσαμε εν συνεχεία, την έννοια της αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας, προκειμένου να γίνουν κατανοητές όλες οι διαστάσεις των εμπλεκόμενων φορέων (π.χ. χώρα-δωρητής, αποδέκτρια χώρα) και κυρίως η εμπλοκή των ΜΚΟ ως φορέων υλοποίησης της επίσημης διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας των κρατών. Τέλος, στο τρίτο μέρος της μελέτης εστίασαμε στην ελληνική πραγματικότητα, προκειμένου να παρουσιάσουμε και αξιολογήσουμε την διαδικασία υλοποίησης της αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω των νεοσύστατων σχετικά ελληνικών ΜΚΟ.

Οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν για την μελέτη ήταν τόσο πρωτογενείς, όσο και δευτερογενείς. Ειδικότερα, για την εκπόνηση της μελέτης πραγματοποιήθηκε έρευνα στην σχετική ελληνική και ξένη βιβλιογραφία, την αρθρογραφία και κυρίως σε ερευνητικές μελέτες που εκπονούν διάφορα πανεπιστημιακά κέντρα του εξωτερικού και οι οποίες είναι διαθέσιμες στο διαδίκτυο. Το υλικό αυτό χρησιμοποιήθηκε για την ανάπτυξη του θεωρητικού πλαισίου της εργασίας (κοινωνία των πολιτών, ΜΚΟ, αναπτυξιακή συνεργασία). Από την άλλη πλευρά, ένα πολύ σημαντικό μέρος της εργασίας προέρχεται από πρωτογενείς πηγές (π.χ. έγγραφα υπηρεσιών, ποσοτικά στοιχεία, στατιστικά, ενημερωτικά έντυπα, κανονιστικά κείμενα, κά.), οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν για το τρίτο μέρος της εργασίας, όπου γίνεται παρουσίαση -μέσω των διαθέσιμων πραγματικών στοιχείων- της ελληνικής αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω ΜΚΟ.

Όπως προαναφέρθηκε, η μελέτη δομείται σε τρία κύρια κεφάλαια, καθένα από τα οποία συνιστά ένα επίπεδο προσέγγισης των βασικών εννοιών που θα πραγματευτούμε στην ανάλυση αυτή. Στο πρώτο μέρος της εργασίας θα παρουσιαστεί το ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών, μέσα στην οποία δραστηριοποιούνται οι ΜΚΟ. Ειδικότερα, θα γίνει μία ιστορική αναδρομή ως προς την εμφάνιση και εξέλιξη της έννοιας «κοινωνία των πολιτών», προκειμένου να γίνει κατανοητό το περιεχόμενο του όρου που φαίνεται να διαφοροποιείται σημαντικά ανάλογα με την εκάστοτε θεωρητική προσέγγιση. Εν συνεχεία, θα αναφερθούμε στην διάσταση που δίνεται σήμερα στην έννοια της κοινωνίας των πολιτών -μέσα στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης- και τις συλλογικές μορφές οργάνωσης ή τις μεμονωμένες πρωτοβουλίες που την αποτελούν, αφού πλέον μία παγκόσμια κοινωνία πολιτών κάνει αισθητή την δυναμική παρουσία της στην διεθνή κοινότητα μέσα από την ενεργοποίησή της, τις πρωτοβουλίες και δράσεις που αναλαμβάνει. Υπό το πρίσμα αυτό, η δράση των ΜΚΟ έχει συντελέσει στο να θεωρούνται οι οργανώσεις αυτές ως η πιο χαρακτηριστική έκφανση της κοινωνίας των πολιτών. Ως εκ τούτου, στο τελευταίο τμήμα του κεφαλαίου γίνεται μία διεξοδική προσέγγιση στην έννοια των ΜΚΟ, την τυπολογία και τα χαρακτηριστικά τους, τον γενικότερο ρόλο και συμβολή τους στην κοινωνία, καθώς τέλος και στην κριτική που τους έχει ασκηθεί και οφείλεται στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τόσο ως οργανώσεις, όσο και ως δρώντες ενός παγκοσμιοποιημένου περιβάλλοντος.

Στο επόμενο κεφάλαιο, προκειμένου να παρακολουθήσουμε στη συνέχεια την δράση των ΜΚΟ στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας, θα επικεντρωθούμε στην έννοια της αναπτυξιακής συνεργασίας όπως αυτή προσδιορίζεται από τον ΟΟΣΑ, τις μορφές και τα είδη της βοήθειας. Κατόπιν, αναφερόμαστε στα κίνητρα που ωθούν τις χώρες-δωρητές να χορηγούν βοήθεια σε αναπτυσσόμενες και υπό μετάβαση χώρες, ολοκληρώνοντας την ανάλυσή μας με την παρουσίαση της αναπτυξιακής συνεργασίας όπως διαμορφώνεται σήμερα (π.χ. τάση για μείωσή της, δυναμική εμφάνιση των ΜΚΟ ως φορέων υλοποίησης, αρχές και στόχοι της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας). Τέλος, το κεφάλαιο καταλήγει με την παρουσίαση του ρόλου των ΜΚΟ στον τομέα της αναπτυξιακής βοήθειας, της συνεργασίας τους με τους κρατικούς φορείς για την υλοποίηση προγραμμάτων

διμερούς συνεργασίας, τα κριτήρια με βάση τα οποία αξιολογούνται τα προγράμματα και δράσεις των οργανώσεων αυτών.

Στο τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας επιχειρείται η εξέταση της υλοποίησης της αναπτυξιακής συνεργασίας της Ελλάδας μέσω των ΜΚΟ. Για το λόγο αυτό, γίνεται μία ιστορική αναδρομή της πορείας της χώρας αρχικά ως αποδέκτη και εν συνεχεία ως χορηγού αναπτυξιακής βοήθειας, ενώ κατόπιν παρουσιάζονται οι στρατηγικοί στόχοι και προτεραιότητες της χώρας στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας και η στενή διασύνδεσή τους με τους αντίστοιχους προσανατολισμούς της εξωτερικής μας πολιτικής. Προκειμένου να γίνει κατανοητό το ευρύτερο πλαίσιο λειτουργίας της αναπτυξιακής συνεργασίας στην Ελλάδα παρουσιάζεται σύντομα η διοικητική οργάνωση των εμπλεκόμενων φορέων, οι δυσκολίες που εντοπίζονται λόγω του μεγάλου αριθμού τους, οι πρόσφατες αλλαγές που έγιναν στα δύο κύρια συντονιστικά υπουργεία (ΥΠΕΞ και ΥΠΕΘΟ), καθώς και οι μελλοντικές προοπτικές και τάσεις που διαμορφώνονται στο πλαίσιο του δεύτερου Πενταετούς Προγράμματος διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας.

Στο κεφάλαιο στη συνέχεια παρουσιάζεται διεξοδικά το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο (Ν.2731/99) της Ελλάδας για τις ΜΚΟ που υλοποιούν προγράμματα αναπτυξιακής συνεργασίας (τι προβλέπεται για την πιστοποίηση και εγγραφή των ΜΚΟ στο Ειδικό Μητρώο, την συγχρηματοδότησή τους από κρατικούς φορείς, οι ειδικές ρυθμίσεις για την ενίσχυση του εθελοντισμού, αξιολόγηση του συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου). Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των ελληνικών αναπτυξιακών ΜΚΟ που έχουν ήδη εγγραφεί στο Μητρώο του ΥΠΕΞ, την δράσεων που συγχρηματοδότησε το Υπουργείο μέσω ΜΚΟ την τριετία 1999-2001 και μία αποτίμηση του παραπάνω ελληνικού μοντέλου αναπτυξιακής συνεργασίας.

Τέλος, η μελέτη ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα όπου μετά από μία σύντομη ανακεφαλαίωση επιχειρείται μία συνολική αποτίμηση της αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω ΜΚΟ, καθώς και των ευρύτερων προβληματισμών που τίθενται τόσο από την πλευρά των οργανώσεων αυτών, όσο και από αυτήν των κυβερνητικών φορέων που διοχετεύουν πλέον σημαντικό ποσοστό των κονδυλίων αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω ΜΚΟ.

2. ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΜΚΟ

2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Η έννοια της κοινωνίας των πολιτών είναι πολύπλοκη, τόσο ως προς τον ορισμό της, όσο και ως προς την χρήση της, καθώς διαφοροποιείται σημαντικά στο πέρασμα των αιώνων. Η αλλαγή στο νόημα της έννοιας σχετίζεται άμεσα με την ανάπτυξη του κράτους, στην εξουσία του οποίου, η κοινωνία των πολιτών καλείται να αντιδράσει.

Στα μέσα του 18^{ου} αιώνα, ο Adam Ferguson, με το βιβλίο του *Δοκίμιο για την Ιστορία της Κοινωνίας Πολιτών* (1767), κάνει λόγο για μία κοινωνία που θα αποτελέσει το επιθυμητό κοινωνικό αντίβαρο απέναντι στο κράτος και τον ατομικισμό του νεοεμφανιζόμενου τότε καπιταλιστικού συστήματος. Για το λόγο αυτό, είναι ανάγκη οι πολίτες, πέρα από την εξυπηρέτηση του συμφέροντός τους, να αναλάβουν δράση σε σχέση με την διακυβέρνησή τους. Μέχρι τότε, η έννοια της κοινωνίας των πολιτών σχετιζόταν με την *πολιτική κοινωνία* του Αριστοτέλη, όπου κοινωνία πολιτών και κράτος ταυτίζονταν. Ήταν, δηλαδή, φυσικό για κάποιον που ήταν μέλος της πόλης, να είναι ταυτόχρονα πολίτης-μέλος του κράτους.

Με την κορύφωση του καταμερισμού της εργασίας, την απειλή του απολυταρχικού κράτους και την κυριαρχία της ιδιωτικής ιδιοκτησίας (με τον επακόλουθο διαχωρισμό οικονομικού από πολιτικό), η κοινωνία των πολιτών αρχίζει να διαχωρίζεται από το κράτος, με το κράτος να θεωρείται ως το αναγκαίο κακό και η κοινωνία των πολιτών ως ανεκτίμητο καλό (ανεξάρτητη και πλουραλιστική, μέσο ουτοπικών προσδοκιών για κοινωνική ισότητα, ελευθερία, κά.).

Την ίδια εποχή, με την επέκταση των δικαιωμάτων του πολίτη σε Ευρώπη και Αμερική, έκαναν την εμφάνισή τους μία σειρά από οργανώσεις¹ που σκοπό είχαν να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες της κοινότητας. Ο γάλλος συγγραφέας A. De Tocqueville ασχολήθηκε ιδιαίτερα με την δημοκρατία στην Αμερική και το ρεύμα της δημιουργίας των νέων αυτών κοινωνικών μορφωμάτων που είχαν την μορφή εθελοντικών οργανώσεων. Το βασικό του επιχείρημα ήταν πως, καθώς οι συνενώσεις αυτές στηρίζονταν στην έννοια του εθελοντισμού, του πνεύματος της κοινότητας και της ανεξάρτητης δράσης, εξασφάλιζαν την ελευθερία και ισότητα των πολιτών. Επιπλέον, καθώς το κράτος αναλάμβανε ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες της καθημερινής ζωής, οι κοινωνικές ανισότητες διευρύνονταν και ο καταμερισμός της εργασίας γινόταν πιο πολύπλοκος, ήταν απαραίτητο να δραστηριοποιηθεί ο εθελοντικός τομέας, ώστε να καταστήσει το κράτος υπόλογο στην κοινωνία².

Ωστόσο, μία σημαντική αλλαγή στον τρόπο θεώρησης της κοινωνίας των πολιτών επέφερε η θεωρία που διατύπωσε ο Hegel. Η κοινωνία των πολιτών για τον Hegel θεωρείται η σφαίρα της ηθικής ζωής (όπου αυτό που πρέπει να γίνει ταυτίζεται με αυτό που υπάρχει), εντοπίζεται ανάμεσα στην οικογένεια και το κράτος και περιλαμβάνει κοινωνικές τάξεις, ομάδες μεμονωμένων ατόμων και θεσμούς, ανεξάρτητους από το θεσμικό πλαίσιο³. Επίσης, θεωρούσε πως το «κυνήγι» του προσωπικού κέρδους των ατόμων μετριαζόταν και εξισορροπούσαν, τόσο από την συνειδητοποίηση της αλληλεξάρτησή τους, όσο και από το ρόλο του κράτους, ως μεσολαβητή σ' αυτή την διαδικασία, η οποία δε νοούνταν μόνο ως οικονομική, αλλά και ως κοινωνική διάδραση.

Τέλος, ο 20^{ος} αιώνας σηματοδεύτηκε από την προσέγγιση του Gramsci. Η ιδέα του Gramsci για το κράτος είναι επηρεασμένη από την μαρξιστική φρασεολογία, και γ' αυτό θεωρείται ως ένα όργανο στα χέρια της κυρίαρχης, ηγεμονικής τάξης και όχι ως μία ηθική σφαίρα (Hegel), όπου εξυπηρετούνται τα συμφέροντα όλων.

¹Paul A.J., NGOs and global policy-making, June 2000, Global Policy Forum, www.globalpolicy.org/ngos/analysis/anal00.htm

² Lewis D. (2001): *Civil society in non-Western contexts: reflections on the usefulness of a concept*, Civil Society Working Paper Series No 13, ed.J.Kendall, London: Center for Civil Society, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm, σελ.2

³ Keane John (1988): "Despotism and Democracy, the origins and development of the distinction between civil society and the state 1750-1850" in Keane (ed.) *Civil Society and the State, new European Perspectives*, Verso: London, σελ.50

Ειδικότερα, ο Gramsci συμπεριελάμβανε στην έννοια της κοινωνίας των πολιτών όχι μόνο τις οικονομικο-υλικές σχέσεις, αλλά επίσης και τους ιδεολογικο-πολιτιστικούς θεσμούς, οι οποίοι θεωρούνται όργανα της άρχουσας τάξης. Η κοινωνία των πολιτών συνιστά, δηλαδή, την μη- κρατική και μη-οικονομική σφαίρα της κοινωνικής διάδρασης. Αποτελείται από θεσμούς-φορείς κουλτούρας⁴, μέσω των οποίων, αφενός η αστική τάξη επιβάλλει την ηγεμονία της, αφετέρου η σφαίρα αυτή διαμεσολαβεί ανάμεσα στο κράτος και την ταξικά διαρθρωμένη οικονομία, ώστε να αμφισβητήσει την ιδεολογική αυτή ηγεμονία.

Με βάση τη θεώρηση αυτή, το κράτος εκπροσωπεί την πολιτική της κυριαρχίας⁵ (π.χ. με τους εξαναγκαστικούς του μηχανισμούς, όπως είναι η δικαιοσύνη και η αστυνομία), ενώ η κοινωνία των πολιτών την πολιτική της συναίνεσης (π.χ. διέπεται από τις αξίες της δικαιοσύνης, αλληλεγγύης, ηθικής). Ο Gramsci θεωρεί τη μετάβαση από την κοινωνία των πολιτών που συνυπάρχει με το κράτος σε μία κοινωνία των πολιτών χωρίς το κράτος, οραματίζεται, δηλαδή, την αντικατάσταση του κράτους από την κοινωνία των πολιτών.

2.2 Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΗΜΕΡΑ

Αν θελήσουμε να δώσουμε έναν αμιγώς περιγραφικό ορισμό⁶ της κοινωνίας των πολιτών, θα λέγαμε πως πρόκειται για έναν χώρο όπου δραστηριοποιούνται κοινωνικά κινήματα με διαφορετικούς και συχνά συγκρουόμενους στόχους. Εντός της κοινωνίας των πολιτών εντοπίζονται ποικίλα μορφώματα με σπουδαιότερα τις μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), εκκλησιαστικές⁷ και θρησκευτικές ομάδες, πανεπιστημιακά δίκτυα, συνδικάτα, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τοπικούς αναπτυξιακούς φορείς, αγροτικούς συνεταιρισμούς, οργανώσεις της νεολαίας, πολιτιστικές μειονότητες, συσπειρώσεις ιθαγενών πληθυσμών, επιμελητήρια, δίκτυα

⁴ Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001): *Introducing Global Civil Society*, Global Civil Society Yearbook, London School of Economics, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/yearbook.htm>, σελ.13

⁵ Tandon R., *Civil society, the state and roles of NGOs*, IDR Reports, Vol.8, no 3, 1991, www.jsi.com/idr/IDRreports.htm

⁶ *Civil Society: the development solution?*, Working paper presented at a civil society seminar, held at the Institute of Development Studies, Sussex, England, June 1996, www.nsi-ins.ca/ens/civil_society/papers/paper.html

⁷ Lindblom A.K (2000): *States, NGOs and the multitude-the problem of representation in international fora*, paper submitted to the parliamentary Commission of Inquiry into Swedish Policy for Global Governance, www.euforic.org, σελ.3

αλληλοβοήθειας, κινήματα εναντίον της παγκοσμιοποίησης, ομάδες σε επίπεδο γειτονιάς, κá.

Καθώς πρόκειται για μία έννοια της οποίας τα όρια δεν προσδιορίζονται με ακρίβεια, η ερμηνεία της κοινωνίας των πολιτών, διαφοροποιείται ανάλογα με την σκοπιά από όπου εξετάζεται:

- § Άλλοι αναφέρονται σ' αυτήν, θεωρώντας την μέσο για τον μετριασμό των οικονομικών επιπτώσεων που επιφέρει η παγκοσμιοποίηση⁸
- § Οι πολιτικοί αναλυτές της Δύσης την θεωρούν εργαλείο για την εξάπλωση της δυτικού μοντέλου δημοκρατίας και ανάπτυξης στον υπόλοιπο κόσμο
- § Άλλοι την ταυτίζουν με την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων
- § Άλλοι αναφέρονται σ' αυτήν προκειμένου να δηλώσουν απλά την αυξανόμενη επικοινωνία των πολιτών ανά τον πλανήτη.

Η κοινωνία των πολιτών, μολονότι δεν συνιστά μία ιστορικά νέα έννοια, επανήλθε πολύ έντονα στη συζήτηση τις δεκαετίες του '80 και '90, λόγω των κινήματων που εμφανίστηκαν για την αποκατάσταση της δημοκρατίας σε διάφορες περιοχές του πλανήτη. Ειδικότερα, οι ιδέες του Gramsci λειτούργησαν ως θεωρητικό υπόβαθρο για την ανατροπή των καθεστώτων της Λατ. Αμερικής και της Αν. Ευρώπης. Στην πρώτη περίπτωση, η ιδέα της κοινωνίας των πολιτών έγινε το εφελτήριο των ακτιβιστών που αντιμάχονταν τις αυταρχικές στρατιωτικές κυβερνήσεις των χωρών τους, ενώ στην Αν. Ευρώπη ήταν οι αντιφρονούντες διανοούμενοι που πρωτοστάτησαν στην κινητοποίηση των πολιτών για την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού. Παράλληλα, οι ίδιες ιδέες θα μπορούσαν να ερμηνεύσουν και την οργανωμένη δράση των τοπικών κοινωνιών της Αφρικής κατά της αποικιοκρατίας.

Επιπλέον, η επαναανακάλυψη της έννοιας της κοινωνίας των πολιτών από τις κοινωνικές επιστήμες συνδέεται άμεσα με την δυναμική εμφάνιση μίας παγκόσμιας

⁸ Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001: *Introducing Global Civil Society*, Global Civil Society Yearbook, London School of Economics, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/yearbook.htm>, σελ. 11

κοινωνίας πολιτών, η οποία αφενός γιγαντώνεται από την διαδικασία της παγκοσμιοποίησης και αφετέρου αντιδρά σ' αυτήν⁹.

Το πρώτο συνίσταται στο γεγονός πως η κοινωνία των πολιτών, ως μία δομή κοινωνικών και πολιτικών οργανώσεων, δραστηριοποιείται σε παγκόσμιου χαρακτήρα συναλλαγές και διαδράσεις. Αυτό που προκύπτει από πρόσφατα στοιχεία καταγραφής των διεθνών ΜΚΟ είναι πως παρουσιάζουν μία γεωγραφική συγκέντρωση¹⁰ στην Βορειοδυτική Ευρώπη και ιδιαίτερα στην Σκανδιναβία, τις Κάτω Χώρες και το Ην. Βασίλειο, εκεί δηλαδή όπου λαμβάνει χώρα η οικονομική παγκοσμιοποίηση. Μάλιστα, το 60% των κεντρικών γραφείων διεθνών ΜΚΟ βρίσκεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ το 1/3 των μελών τους προέρχεται από την Δ. Ευρώπη.

Παράλληλα, ένας άλλος τρόπος για να αποτιμηθεί αυτή η δυναμικότητα της παγκόσμιας κοινωνίας πολιτών είναι ο δείκτης των παράλληλων συναντήσεων κορυφής. Πρόκειται για συναντήσεις ΜΚΟ, άλλων οργανώσεων και μεμονωμένων ατόμων που λαμβάνουν χώρα στο περιθώριο σημαντικών διακυβερνητικών συναντήσεων, συναντήσεων διεθνών οργανισμών, κ.ά. Το χρονικό των συναντήσεων αυτών φανερώνει πως πάνω από τις μισές παράλληλες συναντήσεις πραγματοποιούνται στην Ευρώπη. Συνεπώς, τα στοιχεία αυτά ενισχύουν την άποψη πως η παγκόσμια κοινωνία πολιτών δραστηριοποιείται σε έναν γεωγραφικό χώρο που χαρακτηρίζεται ως «ιδιαίτερα παγκοσμιοποιημένος», όπως αυτό εκφράζεται με οικονομικά κριτήρια (π.χ. συγκέντρωση πολυεθνικών εταιρειών, υψηλές ξένες επενδύσεις), τεχνολογικά (π.χ. ευρεία εξάπλωση νέων τεχνολογιών), κοινωνικά και ανθρωπιστικά (π.χ. σεβασμός ανθρωπίνων δικαιωμάτων, πολυπολιτισμικότητα, αλληλεγγύη, κ.ά.).

Από τα παραπάνω συνάγεται πως η διεθνής έρευνα για την κοινωνία των πολιτών τείνει να εστιάζει¹¹ στην καταγραφή των μη κυβερνητικών οργανώσεων, αφού είναι πιο εύκολο να εντοπιστούν και να περιγραφούν. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, οι

⁹ Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001: *Introducing Global Civil Society*, Global Civil Society Yearbook, London School of Economics, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/yearbook.htm>, σελ.4

¹⁰ Οπ.π., σελ.7

¹¹ Milner A., *Civil society: change and continuity*, A draft discussion paper prepared for the Commonwealth Foundation, London 2001, www.commonwealthfoundation.com/information, σελ.19

ΜΚΟ παρουσιάζονται να αποτελούν κυρίαρχη έκφανση της κοινωνίας των πολιτών και, συχνά, η δράση της τελευταίας εξαντλείται στην αναφορά για την ραγδαία άνθιση των οργανώσεων αυτών. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να ταυτίζεται η κοινωνία των πολιτών με τις ΜΚΟ και να υποβαθμίζεται ή παραγκωνίζεται ο ρόλος των υπόλοιπων μη οργανωμένων -κατά το πρότυπο των ΜΚΟ- εκφράσεων της.

Από την άλλη πλευρά, η παγκόσμια κοινωνία πολιτών αποτελεί μία μορφή αντίδρασης στην παγκοσμιοποίηση, η οποία συνδέεται άμεσα με την αδυναμία του κράτους-πρόνοιας να ανταποκριθεί ικανοποιητικά στα αιτήματα για παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Παράλληλα, η ολοένα αυξανόμενη κυριαρχία του καπιταλιστικού συστήματος οργάνωσης της οικονομίας με τις συνακόλουθες ανισότητες που δημιουργεί, τόσο εντός των κοινωνιών, όσο και μεταξύ των κοινωνιών, η αποδυνάμωση της παραδοσιακής εθνικής κυριαρχίας του κράτους με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικούς οργανισμούς τους οποίους δεν είναι σε θέση να ελέγχει πάντα και η αποτυχία των κρατών του ανεπτυγμένου κόσμου να χειριστούν αποτελεσματικά την χορήγηση της αναπτυξιακής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες έπαιξαν καταλυτικό ρόλο στην ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών, η οποία διαποτίζεται από αισθήματα ευθύνης, αλληλεγγύης και αφοσίωσης¹².

Η αντίδραση στην παγκοσμιοποίηση εκφράζεται από την δραστηριοποίηση των ακτιβιστών, των οποίων στόχος δεν είναι η ολοκληρωτική αποψίλωση του κράτους, αλλά η ενδυνάμωση των πολιτικών θεσμών σε όρους ενεργούς συμμετοχής και αυτοοργάνωσης των πολιτών. Παρόλ' αυτά ακόμη και μέσα στην παγκόσμια κοινωνία πολιτών διακρίνονται πολλές και διαφορετικές τάσεις ως απόρροια της ετερογένειας που την χαρακτηρίζει. Έτσι, θα μπορούσαμε να πούμε πως συνυπάρχουν:

§ Οι υποστηρικτές¹³ της παγκοσμιοποίησης (συνήθως πρόκειται για ομάδες ή άτομα των οποίων οι θέσεις συγκλίνουν με αυτές των κυβερνήσεων ή του ιδιωτικού τομέα)

¹² Σπανού Κ. (2001): Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ.525

¹³ Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001: *Introducing Global Civil Society*, Global Civil Society Yearbook, London School of Economics, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/yearbook.htm>, σελ.7

- § Αυτοί που απορρίπτουν εντελώς την ιδέα της παγκοσμιοποίησης και προκρίνουν την αποκατάσταση της εξουσίας του έθνους-κράτους (π.χ. εθνικιστικά, θρησκευτικά φονταμενταλιστικά κινήματα)
- § Οι μεταρρυθμιστές, οι οποίοι αποδέχονται την παγκοσμιοποίηση με την προϋπόθεση πως θα γίνουν αλλαγές για μεγαλύτερη κοινωνική δικαιοσύνη, συμμετοχικές διαδικασίες, κá. (σ' αυτούς ανήκουν οι περισσότερες ΜΚΟ, καθώς επίσης και οι δραστικοί ακραίοι μεταρρυθμιστές)
- § Οι εναλλακτικοί, οι οποίοι ούτε υποστηρίζουν, ούτε απορρίπτουν την παγκοσμιοποίηση, αλλά επιθυμούν να παραμείνουν έξω από την διαδικασία (opt-out), διαμορφώνοντας τον δικό τους τρόπο ζωής (π.χ. κινήματα βάσης / grass roots groups).

2.3 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΜΚΟ

2.3.1 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ, ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΥΣΙΑ ΤΩΝ ΜΚΟ

Όπως προαναφέρθηκε, οι ΜΚΟ αποτελούν κύρια έκφανση της κοινωνίας των πολιτών, λόγω της οργανωμένης μορφής και δράσης τους, οι οποίες παρουσίασαν ιδιαίτερη αριθμητική αύξηση στην δεκαετία του '80, ώστε σήμερα να υπολογίζεται πως το ¼ των 13.000¹⁴ διεθνών ΜΚΟ δημιουργήθηκε μετά το 1990. Ασφαλώς, η «έκρηξη» αυτή -χάρη στα εργαλεία της νέας τεχνολογίας- συνοδεύτηκε και από την αυξημένη διασύνδεση των ΜΚΟ μεταξύ τους (π.χ. δημιουργία δικτύων), με τους τοπικούς τους εταίρους και τους διεθνείς οργανισμούς.

Πριν προχωρήσουμε, όμως, είναι ανάγκη να προσδιορίσουμε το περιεχόμενο του όρου ΜΚΟ, καθώς στον χώρο αυτό δραστηριοποιούνται πολλές και ετερογενείς μεταξύ τους εθελοντικές οργανώσεις, οι οποίες συχνά διέπονται από διαφορετικές αξίες και οράματα και, συνεπώς, θέτουν διαφορετικούς στόχους, έχουν άλλη διάρθρωση, κίνητρα και πεδία παρέμβασης (π.χ. αναπτυξιακές, κοινωνικές,

¹⁴ Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001: *Introducing Global Civil Society*, Global Civil Society Yearbook, London School of Economics, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/yearbook.htm>, σελ. 4

περιβαλλοντικές, ανθρωπιστικές, πολιτιστικές οργανώσεις, κά.). Παρόλ' αυτά, μπορούν να εντοπισθούν κάποια κοινά στοιχεία τα οποία συνίστανται στα εξής¹⁵:

- § Οι ΜΚΟ αποτελούν μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, με την έννοια ότι δεν αναδιανέμουν τα έσοδά τους με τη μορφή κέρδους στα μέλη ή τη διοίκησή τους. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι δεν μπορούν να προσλαμβάνουν υπαλλήλους και να τους αποζημιώνουν
- § Οι ΜΚΟ είναι οργανισμοί οι οποίοι στηρίζονται στην εκτέλεση προγραμμάτων εθελοντικής εργασίας, δηλαδή συστήνονται σε εθελοντική / προαιρετική βάση και διαθέτουν κάποιο στοιχείο εθελοντικής¹⁶ συμμετοχής στον οργανισμό
- § Οι ΜΚΟ διαθέτουν κάποια θεσμική / τυπική οντότητα που τις διαχωρίζει από τον δημόσιο τομέα και η οποία κατοχυρώνεται μέσω μίας καταστατικής / ιδρυτικής πράξης, όπου προσδιορίζονται η αποστολή, οι στρατηγικοί στόχοι, το πεδίο παρέμβασης, οι τρόποι χρηματοδότησης τους, κά.
- § Οι ΜΚΟ είναι ανεξάρτητες και αυτοδιοικούμενες οργανώσεις, με την έννοια ότι η δράση τους δεν κατευθύνεται από κυβερνητικές ή άλλες δημόσιες αρχές, πολιτικά κόμματα, κά.
- § Οι ΜΚΟ είναι αφιλοκερδείς, δηλαδή οι στόχοι τους σχετίζονται άμεσα με την πραγματοποίηση θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών και όχι με την εξυπηρέτηση των στενών συμφερόντων μίας ομάδας.

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των ΜΚΟ είναι πως διαθέτουν μία ορισμένη οργάνωση και λειτουργία. Συνήθως, στο καταστατικό τους καταγράφονται οι αρχές που διέπουν την λειτουργία τους (π.χ. αμεροληψία, ουδετερότητα, ανεξαρτησία, κλπ.), οι πηγές των πόρων τους (π.χ. ιδιωτικές συνδρομές, δωρεές, θεσμικές χρηματοδοτήσεις από το κράτος, διεθνείς οργανισμούς, την ΕΕ, έσοδα εκδηλώσεων, κά.), οι όροι που διασφαλίζουν την οικονομική διαφάνεια της δράσης τους (ισολογισμοί, εκθέσεις οικονομικού ελέγχου, κά.). Επίσης, τις περισσότερες φορές, οι

¹⁵Εγγραφο εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: *Η Επιτροπή και οι ΜΚΟ: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης*, υποβλήθηκε από τον Πρόεδρο Prodi και τον Αντιπρόεδρο Kinnock, σελ.4

¹⁶ Ο εθελοντισμός νοείται ως κάτι περισσότερο από την αφιέρωση χρόνου για την επίτευξη κάποιου σκοπού. Αντίθετα, πρόκειται για ένα πολιτιστικό και κοινωνικό φαινόμενο, το οποίο σχετίζεται με τον τρόπο οργάνωσης των κοινωνιών, το πώς κατανέμουν κοινωνικές ευθύνες και το πόση εμπλοκή και συμμετοχή προσδοκούν από τους πολίτες τους. Βλ. Anheier H.K., Salamon L. (2001): *Volunteering in cross-national perspective: initial comparisons*, Civil Society Working Paper Series, ed.J.Kendall, London: Center for Civil Society, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm

ΜΚΟ διοικούνται από εκλεγμένα Διοικητικά Συμβούλια τα οποία εκπροσωπούν την οργάνωση, ενώ η ακολουθητέα πολιτική διαμορφώνεται από την Γενική Συνέλευση των μελών τους, η οποία ως ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων, εγκρίνει τον ετήσιο προϋπολογισμό, καθορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές και τους στόχους της οργάνωσης.

Αναμφισβήτητα, παρουσιάζονται ορισμένες αποκλίσεις και διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις ΜΚΟ, αναφορικά με τα θέματα οργανωτικής δομής και διαχείρισης / διοίκησής τους. Αυτές εντοπίζονται κυρίως στο θέμα των εσόδων (π.χ. κάποιες ΜΚΟ έχουν πολύ υψηλό ποσοστό θεσμικών χρηματοδοτήσεων ή ιδιωτικών χορηγιών με ότι αυτό συνεπάγεται για την αυτονομία της δράσης τους, ενώ άλλες στηρίζονται κυρίως στις συνδρομές μεμονωμένων πολιτών), στις δαπάνες (π.χ. είναι πολύ σημαντικό για την αξιοπιστία της δράσης μίας ΜΚΟ, το μεγαλύτερο μέρος των πόρων να διατίθεται για τα προγράμματά της και μόλις ένα μικρό μέρος να αφορά τα λειτουργικά της έξοδα), στον αριθμό των μελών που η καθεμία διαθέτει (όσο περισσότερα μέλη, τόση μεγαλύτερη η νομιμοποίηση και εκπροσώπηση της κοινωνίας των πολιτών).

Πέρα από την οργανωτική διάσταση των ΜΚΟ, το ενδιαφέρον στρέφεται κυρίως στο έργο τους, ως εναλλακτικοί δρώντες που παρεμβαίνουν με ευελιξία και αποτελεσματικότητα σε μία σειρά από τομείς. Ειδικότερα, τα πεδία παρέμβασης των ΜΚΟ περιλαμβάνουν δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα στις αναπτυσσόμενες χώρες, ανθρωπιστική βοήθεια, κοινωνικές υπηρεσίες, υγεία, εκπαίδευση, ανθρώπινα δικαιώματα, ισότητα δύο φύλων, περιβάλλον, δικαιώματα παιδιών, μειονότητες, πολιτισμός, κ.ά. Πρόκειται για τομείς δράσεις που δεν περιορίζονται σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο, αλλά επεκτείνονται και σε παγκόσμιο. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο ρόλος των ΜΚΟ που υλοποιούν προγράμματα διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας, όπου συνιστούν έναν αξιόπιστο εταίρο του κράτους για την εκπόνηση βιώσιμων προγραμμάτων στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Προκειμένου να υλοποιήσουν τις δράσεις τους, οι ΜΚΟ είναι ανάγκη να εδραιώσουν τις σχέσεις τους με τους άλλους δρώντες και να καταστήσουν την παρουσία τους δυναμική και αξιόπιστη. Μία σημαντική παράμετρος σχετίζεται άμεσα με τις σχέσεις που διαμορφώνουν με τα επιμέρους κράτη στα οποία, είτε διατηρούν την έδρα τους,

είτε αναπτύσσουν την δραστηριότητά τους. Συχνά, οι σχέσεις των ΜΚΟ με τις κυβερνήσεις είναι πολύπλοκες και διαφοροποιούνται από χώρα σε χώρα, καθώς είναι συνυφασμένες με το πολιτικό σύστημα και το νομικό πλαίσιο του κράτους.

Πιο συγκεκριμένα, και σύμφωνα με τα αποτελέσματα σχετικών ερευνών, στο φιλελεύθερο μοντέλο κοινωνίας¹⁷, όπου η κρατική μέριμνα για δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας είναι χαμηλή, παρατηρείται ένας ιδιαίτερα δυναμικός τρίτος τομέας, του οποίου η δράση γίνεται όχι μόνο ανεκτή από το κράτος, αλλά ενθαρρύνεται κιόλας. Από την άλλη πλευρά, το κοινωνικό / δημοκρατικό μοντέλο αφήνει μικρό περιθώριο δράσης για τις ΜΚΟ, αφού το κράτος έχει αναλάβει το μεγαλύτερο μέρος της άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Επιπλέον, υπάρχουν δύο ακόμη μοντέλα: ο κορπορατισμός και ο κρατικός κορπορατισμός. Στον πρώτο, οι ΜΚΟ αποτελούν έναν από τους πολλούς μηχανισμούς με τους οποίους το κράτος τυπικά ή άτυπα συνδιαλέγεται, προκειμένου να εξασφαλίζει την υποστήριξη ορισμένων κοινωνικών ομάδων και την αποφυγή διατύπωσης ακραίων αιτημάτων εκ μέρους τους. Αντίθετα, ο κρατικός κορπορατισμός (όπως εφαρμόστηκε από αυταρχικά καθεστώτα) χαρακτηρίζεται από υψηλό περιορισμό της δράσης των ΜΚΟ, οι οποίες υπόκεινται στον άμεσο έλεγχο του κράτους.

Ταυτόχρονα, η απρόσκοπτη δράση και εξέλιξη του τομέα των ΜΚΟ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το πόσο ευνοϊκό είναι για τη δράση τους το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν¹⁸. Το τελευταίο περιλαμβάνει ρυθμίσεις που σχετίζονται με τη νομική προσωπικότητα της ΜΚΟ, το φορολογικό καθεστώς που διέπει τη λειτουργία της (π.χ. τυχόν φοροαπαλλαγές για τους δωρητές), τις πηγές χρηματοδότησης (π.χ. ρυθμίσεις για τον έλεγχο τυχόν κατάχρησης των δωρεών, τη διαφάνεια στην οικονομική διαχείριση), κá.

¹⁷ Salamon L., Sokolowski W., Anheier H.: *Social Origins of Civil Society: an overview*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 38, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, σελ.16

¹⁸ Salamon L., Toepler S.: *The influence of the legal environment on the development of the non-profit sector*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 17, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, εισαγωγή

Ωστόσο, πέρα από τις σχέσεις τους με το κράτος, οι ΜΚΟ συναλλάσσονται και με διεθνείς οργανισμούς (π.χ. Παγκόσμια Τράπεζα¹⁹, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ΟΗΕ, ΕΕ, κ.α.), στους οποίους καθιστούν γνωστές τις θέσεις τους, είτε μέσω των παράλληλων συναντήσεων, είτε μέσω της παρουσίας τους σε κρίσιμες συνεδριάσεις των οργάνων τους. Μάλιστα, ολοένα και περισσότερο οι ΜΚΟ διεκδικούν και συχνά ασκούν πιέσεις στους διεθνείς οργανισμούς για συμμετοχή τους στις διαβουλεύσεις για κρίσιμα θέματα του πλανήτη (συρράξεις, φτώχεια, περιβάλλον, κ.α.), είτε ως παρατηρητές, είτε με συμβουλευτική αρμοδιότητα, ώστε να εισακουσθούν οι δικές τους γόνιμες προτάσεις και ιδέες.

Αυτό που παρατηρείται σήμερα, είναι πως σε επίπεδο ΕΕ²⁰, υπάρχει μία μεγάλη παράδοση συνεργασίας (π.χ. συμμετοχή των ΜΚΟ σε ad hoc συνεδριάσεις, σε ομάδες εμπειρογνομώνων, σε τακτικές συναντήσεις της Επιτροπής με ευρωπαϊκές ενώσεις και δίκτυα ΜΚΟ, σε συμβουλευτικές επιτροπές) με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, χωρίς όμως να υπάρχει μία επίσημη δέσμευση και υποχρέωση της Επιτροπής να συνομιλεί με τις ΜΚΟ για θέματα πολιτικής της.

2.3.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΜΚΟ

Όπως είδαμε παραπάνω, οι ΜΚΟ κινούνται σε έναν ενδιάμεσο χώρο ανάμεσα σ' αυτόν του κράτους και της οικονομίας της αγοράς, επιδιώκοντας να προασπίσουν τις αξίες και το όραμα που προσβέβουν για το συλλογικό καλό. Στο πλαίσιο αυτό, η συμβολή τους θα μπορούσε να εντοπιστεί σε πέντε βασικούς τομείς²¹:

- § Στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (service role)
- § Στην εισήγηση καινοτόμων ιδεών και δράσεων (innovation role)

¹⁹ Οι ΜΚΟ συμμετέχουν σε μικρό βαθμό, ως ειδικοί προσκεκλημένοι, στις ετήσιες συναντήσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας και του ΔΝΤ, ενώ ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου έχει πολύ περιορισμένες σχέσεις με τις ΜΚΟ και την κοινωνία των πολιτών εν γένει. Βλ. Lindblom A.K (2000): *States, NGOs and the multitude-the problem of representation in international fora*, paper submitted to the parliamentary Commission of Inquiry into Swedish Policy for Global Governance, www.euforic.org

²⁰ Έγγραφο εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: *Η Επιτροπή και οι ΜΚΟ: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης*, υποβλήθηκε από τον Πρόεδρο Prodi και τον Ανπρόεδρο Kinnock, σελ.4

²¹ Salamon L., Hems L., Chinnock K (2000): *The non-profit sector: for what and for whom*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, www.jhu.edu/~ccss/pubs/, σελ.6

- § Στην υποστήριξη και προώθηση αλλαγών στην κυβερνητική πολιτική (advocacy role)
- § Στην δυνατότητα αυτοέκφρασης όλων των ομάδων των πολιτών (expressive role)
- § Στην ενίσχυση της έννοιας της κοινότητας (community-building role)

Αναφορικά με τον κοινωνικό ρόλο των ΜΚΟ, παρατηρείται πως οι οργανώσεις αυτές αναλαμβάνουν συχνά ένα μέρος από τις λειτουργίες που παραδοσιακά θεωρούνται ότι ανήκουν στον δημόσιο τομέα και υποκαθιστούν με το έργο τους το κράτος στην άσκηση των υποχρεώσεών του και τη λειτουργία των φορέων του. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα εμφανές στην περίπτωση της κοινωνικής πολιτικής, όπου οι ΜΚΟ παρέχουν υπηρεσίες δημόσιου ή συλλογικού χαρακτήρα στις λιγότερο ευνοημένες ομάδες (π.χ. προγράμματα υγείας, εκπαίδευσης για τους οικονομικά και κοινωνικά αποκλεισμένους), για τις οποίες ούτε το κράτος, ούτε ο ιδιωτικός τομέας μπορούν να αναλάβουν το κόστος της κάλυψης των αναγκών τους. Τέλος, ο βαθμός παρέμβασης των ΜΚΟ για την επίλυση κοινωνικών προβλημάτων διαφοροποιείται σημαντικά από κράτος σε κράτος: έτσι, για παράδειγμα στις χώρες της Κεντρικής και Αν. Ευρώπης οι ΜΚΟ παίζουν πρωταρχικό ρόλο στην παροχή υπηρεσιών, σε άλλες χώρες απλά συμπληρώνουν το κυβερνητικό έργο, ενώ σε άλλες περιπτώσεις καλούνται να καλύψουν τα κενά της κυβέρνησης.

Η κοινωνική δραστηριότητα, όμως, που αναπτύσσουν οι ΜΚΟ δεν διαφοροποιείται μόνο από χώρα σε χώρα, αλλά διαφοροποιείται κυρίως ποιοτικά σε σύγκριση με τις αντίστοιχες υπηρεσίες που παρέχουν το κράτος ή ιδιωτική πρωτοβουλία σε μία χώρα. Ειδικότερα, οι ΜΚΟ, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, παρεμβαίνουν στα προβλήματα της κοινωνίας, υιοθετώντας συχνά συγκεκριμένα κριτήρια²² για τη δράση τους, όπως π.χ. αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, ποιότητα των υπηρεσιών, δυνατότητα για ισότιμες κοινωνικές υπηρεσίες για τις λιγότερο ευνοημένες κοινωνικές ομάδες, εξειδίκευση σε έναν τομέα. Ιδιαίτερα, η ποιότητα των υπηρεσιών τους εξασφαλίζεται από το γεγονός ότι δεν λειτουργούν –σε αντιδιαστολή με τον ιδιωτικό τομέα- με γνώμονα το κέρδος και, συνεπώς, επιδιώκουν το ποιοτικό

²² Salamon L., Hems L., Chinnock K.: *The non-profit sector: for what and for whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 37, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, σελ.9

αποτέλεσμα. Επιπλέον, επειδή συνήθως πρόκειται για μικρές και ευπροσάρμοστες οργανώσεις, παρουσιάζουν υψηλό βαθμό γρήγορης και αποτελεσματικής ανταπόκρισης σε καταστάσεις κρίσεων.

Από την άλλη πλευρά, οι πληθυσμοί-στόχοι προς τους οποίους απευθύνονται είναι συνήθως αυτοί με την μεγαλύτερη ανάγκη, γεγονός που συμβάλλει στην αποκατάσταση του αισθήματος ισότητας και ίσης μεταχείρισης μέσα σε μία κοινωνία, η οποία τυχόν παραγκωνίζει ή δεν είναι σε θέση να επιλύσει τα προβλήματα των ομάδων αυτών. Ωστόσο, αυτή η έννοια της ισότητας αφορά και την αναλογική ισότητα με την οποία οι ΜΚΟ παρέχουν τις υπηρεσίες τους στους επωφελούμενους πληθυσμούς τους. Τέλος, οι ΜΚΟ εξειδικεύονται είτε σε ένα πρόβλημα, είτε σε μία ομάδα ατόμων, είτε σε μία συγκεκριμένη υπηρεσία, είτε σε μία ορισμένη μέθοδο παρέμβασης, με αποτέλεσμα να μεγιστοποιείται και πάλι η ποιότητα και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων τους. Από τα παραπάνω συνάγεται, πως ο κοινωνικός χαρακτήρας των ΜΚΟ ευνοεί και το ίδιο το κράτος το οποίο περιορίζει τις δημόσιες δαπάνες²³ του, αφού ένα μέρος αυτών καλύπτεται από τις ΜΚΟ, οι οποίες χρησιμοποιούνται σαν μίας μορφής εργαλείο άσκησης δημόσιας πολιτικής.

Παράλληλα, εάν ο τομέας των ΜΚΟ είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένος σε μία χώρα, η παροχή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα μπορεί να επεκταθεί και εκτός εθνικών συνόρων, με τις οργανώσεις αυτές να αναλαμβάνουν την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων σε αναπτυσσόμενες χώρες, συγχρηματοδοτούμενες από κρατικούς φορείς. Στην περίπτωση αυτή, όπως θα δούμε και στο επόμενο κεφάλαιο, οι ΜΚΟ πραγματοποιούν βραχυπρόθεσμες ή μακροπρόθεσμες δράσεις (π.χ. επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια, αναπτυξιακή συνεργασία), αποτελώντας ένα βασικό «κανάλι» απορρόφησης και αξιοποίησης των πόρων που διατίθενται από τα κράτη για την αναπτυξιακή βοήθεια και στοχεύουν στην ενίσχυση των κοινωνιών αυτών, όχι μόνο με οικονομικούς, αλλά και με κοινωνικά βιώσιμους όρους.

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας για την θετική αξιολόγηση των ΜΚΟ είναι πως εισηγούνται και υλοποιούν καινοτόμες δράσεις σε διάφορους τομείς, επηρεάζοντας ή

²³ Teriakidis K., Frangonikolopoulos C. (1995): The origins, organisation and policies of Non-governmental development organisations: assessment, emerging trends and prospects in the developing countries, Occasional Papers, no 7, Athens, Institute of International Economic Relations, σελ.7

διαμορφώνοντας την εκάστοτε δημόσια πολιτική. Καθώς δεν καθοδηγούνται από την έννοια του στενού συμφέροντος, αλλά στηρίζονται στις κοινωνικές σχέσεις που γεννώνται αυθόρμητα «από κάτω», ενθαρρύνουν και δίνουν νόημα στην αυτοκυβέρνηση του πολίτη και τη συμμετοχή του στα δημόσια πράγματα. Αυτό σημαίνει πως οι ΜΚΟ τείνουν να προτείνουν πρωτοπόρες δράσεις²⁴, να εντάσσουν νέους προβληματισμούς στην ατζέντα του δημόσιου διαλόγου και, γενικά, να αποτελούν φορείς «καλών πρακτικών²⁵» για την επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων.

Το στοιχείο αυτό των καινοτόμων ιδεών σχετίζεται στενά με το ρόλο που επιτελούν οι ΜΚΟ ως ομάδες πίεσης που υποστηρίζουν και προωθούν συγκεκριμένες θέσεις, οι οποίες ασκούν κριτική στις επιλογές και προτεραιότητες της κυβερνητικής πολιτικής. Πράγματι, οι ΜΚΟ αποτελούν ένα είδος συνδετικού κρίκου που διαμεσολαβεί ανάμεσα στα μεμονωμένα άτομα και την ευρύτερη πολιτική διαδικασία, αφού καλούνται να γνωστοποιούν στους δημόσιους φορείς φλέγοντα ζητήματα και να τους πιέζουν για επίλυση των προβλημάτων του κοινωνικού περιβάλλοντος. Άλλωστε, το στοιχείο αυτό συμβάλλει καταλυτικά στην προώθηση της έννοιας της συμμετοχικής δημοκρατίας: είναι δικαίωμα των πολιτών να δημιουργούν ενώσεις για την επιδίωξη κοινού σκοπού και να λαμβάνονται υπόψη οι προτάσεις τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμισθεί πως οι ΜΚΟ ασκούν πιέσεις τόσο στις εθνικές τους κυβερνήσεις, όσο και στις κυβερνήσεις των χωρών στις οποίες παρεμβαίνουν. Χαρακτηριστικό ως προς αυτό είναι πως δεν διστάζουν να έρθουν σε σύγκρουση²⁶ με την ξένη κυβέρνηση, όταν αυτή δεν είναι σε θέση να επιλύσει τα κοινωνικά της προβλήματα ή υιοθετεί λανθασμένες πολιτικές.

²⁴ Salamon L., Hems L., Chinnock K.: *The non-profit sector: for what and for whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 37, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, σελ.6

²⁵ Έγγραφο εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: *Η Επιτροπή και οι ΜΚΟ: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης*, υποβλήθηκε από τον Πρόεδρο Prodi και τον Ανπρόεδρο Kinnock, σελ.3

²⁶ Πράγματι, οι ΜΚΟ διαμορφώνουν συγκεκριμένες στρατηγικές στις σχέσεις τους με την ξένη κυβέρνηση, που θα τους επιτρέψουν να αναλάβουν δράση με σαφείς και ξεκάθαρους στόχους. Πιο συγκεκριμένα, παρατηρούνται 4 στρατηγικές: α) στρατηγική της αποφυγής της σύγκρουσης, κατά την οποία η ΜΚΟ δρα ανεξάρτητα και συνεργάζεται ελάχιστα με την κυβέρνηση, β) στρατηγική του ανταγωνισμού, όπου η ΜΚΟ υποστηρίζει την ορθότητα της δράσης της, ασκώντας ακόμη και επιθετική πολιτική, γ) στρατηγική της συνεργασίας, όπου ΜΚΟ και κυβέρνηση συνεργάζονται στενά, διότι το απαιτεί η οξύτητα των προβλημάτων που χρήζουν επίλυσης (συνεργασία σε πλαίσιο «win-to-win»), δ) στρατηγική της υποστήριξης, όπου η ΜΚΟ παρέχει στην κυβέρνηση την τεχνογνωσία και εμπειρία της. Βλ. Teriakidis K., Frangonikolopoulos C. (1995): *The origins, organisation and policies of Non-governmental development organisations: assessment, emerging trends and prospects in the developing countries*, Occasional Papers, no 7, Athens, Institute of International Economic Relations, σελ.29

Πέρα από την υποστήριξη και πίεση που ασκούν οι ΜΚΟ για αλλαγές στην κυβερνητική πολιτική και τις κοινωνικές συνθήκες, λειτουργούν και ως φορέας αυτοέκφρασης μεμονωμένων ατόμων και ομάδων. Αυτό συνδέεται με την δυνατότητα που δίνουν στα μέλη τους –σε αντίθεση με το ευρύτερο περιοριστικό κοινωνικό περιβάλλον- για ενεργή συμμετοχή και έκφραση των προσωπικών τους ικανοτήτων και δεξιοτήτων. Με τον τρόπο αυτό, οι ΜΚΟ δίνουν ένα βήμα λόγου σε ειδικές ομάδες πολιτών (π.χ. μειονεκτούντα άτομα, πρόσφυγες, κ.ά.), σε κοινωνικές, θρησκευτικές, πολιτιστικές και άλλες μειονοτικές κατηγορίες πληθυσμού, οι οποίες συχνά δεν ακούγονται από τα επίσημα «κανάλια» και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να αυτοεκφραστούν. Κατ' επέκταση, οι ΜΚΟ προωθούν τις αξίες του πλουραλισμού και της πολυπολιτισμικότητας, προάγοντας την ανεκτικότητα και το σεβασμό της διαφορετικότητας.

Ενισχύοντας αυτό το στοιχείο του πλουραλισμού, οι ΜΚΟ μπορούν να ενισχύσουν, ταυτόχρονα, την έννοια της κοινότητας και τις αξίες που την διαπνέουν. Όπως έχει υποστηριχθεί, οι παρεμβάσεις των ΜΚΟ συνιστούν μία μορφή «εξωτερικών οικονομιών²⁷» για την κοινωνία, με την έννοια ότι πέρα από τα άμεσα αποτελέσματα που επιφέρουν με τη δράση τους, ενδυναμώνουν, επίσης, το κοινωνικό κεφάλαιο, όπως αυτό εκφράζεται μέσω της κοινωνικής οργάνωσης, της αίσθησης του ανήκειν, των δικτύων, της εμπιστοσύνης και αμοιβαιότητας που καλλιεργείται στην κοινότητα. Κατά συνέπεια, η συμβολή τους είναι καταλυτική, εφόσον ασκούν έναν ενοποιητικό ρόλο²⁸ στην κοινωνία, ο οποίος εντοπίζεται στην ενίσχυση της συνείδησης της κοινότητας για την επίτευξη συλλογικών στόχων, άμεσα σχετιζόμενων με την αξία του ανθρώπου και την εδραίωση των δημοκρατικών θεσμών. Άλλωστε, οι ΜΚΟ θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως ένα πεδίο όπου οι πολίτες, συμμετέχοντας στο έργο τους, «εκπαιδεύονται²⁹», κατά κάποιο τρόπο, για να μεταδώσουν μελλοντικά και στην υπόλοιπη κοινωνία τις αξίες και τα οράματα της οργάνωσης.

²⁷ Morris S. (2000): *Defining the non-profit sector: some lessons from history*, Civil Society Working Paper Series no 3, ed.J.Kendall, London: Center for Civil Society, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm, σελ.3

²⁸ Salamon L., Hems L., Chinnock K.: *The non-profit sector: for what and for whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 37, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, σελ.7

²⁹ Siddiqi S.: *Who will bear the torch tomorrow? Charismatic leadership and second line leaders in development NGOs*, Civil Society Working Paper Series, ed.J.Kendall, London: Center for Civil Society, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm

Κατά συνέπεια, οι ΜΚΟ απαριθμούν μία σειρά από θετικές συνεισφορές, οι οποίες εντοπίζονται τόσο στο εσωτερικό της κοινωνίας από την οποία προέρχονται, όσο και δευτερευόντως στην κοινωνία στην οποία δραστηριοποιούνται και επιδιώκουν να συμβάλλουν στην μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή της διαδικασία.

2.3.3 ΚΡΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΜΚΟ

Η κριτική που έχουν δεχτεί οι ΜΚΟ εστιάζεται, τόσο στα αποτελέσματα της δράσης τους, όσο και στην οργάνωση της λειτουργίας τους. Πιο αναλυτικά, οι ΜΚΟ, ως μία μορφή οργανώσεων, αντιμετωπίζουν μία σειρά από πολύπλοκα³⁰ ζητήματα που σχετίζονται με την εσωτερική τους διοίκηση, τον στρατηγικό τους προγραμματισμό, την οικονομική τους διαχείριση, το ανθρώπινο δυναμικό που απασχολούν, τη δομή της διοίκησής τους, την ανάπτυξη και εξέλιξή τους, τις σχέσεις τους με την κυβέρνηση, τον ιδιωτικό τομέα (π.χ. δωρητές), άλλες ΜΚΟ, τις επιπτώσεις των προγραμμάτων τους στους πληθυσμούς-στόχους τους. Πρόκειται, δηλαδή, για θέματα που αφορούν το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον της οργάνωσης.

Ειδικότερα, οι σχέσεις των ΜΚΟ με το κράτος και τους δωρητές τους είναι ένα θέμα στενά συνυφασμένο με την ανεύρεση πόρων για την υλοποίηση των προγραμμάτων τους και, κατ' επέκταση, με την έννοια της ανεξαρτησίας και αυτονομίας των οργανώσεων αυτών. Μία εγγενής δυσκολία των ΜΚΟ είναι η δυνατότητα να εξασφαλίζουν επαρκείς και αξιόπιστους για τις παρεμβάσεις τους πόρους, με αποτέλεσμα να στρέφονται στο κράτος. Πιο συγκεκριμένα, ο βασικός προβληματισμός αφορά τους διαφορετικούς στόχους³¹ που μπορεί να έχουν μία κυβερνητική πολιτική και μία ΜΚΟ και οι οποίοι –λόγω της οικονομικής εξάρτησης της ΜΚΟ- να οδηγήσουν στην εμπλοκή της σε δράσεις που δεν ανταποκρίνονται στους θεμελιώδεις στρατηγικούς της στόχους. Οι επιπλοκές μίας τέτοιας κυβερνητικής εξάρτησης διαπιστώνονται, όταν οι ΜΚΟ:

³⁰ Berry J.: *Exploring the concept of community: implication of NGO management*, CVO International Working Paper Series no 8, London: Centre for Voluntary Organisation, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm, σελ.1

³¹ Teriakidis K., Frangonikolopoulos C. (1995): *The origins, organisation and policies of Non-governmental development organisations: assessment, emerging trends and prospects in the developing countries*, Occasional Papers, no 7, Athens, Institute of International Economic Relations, σελ.18

- § Μεταβάλουν τις προτεραιότητές τους, προκειμένου να συνάδουν με αυτές τις κυβερνήσεις
- § Δεν ασκούν πλέον κριτική στις κυβερνητικές πολιτικές
- § Κορυφαία τους στελέχη μεταπηδούν στην αρένα του πολιτικού στίβου
- § Υποβαθμίζουν ή υποτιμούν τις υπόλοιπες πηγές χρηματοδότησής τους
- § Αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο να καταρρεύσει ένα πρόγραμμά τους, εάν αυτό στηρίζεται αποκλειστικά σε κυβερνητικές επιχορηγήσεις και αυτές καθυστερούν να εκδοθούν

Αναφορικά με την οικονομική εξάρτηση των ΜΚΟ από τους δωρητές τους (π.χ. συνδρομητές, ιδιωτικές εταιρείες, κά.), αυτή γίνεται εμφανής από τη μορφή της επιρροής που ασκούν οι τελευταίοι στη λειτουργία³² της οργάνωσης. Ειδικότερα, ο αριθμός και το είδος των γραπτών αναφορών δράσης που συχνά αυτοί απαιτούν, τα χρονοδιαγράμματα και οι σύνθετες διαδικασίες που ακολουθούνται, η προβολή τους μέσα από τις δραστηριότητες της οργάνωσης, πέρα από την εξασφάλιση της διαφάνειας και λογοδοσίας, μπορεί να αποτελέσουν και μηχανισμούς που στόχο έχουν την επέμβαση των δωρητών σε ζητήματα πολιτικής που ακολουθεί η οργάνωση.

Η εξάρτηση αυτή θα μπορούσε να μετριαστεί, εάν υπάρχουν πολλοί δωρητές, ώστε να μην είναι κανένας σε θέση να ασκήσει εξουσιαστική επιρροή στην ΜΚΟ. Παράλληλα, εάν η φύση της οργάνωσης και των προγραμμάτων που υλοποιεί το επιτρέπουν, η ΜΚΟ μπορεί να αναζητήσει και μη-οικονομικούς πόρους (π.χ. υποστήριξη σε είδος, παροχή τεχνικού εξοπλισμού, κά.). Συνεπώς, εναπόκειται στην ίδια την οργάνωση και στην ανάγκη της για βιωσιμότητα το κατά πόσο θα παραμείνει συνεπής με τους στόχους και την αποστολή της, ώστε να μην διακυβευθεί μελλοντικά η ανεξαρτησία και αξιοπιστία της.

Σε ό,τι αφορά στην κατανομή των θεσμικών πόρων ανάμεσα στις ΜΚΟ, ένα πολύ γνωστό πρόβλημα είναι πως συνήθως επωφελούνται οι μεγάλες οργανώσεις που έχουν τη δυνατότητα να έχουν πρόσβαση και να χειρίζονται αποτελεσματικά τα μέσα

³² Lister S.: *Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners*, CVO International Working Paper Series no 5, London: Centre for Voluntary Organisation, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm, σελ.10

μαζικής ενημέρωσης και, άρα, να επηρεάζουν θετικά την κοινή γνώμη, να έχουν εκπροσώπηση σε διεθνείς συναντήσεις και, ως εκ τούτου, να προβάλλουν το έργο τους, τόσο σε εθνικό, όσο και σε διεθνές επίπεδο. Αναπόφευκτα, λοιπόν, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, όπου οι ισχυρές –με όρους προώθησης των στόχων τους- οργανώσεις ενισχύονται ακόμη περισσότερο και, ταυτόχρονα, χρησιμοποιούν τους πόρους που τους δίνονται για να εδραιώνουν την παρουσία τους. Για το λόγο αυτό, είναι ανάγκη να ενθαρρύνεται η δημιουργία κοινοπραξιών και δικτύων ανάμεσα στις ΜΚΟ –όταν πρόκειται να υποβάλουν ένα πρόγραμμα για χρηματοδότηση ή να παρευρεθούν σε σημαντικές διεθνείς διαβουλεύσεις, ώστε να εκπροσωπούνται δημοκρατικά και οι μικρότερες οργανώσεις.

Επίσης, ένας έμμεσος κίνδυνος που ελλοχεύει- λόγω της οικονομικής εξάρτησης- είναι να διατηρούν οι ΜΚΟ προγράμματα τα οποία θα μπορούσαν να παραδώσουν- για να τα οικειοποιηθούν και να τα συνεχίσουν απρόσκοπτα- στους επωφελούμενους ντόπιους πληθυσμούς. Αυτό συμβαίνει διότι οι ΜΚΟ επιδιώκουν να διαιωνίζουν³³ την παρουσία τους και να διατηρούν τις συγχρηματοδοτήσεις τους- για όφελος της οργάνωσης- καλλιεργώντας, όμως, ταυτόχρονα πατερναλιστικές σχέσεις με τις ομάδες που βοηθούν. Το στοιχείο αυτό συνδυάζεται και με μία άλλη παράμετρο: αυτήν που αφορά τη σχέση των δυτικών ΜΚΟ με αυτές των αναπτυσσόμενων χωρών. Παρατηρείται δηλαδή, πως συχνά η συνεργασία μεταξύ τους δεν διαμορφώνεται με βάση την εταιρικότητα (η εταιρικότητα³⁴ νοείται με όρους ανταλλαγής δεξιοτήτων και τεχνογνωσίας, από κοινού συμμετοχής στην ευθύνη και λογοδοσία), αλλά την εξάρτηση. Οι ΜΚΟ του αναπτυγμένου κόσμου παρέχουν οργανωτική υποστήριξη, εκπαίδευση και πόρους στις τοπικές ΜΚΟ. Από την άλλη πλευρά, δεν επιδιώκουν να ενδυναμώσουν τις δυνατότητες της τοπικής ΜΚΟ, διότι τότε ο ρόλος των δυτικών ΜΚΟ θα περιοριστεί σημαντικά. Το τελευταίο, μάλιστα, παρατηρείται και όταν οι δωρητές αποφασίζουν να χρηματοδοτήσουν απευθείας τις τοπικές ΜΚΟ, με αποτέλεσμα να αμφισβητείται η νομιμοποίηση των δυτικών ΜΚΟ εντός των κοινωνιών τους ως προς την αναγκαιότητα πλέον ύπαρξής τους.

³³ Pinter F. (2001): *Funding global civil society organizations*, απόσπασμα από την έκδοση *Global Civil Society Yearbook* που θα παρουσιαζόταν στο London School of Economics στις 11/10/2001, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/int

³⁴ Lister S.: *Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners*, CVO International Working Paper Series no 5, London: Centre for Voluntary Organisation, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm, σελ.12

Μέσα στο πλαίσιο της αύξησης των κονδυλίων που διατίθενται σήμερα από τις κυβερνήσεις και τους διεθνείς οργανισμούς για την εξάλειψη της φτώχειας και τη μείωση των ανισοτήτων με τις αναπτυσσόμενες χώρες, η νέα γενιά των ΜΚΟ έχει κατηγορηθεί πως επικέντρωσε τις δραστηριότητές της περισσότερο στην φιλανθρωπία³⁵ και τις επείγουσες ανθρωπιστικές επεμβάσεις παρά στην υλοποίηση προγραμμάτων που θα στοχεύουν στην μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη. Αναμφισβήτητα, όμως, μερίδιο ευθύνης για την τάση αυτή έχουν και οι ίδιοι οι θεσμικοί χρηματοδότες, οι οποίοι είτε για λόγους εξωτερικής πολιτικής, είτε επειδή οι ανθρωπιστικές δράσεις έχουν μεγαλύτερη απήχηση στην κοινή γνώμη και, άρα, εξασφαλίζουν ευκολότερα την υποστήριξη της για τις κυβερνητικές επιλογές διαθέτουν μεγαλύτερα κονδύλια για την ανθρωπιστική βοήθεια.

Παράλληλα, ένα άλλο σημείο στη λειτουργία των ΜΚΟ, για το οποίο έχουν δεχθεί πολλή κριτική αφορά στην έλλειψη επαρκών μηχανισμών³⁶ που θα καθιστούν τις ΜΚΟ υπόλογες για τη δράση τους, τόσο απέναντι στους δωρητές τους, όσο και στις επωφελούμενες ομάδες. Μάλιστα, αυτή είναι μία ιδιομορφία που διαχωρίζει τον τρίτο τομέα από τους άλλους δύο, οι οποίοι διαθέτουν εκείνες τις διαδικασίες, ώστε να εξασφαλίζεται η λογοδοσία (π.χ. εκλογικό σώμα, διοικητικά συμβούλια). Το πρόβλημα της λογοδοσίας έχει διεθνείς διαστάσεις, καθώς δεν υφίστανται διεθνείς νομικοί κανόνες που να υποχρεώνουν τις ΜΚΟ να ενεργούν με βάση κάποιες κοινές συμφωνίες. Αντίθετα, η κοινωνία επαφίεται στην επίκληση κάποιων κωδίκων συμπεριφοράς³⁷ που υιοθετούν οι ΜΚΟ και βασίζονται στην εθελοντική συμμετοχή και τους στόχους που διακηρύσσουν τα μέλη τους, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν πολλά ερωτηματικά για το κενό λογοδοσίας, δημοκρατικού ελέγχου και, κατ' επέκταση, νομιμοποίησης που υφίσταται.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπογραμμισθεί πως το ζήτημα της νομιμοποίησης επιφέρει τριβές και αντιθέσεις ανάμεσα στις δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις

³⁵ Latouche S., *Να τελειώσουμε μια για πάντα με την ανάπτυξη*, Le monde diplomatique και Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 10.6.2001

³⁶ Salamon L., Hems L., Chinnock K.: *The non-profit sector: for what and for whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 37, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, σελ.9

³⁷ Ένα παράδειγμα αποτελεί ο κώδικας συμπεριφοράς του Διεθνούς Ερυθρού Σταυρού για περιπτώσεις ανθρωπιστικής βοήθειας, τον οποίο μέχρι το 1998 είχαν υιοθετήσει 144 ΜΚΟ, βλ. Lindblom A.K (2000): *States, NGOs and the multitude-the problem of representation in international fora*, paper submitted to the parliamentary Commission of Inquiry into Swedish Policy for Global Governance, www.euforic.org

και τους αυτο-προσδιορισμένους φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Το πρόβλημα αυτό άπτεται, κυρίως, του ζητήματος της συμμετοχής των ΜΚΟ στην διαμόρφωση της ατζέντας και των πολιτικών των διεθνών και υπερεθνικών οργανισμών. Μολονότι οι ΜΚΟ δεν έχουν εκλεγεί από την κοινωνία, όπως οι δημοκρατικές κυβερνήσεις, ωστόσο υπάρχουν και κυβερνήσεις δικτατορικές και αυταρχικές που δεν έχουν τη συναίνεση του λαού τους, αλλά παρόλ' αυτά τον εκπροσωπούν σε διακυβερνητικές συσκέψεις. Επομένως, εδώ τίθεται ένα ηθικό-πολιτικό ερώτημα³⁸ για το εάν μία τέτοια κυβέρνηση θα πρέπει να είναι η μοναδική φωνή του λαού της, ή αν αντίθετα, σε τέτοιες περιπτώσεις, θα πρέπει να συμμετέχουν και ΜΚΟ οι οποίες συλλέγουν πληροφορίες και καταγγέλλουν τυχόν παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα αυτή. Αλλά ακόμη και αν πρόκειται για ένα δημοκρατικό κράτος και πάλι θα μπορούσε να υπάρχει ένας ρόλος και λόγος παρουσίας των ΜΚΟ στα διεθνή συμβούλια, καθώς τα κράτη είναι συνήθως απρόθυμα να δημοσιοποιήσουν στην διεθνή σκηνή τα εθνικά τους προβλήματα και λάθη.

Καθώς οι ΜΚΟ δραστηριοποιούνται σ' ένα περιβάλλον αβεβαιότητας (π.χ. περικοπές στις κρατικές τους συγχρηματοδοτήσεις), που διαρκώς μεταβάλλεται και, καθώς είναι αναγκαίο να εξασφαλίζουν υλικούς και άυλους για τη λειτουργία τους πόρους, το θέμα της διοίκησης και οικονομικής της διαχείρισης είναι καταλυτικό. Ωστόσο, οι ΜΚΟ δεν μπορούν να εφαρμόσουν πλήρως τα μοντέλα διοίκησης του ιδιωτικού τομέα³⁹, διότι καλούνται να συγκεράσουν τα κίνητρα, τους στόχους, την κουλτούρα και τις διεκδικήσεις διαφορετικών ομάδων (π.χ. προσωπικό, εθελοντές, δωρητές, επωφελούμενοι, κ.ά.) με την αποστολή, τη δράση και τα αποτελέσματα που επιφέρει η οργάνωση. Ως εκ τούτου, συχνά υιοθετούν ένα μοντέλο διοίκησης στο οποίο, το διοικητικό συμβούλιο είναι αυτό που χαράζει τη στρατηγική και το όραμα της ΜΚΟ, λαμβάνοντας, όμως, υπόψη και τους οικονομικούς περιορισμούς της οργάνωσης.

Επιπλέον, οι ΜΚΟ πολλές φορές έχουν κατηγορηθεί ότι διαθέτουν περιορισμένες τεχνικές δυνατότητες για την υλοποίηση σύνθετων δράσεων. Καθώς στηρίζονται στην εργασία εθελοντών και σε δωρεές της κοινωνίας, αναπόδραστα, ορισμένες

³⁸ Όπ.π.

³⁹ Anheier H.K. (2000): *Managing non-profit organisations: towards a new approach*, Civil Society Working Paper Series no 1, ed.J.Kendall, London: Center for Civil Society, London School of Economics, www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm, σελ.5

φορές η δράση τους χαρακτηρίζεται από ερασιτεχνισμό και αναποτελεσματικότητα⁴⁰, ως προς τις παρεμβάσεις που υλοποιούν. Στον αντίποδα αυτού του επιχειρήματος, έχει υποστηριχθεί πως οι ΜΚΟ μπορεί να πέσουν στην παγίδα ενός υπέρμετρου επαγγελματισμού ως προς τον έλεγχο και την επίλυση των προβλημάτων. Αυτό εντοπίζεται στην περίπτωση που το επαγγελματικό προσωπικό⁴¹ της οργάνωσης συγκεντρώνει όλο τον έλεγχο των δράσεων που υλοποιούνται και περιορίζει την εμπλοκή των μελών, των δωρητών και των άλλων εθελοντικών φορέων με τους οποίους συνεργάζεται η ΜΚΟ.

Κατά συνέπεια, γίνεται αντιληπτό ότι τίθενται αρκετά και σημαντικά ερωτηματικά αναφορικά με την αυτονομία της δράσης των ΜΚΟ, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα, κά. των οργανώσεων αυτών. Άλλωστε, λειτουργώντας σ' ένα ήδη σύνθετο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον και όντας οι ίδιες πολύπλοκες οργανώσεις, καλούνται να διατηρήσουν –μέσω της διαρκούς εγρήγορσης και αυτοκριτικής των αντιφάσεών τους- την προσήλωση στους αρχικούς στόχους και αξίες τους, εξασφαλίζοντας, ταυτόχρονα, την βιωσιμότητα και αξιόπιστη παρουσία τους ως φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

⁴⁰ Salamon L., Hems L., Chinnock K.: *The non-profit sector: for what and for whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 37, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, σελ.8

⁴¹ Salamon L., Hems L., Chinnock K.: *The non-profit sector: for what and for whom?* Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, no 37, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000, www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/cnwp38.pdf, σελ.8

3. Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΒΟΗΘΕΙΑ

3.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια αποτελεί μία σημαντική παράμετρο των διεθνών σχέσεων. Σύμφωνα με τον ορισμό⁴² που δίνει ο Οργανισμός για την Οικονομική Ανάπτυξη και Συνεργασία (ΟΟΣΑ), η επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια περιλαμβάνει οποιαδήποτε μορφή κρατικών χρηματοδοτήσεων των αναπτυσσόμενων χωρών προς τον αναπτυσσόμενο κόσμο. Τα προγράμματα της αναπτυξιακής βοήθειας ταξινομούνται - κατά τομέα προορισμού- ως εξής:

- § Κοινωνική υποδομή (π.χ. εκπαίδευση, υγεία, πληθυσμιακή πολιτική, παροχή νερού, διοίκηση και αστική κοινωνία)
- § Οικονομική υποδομή (π.χ. μεταφορές, επικοινωνίες, ενέργεια, τραπεζικές υπηρεσίες)
- § Τομείς παραγωγής (π.χ. γεωργία, αλιεία, βιομηχανία, εμπόριο, τουρισμός)
- § Επικαλυπτόμενοι τομείς (π.χ. περιβάλλον, γυναίκες και ανάπτυξη)
- § Βοήθεια σε είδος (π.χ. επισιτιστική βοήθεια)
- § Γενικά προγράμματα βοήθειας (π.χ. υποστήριξη σε ισοζύγιο πληρωμών, διαγραφή χρεών)
- § Έκτακτη ανθρωπιστική βοήθεια, λοιπή βοήθεια (π.χ. υποστήριξη σε ΜΚΟ)

Από την άλλη πλευρά, με βάση το είδος της συνεισφοράς η βοήθεια μπορεί να είναι συνεισφορά σε χρήμα, σε είδος καταναλωτικού χαρακτήρα, σε είδος πάγιου κεφαλαιουχικού χαρακτήρα, τεχνική συνεργασία (π.χ. αποστολή εμπειρογνομόνων στην αποδέκτρια χώρα για την μετάδοση γνώσεων και δεξιοτήτων), κά.

Εκτός από την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια, ο ΟΟΣΑ ορίζει και την επίσημη βοήθεια, ως εκείνες τις ροές και πόρους που παρέχονται στις υπό μετάβαση χώρες,

⁴² Α.Χουλιάρας (1996): Η αναπτυξιακή βοήθεια στα τέλη της δεκαετίας του '90, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τεύχος 2, φθινόπωρο 1996, στο www.idec.gr/iier/houliara2.htm

όπως περιλαμβάνονται στους πίνακες της DAC. Στους επίσημους φορείς που παρέχουν αναπτυξιακή βοήθεια περιλαμβάνονται οι κρατικές κυβερνήσεις, η τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και οι εκτελεστικοί τους φορείς (π.χ. ΜΚΟ, ιδιωτικοί επενδυτές, κ.ά.). Στην περίπτωση που ο κρατικός και ο ιδιωτικός τομέας παρέχουν κεφάλαια από κοινού, μόνο το κρατικό μερίδιο καταγράφεται ως επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια. Αυτό που πρέπει να σημειωθεί είναι πως κάθε συναλλαγή που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της αναπτυξιακής συνεργασίας οφείλει να αποσκοπεί στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, στην βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και στην επίτευξη ευημερίας στις αναπτυσσόμενες χώρες. Επίσης, θα πρέπει να έχει έναν εκχωρητικό / παραχωρητικό χαρακτήρα, με το ποσοστό της δωρεάς να ανέρχεται τουλάχιστον στο 25%.

Οι πόροι της αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας παρέχονται με τους εξής τρόπους:

- § Διμερώς, δηλαδή, απευθείας από τη δωρήτρια χώρα προς την αποδέκτρια, π.χ. μέσω της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας-DAC του ΟΟΣΑ και τότε περιλαμβάνει διμερείς δωρεές (π.χ. υποστήριξη εθνικών ή διεθνών ΜΚΟ, παραγραφή χρέους, δάνεια)
- § Πολυμερώς, δηλαδή από την δωρήτρια χώρα σε έναν διεθνή φορέα, ο οποίος διοχετεύει τους πόρους στις αποδέκτριες χώρες σύμφωνα με το δικό του πρόγραμμα αναπτυξιακής συνεργασίας π.χ. ΕΕ, ΟΗΕ, Παγκόσμια Τράπεζα.

Ωστόσο, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει πως την πρωτοκαθεδρία την έχει η πρώτη μορφή, η διμερής αναπτυξιακή βοήθεια (το 1993, σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, το 70,7% της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας των κρατών ήταν διμερής). Παράλληλα, στην παρεχόμενη βοήθεια των δωρητριών χωρών περιλαμβάνονται και οι ιδιωτικές ροές, οι καθαρές ροές από ΜΚΟ και άλλες κρατικές ροές (π.χ. πιστώσεις εξαγωγών).

Καθώς ο διακρατικός συντονισμός της διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας αποτελεί μία πολύ σημαντική παράμετρο για την αποτελεσματική διαχείριση της βοήθειας, αυτόν τον έχει αναλάβει η Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ, η οποία

ιδρύθηκε το 1961 και αποτελεί μία από τις πλέον εξειδικευμένες επιτροπές για το θέμα αυτό. Ο ρόλος της είναι, κυρίως, συντονιστικός, καθώς εισηγείται τομείς παρέμβασης και παρακολουθεί την πορεία των αποδεκτριών χωρών, ώστε να βελτιώνεται η ροή κεφαλαίων προς αυτές.

Στο πλαίσιο των κατευθυντήριων αρχών για την επιλεξιμότητα των δαπανών των προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας που παρέχει η Επιτροπή για την Αναπτυξιακή Βοήθεια του ΟΟΣΑ προς τα κράτη μέλη δωρητές, γίνεται ένας σημαντικός διαχωρισμός⁴³ της λεγόμενης δεσμευμένης από την μη δεσμευμένη βοήθεια. Η πρώτη αναφέρεται σε δάνεια ή δωρεές που είναι «δεμένα» στην πράξη με την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών από την δωρήτρια χώρα ή υπόκεινται σε όρους προμήθειας που υπαγορεύουν περιορισμένη γεωγραφική επιλεξιμότητα.

Αντίθετα, η μη δεσμευμένη βοήθεια δεν υπόκειται σε κανενός είδους περιορισμό. Ως εκ τούτου, τα κράτη τείνουν να προτιμούν ως μορφή αναπτυξιακής συνεργασίας την δεσμευμένη βοήθεια, καθώς έτσι κερδίζουν το μεγαλύτερο μέρος των αγορών που δημιουργούνται χάρη στην βοήθεια αυτή και συνάμα διατηρούν υψηλό το επίπεδο των εξαγωγών τους⁴⁴. Προκειμένου, λοιπόν, να αποφεύγεται η εκτεταμένη χρήση της δεσμευμένης βοήθειας, η DAC πολύ πρόσφατα (Μάιος 2001) εξέδωσε σύσταση⁴⁵ προς τα κράτη μέλη να μειώσουν τα ποσοστά της δεσμευμένης βοήθειας, τουλάχιστον για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες.

Ωστόσο, θα ήταν παράλειψη να μην αναφερθεί πως, τόσο η ΕΕ, όσο και εξειδικευμένοι οργανισμοί του ΟΗΕ (π.χ. Πρόγραμμα Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών) πραγματοποιούν πολύ σημαντικά προγράμματα αναπτυξιακής συνεργασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας, των οποίων το συντονισμό έχουν οι αρμόδιες υπηρεσίες τους. Οι πόροι προέρχονται από τις συνεισφορές των κρατών μελών στα αντίστοιχα ταμεία των οργανισμών. Μάλιστα, σε επίπεδο ΕΕ, ένα μεγάλο μέρος της βοήθειας διατίθεται μέσω ΜΚΟ, με τις οποίες η Επιτροπή συνάπτει ένα συμβόλαιο-πλαίσιο

⁴³ Ν. 2731/1999 (ΦΕΚ 138 Α') για τη «Ρύθμιση θεμάτων διμερούς κρατικής αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας και για τη ρύθμιση θεμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανισμών», παράρτημα Β «Επιλεξιμότητα δαπανών των προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας (σύμφωνα με την DAC), σελ.3356

⁴⁴ Α.Χουλιάρης(1998): Η αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας, Α.Χουλιάρης, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρης, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, Αθήνα, σελ.

⁴⁵ *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the least developed countries*, May 2001, www.oecd.org/dac/html/untie.htm

εταιρικής συνεργασίας, προκειμένου αυτές να συγχρηματοδοτηθούν από τα κοινοτικά κονδύλια. Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός πως συνολικά, σήμερα η ΕΕ, μέσω του Γραφείου Ανθρωπιστικής Βοήθειας (ECHO) συνεργάζεται με περίπου 180 φορείς της κοινωνίας των πολιτών, ενώ η ΕΕ έχει φτάσει να είναι στην πρώτη σειρά των χορηγών ανθρωπιστικής βοήθειας σε παγκόσμιο επίπεδο (30%).

3.2 ΤΑ ΚΙΝΗΤΡΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ

Κάνοντας μία ιστορική αναδρομή αναφορικά με την διεθνή αναπτυξιακή βοήθεια, παρατηρείται πως πρόκειται για ένα νέο, σχετικά, φαινόμενο⁴⁶ (διαμορφώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '50), το οποίο υπήρξε στο παρελθόν άρρηκτα δεμένο με την εξωτερική πολιτική και προώθηση των εθνικών συμφερόντων των δύο υπερδυνάμεων, των ΗΠΑ και της Σοβ. Ένωσης, οι οποίες χρησιμοποιούσαν την αναπτυξιακή βοήθεια για να εδραιώσουν τις σφαίρες επιρροής τους.

Ακολουθώντας ένα αντίστοιχο μοντέλο, οι ευρωπαϊκές χώρες, την ίδια περίοδο, στράφηκαν στην αναπτυξιακή συνεργασία, προκειμένου να διατηρήσουν το κύρος τους, στις πρώην αποικίες τους, ενώ άλλες πάλι (π.χ. Σκανδιναβία) θέλησαν να εκφράσουν τα ανθρωπιστικά-ηθικά κίνητρά τους για περισσότερη ισότητα και δικαιοσύνη στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Επρόκειτο, δηλαδή, για ένα συνονθύλευμα ωφελιμιστικών-αλτρουιστικών κινήτρων, τα οποία συχνά ενεργούσαν συμπληρωματικά.

Σήμερα, μολονότι δεν υφίστανται πλέον οι «ψυχροπολεμικές» συνθήκες, η αναπτυξιακή βοήθεια εξακολουθεί να αποτελεί κύριο μοχλό της εξωτερικής πολιτικής κάθε χώρας, γι' αυτό και χρησιμοποιείται, άλλωστε, ο όρος αναπτυξιακή διπλωματία. Όλα τα κράτη ενδιαφέρονται να καλλιεργούν συνεργασιακές σχέσεις με εν δυνάμει μελλοντικούς συμμάχους, ώστε να διασφαλίζουν συνθήκες πολιτικής ομαλότητας και σταθερότητας στην περιοχή τους. Το γεγονός αυτό, όπως

⁴⁶ Χ.Τσαρδανίδης (1998): Εξωτερική πολιτική και αναπτυξιακή βοήθεια: τα κίνητρα των δωρητών, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρας, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, Αθήνα, σελ.26

συμπεραίνεται από τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, έχει οδηγήσει σε μία γεωγραφική συγκέντρωση⁴⁷ ως προς τις παρεμβάσεις των κρατών μελών της DAC.

Αναμφισβήτητα, στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, τα προβλήματα στις αναπτυσσόμενες χώρες μπορούν να συντελέσουν στην δημιουργία περιφερειακών εστιών έντασης, σε φαινόμενα εγκληματικότητας και περιθωριοποίησης, σε μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών λόγω συρράξεων, μετανάστευσης, κ.ά. Λαμβάνοντας υπόψη τις νέες συγκυρίες, κάθε χώρα επαναπροσδιορίζει τα πολιτικά και οικονομικά της συμφέροντα και τα συμφέροντα ασφαλείας της, τα οποία επιδιώκει να προασπίσει μέσω της ενίσχυσης της ανάπτυξης των χωρών αυτών και της ενσωμάτωσής τους στην διεθνή οικονομία.

Από την άλλη πλευρά, η αναπτυξιακή βοήθεια συνδέεται άμεσα και με τις προτεραιότητες της οικονομικής διπλωματίας, η οποία στοχεύει στην διασφάλιση εμπορικών πλεονεκτημάτων για τη δωρήτρια χώρα, μέσω της προώθησης των οικονομικών της συμφερόντων. Αυτό, όπως προαναφέρθηκε, επιτυγχάνεται με την προτίμηση που δείχνουν οι δωρήτριες χώρες προς την δεσμευμένη βοήθεια, η οποία επιφέρει μία αναπόφευκτη εξάρτηση της αποδέκτριας από την δωρήτρια χώρα.

Επίσης, ένα νέο στοιχείο που αφορά στα κίνητρα χορήγησης αναπτυξιακής βοήθειας είναι κατά πόσον οι αποδέκτριες χώρες πληρούν ορισμένες πολιτικές και οικονομικές προϋποθέσεις⁴⁸, δηλαδή κατά πόσο σέβονται τα ανθρώπινα δικαιώματα, τους δημοκρατικούς θεσμούς, ακολουθούν μία συγκεκριμένη οικονομική πολιτική, κ.ά. Μάλιστα, σε περίπτωση παραβίασης των αρχών αυτών, είναι δυνατόν να διακοπεί η βοήθεια που παρέχεται. Παρόλ' αυτά, η τήρηση της εν λόγω αρχής δεν γίνεται πάντοτε απρόσκοπτα, αφού συχνά τα δυτικά κράτη χρηματοδότησαν στο παρελθόν δράσεις σε χώρες με καθεστώτα που παραβίαζαν τους παραπάνω όρους.

Τέλος, αυτό που πρέπει να τονίσουμε είναι πως η πολυμερής βοήθεια παρουσιάζει ορισμένα μειονεκτήματα έναντι της διμερούς, αφού περιορίζει την δυνατότητα της

⁴⁷ Σ.Μηλίγγος (1998): Η ελληνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρας, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, 1998, Αθήνα, σελ.221

⁴⁸Α.Χουλιάρας(1998): Η αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας, Α.Χουλιάρας, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρας, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, Αθήνα, σελ. 63

δωρήτριας χώρας να χρηματοδοτεί δράσεις σε χώρες εντός των στρατηγικών της προσανατολισμών, ώστε να γίνεται καλύτερη προβολή της παρουσίας της και, κατ' επέκταση, να καλλιεργούνται στενοί δεσμοί φιλίας και συνεργασίας με την αποδέκτρια χώρα. Για το λόγο αυτό, τα κράτη είναι, συνήθως, απρόθυμα να παράσχουν μεγάλα ποσά αναπτυξιακής βοήθειας μέσω διεθνών οργανισμών, με αποτέλεσμα, η πολυμερής βοήθεια να αποτελεί λιγότερο του 1/3 του συνόλου της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας (29.3% το 1993).

3.3 Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΗΜΕΡΑ

Η χορήγηση διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας γνωρίζει ύφεση⁴⁹ τα τελευταία χρόνια (το 1996, η βοήθεια που χορήγησαν τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ έφτασε μόλις το 0,25 % του ΑΕΠ τους, σε αντίθεση με τις φιλόδοξες διακηρύξεις του ΟΗΕ τη δεκαετία του '70 για επίτευξη ποσοστού 0,7 % του ΑΕΠ) και αυτό οφείλεται σε μία σειρά από παράγοντες που επηρέασαν τις πολιτικές προτεραιότητες και στρατηγικές των χωρών-δωρητών.

Ειδικότερα, μία από τις κύριες αιτίες της μείωσης υπήρξε το τέλος του λεγόμενου «Ψυχρού Πολέμου»⁵⁰ και η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού, αφού εξέλειψαν τα κίνητρα εκείνης της περιόδου, ενώ οι νέες δημοκρατίες που δημιουργήθηκαν στην Κ. και Αν. Ευρώπη, λόγω της ανάγκης τους για δημοκρατικό μετασχηματισμό και μετάβαση στην οικονομία της αγοράς μετατράπηκαν από δωρητές σε αποδέκτες βοήθειας, με αποτέλεσμα να περιοριστεί ακόμη περισσότερο ο αριθμός των χορηγών ξένης βοήθειας.

Παράλληλα, ένας πολύ σημαντικός παράγοντας για το εν λόγω φαινόμενο, αποτέλεσε και η μείωση του ενδιαφέροντος της κοινής γνώμης για τα προβλήματα του αναπτυσσόμενου κόσμου, ως απόρροια της βαρύτητας που

⁴⁹A.Χουλιάρης (1998): Εισαγωγή στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρης, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, Αθήνα, σελ.15

⁵⁰ A.Χουλιάρης (1996): Η αναπτυξιακή βοήθεια στα τέλη της δεκαετίας του '90, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τεύχος 2, φθινόπωρο 1996, στο www.idec.gr/iier/houliara2.htm

έχουν αποκτήσει σήμερα τα εσωτερικά ζητήματα κάθε κοινωνίας⁵¹ (π.χ. ανεργία, οικονομική ύφεση, εγκληματικότητα, ρατσισμός, κοινωνικός αποκλεισμός, κá.). Αυτό είχε σαν συνέπεια τα κράτη να μην έχουν την αναγκαία συναίνεση για να αυξάνουν τα κονδύλια της αναπτυξιακής τους συνεργασίας.

Χαρακτηριστικός είναι ο όρος «κόπωση» που χρησιμοποιείται, για να περιγράψει την απροθυμία των δωρητών να συντηρούν υψηλά κονδύλια για την αναπτυξιακή βοήθεια που παρέχουν. Η κόπωση αυτή, βέβαια, προέκυψε από επιμέρους δυστοκίες ως προς τη διαχείριση της βοήθειας. Από τα πιο σημαντικά προβλήματα ήταν η εγγενής αδυναμία των κρατών-αποδεκτών να αξιοποιήσουν και να διαχειριστούν αποδοτικά την βοήθεια με όρους που θα αυξάνουν την παραγωγικότητα, ανταγωνιστικότητα και, γενικά, την ανάπτυξη και όχι την εξάρτησή τους από τις δωρήτριες χώρες. Ως εκ τούτου, ασκήθηκε μεγάλη κριτική στην μορφή της απευθείας χορήγησης βοήθειας σε ένα αδύναμο, ως προς τους φορείς και τους θεσμούς του, κράτος. Αναμφισβήτητα, ο αντίποδας του επιχειρήματος αυτού ήταν η εκτεταμένη επέμβαση των κρατών-δωρητών, κυρίως μέσω της δεσμευμένης βοήθειας, στοιχείο που συνέβαλε, επίσης, στην επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης της αποδέκτριας χώρας.

Μάλιστα, από την πλευρά των δωρητών ήταν εμφανής η έλλειψη συντονισμού τους ως προς την διαμόρφωση ενός συγκεκριμένου και ενιαίου πλαισίου δράσης για κάθε χώρα. Αντίθετα, σε πολλές περιπτώσεις παρατηρήθηκε πως τα κράτη είχαν αντικρουόμενους στόχους ως προς την αναπτυξιακή τους βοήθεια, με αποτέλεσμα, συχνά, να προκύπτουν αλληλοκαλυπτόμενες δράσεις και συγκρούσεις, υψηλά διοικητικά κόστη και γραφειοκρατικά κωλύματα, έλλειψη οικονομικών κλίμακας και, κατ' επέκταση, κατασπατάληση των κονδυλίων.

Τέλος, ένα άλλο σημαντικό στοιχείο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι τα κράτη δωρητές έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στην τεχνική συνεργασία, η οποία συνίσταται στην αποστολή εμπειρογνομόνων⁵² και ειδικών στην αποδέκτρια χώρα και όχι σε

⁵¹ Αθ. Θεοδωράκης (1998): Πρόλογος στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ. Α. Χουλιάρας, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, Αθήνα, σελ. 11

⁵² Α. Χουλιάρας (1996): Η αναπτυξιακή βοήθεια στα τέλη της δεκαετίας του '90, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τεύχος 2, φθινόπωρο 1996, στο www.idec.gr/iier/houliara2.htm

έργα υποδομών και ενίσχυσης θεσμών που θα είχαν μακροπρόθεσμα οφέλη για την τοπική κοινωνία. Η τεχνική συνεργασία, άλλωστε, καθώς αξιοποιεί την τεχνογνωσία ξένων ειδικών, έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ανεύρεση εργασίας των επιστημόνων της αποδέκτριας χώρας, οι οποίοι αναγκάζονται συχνά να αναζητούν επαγγελματική αποκατάσταση στο εξωτερικό, μολονότι θα μπορούσαν να συνεισφέρουν καταλυτικά στην διαμόρφωση του αναπτυξιακού προγράμματος για την χώρα τους.

Όλοι οι παραπάνω παράγοντες, που παρατηρήθηκαν, κυρίως, στα τέλη της δεκαετίας του '80, συνέβαλαν αποφασιστικά στο να μειωθούν, τόσο τα διατιθέμενα κονδύλια για την αναπτυξιακή συνεργασία, όσο και η απαραίτητη υποστήριξη της κοινής γνώμης. Από την άλλη πλευρά, όπως είδαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, την ίδια περίοδο γιγαντώθηκε ο τομέας της κοινωνίας των πολιτών και, κυρίως, αυξήθηκε σημαντικά η παρουσία και δράση των ΜΚΟ, οι οποίες δραστηριοποιούνταν σε προγράμματα αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας.

Πολλές από τις ΜΚΟ κάλυψαν την έλλειψη ενδιαφέροντος των κρατών για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές (π.χ. Αφρική), υλοποιώντας αποτελεσματικά προγράμματα αναπτυξιακής και ανθρωπιστικής βοήθειας. Μάλιστα, αρκετές από αυτές, διαθέτοντας οργανωτική αυτονομία και οικονομική αυτοτέλεια εξελίχθηκαν σε αξιόπιστους φορείς αναπτυξιακής συνεργασίας. Σε αυτό συνετέλεσε το γεγονός πως είχαν ευέλικτες δομές, οι οποίες τους επέτρεπαν να ενεργήσουν έγκαιρα και αποτελεσματικά, δραστηριοποιώντας την τοπική κοινωνία όπου παρενέβαιναν και εξασφαλίζοντας τις περισσότερες φορές την συνεργασία των επίσημων τοπικών φορέων. Ιδιαίτερα εμφανής ήταν η δράση των ΜΚΟ την τελευταία δεκαετία, καθώς οι πολυάριθμες ανθρωπιστικές κρίσεις που ξέσπασαν στον πλανήτη (π.χ. συρράξεις, φυσικές καταστροφές, κ.ά.), οδήγησαν στην κατακόρυφη αύξηση των διεθνών πιστώσεων για τις ανθρωπιστικές κρίσεις. Η συγκυρία αυτή, σε συνδυασμό με τα πλεονεκτήματα που έχουν οι ΜΚΟ σε επείγουσες καταστάσεις (π.χ. ταχύτητα ανταπόκρισης, ευελιξία δράσης, κ.ά.), έπαιξαν αποφασιστικό ρόλο στην αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των ΜΚΟ ως φορέων υλοποίησης αναπτυξιακής συνεργασίας με συγχρηματοδότηση από κρατικούς φορείς. Κατά κάποιο τρόπο, δηλαδή,

εμφανίστηκε μία έντονη τάση αποκρατικοποίησης⁵³ της βοήθειας, καθώς ένα μεγάλο μέρος των κονδυλίων άρχισε να διατίθεται μέσω των ΜΚΟ.

Αναφορικά με τη μεγάλη συζήτηση που δημιουργήθηκε γύρω από την κριτική για την αναπτυξιακή συνεργασία και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της, οι διεθνείς οργανισμοί και κυρίως ο ΟΗΕ (Millennium Development Goals) και η ΕΕ έθεσαν μία σειρά από στόχους για την επόμενη δεκαετία. Σύμφωνα, λοιπόν, μ' αυτούς οι κύριοι διεθνείς προσανατολισμοί των υλοποιούμενων προγραμμάτων θα πρέπει να είναι: η καταπολέμηση της φτώχειας, η παροχή βασικής πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, η υγεία (μείωση της παιδικής και μητρικής θνησιμότητας, καταπολέμηση ασθενειών, όπως AIDS, φυματίωση, κá.), η περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Όπως φαίνεται από τους παραπάνω στόχους αναθεωρείται η έννοια της ανάπτυξης⁵⁴, η οποία δεν συνδέεται πλέον αποκλειστικά με οικονομικούς όρους, αλλά συνυπολογίζει και άλλους παράγοντες αναγκαίους για την βιώσιμη ανάπτυξη των αποδεκτριών χωρών (π.χ. περιβάλλον, κοινωνικούς δείκτες, κá.)

Από την άλλη πλευρά, σε διεθνές πλαίσιο έχουν διαμορφωθεί μία σειρά από αρχές⁵⁵ που οφείλουν να σέβονται και να τηρούν όλοι οι φορείς υλοποίησης της αναπτυξιακής συνεργασίας⁵⁶. Πιο αναλυτικά, οι αρχές που προκρίνονται είναι οι ακόλουθες:

- § *Σύναψη εταιρικής σχέσης*: για την υλοποίηση των προγραμμάτων θα πρέπει να συνάπτονται συμβάσεις εταιρικής σχέσης με τους φορείς της τοπικής κοινωνίας των πολιτών, καθώς και με τις αρχές των χωρών που είναι αποδέκτες της βοήθειας. Με τον τρόπο αυτό, θεσμοθετείται⁵⁷ και προωθείται η συμμετοχή των ντόπιων κοινωνιών στην απόφαση ή σε μέρος της απόφασης για το περιεχόμενο του αναπτυξιακού προγράμματος και συμφωνείται έτσι από κοινού η δράση

⁵³ Α.Χουλιάρας (1996): Η αναπτυξιακή βοήθεια στα τέλη της δεκαετίας του '90, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τεύχος 2, φθινόπωρο 1996, στο www.idec.gr/iier/houliara2.htm

⁵⁴ Teriakidis K., Frangonikolopoulos C. (1995): The origins, organisation and policies of Non-governmental development organisations: assessment, emerging trends and prospects in the developing countries, *Occasional Papers*, no 7, Athens, Institute of International Economic Relations, σελ.20

⁵⁵ Ενημερωτικό έντυπο της ΥΔΑΣ για τα μέλη του κοινοβουλίου, Αθήνα, Φεβρουάριος 2002, σελ.3

⁵⁶ Όπ.π., σελ.3

⁵⁷ Σπανού Κ. (2001): Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ.536

- § *Συγχρηματοδότηση*: Ειδικότερα, για τις ΜΚΟ, οι διεθνείς φορείς αναλαμβάνουν να καλύψουν ένα μέρος της χρηματοδότησης των προγραμμάτων, ενώ οι ΜΚΟ θα πρέπει να παρέχουν το 15% τουλάχιστον του συνολικού προϋπολογισμού του έργου
- § *Συντονισμός, συνοχή και συμπληρωματικότητα*: πρόκειται για τρεις αρχές οι οποίες υπαγορεύονται από την ΕΕ και αφορούν τον συντονισμό που θα πρέπει να εξασφαλίζεται ανάμεσα στους φορείς που υλοποιούν δράσεις στην αποδέκτρια χώρα, τη συνοχή ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους και την συμπληρωματικότητα εν γένει των προγραμμάτων. Μάλιστα, προς την κατεύθυνση αυτή, η ΕΕ έχει καταρτίσει συγκεκριμένα σχέδια δράσης για μία σειρά από αναπτυσσόμενες χώρες
- § *Οικειοποίηση*: αφορά τα οικονομικά, κοινωνικά και αναπτυξιακά πλεονεκτήματα που θα πρέπει να οικειοποιούνται οι τοπικοί πληθυσμοί από τα υλοποιούμενα προγράμματα
- § *Βιωσιμότητα*: αναφέρεται στην μακροπρόθεσμη διασφάλιση των στόχων του προγράμματος, ακόμη και όταν αυτό έχει ολοκληρωθεί

3.4 ΜΚΟ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ

Όπως σημειώθηκε παραπάνω, οι ΜΚΟ έχουν εξελιχθεί σε σημαντικό δρώντα αναπτυξιακής συνεργασίας, απορροφώντας αξιόλογα ποσά θεσμικής χρηματοδότησης. Πιο συγκεκριμένα, σήμερα, διεθνώς⁵⁸, μεταξύ 10 και 15% του συνόλου της βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες (πάνω από 6 δις δολάρια) διοχετεύεται από ή μέσω ΜΚΟ. Διεθνείς οργανισμοί και κυβερνήσεις χρησιμοποιούν ολοένα και περισσότερο τις ΜΚΟ για τη διοχέτευση της βοήθειας που χορηγούν. Το 1993 στη Σουηδία, το 30% της κρατικής αναπτυξιακής βοήθειας διοχετευόταν μέσω ΜΚΟ. Σε άλλες χώρες το ποσοστό είναι μικρότερο (στις ΗΠΑ και τη Γερμανία είναι 9% και 7%, αντιστοίχως), αλλά πάντως αυξανόμενο. Στις ΗΠΑ, η υπηρεσία

⁵⁸Βλ. γνώμη της ΟΚΕ, επί του β' κεφαλαίου με τίτλο "Εθνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας -μη κυβερνητικές οργανώσεις" του σχεδίου νόμου με θέμα: "Ρύθμιση θεμάτων διμερούς κρατικής αναπτυξιακής Βοήθειας και Συνεργασίας προς τρίτες χώρες, καθώς και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλες συναφείς διατάξεις", Αθήνα, 15 Ιανουαρίου 1999, <http://www.oke.gr/index-gr.htm>

αναπτυξιακής συνεργασίας (USAID) αποσκοπεί στη διοχέτευση σε ΜΚΟ του 40% της διμερούς βοήθειας που παρέχει μέχρι το τέλος του αιώνα (34% το 1994).

Όταν μιλάμε για αναπτυξιακού χαρακτήρα ΜΚΟ αναφερόμαστε σε οργανώσεις που εκπονούν επιχειρησιακά προγράμματα (operational) με επιτόπια παρουσία στον αναπτυσσόμενο κόσμο, σε αντίθεση με τις άλλες ΜΚΟ που περιορίζονται σε έναν ρόλο υποστήριξης κάποιων θέσεων ή λειτουργούν ως χώρος αυτοέκφρασης των πολιτών και της κοινωνίας (advocacy). Πιο αναλυτικά, μία κατηγοριοποίηση⁵⁹ των αναπτυξιακών ΜΚΟ περιλαμβάνει τις ακόλουθες:

- § Διεθνείς οργανώσεις που έχουν την έδρα τους στις αναπτυγμένες κοινωνίες
- § Εθνικές οργανώσεις που έχουν την έδρα τους στον αναπτυσσόμενο κόσμο
- § Κινήματα βάσης που δραστηριοποιούνται σε χωριά και κοινότητες του αναπτυσσόμενου κόσμου
- § Οργανώσεις υπηρεσιών, οι οποίες στηρίζουν την ανάπτυξη των κινήματων βάσης, χωρίς να αποτελούν τυπικές οργανώσεις, αλλά συνενώσεις σε τοπικό, περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται πως στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας δραστηριοποιούνται πέρα από τις δυτικές ΜΚΟ και οι τοπικοί φορείς των πολιτών. Το στοιχείο αυτό αποτελεί σημαντική παράμετρο στην υλοποίηση ενός προγράμματος, καθώς στόχος της νέας αναπτυξιακής στρατηγικής είναι η ενίσχυση της εταιρικής συνεργασίας των ξένων ΜΚΟ με τις ντόπιες ΜΚΟ. Η συνεισφορά⁶⁰ των δυτικών ΜΚΟ αρχικά περιοριζόταν στην εκπόνηση των δικών τους αναπτυξιακών προγραμμάτων, με το δικό τους προσωπικό και με πολύ περιορισμένο ρόλο για τις ΜΚΟ της αποδέκτριας χώρας.

Σταδιακά, οι δυτικές ΜΚΟ άρχισαν να παρέχουν οργανωτική υποστήριξη, εκπαίδευση και μεταφορά πόρων προς τις τοπικές οργανώσεις, χωρίς όμως οι τελευταίες να έχουν έναν ενεργό ρόλο στα προγράμματα. Η εταιρικότητα, δηλαδή,

⁵⁹ Teriakidis K., Frangonikolopoulos C. (1995): The origins, organisation and policies of Non-governmental development organisations: assessment, emerging trends and prospects in the developing countries, Occasional Papers, no 7, Athens, Institute of International Economic Relations, σελ.3

⁶⁰ Lewis D. (1998): *Development NGOs and the challenge of partnership: changing relations between North and South*, Social Policy and Administration, vol.32, no 5, December 1998, σελ. 504

ήταν προβληματική ως προς την εξάρτηση που δημιουργούσε. Αντίθετα, η ουσιαστική εταιρική σχέση προϋποθέτει την ενδυνάμωση της αυτονομίας και ανεξαρτησίας της κοινότητας, όπου οι επωφελούμενοι πληθυσμοί είναι δυναμικοί δρώντες της αλλαγής και όχι απλά θύματα μίας καταστροφής ή «καταναλωτές» υπηρεσιών. Κάτι τέτοιο, όμως, θα περιόριζε σημαντικά την μελλοντική παρουσία των δυτικών ΜΚΟ, των οποίων η αποστολή θα ολοκληρωνόταν μόλις η τοπική κοινότητα μπορούσε να συνεχίσει τα έργα μόνη της. Από την άλλη πλευρά, καθώς κάθε κοινωνία έχει τα δικά της χαρακτηριστικά και ανάγκες, αυτή η μονόδρομη μεταφορά τεχνογνωσίας και δεξιοτήτων από τις δυτικές ΜΚΟ, συχνά δεν μπορούσε να προσφέρει τίποτα παραπάνω από χρήματα.

Για το λόγο αυτό ασκήθηκε πολύ κριτική στην βάση της σχέσης των δυτικών με τις τοπικές ΜΚΟ και πλέον οι κατευθύνσεις που δίνονται από τους θεσμικούς φορείς χρηματοδότησης αφορούν στην υλοποίηση προγραμμάτων βασισμένα στην κοινότητα (community-based) με ισότιμους όρους συνεργασίας με τις ξένες ΜΚΟ. Επίσης, προς αυτήν την κατεύθυνση, ένας μελλοντικός ρόλος των δυτικών ΜΚΟ θα μπορούσε να είναι η συνδρομή τους στην διευκόλυνση δημιουργίας δικτύων ανάμεσα σε τοπικές ΜΚΟ και τους υπόλοιπους φορείς της ντόπιας κοινωνίας πολιτών, οι οποίοι γνωρίζουν καλύτερα τις ιδιαιτερότητες της τοπικής κοινωνίας τους (π.χ. οικονομική, πολιτική, πολιτιστική και οικολογική πραγματικότητα)

Μάλιστα, κάποιες δυτικές κυβερνήσεις στράφηκαν στην απευθείας χρηματοδότηση τοπικών ΜΚΟ, χωρίς την μεσολάβηση των δικών τους οργάνωσεων, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί μία κρίση ως προς την ταυτότητα και νομιμοποίηση των δυτικών ΜΚΟ, οι οποίες είδαν τον ρόλο τους να συρρικνώνεται. Παρόλ' αυτά, ενέργειες απευθείας χρηματοδότησης ενέχουν κινδύνους⁶¹ για τους στόχους των τοπικών ΜΚΟ, καθώς μπορεί να επηρεαστούν από τις απώτερες επιδιώξεις και συμφέροντα των δωρητών, προκειμένου να απορροφήσουν την χρηματοδότηση.

Τέλος, μία άλλη τάση που παρατηρείται σήμερα στις αναπτυξιακές ΜΚΟ είναι πως τείνουν να εκπονούν επείγοντα ανθρωπιστικά προγράμματα, τα οποία τυγχάνουν

⁶¹ Lewis D. (1998): *Development NGOs and the challenge of partnership: changing relations between North and South*, Social Policy and Administration, vol.32, no 5, December 1998, σελ. 506

μεγαλύτερων χρηματοδοτήσεων, αλλά έχουν διπλή επιπλοκή: από τη μία πλευρά, δεν έχουν μακροπρόθεσμα αποτελέσματα στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, ενώ από την άλλη μπορούν να γίνουν «εργαλείο» πολιτικής για τις κυβερνήσεις που επιδιώκουν την συναίνεση της κοινωνίας.

Άμεσα σχετιζόμενη με το τελευταίο θέμα, είναι η παρουσία των ΜΚΟ στο πεδίο της αναπτυξιακής συνεργασίας και η συγχρηματοδότησή τους από τα κράτη. Παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, κυρίως, ως προς τα ερωτηματικά που θέτει για τους όρους και την βάση αυτής της συνεργασίας. Στην διεθνή πρακτική εντοπίζονται τέσσερα μοντέλα⁶² που αφορούν στη συνεργασία κυβερνητικών φορέων και ΜΚΟ, τα οποία σχετίζονται άμεσα και με τον βαθμό αυτονομίας των ΜΚΟ:

- § Σε επίπεδο προγράμματος (*programme approach*): η κυβέρνηση αναγνωρίζει την αξία και αποτελεσματικότητα των ΜΚΟ, θεωρεί τη δράση τους ως συμπληρωματική των δικών της πολιτικών και, ως εκ τούτου, υποστηρίζει τις επεμβάσεις τους, μέσω ειδικών συμβάσεων χρηματοδότησης. Από την άλλη πλευρά, ένας ισχυρός τομέας ΜΚΟ επιτυγχάνει μεγαλύτερη πολιτική υποστήριξη για θέματα αναπτυξιακής συνεργασίας.
- § Σε επίπεδο δράσης (*project approach*): Λίγες κυβερνήσεις έχουν αναπτύξει ένα πρόγραμμα που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη κράτους και ΜΚΟ. Αντίθετα, οι περισσότερες -με βάση τις δικές τους προτεραιότητες και στόχους- εξετάζουν κάθε υποβαλλόμενη πρόταση χωριστά και αποφασίζουν ποιες από αυτές θα ενισχύσουν οικονομικά. Με τον τρόπο αυτό, οι ΜΚΟ είναι δυνατόν να υποβάλουν προγράμματα με γνώμονα τον κυβερνητικό προσανατολισμό, περιορίζοντας έτσι την δική τους ταυτότητα και στόχους.
- § Κατόπιν πρόσκλησης ενδιαφέροντος (*window approach*): η κυβέρνηση διαμορφώνει τη δική της πολιτική και προσκαλεί εξωτερικούς δρώντες να υποβάλλουν τις προτάσεις τους. Στο σύστημα αυτό, οι ΜΚΟ ανταγωνίζονται με ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων, ερευνητικά ιδρύματα και άλλους εθνικούς

⁶²Bossuyt J. & Develtere P. (1995): *Between autonomy and identity: the financing dilemma of NGO's*, The Courier ACP-EU, No 152, July-August 1995, www.euforic.org

οργανισμούς για το ποιος θα διεκδικήσει και τελικά θα πάρει την χρηματοδότηση. Χαρακτηριστικό ως προς αυτό είναι πως η κυβέρνηση διαθέτει χωριστές πιστώσεις π.χ. για ανθρώπινα δικαιώματα, εκδημοκρατισμό, περιβάλλον, κά. από τις οποίες μπορούν να χρηματοδοτηθούν πολλοί ετερογενείς –ως προς την μορφή οργάνωσής τους και τους σκοπούς τους– φορείς.

§ *Συνεργασία με οιονεί ΜΚΟ (quango approach)*: χρησιμοποιείται ο όρος οιονεί, καθώς στην περίπτωση αυτή η κυβέρνηση συνειδητά χρησιμοποιεί τις ΜΚΟ, για να εκτελέσουν, χωρίς καμία δυνατότητα πρωτοβουλίας ή διακριτικής ευχέρειας, τους κυβερνητικούς της στόχους και στρατηγικές. Γίνεται αντιληπτό πως οι ΜΚΟ είναι κατ' επίφαση πλέον μη-κυβερνητικές, αφού απλά αποτελούν μία μορφή εκτελεστικών φορέων που προτιμώνται για την ευελιξία τους, τις φθηνές υπηρεσίες τους, τον επαγγελματισμό τους, κά.

Στον παρακάτω πίνακα συνοψίζονται τα τέσσερα μοντέλα:

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Μοντέλα Συνεργασίας ΜΚΟ και Κυβερνήσεων

Μοντέλο	Ποιος έχει την πρωτοβουλία	Ποιος ο ρόλος της ΜΚΟ	Ποιος χρηματοδοτεί
Σε επίπεδο προγράμματος	Η ΜΚΟ	Εκτελεί το πρόγραμμά της	Συγχρηματοδότηση ΜΚΟ και κυβέρνηση
Σε επίπεδο δράσης	Η ΜΚΟ	Εκτελεί τις δράσεις της κατόπιν έγκρισης	-«-
Κατόπιν πρόσκλησης ενδιαφέροντος	Η ΜΚΟ ή η κυβέρνηση	Εκτελεί τις δράσεις της σε συγκεκριμένο κυβερνητικό πλαίσιο	Συγχρηματοδότηση που μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να φτάσει το 100%
Συνεργασία με σχεδόν-ΜΚΟ	Η κυβέρνηση	Εκτελεί δράσεις που έχει ορίσει η κυβέρνηση (υπεργολαβία)	100 % κυβερνητική χρηματοδότηση

Επεξεργασία Πίνακα: Ματζουράνης Σωτήριος

Από τη στιγμή που μία ΜΚΟ συγχρηματοδοτείται από το κράτος, τα προγράμματά της οφείλουν να προσανατολίζονται και να τηρούν, τόσο τις εθνικές, όσο και τις διεθνείς αρχές. Από την άλλη πλευρά, στη φάση της υλοποίησης και ολοκλήρωσης του προγράμματος, η Επιτροπή Αναπτυξιακής Συνεργασίας του ΟΟΣΑ έχει

καταρτίσει μία σειρά από κριτήρια για την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων των αναπτυξιακών ΜΚΟ. Μάλιστα, η DAC, ανά τριετία, προβαίνει σε επιτόπιες επισκέψεις για την αξιολόγηση της χορηγούμενης από κάθε μέλος βοήθειας και καταρτίζει σχετική Έκθεση. Πιο αναλυτικά, τα κριτήρια⁶³ με βάση τα οποία αξιολογούνται οι δράσεις των ΜΚΟ εκτιμούν το όφελος της αποδέκτριας χώρας και περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

- § *Σχετικότητα*: αναφέρεται στον βαθμό διασύνδεσης των στόχων του αναπτυξιακού προγράμματος με τις ευρύτερες ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, αλλά και τις εθνικές προτεραιότητες της δωρήτριας χώρας
- § *Αποτελεσματικότητα*: εξετάζεται κατά πόσο υλοποιήθηκαν οι στόχοι που είχαν τεθεί εντός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος και αν όχι ποιοι παράγοντες επέφεραν δυσκολίες ή τροποποιήσεις στους στόχους του προγράμματος
- § *Αποδοτικότητα*: εξετάζεται κατά πόσο οι αντικειμενικοί στόχοι υλοποιήθηκαν με το ελάχιστο κόστος
- § *Επιπτώσεις / Επίδραση*: εξετάζονται οι επιπτώσεις του προγράμματος σε διάφορους τομείς της αποδέκτριας χώρας (π.χ. περιβάλλον, κοινωνία, θεσμοί, κ.ά.)
- § *Βιωσιμότητα της επίδρασης*: εξετάζεται κατά πόσο οι στόχοι του προγράμματος συνεχίζουν να διασφαλίζονται από τους επωφελούμενους πληθυσμούς, ακόμη και όταν αυτό έχει ολοκληρωθεί.

Από τα παραπάνω συνάγεται πως η διεθνής αναπτυξιακή συνεργασία και βοήθεια πέρασε από μία φάση αναπροσαρμογής των στρατηγικών της στόχων, προκειμένου να είναι όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική και αποδοτική. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικός ήταν ο ρόλος των ΜΚΟ, οι οποίες ανέλαβαν και εκπόνησαν επιτυχώς αναπτυξιακά και ανθρωπιστικά προγράμματα.

Ωστόσο, εμφανίστηκαν μία σειρά από επιμέρους προβληματισμοί, οι οποίοι αφορούν στην συνεργασιακή σχέση των δυτικών με τις τοπικές ΜΚΟ. Όπως είδαμε, οι δυτικές ΜΚΟ είναι διστακτικές και απρόθυμες να συμβάλλουν στην ενίσχυση της

⁶³ ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ (Φεβρουάριος 2001): *Ειδικός Οδηγός ΜΚΟ και άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών*, Αθήνα, σελ.16

ανεξαρτησίας και αυτοδυναμίας των τοπικών κοινοτήτων, διότι κάτι τέτοιο θα περιορίσει τον ρόλο τους, ενώ παράλληλα θα δημιουργήσει και κρίση ταυτότητάς στις χώρες τους, καθώς μπορεί να απειληθεί η βιωσιμότητά τους.

Από την άλλη πλευρά, διαφαίνεται ο κίνδυνος, η εκτεταμένη συγχρηματοδότηση από κρατικούς φορείς να επιφέρει αλλοίωση των αρχικών στόχων και προσανατολισμών της οργάνωσης. Καθώς είναι ακόμη λίγες οι κυβερνήσεις που εμπιστεύονται απόλυτα τον τομέα των ΜΚΟ, οι περισσότερες προβαίνουν σε μία περιπτωσιολογική αξιολόγηση των προγραμμάτων. Ωστόσο, αυτό δεν είναι απαραίτητα αρνητικό στοιχείο, αφού οι ΜΚΟ παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους (π.χ. κάθε κοινωνία έχει διαφορετική παράδοση ως προς την κοινωνία των πολιτών της και, ως εκ τούτου, αλλού οι οργανώσεις έχουν να επιδείξουν σημαντικό έργο και εμπειρία και αλλού είναι πρωτοεμφανιζόμενες, ως προς την οργάνωσή τους, το μέγεθος και κύρος που απολαμβάνουν, κ.ά.), οι οποίες καλό είναι να λαμβάνονται υπόψη, όταν πρόκειται να τους διαθέσουν να διαχειριστούν περιορισμένους κρατικούς πόρους.

4. ΕΛΛΑΔΑ: Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕΣΩ ΜΚΟ

4.1 Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η Ελλάδα, αμέσως μετά τον δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και έως την δεκαετία του '80, λόγω των οικονομικών δυσχερειών που αντιμετώπιζε, ήταν χώρα- αποδέκτης αναπτυξιακής βοήθειας (π.χ. σχέδιο Μάρσαλ). Σταδιακά, με την ένταξή της στην ΕΟΚ⁶⁴ και την αποδοχή του κοινοτικού κεκτημένου⁶⁵, ξεκίνησε να χορηγεί αναπτυξιακή βοήθεια, προκειμένου να ενισχύσει τις σχέσεις φιλίας και εμπιστοσύνης με τις αναπτυσσόμενες χώρες. Αρχικά, συμμετείχε σε πολυμερή προγράμματα αρωγής διεθνών οικονομικών οργανισμών, οι οποίοι, όμως ήταν υπεύθυνοι για την τελική επιλογή των αποδεκτριών χωρών⁶⁶ και, ως εκ τούτου, χρησιμοποιούσαν τη δική τους υποδομή και τεχνογνωσία.

Με την πάροδο των χρόνων, τη συνακόλουθη απόκτηση εμπειρίας και την αύξηση των διαθέσιμων πιστώσεων, η Ελλάδα δραστηριοποιήθηκε ενεργά, ώστε να ενταχθεί σε έναν διεθνούς κύρους οργανισμό διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας, την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ (βασικό κριτήριο ένταξης μίας χώρας είναι το συνολικό ύψος της χορηγούμενης βοήθειας να ανέρχεται στο 0,2% του ΑΕΠ της). Για το λόγο αυτό, η Ελλάδα προέβη σε μία σειρά ενεργειών για την καταγραφή, αξιολόγηση και αποτίμηση της αναπτυξιακής βοήθειας που χορηγούσε η χώρα έως τότε (κυρίως πολυμερής, συγκριτικά αναφέρουμε ότι το 1996 η πολυμερής βοήθεια της χώρας ήταν 156 εκατ. δολάρια ΗΠΑ και η διμερής μόλις 29,5 εκατ. δολάρια ΗΠΑ). Αυτό που πρέπει να τονίσουμε είναι πως η πολυμερής βοήθεια παρουσιάζει ορισμένα μειονεκτήματα, αφού δεν επιτρέπει στη δωρήτρια χώρα να χρηματοδοτεί δράσεις σε χώρες εντός των στρατηγικών της προσανατολισμών, ώστε να γίνεται

⁶⁴ Η συμμετοχή της Ελλάδας στην αναπτυξιακή βοήθεια της ΕΕ γίνεται μέσω των πιστώσεων του κοινοτικού προϋπολογισμού για την αναπτυξιακή συνεργασία και με απευθείας συνεισφορά στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης.

⁶⁵ Α.Χουλιάρης (1996): Η αναπτυξιακή βοήθεια στα τέλη της δεκαετίας του '90, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τεύχος 2, φθινόπωρο 1996, στο www.idec.gr/iier/houliara2.htm

⁶⁶ Αικ.Γκίκιζα (2001): *Η διμερής αναπτυξιακή βοήθεια της Ελλάδας*, διπλωματική εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Μάρτιος 2001, σελ. 30

καλύτερη προβολή της παρουσίας της και, κατ' επέκταση, να καλλιεργούνται στενοί δεσμοί φιλίας και συνεργασίας με την αποδέκτρια χώρα⁶⁷.

Ως εκ τούτου, και, δεδομένης της μεγαλύτερης συμβολής της διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας στην εκπλήρωση των στόχων της εξωτερικής πολιτικής, η Ελλάδα προέβη το 1997 στην κατάρτιση ενός Πενταετούς Προγράμματος Διμερούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας (1997-2001, ύψους 400 εκατ. δολαρίων), το οποίο εξέφραζε τις πολιτικο-οικονομικές προτεραιότητες της χώρας και ταυτόχρονα ακολουθούσε τις κατευθυντήριες γραμμές της DAC.

Ειδικότερα, όπως προκύπτει και από τα επίσημα στατιστικά στοιχεία του Προγράμματος, ο κύριος όγκος της βοήθειας για την συγκεκριμένη πενταετία κατευθύνθηκε στις χώρες Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ), στην Κοινοπολιτεία Ανεξάρτητων Κρατών (ΚΑΚ) και στην Βαλκανική (38,1% και 34,2% των κονδυλίων που διατέθηκαν, αντίστοιχα) και αφορούσε, κυρίως, στην παροχή τεχνικής (διάδοση γνώσεων και δεξιοτήτων) και επείγουσας βοήθειας (τα ποσοστά είναι 62,8 και 20,4, αντίστοιχα). Αναφορικά με τους τομείς δράσης⁶⁸, δόθηκε έμφαση στην ενίσχυση των κοινωνικών υποδομών, στην εκπαίδευση, την προστασία του περιβάλλοντος, κá.

Η προσπάθεια αυτή για μία συστηματική και συντονισμένη χορήγηση διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας που συμπληρώθηκε και από την θέσπιση του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου (Ν.2731/99) επισφραγίστηκε με τον καλύτερο τρόπο με την είσοδο της χώρας στην DAC τον Δεκέμβριο του 1999, ως το 23^ο μέλος της. Παράλληλα, η Ελλάδα δεν σταμάτησε να συμμετέχει ενεργά και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, αρμόδιους για τη χορήγηση πολυμερούς βοήθειας.

⁶⁷ Αικ.Γκίκιζα (2001): *Η διμερής αναπτυξιακή βοήθεια της Ελλάδας*, διπλωματική εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Μάρτιος 2001, σελ. 32

⁶⁸ Σ.Μηλίγγος (1998): *Η ελληνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας, στο Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρας, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, 1998, Αθήνα, σελ.220

Η πορεία υλοποίησης του πρώτου Πενταετούς Προγράμματος κρίθηκε κατά την πρώτη επιθεώρηση της DAC⁶⁹ πολύ ικανοποιητική, καθώς επιτεύχθηκαν μία σειρά από στόχοι:

- § Η δημιουργία του αναγκαίου θεσμικού πλαισίου (με την συγκρότηση των αρμόδιων επιτροπών και διοικητικών υπηρεσιών) για την υλοποίηση της αναπτυξιακής συνεργασίας από τους εμπλεκόμενους φορείς
- § Η ενίσχυση της συμμετοχής της φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην παροχή αναπτυξιακής βοήθειας (ίδρυση Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας, θεσμικό πλαίσιο για ΜΚΟ)
- § Προετοιμασία του δεύτερου Πενταετούς προγράμματος με βάση την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του πρώτου και την περαιτέρω ανάπτυξη και επέκταση των προγραμμάτων σε μακροπρόθεσμες δράσεις
- § Το σύνολο της αναπτυξιακής συνεργασίας ανήλθε σε ποσοστό 0.2% του ΑΕΠ της χώρας, κάτι που αποτελούσε και τον στόχο που είχε θέσει η Ελλάδα.

4.1.2 ΟΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Όπως προαναφέρθηκε, οι χώρες προτεραιότητας της ελληνικής αναπτυξιακής συνεργασίας, όπως προσδιορίστηκαν τόσο στο πρώτο Πενταετές Πρόγραμμα, όσο και στις επιμέρους πολιτικές εξαγγελίες⁷⁰, αντικατοπτρίζουν τις πρόθεση σύνδεσης της αναπτυξιακής βοήθειας με τους στόχους της εξωτερικής πολιτικής και των εθνικών συμφερόντων της χώρας. Ως αποτέλεσμα της γεωγραφικής της θέσης, η ασφάλεια και ευημερία της Ελλάδας συνδέεται άμεσα με την σταθερότητα και οικονομική πρόοδο των αναπτυσσόμενων και υπό μετάβαση γειτονικών της χωρών. Πιο συγκεκριμένα, οι γεωγραφικοί προσανατολισμοί για την διμερή αναπτυξιακή συνεργασία είναι οι εξής:

⁶⁹OECD (2002): *Greece, Development Co-operation Review, main findings and recommendations*, <http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-notheme-2-no-3-27534-0,00.html>

⁷⁰ Όπως επισημαίνει και ο ίδιος ο Υπ.Εξωτερικών, κος Γ.Παπανδρέου: «Άμεση προτεραιότητα κατά την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής δίνουμε στις χώρες των Βαλκανίων. Ακολουθούν οι περιοχές της Μέσης Ανατολής, ιδιαίτερα οι Παλαιστίνιοι και βεβαίως η Μαύρη Θάλασσα, ο Εύξεινος Πόντος και ο Καύκασος, όπου διαβιούν κάτω από δύσκολες συνθήκες σημαντικές ελληνικές κοινότητες», ομιλία του Υπουργού Εξωτερικών κ. Γ. Α. Παπανδρέου κατά την συζήτηση στη Βουλή για τον Προϋπολογισμό του οικονομικού έτους 2000, 21/12 1999, www.papandreu.gr

- § Οι Βαλκανικές χώρες (κυρίως η Γιουγκοσλαβία συμπεριλαμβανομένου του Κοσσυφοπεδίου, η Αλβανία, η Βοσνία, κ.ά.)
- § Η Τουρκία
- § Οι χώρες του Εύξεινου Πόντου
- § Οι χώρες της Μ. Ανατολής (Παλαιστίνη, Λίβανος)
- § Οι χώρες της Υποσαχαρικής Αφρικής

Γίνεται φανερό, πως είναι στα εθνικά συμφέροντα της Ελλάδας να εξασφαλίσει την αποκατάσταση δημοκρατικών θεσμών και την βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη στις χώρες της ΝΑ Ευρώπης, αναλαμβάνοντας έναν καταλυτικό ρόλο. Άλλωστε, η Ελλάδα διαθέτει ένα συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με τους υπόλοιπους δωρητές: ότι μοιράζεται κοινή ιστορία και πολιτιστική διαδρομή με τις χώρες των Βαλκανίων, γεγονός που συμβάλλει στην καλύτερη αμοιβαία κατανόηση των αναγκών και προβλημάτων.

Οι ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει η Ελλάδα ως δωρήτρια χώρα δεν περιορίζονται μόνο στα παραπάνω, αλλά συντρέχουν μία σειρά από λόγοι που τη διαφοροποιούν από τις υπόλοιπες. Ειδικότερα, η χώρα μας δεν έχει αποικιοκρατικό παρελθόν⁷¹, ούτε ποτέ εξέφρασε τέτοιες βλέψεις. Αντίθετα, η ιστορική της πορεία καταδεικνύει με τον καλύτερο τρόπο πως υπήρξε ανέκαθεν υπέρμαχος της ελευθερίας και ανεξαρτησίας των λαών.

Παράλληλα, η Ελλάδα διαθέτει μία πολύ πρόσφατη αναπτυξιακή εμπειρία: αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα χώρας που κατόρθωσε να κάνει σημαντική πρόοδο στον τομέα της ανάπτυξης και πολύ σύντομα να μετατραπεί από αποδέκτη σε χορηγό βοήθειας. Ως εκ τούτου, ήταν πιο εύκολο για τη χώρα μας να διαμορφώσει μία πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας που θα προσεγγίζει και θα κατανοεί καλύτερα τις ανάγκες και θέσεις των αναπτυσσόμενων χωρών, στις οποίες θα μπορεί να μεταδώσει την πρόσφατη εμπειρία και γνώση της για θέματα αναπτυξιακής στρατηγικής.

⁷¹ Σ.Μηλίγγος (1998): Η ελληνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρας, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, 1998, Αθήνα, σελ.213

Ειδικότερα, οι προβλεπόμενες δράσεις της ελληνικής αναπτυξιακής βοήθειας σχετίζονται άμεσα με την επιδίωξη της χώρας να ενισχύσει την πολιτική σταθερότητα στον ευαίσθητο και ταραγμένο χώρο των Βαλκανίων⁷², αναλαμβάνοντας «ηγετικό» ρόλο στην περιοχή, γεγονός που εδραιώνει το κύρος της χώρας μας ως αξιόπιστου εταίρου των χωρών της Δύσης. Παράλληλα, η Ελλάδα προσανατολίζεται στην ενίσχυση της επιβίωσης των τοπικών πληθυσμών⁷³ και την ανόρθωση των οικονομιών των χωρών της πρώην Σοβ. Ένωσης, των παρευξείνιων χωρών, των χωρών της Βόρειας και Υποσαχαρικής Αφρικής, τις χώρες της Μ. Ανατολής και τα εδάφη της Παλαιστίνης. Με τον τρόπο αυτό, πέρα από τις χώρες της ΝΑ Ευρώπης, η Ελλάδα, χαράζοντας τις βασικές εθνικές της προτεραιότητες επιδιώκει να διαμορφώνει φιλικές σχέσεις με χώρες, οι οποίες θα την στηρίξουν με τη σειρά τους στα τυχόν προβλήματα της δικής της εξωτερικής πολιτικής ως μελλοντικοί σύμμαχοι (π.χ. Μέση Ανατολή).

Ταυτόχρονα, η Ελλάδα ενδιαφέρεται να ενδυναμώσει την εποικοδομητική συνεργασία και τη διεύρυνση της οικονομικής της παρουσίας στις όμορες χώρες και να συμβάλλει στην ολοκλήρωση της μετάβασής τους στην οικονομία της αγοράς. Με τον τρόπο αυτό, όμως, θα υποβοηθηθεί και η μελλοντική οικονομική διεύρυνση στην αγορά της αποδέκτριας χώρας⁷⁴, γεγονός που θα έχει πολλαπλασιαστικά οφέλη στην ελληνική οικονομία.

Ωστόσο, οι παραπάνω στρατηγικές προτεραιότητες που θέτει η Ελλάδα αναπόφευκτα καταρτίζονται σε συνδυασμό με τους αντικειμενικούς περιορισμούς που υπάρχουν (π.χ. πεπερασμένοι οικονομικοί πόροι⁷⁵, οι οποίοι, κατ' επέκταση, δεν επιτρέπουν στην χώρα να καλύψει τις ανάγκες πολλών αποδεκτών) και οι οποίοι παίζουν αποφασιστικό ρόλο στο σχεδιασμό της αναπτυξιακής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, η

⁷² Σ.Μηλίγγος (1998): Η ελληνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρης, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, 1998, Αθήνα, σελ.225

⁷³ Όπ.π., σελ.221

⁷⁴ Δ.Δασουτάκου: Η αναπτυξιακή βοήθεια που παρέχει η Ελλάδα στα Βαλκάνια και τις χώρες του Εύξεινου Πόντου, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τόμος 6 (2), 2000, σελ.102

⁷⁵ Σ.Μηλίγγος (1998): Η ελληνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρης, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, 1998, Αθήνα, σελ.220

χώρα είναι επιλεκτική⁷⁶, τόσο ως προς την φύση των προγραμμάτων της (μικρής και μεσαίας κλίμακας προγράμματα), όσο και ως προς τη γεωγραφική κατανομή των πόρων, ώστε οι παρεμβάσεις της να είναι αποτελεσματικές.

Σε ό,τι αφορά στους στόχους που καλείται να υλοποιήσει η Ελλάδα στις εντός των στρατηγικών της προτεραιοτήτων χώρες, αυτοί συμπίπτουν, τόσο με τους στόχους της ΕΕ, όσο και με του ΟΟΣΑ, του ΟΗΕ και των άλλων διεθνών οργανισμών. Πιο αναλυτικά, οι κατευθύνσεις⁷⁷ των προγραμμάτων εμπεριέχουν δράσεις όπως:

- § Βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών (εκπαίδευση, βασική φροντίδα υγείας)
- § Βελτίωση συνθηκών διαβίωσης του αγροτικού πληθυσμού
- § Πρόοδος για την ισότητα των δύο φύλων
- § Πρόβλεψη για την προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων
- § Ενίσχυση της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου
- § Ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων (εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση)
- § Ενθάρρυνση συμμετοχής φορέων της κοινωνίας στις δράσεις για την ανάπτυξη

4.1.3 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΗΜΕΡΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Το νομοθετικό πλαίσιο που ίσχυε στο παρελθόν για την αναπτυξιακή συνεργασία (Ν. 2297/1995) κάλυπτε την υλοποίηση προγραμμάτων μόνο από το ΥΠΕΘΟ. Το θεσμικό και νομικό αυτό κενό ως προς τα υπόλοιπα Υπουργεία και Οργανισμούς που είναι δικαιούχοι φορείς του προγράμματος αναπτυξιακής βοήθειας ήρθε να καλύψει ο Ν.2731/99. Συγκεκριμένα, η διοικητική οργάνωση για την αναπτυξιακή συνεργασία προσδιορίζεται στο Ν.2731/99 για τη «Ρύθμιση θεμάτων διμερούς κρατικής

⁷⁶ Αναπτυξιακή βοήθεια της Ελλάδας 1997-2001, ενημερωτική έκδοση του ΥΠΕΘΟ, ΓΓΔιεθνών Σχέσεων, Γεν.Δ/ση Σχεδιασμού και Διαχείρισης Πολιτικής, Δ/ση Αναπτυξιακής Συνεργασίας, Ειδικών Χρηματοδοτήσεων και Προγραμμάτων, Σεπτέμβριος 2001, σελ.10

⁷⁷ Οπ.π., σελ.30

αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας και για τη ρύθμιση θεμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανισμών». Ειδικότερα, στον εν λόγω νόμο περιγράφεται η διοικητική διάρθρωση του ελληνικού προγράμματος αναπτυξιακής συνεργασίας τόσο σε σχεδιαστικό, όσο και σε επιτελικό / συντονιστικό και εκτελεστικό επίπεδο.

Πιο αναλυτικά, υπεύθυνη για το σχεδιασμό της εθνικής πολιτικής και στρατηγικής αναπτυξιακής συνεργασίας είναι η Διυπουργική Επιτροπή Οργάνωσης και Συντονισμού των Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων (ΕΟΣΔΟΣ). Η Επιτροπή προεδρεύεται από κοινού από τους Υπουργούς Εξωτερικών και Εθνικής Οικονομίας, οι αποφάσεις της έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και είναι αυτή που υποβάλλει ετήσια έκθεση στο Κοινοβούλιο σχετικά με την υλοποίηση του προγράμματος αναπτυξιακής συνεργασίας.

Η διαχείριση και παρακολούθηση του προγράμματος γίνεται από την Επιτροπή Παρακολούθησης και Διαχείρισης του Προγράμματος⁷⁸ Αναπτυξιακής Συνεργασίας, όπου συμμετέχουν εκπρόσωποι των φορέων υλοποίησης προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας. Πρόεδρος της Επιτροπής είναι ο Γ.Γ. Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων του ΥΠΕΘΟ και κύρια αντικείμενά της είναι η εξασφάλιση της επιλεξιμότητας των έργων, η συμβατότητά τους με τις κατευθύνσεις της DAC και τις ελληνικές προτεραιότητες, η οργάνωση της αξιολόγησης του πενταετούς προγράμματος, η λήψη κάθε αναγκαίου μέτρου για την απρόσκοπτη εφαρμογή του (π.χ. μεταφορά πιστώσεων), η παροχή πληροφοριών στους φορείς, κ.ά.

Σε επίπεδο συντονισμού των αρμόδιων φορέων υλοποίησης αναπτυξιακής συνεργασίας αρμόδια είναι η Δ/ση Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Ειδικών Χρηματοδοτήσεων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ), η οποία συμμετέχει στον σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων, παρακολουθεί τα έργα που υλοποιούνται από άλλους φορείς, συλλέγει και επεξεργάζεται στατιστικά στοιχεία για την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας.

Τέλος, σε επίπεδο υλοποίησης έργων αναπτυξιακής συνεργασίας, περιλαμβάνονται συνολικά 13 φορείς (Υπουργεία και Οργανισμοί). Αναλυτικά αυτοί είναι: τα

⁷⁸Όπως ορίζεται στο Ν.2515/1997 (ΦΕΚ 154 Α').

Υπουργεία Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Χωροταξίας, Περιβάλλοντος και Δημ. Έργων, Γεωργίας, Υγείας-Πρόνοιας, Εμπορικής Ναυτιλίας, και οι φορείς ΟΠΕ, ΕΟΜΜΕΧ, ΕΟΤ και ΟΑΕΔ.

Όλοι οι παραπάνω φορείς διαθέτουν ετήσιες πιστώσεις αναπτυξιακής συνεργασίας, οι οποίες χρηματοδοτούνται από το ΥΠΕΘΟ. Καθένας από τους φορείς αυτούς διαχειρίζεται αυτόνομα τις πιστώσεις και συνάπτει διμερείς συμφωνίες με τις αποδέκτριες χώρες, με αποτέλεσμα να υλοποιούνται πολλά μικρής κλίμακας και διάρκειας προγράμματα, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αποτελεσματική διαχείριση της βοήθειας. Τέλος, να αναφέρουμε πως ανάμεσα στους φορείς υλοποίησης ανήκει και η Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ), του Υπουργείου Εξωτερικών (ΥΠΕΞ), η οποία συγχρηματοδοτεί αποκλειστικά τις δράσεις μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) και άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών.

Στο σημείο αυτό εντοπίζονται ορισμένες δυσκολίες για τις προοπτικές της αναπτυξιακής συνεργασίας, αφού ο μεγάλος σχετικά αριθμός των εμπλεκόμενων φορέων απαιτεί και μεγάλο επιχειρησιακό συντονισμό. Ειδικότερα, η ύπαρξη πολλαπλών φορέων υλοποίησης (με τη συμμετοχή και μη κυβερνητικών δρώντων), δημιουργεί ένα ιδιαίτερα κατακερματισμένο σύστημα και επιβάλλει έναν υψηλό βαθμό διυπουργικού συντονισμού και συνεργασίας, ώστε τα προγράμματα να χαρακτηρίζονται από συμπληρωματικότητα και αποτελεσματικότητα.

Προς την κατεύθυνση αυτή διαφαίνεται πως προσανατολίσθηκε και η κυβέρνηση με τη δημιουργία θέσης Υφυπουργού για τη Διεθνή Αναπτυξιακή Συνεργασία και Εξωτερικές Οικονομικές Σχέσεις στο ΥΠΕΞ, όπως ανακοινώθηκε στον πρόσφατο ανασχηματισμό της 23ης Οκτωβρίου 2001. Γίνεται δηλαδή, μία πρώτη προσπάθεια να συγκεντρωθούν όλες οι αρμοδιότητες συντονισμού της αναπτυξιακής συνεργασίας στο ΥΠΕΞ. Καίριο ζήτημα ως προς αυτήν τη νέα οργανωτική δομή που «στεγάζει» τις αρμοδιότητες για το διεθνές εμπόριο και την αναπτυξιακή συνεργασία κάτω από τον ίδιο Υφυπουργό είναι να γίνει εμφανής και να υπογραμμισθεί η διαφορά των αποτελεσμάτων και επιδράσεων της αναπτυξιακής συνεργασίας από αυτά της προώθησης των ελληνικών εμπορικών συμφερόντων στο εξωτερικό. Πρόκειται για

ένα ιδιαίτερα σημαντικό σημείο, το οποίο επεσήμανε και η Επιτροπή της DAC στην τελευταία της επίσκεψη στην Ελλάδα, τον Οκτώβριο του 2001. Μάλιστα, στις προτάσεις⁷⁹ που κάνει για την Ελλάδα, θέτει το πρόβλημα πιθανών δυσκολιών στην συγχώνευση προσωπικού με διαφορετική διοικητική κουλτούρα, διαφορετική εμπειρία και προσδοκίες. Χαρακτηριστικό ως προς αυτό είναι το γεγονός πως πράγματι τέτοιου είδους δυσκολίες δεν έχουν επιτρέψει ακόμη την ρύθμιση -με νόμο- του συγκεκριμένου θέματος.

Από την άλλη πλευρά, γίνονται εισηγήσεις -στο πλαίσιο του δεύτερου Πενταετούς προγράμματος (2002-2006) - για την μείωση του αριθμού των φορέων υλοποίησης αναπτυξιακής συνεργασίας, προσανατολιζόμενες στην κατάρτιση ενός στρατηγικού προγραμματισμού για κάθε χώρα των προτεραιοτήτων της Ελλάδας χωριστά. Αυτό σημαίνει πως αρχικά θα ορίζονται πιστώσεις για κάθε χώρα σε συγκεκριμένους καίριους τομείς παρέμβασης και, εν συνεχεία, θα αποφασίζεται ποιος φορέας υλοποίησης ικανοποιεί -μέσω των προγραμμάτων που θα έχει υποβάλει- καλύτερα τους στόχους που θα έχουν τεθεί. Αυτό προϋποθέτει πως η Ελλάδα θα συνάπτει Πλαίσιο εταιρικής Συμφωνίας με κάθε ενδιαφερόμενη χώρα, το οποίο θα καλύπτει την μελλοντική αναπτυξιακή συνεργασία. Πρόκειται για μία ολοκληρωμένη και προγραμματισμένη προσέγγιση, η οποία θα δίνει την δυνατότητα για συντονισμένες και με πολλαπλασιαστικά οφέλη δράσεις αναπτυξιακής συνεργασίας.

Ειδικότερα, στόχος είναι να υπάρχουν δύο συντονιστικά Υπουργεία αναπτυξιακής συνεργασίας, το ΥΠΕΞ και το ΥΠΕΘΟ. Μάλιστα, αυτό αποτυπώνεται και στον σχεδιασμό του δεύτερου Πενταετούς προγράμματος, το οποίο θα περιλαμβάνει δύο μέρη: το, βασικό, που θα είναι το Ελληνικό Σχέδιο Οικονομικής Ανασυγκρότησης των Βαλκανίων (ΕΣΟΑΒ) και το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της ΥΔΑΣ για την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων μέσω ΜΚΟ. Όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση (15/2/2002) του σχεδίου νόμου για το ΕΣΟΑΒ, υπογραμμίζεται πως η Ελλάδα επιδιώκει να αναλάβει ενεργό ρόλο για την εγγύηση της σταθερότητας, της ανάπτυξης των δημοκρατικών θεσμών και της κοινωνικής ευημερίας στον ευαίσθητο χώρο των Βαλκανίων. Ο προϋπολογισμός του ΕΣΟΑΒ ανέρχεται στο ποσό

⁷⁹ OECD (2002):Greece, *Development Co-operation Review, main findings and recommendations*, στο <http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-notheme-2-no-3-27534-0,00.html>

των 550 εκατ. ευρώ (187 δις δρχ.) για την πενταετία 2002-2006 και το μέσο υλοποίησής του είναι η σύναψη διμερών συμβάσεων με κάθε χώρα (Αλβανία, Βουλγαρία, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, ΠΓΔΜ, Ρουμανία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη⁸⁰).

Αυτό που πρέπει να σημειωθεί είναι πως προβλέπεται η συνέργια μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας (κράτος), ιδιωτών (επιχειρήσεις) και της κοινωνίας των πολιτών (ΜΚΟ) για την ανάπτυξη σύγχρονων μεθόδων σχεδίασης και υλοποίησης έργων και δράσεων. Μάλιστα, οι ΜΚΟ προστέθηκαν κατόπιν εισήγησης του ΥΠΕΞ, προκειμένου να ενισχυθεί ο χώρος της κοινωνίας των πολιτών. Παράλληλα, η χρηματοδότηση παρέχεται στον δημόσιο τομέα των κρατών αυτών, σε δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις, σε κοινωφελή ιδρύματα και σε ΜΚΟ που έχουν την έδρα τους ή δραστηριοποιούνται στην επικράτειά τους. Με τον τρόπο αυτό, περιελήφθησαν οι ΜΚΟ στο ΕΣΟΑΒ, στο οποίο θα εντάσσονται μεγάλης κλίμακας προγράμματα για τα Βαλκάνια, ενώ τα υπόλοιπα θα συγχρηματοδοτούνται από την ΥΔΑΣ.

Ωστόσο, πρόκειται για ένα νέο μόρφωμα, για το οποίο δεν έχει καθοριστεί ακόμη ποιος θα το χειρίζεται (σε επίπεδο υπηρεσίας). Το ΕΣΟΑΒ θα απορροφήσει⁸¹ το 45% του Β' Πενταετούς Προγράμματος Αναπτυξιακής Συνεργασίας, ενώ το υπόλοιπο 55% θα διατίθεται στους υπόλοιπους φορείς που προτίθενται να υλοποιήσουν αναπτυξιακά προγράμματα.

⁸⁰ Η Βοσνία-Ερζεγοβίνη προστέθηκε στην έκθεση που υπέβαλε η Διαρκής Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων στη Βουλή.

⁸¹ Από προσωπική συνέντευξη με τον κο Φιλιππαίο, Δ/νη της ΥΔΑΣ-2

4.2 ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΜΚΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Ο Ν.2731/99

4.2.1 ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ

Όπως αναφέρθηκε, στην Ελλάδα για πρώτη φορά προσεγγίζεται ολοκληρωμένα το θέμα της αναπτυξιακής συνεργασίας με το Ν.2731/99, ο οποίος, επίσης, κατοχυρώνει θεσμικά την συνεργασία των ΜΚΟ με κυβερνητικούς φορείς για την άσκηση της αναπτυξιακής πολιτικής και συνεργασίας της χώρας, στοχεύοντας άμεσα στην καταγραφή των ήδη δραστηριοποιούμενων οργανώσεων και στην ενθάρρυνση της δημιουργίας νέων. Στη χώρα μας, καθώς δεν υπάρχει ιδιαίτερα μεγάλη παράδοση⁸² στον τομέα της κάλυψης εσωτερικών ή διεθνών αναγκών ανθρωπιστικής ή αναπτυξιακής βοήθειας από φορείς της κοινωνίας των πολιτών, είναι μικρός ο αριθμός των επιχειρησιακών αναπτυξιακών ΜΚΟ. Ωστόσο, είναι αξιοσημείωτο το γεγονός πως τα τελευταία χρόνια, λόγω της υποστήριξης που παρέχει η ΕΕ σε προγράμματα ΜΚΟ (π.χ. μέσω των χρηματοδοτήσεων του Γραφείου Ανθρωπιστικής Βοήθειας – ECHO), έχει ενισχυθεί ο θεσμός στην Ελλάδα.

Ειδικότερα, στον εν λόγω νόμο δίνεται καταρχήν ένας ορισμός των ΜΚΟ, σύμφωνα με τον οποίο είναι μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο, κυρίως, την παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής, επισιτιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας προς τους πληθυσμούς αναπτυσσόμενων χωρών, προκειμένου να συντελέσουν στην οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη.

Στο σημείο αυτό να τονισθεί πως για την συνολική διαχείριση της αναπτυξιακής βοήθειας τόσο στις χώρες-μέλη της ΕΕ⁸³, όσο και στις ΗΠΑ, είναι κατά κανόνα αρμόδια τα Υπουργεία Εξωτερικών, είτε αυτόνομα (Αυστρία, Βέλγιο, Ιρλανδία,

⁸² βλ. ΓΝΩΜΗ της ΟΚΕ, επί του Β΄ Κεφαλαίου με τίτλο "ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ -ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ" του Σχεδίου Νόμου με θέμα: "Ρύθμιση Θεμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Βοήθειας και Συνεργασίας προς τρίτες χώρες, καθώς και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλες συναφείς διατάξεις", Αθήνα, 15 Ιανουαρίου 1999, <http://www.oke.gr/index-gr.htm>

⁸³ βλ. ΓΝΩΜΗ της ΟΚΕ, επί του Β΄ Κεφαλαίου με τίτλο "ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ -ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ" του Σχεδίου Νόμου με θέμα: "Ρύθμιση Θεμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Βοήθειας και Συνεργασίας προς τρίτες χώρες, καθώς και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλες συναφείς διατάξεις", Αθήνα, 15 Ιανουαρίου 1999, <http://www.oke.gr/index-gr.htm>

Ισπανία, Ιταλία, Φιλανδία, Ολλανδία, Πορτογαλία), είτε από κοινού με άλλα συναρμόδια Υπουργεία (π.χ. Γαλλία, Λουξεμβούργο), είτε σε συνεργασία με ειδικές υπηρεσίες (π.χ. ΗΠΑ, Σουηδία, Δανία). Σε κάποιες χώρες (Γερμανία και από το 1997 στο Ην. Βασίλειο) έχει δημιουργηθεί ειδικό Υπουργείο για την Αναπτυξιακή Συνεργασία.

Κατά το παραπάνω πρότυπο, αρμόδιο για τον συντονισμό των αναπτυξιακών δράσεων που εκτελούνται από ΜΚΟ ορίστηκε το Υπουργείο Εξωτερικών και ιδιαίτερα, η Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ), η οποία συστάθηκε με τον ίδιο νόμο. Πρόκειται για μία ανεξάρτητη υπηρεσία που υπάρχει στον Υπουργό Εξωτερικών και έχει ως γενική αρμοδιότητα την εποπτεία, συντονισμό και προώθηση των συγκεκριμένων προγραμμάτων που υλοποιούνται μέσω ΜΚΟ. Από οργανωτικής πλευράς, η ΥΔΑΣ απαρτίζεται από έξι Δ/σεις:

- § ΥΔΑΣ-1:Δ/ση Επείγουσας Ανθρωπιστικής Βοήθειας, αρμόδια για όλες τις δράσεις, προγράμματα ή οποιαδήποτε άλλης μορφής έκτακτη βοήθεια που αποφασίζεται να σταλεί σε χώρες στην περίπτωση επειγουσών κρίσεων
- § ΥΔΑΣ-2:Δ/ση Βοήθειας, αναδιάρθρωσης, αποκατάστασης και Ανάπτυξης, αρμόδια για όλες τις δράσεις για την ανασυγκρότηση και βιώσιμη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των πληθυσμών
- § ΥΔΑΣ-3:Δ/ση Γεωγραφικής πολιτικής και στρατηγικού σχεδιασμού, αρμόδια να εκπροσωπεί την υπηρεσία στις ομάδες εργασίας της ΕΕ, του ΟΟΣΑ και άλλων διεθνών οργανισμών
- § ΥΔΑΣ-4:Δ/ση ΜΚΟ αναπτυξιακής εκπαίδευσης και αξιολόγησης, αρμόδια για την με κάθε τρόπο ενίσχυση των υφιστάμενων κυρίως αναπτυξιακών ΜΚΟ, τη συστηματική ενημέρωση, εμπέδωση και ανάπτυξη του εθελοντισμού στην ελληνική κοινωνία των πολιτών, την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης σε θέματα ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής συνεργασίας
- § ΥΔΑΣ-5:Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών, αρμόδια για την προκήρυξη διαγωνισμών και μελετών, τη συγγραφή των όρων και την υπογραφή των συμβάσεων, τον έλεγχο της εξέλιξης των τεχνικών έργων που προωθούνται από την ΥΔΑΣ, την παροχή της αναγκαίας τεχνικής υποστήριξης στις ΜΚΟ

που έχουν αναλάβει την υλοποίηση κατασκευής έργων, υποδομών, ανθρωπιστικών καταυλισμών, κ.ά.

§ ΥΔΑΣ-6: Δ/νση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, αρμόδια για θέματα προσωπικού, διοικητικών και οικονομικών υποθέσεων της ΥΔΑΣ

Η ΥΔΑΣ διαχειρίζεται τους εγγεγραμμένους στον προϋπολογισμό πόρους του ΥΠΕΞ για την αναπτυξιακή συνεργασία (πιστώσεις που έχουν εγκριθεί μέσω του πενταετούς προγράμματος), καθώς και τους πόρους που μεταβιβάζονται σ' αυτό από άλλους φορείς (π.χ. όταν κρίνεται πως η στενή συνεργασία της ΥΔΑΣ με ελληνικές ΜΚΟ είναι το πλέον πρόσφορο μέσο ενός συγκεκριμένου προγράμματος). Ωστόσο, θα πρέπει να υπογραμμισθούν δύο σημαντικά στοιχεία:

§ Η υπηρεσία χρηματοδοτεί δράσεις που υλοποιούνται όχι μόνο από ΜΚΟ, αλλά και από άλλους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και αναπτυξιακά δίκτυα (π.χ. πανεπιστημιακοί φορείς, τοπικοί αναπτυξιακοί φορείς, γεωργικοί συνεταιρισμοί, ΟΤΑ, κ.ά.)

§ Το ¼ περίπου του προϋπολογισμού της ΥΔΑΣ απορροφάται για την παροχή εκπαιδευτικών υποτροφιών σε νέους από αναπτυσσόμενες ή υπό μετάβαση χώρες. Το ποσό αυτό το διαχειρίζεται η Ε1 Δ/νση του ΥΠΕΞ και η επιλογή στηρίζεται κυρίως στις προτάσεις που εισηγούνται οι ελληνικές πρεσβείες και προξενεία του εξωτερικού. Ωστόσο, τα ποσά αυτά εγγράφονται στον προϋπολογισμό της ΥΔΑΣ, ενώ χαρακτηριστικό είναι πως το 2000 μόλις το 40-50% του προϋπολογισμού της διοχετεύθηκε σε προγράμματα ΜΚΟ.

Προκειμένου να καθίσταται όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικός ο συντονισμός και παρακολούθηση των υλοποιούμενων- από τις συγχρηματοδοτούμενες ΜΚΟ- προγραμμάτων, η ΥΔΑΣ τηρεί ένα Ειδικό Μητρώο ΜΚΟ. Η δημιουργία του μητρώου αυτού ήρθε να καλύψει και την ανάγκη που είχε εκφράσει η ΕΕ να ελέγχει την αξιοπιστία και φερεγγυότητα των ελληνικών ΜΚΟ που ζητούσαν χρηματοδότηση από τις υπηρεσίες της (π.χ. ECHO). Με τον τρόπο αυτό, η ύπαρξη ενός εθνικού φορέα που θα πιστοποιεί τις ΜΚΟ και θα παρέχει τις αναγκαίες πληροφορίες για τη λειτουργία και δράση τους ήταν ένα καλό βήμα για την οργάνωση ενός πολύ σημαντικού τμήματος της κοινωνίας των πολιτών. Πρέπει να

σημειωθεί ότι για ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην εθελοντική παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας προς άτομα ή ομάδες πληθυσμού, τηρείται αντίστοιχο μητρώο οργανώσεων με δράση στον τομέα της υγείας ή της κοινωνικής φροντίδας από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας (Ν.2646/98). Ειδικότερα, στο μητρώο του ΥΠΕΞ εγγράφονται⁸⁴ οργανώσεις, ύστερα από αίτησή τους, και εφόσον πληρούνται μία σειρά από προϋποθέσεις:

- § Να έχει κατατεθεί το καταστατικό της οργάνωσης στην ΥΔΑΣ
- § Να προβλέπεται σ' αυτό ο μη κερδοσκοπικός της χαρακτήρας και το αντικείμενό της (να είναι συμβατό, δηλαδή, με το άρ.11 του νόμου)
- § Η δράση της οργάνωσης να μην εξαρτάται από κανέναν δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό κερδοσκοπικού χαρακτήρα
- § Να έχουν κατατεθεί μία σειρά άλλα δικαιολογητικά (π.χ. ισολογισμός των δύο τελευταίων ετών, έγγραφο έναρξης δραστηριοτήτων, έγγραφα από τα οποία να προκύπτει η εμπειρία τους στο χώρο, η τυχόν χρηματοδότησή τους από άλλους φορείς (π.χ. ΕΕ), η οργανωτική τους δομή (σε διοικητικό και επιχειρησιακό επίπεδο).

Τέλος, να σημειωθεί πως οι ΜΚΟ που χρηματοδοτούνται από άλλα Υπουργεία για δράσεις αναπτυξιακής συνεργασίας απαιτείται να είναι εγγεγραμμένες στο μητρώο, καθώς και να έχουν τη σύμφωνη γνώμη της ΥΔΑΣ για το πρόγραμμα που προτίθενται να υλοποιήσουν.

4.2.2 ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΜΚΟ

Σε ό,τι αφορά στην συγχρηματοδότηση των ΜΚΟ από το κράτος, ο νόμος καθορίζει τα κριτήρια χρηματοδότησης για τις ΜΚΟ, με την προϋπόθεση, όμως, ότι είναι ήδη εγγεγραμμένες στο μητρώο. Πιο αναλυτικά, η διαδικασία που ακολουθείται και τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για την χρηματοδότηση μίας ΜΚΟ εξειδικεύονται

⁸⁴ Η ΥΔΑΣ, επίσης, προβαίνει στη διαγραφή κάποιας ΜΚΟ, εφόσον αυτή υπέπεσε σε παράνομες πράξεις, εκτέλεσε κατά τρόπο ελλιπή ή αφερέγγυο αποστολές που ανέλαβε ή αδράνησε για περίοδο που υπερβαίνει την τριετία.

στον ειδικό οδηγό⁸⁵ ΜΚΟ και άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών που εκπόνησε η ΥΔΑΣ τον Φεβρουάριο του 2001 και έχουν ως εξής:

- § Αρχικά, η ΜΚΟ υποβάλλει στην υπηρεσία μία αναλυτική πρόταση με τους στόχους του προγράμματος της, το σχέδιο προϋπολογισμού της δαπάνης, καθώς και ένα λεπτομερές σχέδιο δράσης και χρονοδιάγραμμα για την εκτέλεση του προγράμματος. Οι φάκελοι αυτοί υποβάλλονται δύο φορές το χρόνο και η υπηρεσία είναι υποχρεωμένη να απαντήσει θετικά ή αρνητικά εντός 30 ημερών.
- § Με βάση τον φάκελο αυτό, εξετάζεται κατά πόσο η οργάνωση διαθέτει την κατάλληλη υλικοτεχνική υποδομή (π.χ. επαρκείς ανθρώπινους πόρους) και εμπειρία (π.χ. διετή διαχειριστική και διοικητική εμπειρία) στους σχετικούς τομείς παρέμβασης. Σε περίπτωση που η προτεινόμενη δράση θα υλοποιηθεί από δύο ή περισσότερες ΜΚΟ, τότε η εμπειρία προσμετράται σωρευτικά, ενώ ο νόμος προβλέπει και τη δυνατότητα χρηματοδότησης ΜΚΟ με χωρίς προηγούμενη εμπειρία, αρκεί να υπάρχει θετική εισήγηση της ΥΔΑΣ και το κόστος του προγράμματος δεν υπερβαίνει τα 60.000 ευρώ ετησίως.
- § Το προτεινόμενο πρόγραμμα θα πρέπει να είναι πραγματοποιήσιμο, με την έννοια ότι προβλέπει συνεργασία με φερέγγυο τοπικό εταίρο ή συμβάλλει στην κινητοποίηση της τοπικής κοινωνίας στην οποία θα επέμβει.

Μάλιστα, τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την εξέταση και έγκριση των προγραμμάτων είναι συμβατά με τα ισχύοντα στην DAC και την ΕΕ. Πιο αναλυτικά στον Ειδικό Οδηγό για τις ΜΚΟ γίνεται μία κατηγοριοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων από την ΥΔΑΣ προγραμμάτων στις αναπτυσσόμενες ή υπό μετάβαση χώρες. Συγκεκριμένα, η υπηρεσία χρηματοδοτεί τις ακόλουθες δράσεις:

⁸⁵ Ο Ειδικός Οδηγός ΜΚΟ εκπονήθηκε με στόχο να συμβάλλει στην ενίσχυση της διαφάνειας των υλοποιούμενων δράσεων, στην τυποποίηση και απλούστευση των διαδικασιών για την υποβολή προγραμμάτων (μέσω της χρήσης τυποποιημένων εντύπων), στην ορθολογική χρήση των δημόσιων πόρων (με την υπογραφή Συμβάσεων Χρηματοδότησης ανάμεσα στην ΥΔΑΣ και τις ΜΚΟ, όπου περιγράφονται επακριβώς οι υποχρεώσεις κάθε μέρους).

- § *Προγράμματα επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας:* αφορούν ανθρωπιστικές κρίσεις σε εξέλιξη, απαιτούν ετοιμότητα, άμεση δράση, προϋπάρχουσα υποδομή και εμπειρία (από πλευράς ΜΚΟ) και συνήθως εποπτεύονται από διεθνείς οργανισμούς. Η βοήθεια που παρέχεται περιλαμβάνει τρόφιμα, νερό, είδη υγιεινής, κλινοσκεπάσματα, ιατροφαρμακευτικό υλικό, δημιουργία καταυλισμών, κá.
- § *Προγράμματα μετα-ανθρωπιστικής βοήθειας:* υλοποιούνται όταν η κρίση βρίσκεται στο τέλος της ή μόλις έχει τελειώσει και σκοπό έχουν την επέμβαση στις βασικές κοινωνικές υποδομές, στις κτιριακές και άλλες εγκαταστάσεις, στις μικρές υποδομές κοινής ωφέλειας και στην επισκευή κατοικιών
- § *Αναπτυξιακά προγράμματα:* στοχεύουν στην εξάλειψη της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες μέσα από την υλοποίηση μακροπρόθεσμων δράσεων
- § *Προγράμματα αναπτυξιακής εκπαίδευσης:* περιλαμβάνουν τις δράσεις ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης για τα προβλήματα του αναπτυσσόμενου κόσμου, την έννοια του εθελοντισμού, κá. Συνήθως, απευθύνονται σε κοινωνικούς φορείς, τη νεολαία και εν γένει την κοινωνία των πολιτών.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής, η Υπηρεσία ενδιαφέρεται για την διασφάλιση της διαφάνειας και του ελέγχου στην διαχείριση των δημόσιων πόρων, ώστε να μην γίνεται κατασπατάληση, ενώ παράλληλα να εξασφαλίζονται πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα από τις συγχρηματοδοτούμενες δράσεις. Για το λόγο αυτό, οι ΜΚΟ που χρηματοδοτούνται θα πρέπει να τηρούν με πλήρη διαφάνεια τα οικονομικά στοιχεία, σύμφωνα με τους όρους της υπογραφείσας Σύμβασης και τους φορολογικούς νόμους, ενώ είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν μετά το πέρας του προγράμματος λεπτομερείς εκθέσεις και δικαιολογητικά για τις δαπάνες. Μάλιστα, σε περίπτωση μακροχρόνιων προγραμμάτων, υποβάλλονται εξάμηνες εκθέσεις προόδου στην ΥΔΑΣ.

Από την άλλη πλευρά, ο νόμος προβλέπει πως αν πρόκειται για παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας, οι φορείς υλοποίησης προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας (π.χ. υπουργεία και οργανισμοί) μπορούν να εκτελούν τα προγράμματά τους μέσω ελληνικών ΜΚΟ- μετά από σύναψη σχετικής σύμβασης και μεταβίβαση

των σχετικών πιστώσεων στους οργανισμούς- ώστε να επιτυγχάνεται η ευελιξία και η ταχύτητα στη δράση.

Επιπλέον, ένα άλλο σημείο που πρέπει να υπογραμμισθεί είναι πως η ΥΔΑΣ είναι υποχρεωμένη να συγχρηματοδοτεί τα προγράμματα ελληνικών ΜΚΟ που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ ή άλλους διεθνείς οργανισμούς, σε ποσοστό το οποίο εξαρτάται από την διαθεσιμότητα των πόρων της. Πρόκειται για ένα σημαντικό κίνητρο για την αναζήτηση χρηματοδότησης και από άλλες πηγές πέραν του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και για την απόκτηση διεθνούς εμπειρίας. Με τον τρόπο αυτό, ενισχύεται η συμμετοχή των ελληνικών ΜΚΟ σε προγράμματα αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ, άλλων διεθνών οργανισμών, ενώ σε κάθε περίπτωση η ΜΚΟ που παίρνει χρηματοδότηση προβαίνει σε δημοσιότητα της δράσης και μετριοπαθή προβολή της χώρας, προβάλλοντας πάντα την προέλευση της αναπτυξιακής ή ανθρωπιστικής βοήθειας.

Η πιστοποίηση της καταλληλότητας των προγραμμάτων, του σχεδιασμού και της αξιολόγησής τους πραγματοποιείται από εννεαμελή Επιτροπή Πιστοποίησης και Αξιολόγησης, η οποία συγκροτείται στο ΥΠΠΕΞ και στην οποία μπορούν να συμμετέχουν και δύο εκπρόσωποι ελληνικών ΜΚΟ. Μάλιστα, κάθε φορέας που προτίθεται να υλοποιήσει πρόγραμμα αναπτυξιακής βοήθειας μέσω μίας ΜΚΟ, θα πρέπει να απευθύνεται πρώτα στην Επιτροπή αυτή και να λαμβάνει την σύμφωνη γνώμη της.

Τέλος, η ΥΔΑΣ καταθέτει ετήσια έκθεση με τα προγράμματα που συγχρηματοδότησε στην Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων της Βουλής, στοιχείο που διασφαλίζει την διαφάνεια και λογοδοσία απέναντι στην κοινωνία.

Η πληροφόρηση αυτή των βουλευτών, σε συνδυασμό με την ενημέρωση της κοινής γνώμης μέσω προγραμμάτων αναπτυξιακής εκπαίδευσης για τα αποτελέσματα των αναπτυξιακών προγραμμάτων που χρηματοδοτεί η Ελλάδα, συνιστούν σημαντικούς παράγοντες για την κατανόηση της συμβολής της αναπτυξιακής βοήθειας και, κατ' επέκταση, της εξασφάλισης της συναίνεσης και υποστήριξης της κοινής γνώμης για τα διατιθέμενα κονδύλια.

4.2.3 ΕΙΔΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Σε ό,τι αφορά στις δωρεές, εισφορές σε είδος ή χρήματα προς τις ΜΚΟ, αυτές απαλλάσσονται του φόρου, όπως επίσης υλικά που εισάγονται στην Ελλάδα προκειμένου να επανεξαχθούν στο πλαίσιο προγράμματος ΜΚΟ για την παροχή βοήθειας. Ειδικότερα, η ΜΚΟ, η οποία είναι υπεύθυνη για την προμήθεια, μεταφορά και αποθήκευση των υλικών, οφείλει να διασφαλίζει την καταλληλότητά τους από άποψη ποιότητας, κόστους, διαθεσιμότητας και συντήρησης. Προκειμένου να ενισχύονται οικονομικά οι τοπικές κοινωνίες στις οποίες παρεμβαίνει η ΜΚΟ, η τελευταία οφείλει να προμηθεύεται τα προϊόντα από την εσωτερική αγορά της χώρας υλοποίησης του προγράμματος. Ταυτόχρονα, αναφορικά με τις προμήθειες υλικών και υπηρεσιών, που υπερβαίνουν συγκεκριμένα χρηματικά «κατώφλια», η ΜΚΟ είναι υποχρεωμένη να ακολουθεί τις διεθνείς δεσμεύσεις για το είδος και τον τρόπο διεξαγωγής του διαγωνισμού.

Προκειμένου να προωθούνται συστηματικά οι δράσεις της κοινωνίας των πολιτών και να ενεργοποιείται η συμμετοχή όλων σε προγράμματα εθελοντισμού, ο νόμος θεσπίζει ειδικά κίνητρα για τους υπάλληλους του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ, τους υπηρετούντες στο στρατό και τους φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που είναι μέλη και μετέχουν εθελοντικά σε αποστολές ΜΚΟ για την παροχή βοήθειας. Ειδικότερα, οι δημόσιοι υπάλληλοι επιτρέπεται να λάβουν άδεια μετ' αποδοχών διάρκειας μέχρι δύο ετών που μπορεί να ανανεωθεί, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της ΥΔΑΣ, ενώ η συμμετοχή τους θεωρείται πρόσθετο προσόν σε μελλοντική τους προαγωγή.

Αναφορικά με τους υπηρετούντες στο στρατό, προβλέπεται η χορήγηση ειδικής άδειας, μέχρι 30 μέρες, σε έφεδρους αξιωματικούς οπλίτες, έφεδρους οπλίτες, εφόσον είναι εγγεγραμμένοι ως μέλη ΜΚΟ και η συμμετοχή τους σε προγράμματα ΜΚΟ για συγκεκριμένο διάστημα κρίνεται αναγκαία. Η εν λόγω άδεια χορηγείται από τον Υπουργό Εθνικής Άμυνας, μετά από αιτιολογημένο αίτημα της ΥΔΑΣ. Τέλος, για τους φοιτητές που είναι μέλη ΜΚΟ και συμμετέχουν σε αντίστοιχα προγράμματα,

ρυθμίζονται με απόφαση του οικείου Υπουργού Παιδείας θέματα διεξαγωγής εξετάσεων.

Τέλος, στο άρ.17 του νόμου, προβλέπεται η σύσταση στο ΥΠΕΞ, Εθνικής Συμβουλευτικής Επιτροπής με στόχο την ενδυνάμωση των σχέσεων και τη χρήσιμη ανταλλαγή απόψεων, προβληματισμών και προτάσεων μεταξύ ΥΔΑΣ και ΜΚΟ. Πρόκειται, ουσιαστικά για μία Επιτροπή που δεν έχει αποφασιστική αρμοδιότητα, αλλά λειτουργεί σαν ένα βήμα συζήτησης με τις ΜΚΟ. Της Επιτροπής Προεδρεύει ο Υπουργός Εξωτερικών και συμμετέχουν εκπρόσωποι των αρμόδιων κάθε φορά Υπουργείων, εκπρόσωποι των ΜΚΟ, του ιδιωτικού τομέα, καθώς και άλλων φορέων που έχουν αναλάβει ή προτίθενται να αναλάβουν δράσεις ανθρωπιστικής ή αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας. Η Επιτροπή συνεδριάζει ανά εξάμηνο και τα συμπεράσματα των συνεδριάσεών της περιλαμβάνονται σε έκθεση που αποστέλλεται στη Μόνιμη Επιτροπή Εξωτερικών και Άμυνας της Βουλής.

4.2.4 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Όπως είδαμε και παραπάνω, σε γενικές γραμμές, ο νόμος:

- § Προέβλεψε την δημιουργία μίας καθ' ύλην αρμόδιας υπηρεσίας (ΥΔΑΣ) για θέματα αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω ΜΚΟ, κατά το πρότυπο άλλων ευρωπαϊκών κρατών
- § Αποτελεί μία πρώτη προσπάθεια να καταγραφούν και πιστοποιηθούν οι ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας
- § Υιοθετεί βασικά και ενιαία κριτήρια για την συγχρηματοδότηση των υποβαλλόμενων προγραμμάτων
- § Διευκολύνει την κατάρτιση και υποβολή των προτάσεων μέσα από την δημιουργία τυποποιημένων υποδειγμάτων
- § Καθορίζει τους όρους υλοποίησης των δράσεων, ώστε να εξασφαλίζεται η διαφάνεια και ο οικονομικός έλεγχος
- § Προβλέπει την ύπαρξη εκ των υστέρων αξιολογήσεων των προγραμμάτων

§ Θέτει τις βάσεις για την ενίσχυση του εθελοντισμού (π.χ. ειδικές ρυθμίσεις για μέλη ΜΚΟ), του ρόλου των φορέων της κοινωνίας των πολιτών (π.χ. Εθνική Συμβουλευτική Επιτροπή ΜΚΟ) και την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης για σχετικά θέματα (π.χ. συγχρηματοδότηση προγραμμάτων αναπτυξιακής εκπαίδευσης)

Στην προσπάθεια να γίνει μία αποτίμηση του συγκεκριμένου νόμου, είναι χρήσιμο να επικεντρωθούμε σε ορισμένες επισημάνσεις που είχε κάνει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στην γνωμοδότησή της⁸⁶ στο τότε σχέδιο νόμου. Ορισμένα σημεία, μάλιστα, χρήζουν ιδιαίτερης σημασίας και προσοχής. Καταρχήν, η ΟΚΕ είχε προτείνει τον διαχωρισμό της διαδικασίας αναγνώρισης μίας ΜΚΟ, ως εν δυνάμει φορέα υλοποίησης προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας με την συνακόλουθη εγγραφή της στο Ειδικό Μητρώο από την διαδικασία πιστοποίησης της καταλληλότητας των προγραμμάτων της για χρηματοδότηση.

Όπως ακολουθείται σήμερα η διαδικασία, η απόφαση για την εγγραφή μίας ΜΚΟ στο μητρώο λαμβάνεται εντός προθεσμίας 30 ημερών από την υποβολή της σχετικής αίτησης στην αρμόδια ΥΔΑΣ-4 Δ/νση. Αυτό σημαίνει πως η τελευταία είναι αρμόδια για την εγγραφή ή όχι μίας ΜΚΟ, με βάση τα προκαθορισμένα κριτήρια. Επισημαίνεται πως πρόκειται για ενιαία, τυπικά νομικά κριτήρια, τα οποία όλες οι ΜΚΟ θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν (π.χ. όταν το καταστατικό τους δεν είναι συμβατό με όσα ορίζει ο νόμος, προβαίνουν σε τροποποίησή του). Με τον τρόπο αυτό, αφενός τηρούνται όσα προβλέπει ο νόμος, αφετέρου, όμως, ήδη έχει εγγραφεί στο μητρώο ένας μεγάλος αριθμός ΜΚΟ, ο οποίος αυξάνεται συνεχώς, ενώ οι οργανώσεις αυτές τείνουν να συγχέουν την εγγραφή τους στο μητρώο με την εξασφάλιση χρηματοδότησης.

Το τελευταίο αυτό σημείο επεδίωκε να αποσαφηνίσει η ΟΚΕ, τονίζοντας πως η διαδικασία εγγραφής στο μητρώο θα πρέπει να ανατίθεται στην ΥΔΑΣ, ενώ η πιστοποίηση της καταλληλότητας των προγραμμάτων για χρηματοδότηση θα πρέπει

⁸⁶ βλ. ΓΝΩΜΗ της ΟΚΕ, επί του Β' Κεφαλαίου με τίτλο "ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ -ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ" του Σχεδίου Νόμου με θέμα: "Ρύθμιση Θεμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Βοήθειας και Συνεργασίας προς τρίτες χώρες, καθώς και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλες συναφείς διατάξεις", Αθήνα, 15 Ιανουαρίου 1999, <http://www.oke.gr/index-gr.htm>

να είναι ένα θέμα που θα κρίνεται ad hoc, από μία ειδική Επιτροπή Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των ΜΚΟ. Πράγματι, η εγγραφή στο μητρώο γίνεται από την ΥΔΑΣ-4, ενώ η πιστοποίηση από την εννεαμελή Επιτροπή Πιστοποίησης και Αξιολόγησης, στην οποία ο νόμος προβλέπει τη συμμετοχή κυρίως στελεχών του ΥΠΕΞ, αλλά και δύο εκπροσώπων ΜΚΟ.

Ένα άλλο σημείο που επεσήμανε η ΟΚΕ, αφορούσε τον ορισμό των αναπτυξιακών δράσεων, ότι, δηλαδή, οι αναπτυξιακές δράσεις και οι επείγουσες παρεμβάσεις στον ανθρωπιστικό τομέα διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους και γι' αυτό θα ήταν αναγκαίο να οριστεί με μεγαλύτερη σαφήνεια ο ρόλος των ΜΚΟ στην αναπτυξιακή συνεργασία. Η διευκρίνιση αυτή εμπεριέχεται και αναλύεται διεξοδικά στον ειδικό οδηγό της ΥΔΑΣ⁸⁷ για τις ΜΚΟ. Τέλος, η ΟΚΕ υπογράμμισε την ανάγκη δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για τη λειτουργία όλων γενικά των ΜΚΟ στη χώρα μας, δεδομένου ότι ο συγκεκριμένος νόμος ρύθμισε μόνο την κατηγορία των αναπτυξιακών οργανώσεων.

Συνολικά, θα μπορούσαμε να πούμε πως υιοθετήθηκαν οι περισσότερες από τις εισηγήσεις της ΟΚΕ, γεγονός που καταδεικνύει την πρόθεση για μία όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση και ρύθμιση του θέματος των αναπτυξιακών ΜΚΟ. Ωστόσο, ένα σημείο που φαίνεται πως δεν έχει ρυθμιστεί είναι πως ο νόμος περιορίζει την ΥΔΑΣ να χρηματοδοτεί μόνο ελληνικές ΜΚΟ. Αυτό είναι ένα στοιχείο που η ίδια η υπηρεσία τονίζει⁸⁸, καθώς επίσης και το γεγονός πως προς το παρόν, η ΥΔΑΣ δεν είναι σε θέση –λόγω έλλειψης πόρων και προσωπικού– να πραγματοποιεί εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων π.χ. με επιτόπιο έλεγχο στις αναπτυσσόμενες χώρες, κá.

⁸⁷ Ο οποίος θα πρέπει να σημειώσουμε πως έχει λάβει τον τύπο υπουργικής απόφασης

⁸⁸ βλ. την πρώτη έκθεση (Peer Report) που υπέβαλε η ΥΔΑΣ στην DAC, στις 30.10.2001

4.3 ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΜΚΟ

4.3.1 ΟΙ ΕΓΓΕΓΡΑΜΜΕΝΕΣ ΣΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ ΜΚΟ

Οι ΜΚΟ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν με πολλούς τρόπους: σύμφωνα με τις δραστηριότητές τους (π.χ. επιχειρησιακές), τον γεωγραφικό τους προσανατολισμό και εμβέλεια (π.χ. τοπικές, εθνικές, διεθνείς), κ.ά. Η προσπάθεια να κατατάξουμε τις οργανώσεις που έχουν εγγραφεί στο μητρώο της ΥΔΑΣ σε επιμέρους κατηγορίες καθίσταται δύσκολη, αν λάβουμε υπόψη πως με βάση το καταστατικό των ΜΚΟ, θεωρητικά όλες είναι σε θέση να υλοποιούν αναπτυξιακού χαρακτήρα προγράμματα.

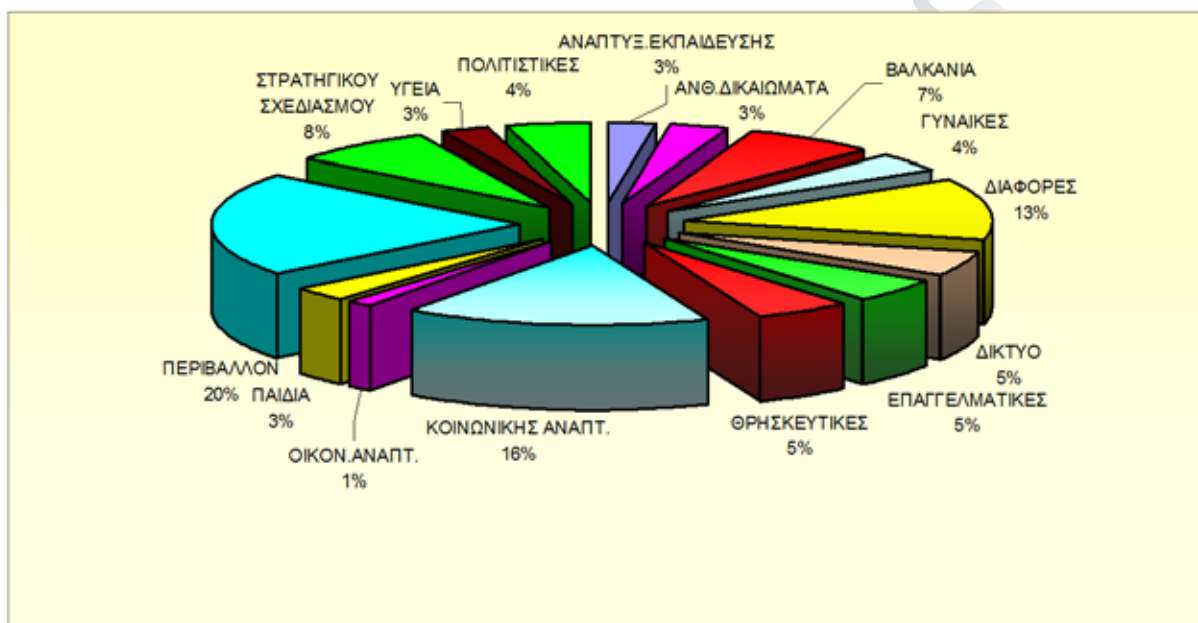
Από την άλλη πλευρά, ένας γενικότερος διαχωρισμός θα αφορούσε την διάκριση ανθρωπιστικών και αναπτυξιακών ΜΚΟ. Αλλά και αυτό το «φιλτράρισμα» παρουσιάζει δυσκολίες, αφού, συχνά, τα όρια ανάμεσα στην ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια συγχέονται, καθώς η πρώτη (η οποία συνήθως διαρκεί το μέγιστο έξι μήνες) ακολουθείται από την βοήθεια αποκατάστασης και αναδιάρθρωσης, την οποία μπορεί να χορηγήσει η ίδια ΜΚΟ που παρείχε και την επείγουσα βοήθεια. Ως εκ τούτου, πέρα από ορισμένες ΜΚΟ με πολύ αποσαφηνισμένο πεδίο παρέμβασης (π.χ. περιβάλλον), στις υπόλοιπες δεν μπορεί να αποδοθεί αμιγώς ο χαρακτηρισμός «ανθρωπιστικές», αφού είναι δυνατόν να εκτελούν και ευρύτερες αναπτυξιακές δράσεις.

Λαμβάνοντας το στοιχείο αυτό υπόψη, η παρακάτω κατηγοριοποίηση των 260 εγγεγραμμένων ΜΚΟ στο μητρώο έγινε με βάση το εξειδικευμένο πεδίο δράσης τους στην αναπτυξιακή βοήθεια, ενώ για να έχουμε μία δυνατότητα σύγκρισης του ποσοστού των ανθρωπιστικών έναντι των αναπτυξιακών προγραμμάτων, χρησιμοποιήσαμε ως κριτήριο τις χρηματοδοτήσεις που έχει κάνει η υπηρεσία για συγκεκριμένα προγράμματα ανθρωπιστικής βοήθειας.

Όπως φαίνεται και στο παρακάτω διάγραμμα, στην Ελλάδα δραστηριοποιούνται πολλές ΜΚΟ σε όλους τους δυνατούς τομείς δράσης. Στις 260 εγγεγραμμένες ΜΚΟ

(Ιούλιος 2006), κυριαρχούν οι οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα του περιβάλλοντος (34), οι κοινωνικής ανάπτυξης (46), οι στρατηγικού σχεδιασμού (32), ενώ οι υπόλοιπες κατηγορίες έχουν χαμηλότερη αντιπροσώπευση.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΕΓΓΕΓΡΑΜΜΕΝΩΝ ΜΚΟ ΣΤΗΝ ΥΔΑΣ



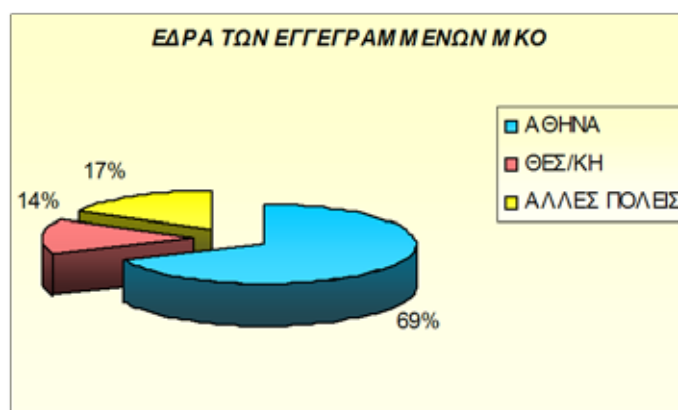
ΠΗΓΗ: ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ
Επεξεργασία: Αντόπας Τζανέτος

Αυτό που θα πρέπει να σημειώσουμε είναι πως μολονότι στην Ελλάδα δεν υπάρχει ιδιαίτερα μεγάλη παράδοση εθελοντισμού, ωστόσο, πολλές από τις νεοσύστατες ΜΚΟ δραστηριοποιούνται ήδη εκτός των συνόρων της χώρας, είτε ως μέλη μίας διεθνούς οργάνωσης (π.χ. Γιατροί Χωρίς Σύνορα, Γιατροί του Κόσμου, κ.ά.), είτε μεμονωμένα, ως εθνικές ΜΚΟ (π.χ. ΚΕΣΣΑ-Δήμητρα).

Επίσης, αξίζει να δούμε την εκπροσώπηση των ΜΚΟ χωρικά, δηλαδή με βάση την έδρα τους: όπως διαπιστώνεται και στο επόμενο διάγραμμα, η Αθήνα κυριαρχεί με ποσοστό 69%, ενώ το υπόλοιπο 31% είναι από την Θεσσαλονίκη και άλλες ελληνικές πόλεις. Αυτό σημαίνει πως δραστήριος τομέας της κοινωνίας των πολιτών υπάρχει και στην περιφέρεια, γεγονός που αποτυπώνεται στην εγγραφή στο μητρώο ΜΚΟ

που προέρχονται από παραμεθόριες και απομακρυσμένες περιοχές (π.χ. Φλώρινα, Αλεξανδρούπολη, Ξάνθη, Κομοτηνή, Δράμα, κ.ά.).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2
ΕΔΡΑ ΤΩΝ ΕΓΓΕΓΡΑΜΜΕΝΩΝ ΜΚΟ



ΠΗΓΗ: ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ
Επεξεργασία: Τζανέτος Αντύπας

4.3.2 Η ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΜΚΟ ΤΗΝ ΕΞΑΕΤΙΑ 1999-2005

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η Ελλάδα στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας υιοθετεί και ακολουθεί τις διεθνείς αρχές και στόχους. Στο ίδιο πλαίσιο, προσδιορίζονται και οι βασικοί τομείς προτεραιότητας των συγχρηματοδοτούμενων από την ΥΔΑΣ αναπτυξιακών προγραμμάτων, προς τους οποίους θα πρέπει να προσανατολίζονται οι ΜΚΟ. Ειδικότερα, οι τομείς αυτοί είναι οι ακόλουθοι:

- § Ανθρωποκεντρικά προγράμματα: αφορούν την βελτίωση κρίσιμων κοινωνικών δεικτών, όπως τον τομέα της υγείας, της εκπαίδευσης, της επαγγελματικής κατάρτισης ευπαθών ομάδων, π.χ. γυναίκες, νέοι
- § Προγράμματα για την προστασία του περιβάλλοντος, την γεωργική ανάπτυξη, την στέγαση και υλικο-τεχνική υποδομή
- § Προγράμματα που σκοπό έχουν την καταπολέμηση της φτώχειας μέσω της δημιουργίας εισοδημάτων στους επωφελούμενους πληθυσμούς

- § Προγράμματα για την ανάπτυξη τοπικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών
- § Προγράμματα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την ισότητα των δύο φύλων, την εδραίωση των δημοκρατικών θεσμών, την ενίσχυση των τοπικών κοινωνιών

Μάλιστα, τα προγράμματα αναπτυξιακής συνεργασίας που υλοποιεί η Ελλάδα βασίζονται στη διαμόρφωση εταιρικών σχέσεων συνεργασίας με τις αποδέκτριες χώρες. Η εταιρικήτητα συνίσταται στη συμμετοχή της αποδέκτριας χώρας στο σχεδιασμό της δράσης, ώστε μακροπρόθεσμα να ευνοείται η τοπική ανάπτυξη και να καλύπτονται οι ανάγκες του πληθυσμού στόχου⁸⁹.

Ο ειδικός οδηγός ΜΚΟ εξειδικεύει τα κριτήρια που ορίζει ο νόμος, για την θετική αξιολόγηση⁹⁰ των προγραμμάτων. Πιο αναλυτικά, η υπηρεσία συνυπολογίζει τα εξής:

- § Η υλοποίηση των δράσεων να είναι πραγματοποιήσιμη στο χρονοδιάγραμμα που έχει προταθεί από την ΜΚΟ
- § Οι επιδιωκόμενοι σκοποί να είναι σαφείς σε συνάρτηση με τα πραγματικά δεδομένα της περιοχής υλοποίησης του προγράμματος
- § Το πρόγραμμα να έχει επαρκείς και μετρήσιμους δείκτες για την εξακρίβωση της επιτυχίας του και να προβλέπει την ύπαρξη εσωτερικών μηχανισμών ελέγχου
- § Να εξασφαλίζεται η οικονομική και κοινωνική βιωσιμότητα του προγράμματος (κατά πόσο, δηλαδή, οι αντικειμενικοί στόχοι συνεχίζουν να διασφαλίζονται και μετά την υλοποίησή του προγράμματος
- § Ο σχεδιασμός του προγράμματος να έχει λάβει υπόψη κρίσιμες κοινωνικές και περιβαλλοντικές παραμέτρους στη χώρα εφαρμογής του (π.χ. διατήρηση και προστασία των φυσικών και κοινωνικών πόρων, αποκέντρωση και βιώσιμη ανάπτυξη των δράσεων, ισότητα των δύο φύλων, κá.)

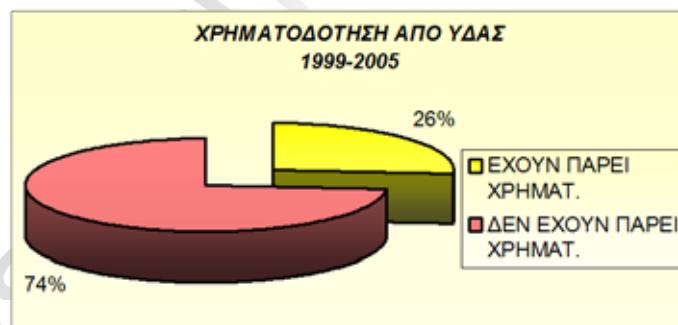
⁸⁹ Σ.Μηλίγγος (1998): Η ελληνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας, στο *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, επιμ.Α.Χουλιάρης, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, 1998, Αθήνα, σελ.218

⁹⁰ ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ (Φεβρουάριος 2001): *Ειδικός Οδηγός ΜΚΟ και άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών*, Αθήνα, σελ.54

§ Οι δράσεις που προτείνονται να είναι συμβατές με τις διεθνείς αρχές, τις διεθνείς συνθήκες, τις προτεραιότητες της ελληνικής αναπτυξιακής πολιτικής και όπου απαιτείται τις προτεραιότητες των ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών που δραστηριοποιούνται σε αντίστοιχους τομείς.

Προχωρώντας στην ανάλυση για τις ΜΚΟ που συγχρηματοδοτήθηκαν από το ΥΠΕΞ την περίοδο 1999-2005, μπορούμε να κάνουμε μία σειρά από παρατηρήσεις. Αρχικά, μία πρώτη εκτίμηση, με βάση τα οικονομικά δεδομένα, είναι πως για το διάστημα λειτουργίας της ΥΔΑΣ, το 26% των εγγεγραμμένων ΜΚΟ (70 από τις 260) έχουν πάρει χρηματοδότηση από την υπηρεσία. Αυτό που πρέπει να τονίσουμε είναι πως ο αριθμός αυτός αντιπροσωπεύει τον αριθμό των οργανώσεων που έχουν κάποια στιγμή μέσα στην εξαετία χρηματοδοτηθεί και όχι πόσες φορές έχουν πάρει χρηματοδότηση, διότι ενδέχεται στο ίδιο έτος μία ΜΚΟ να πάρει περισσότερες από μία χρηματοδοτήσεις είτε για διαφορετικό πρόγραμμα, είτε για την επέκταση του ίδιου προγράμματος.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3
ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΠΟ ΥΔΑΣ 1999 - 2005



ΠΗΓΗ: ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ
Επεξεργασία: Τζανέτος Αντύπας

§ Στο πλαίσιο αυτό, μπορούμε να πούμε πως πρόκειται για ένα σημαντικό ποσοστό, αν αναλογιστεί κανείς πως η εγγραφή στο μητρώο είναι μία διαδικασία σε εξέλιξη με συνεχώς νέες ΜΚΟ να προστίθενται, ενώ παράλληλα η υπηρεσία είναι σχετικά νεοσυσταθείσα.

Στην εξαετία 1999 – 2005 παρατηρήθηκε μία αυξητική τάση στον αριθμό των χρηματοδοτούμενων ΜΚΟ, ώστε να περιλαμβάνονται όσο το δυνατόν περισσότερες οργανώσεις που πληρούν, όμως, και τα κριτήρια χρηματοδότησης.

Τέλος, αξίζει να δούμε εάν έχουν χρηματοδοτηθεί ΜΚΟ από απομακρυσμένες περιοχές, ώστε να διαπιστώσουμε εάν λαμβάνονται υπόψη σκοπιμότητες επιβαλλόμενες για λόγους εθνικής πολιτικής. Από τα στοιχεία προκύπτει πως έως τώρα έχουν χρηματοδοτηθεί μόλις δύο ΜΚΟ από μεθόριες περιοχές, στην Αλεξανδρούπολη και την Ξάνθη.

Επίσης, όπως προαναφέρθηκε, η ΥΔΑΣ είναι υποχρεωμένη να χρηματοδοτεί τις ελληνικές ΜΚΟ που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία⁹¹ του αρμόδιου Γραφείου Ανθρωπιστικής Βοήθειας (ECHO), η ΕΕ έχει συνάψει συμφωνία εταιρικής συνεργασίας και, ως εκ τούτου, έχει συγχρηματοδοτήσει επτά (σε σύνολο 209 ευρωπαϊκών ΜΚΟ) συνολικά ελληνικές ΜΚΟ. Ο αριθμός αυτός είναι ικανοποιητικός, εάν αναλογιστεί κανείς πως η χώρα μας δεν διαθέτει ιδιαίτερα μεγάλη παράδοση στις ΜΚΟ. Πιο αναλυτικά, οι οργανώσεις αυτές είναι:

- § Γιατροί του Κόσμου
- § Ελλ. Επιτροπή Διεθνούς Δημοκρατικής Αλληλεγγύης
- § Ελλ. Ερυθρός Σταυρός
- § Ελλ. Ινστιτούτο Αλληλεγγύης και Συνεργασίας
- § Ευρ. Προοπτική
- § Ινστιτούτο Διεθνών Κοινωνικών Υποθέσεων
- § ΚΕΣΣΑ «Δήμητρα»

Από τις παραπάνω ΜΚΟ, όλες, εκτός από το Ελ. Ινστιτούτο Αλληλεγγύης και Συνεργασίας, είναι εγγεγραμμένες στο Ειδικό Μητρώο και, παράλληλα, έχουν συγχρηματοδοτηθεί από την ΥΔΑΣ, γεγονός που σημαίνει πως η υπηρεσία

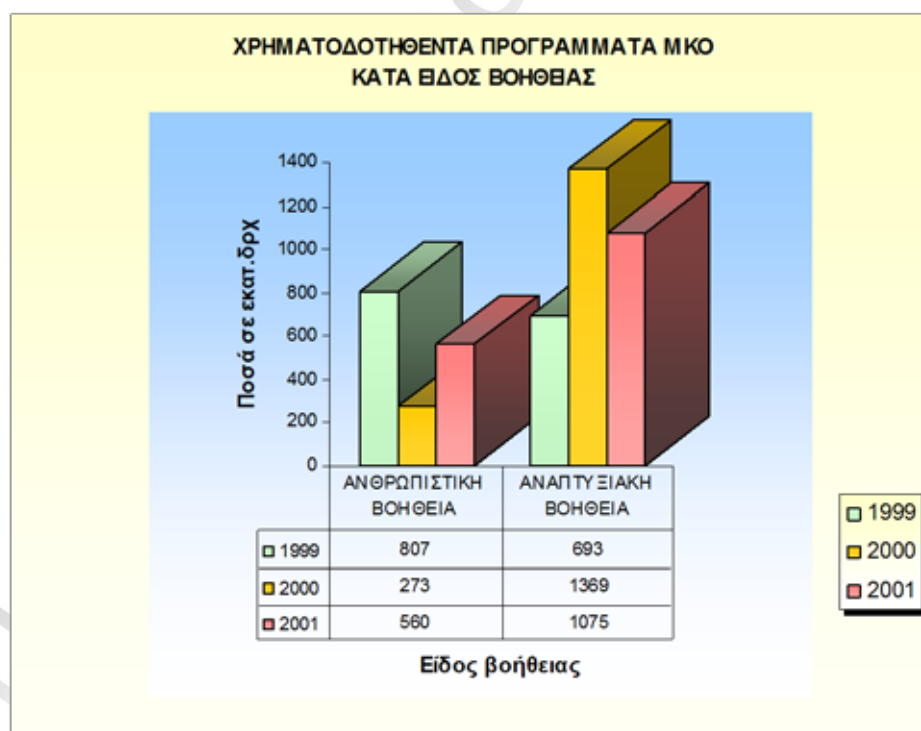
⁹¹βλ. την σχετική λίστα της ECHO στην διεύθυνση,
http://www.europa.eu.int/comm/echo/img_echo/pdf/partners_list.pdf

υποστηρίζει τις ΜΚΟ που αναζητούν πόρους συγχρηματοδότησης της ΕΕ ή άλλων διεθνών οργανισμών.

Μία δεύτερη παρατήρηση που μπορούμε να κάνουμε είναι αναφορικά με την κατανομή των πόρων σε προγράμματα ανθρωπιστικής βοήθειας και αναπτυξιακής συνεργασίας. Όπως προκύπτει από την επεξεργασία των οικονομικών στοιχείων της τριετίας 1999-2001 του παρακάτω πίνακα, το 1999, η ανθρωπιστική βοήθεια υπερτερούσε σημαντικά της αναπτυξιακής, για να ανατραπούν τα δεδομένα το επόμενο έτος, λόγω κυρίως της βοήθειας που παρείχε η Ελλάδα στους πρόσφυγες του πολέμου στα Βαλκάνια και, συγκεκριμένα, στην πρώην Γιουγκοσλαβία και το Κοσσυφοπέδιο. Την περίοδο εκείνη, μάλιστα, αναδείχθηκε ιδιαίτερα ο ρόλος και η χρησιμότητα πολλών ΜΚΟ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΘΕΝΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΜΚΟ ΚΑΤΑ ΕΙΔΟΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ

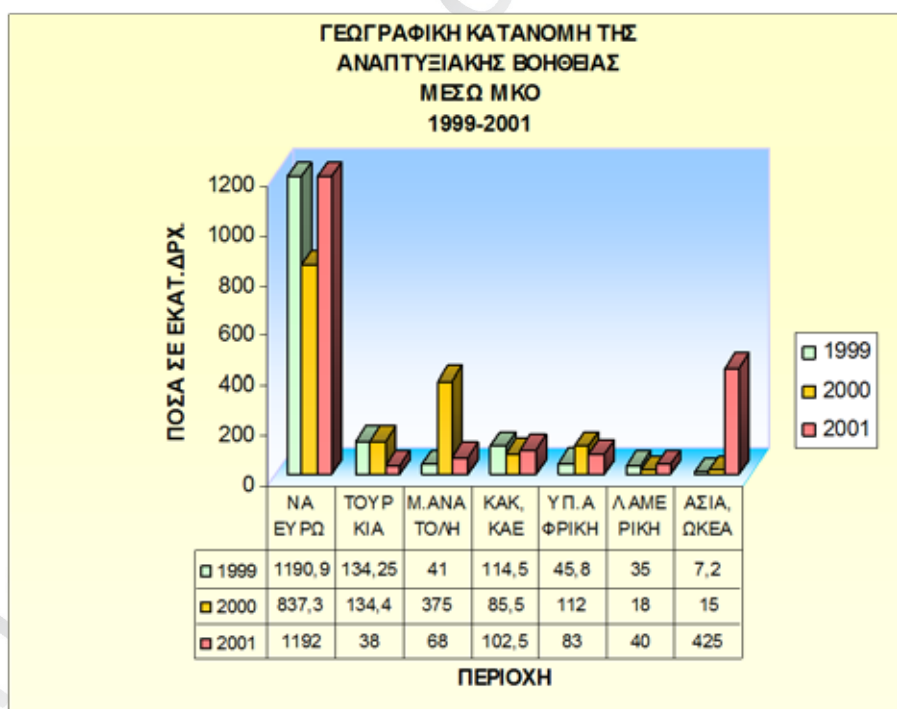


ΠΗΓΗ: ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ
Επεξεργασία: Τζανέτος Αντύπας

Αναφορικά με τη γεωγραφική κατανομή της βοήθειας, όπως φαίνεται και στο επόμενο διάγραμμα, οι προτεραιότητες της αναπτυξιακής συνεργασίας της Ελλάδας ανέκαθεν αφορούσαν τις όμορες, γειτονικές χώρες. Ειδικότερα, η γεωγραφική κατανομή της αναπτυξιακής συνεργασίας (συμπεριλαμβανομένης της επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας) μέσω ΜΚΟ κατευθύνθηκε, το διάστημα 1999-2001, κυρίως στις χώρες της ΝΑ Ευρώπης. Η Τουρκία απορρόφησε ένα υψηλό ποσοστό το 1999 λόγω του σεισμού, ενώ η συνεργασία συνεχίστηκε και το 2000 σε προγράμματα μετα-ανθρωπιστικής βοήθειας. Από την άλλη πλευρά, σταθερά στις άμεσες προτεραιότητες της Ελλάδας παρέμειναν καθόλη τη διάρκεια της τριετίας οι χώρες ΚΑΚ και ΚΑΕ, η Υποσ. Αφρική και η Μέση Ανατολή, ενώ το 2001 παρουσιάστηκε ένα πολύ υψηλό ποσοστό στην Ασία / Ωκεανία, λόγω του σεισμού στην Ινδία και της κρίσης των προσφύγων στο Πακιστάν και Ιράν.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5

ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ ΜΕΣΩ ΜΚΟ ΤΗΝ ΤΡΙΕΤΙΑ 1999- 2001



ΠΗΓΗ: ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ
Επεξεργασία: Τζανέτος Αντύπας

Όπως προκύπτει από την επεξεργασία των στοιχείων του παρακάτω πίνακα για την συγκεκριμένη τριετία, τα χρηματοδοτούμενα από το ΥΠΕΞ προγράμματα μέσω ΜΚΟ περιλαμβάνουν μία σειρά από σημαντικούς τομείς. Οι παρατηρήσεις που μπορούμε να κάνουμε αφορούν τα ακόλουθα:

- § Το μεγαλύτερο ποσοστό κατευθύνεται προς την επείγουσα ανθρωπιστική βοήθεια
- § Ακολουθούν προγράμματα για την πρωτοβάθμια υγεία (π.χ. βασική νοσοκομειακή υποδομή, ανακατασκευή κέντρων υγείας)
- § Ο τομέας της εκπαιδευτικής υποδομής (π.χ. κατασκευή σχολείων στοιχειώδους εκπαίδευσης) παρουσιάζει σταδιακή αύξηση ως προς τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται και υλοποιούνται
- § Παράλληλα, προγράμματα του τομέα των μικρών υποδομών και των τοπικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών για την καταπολέμηση της υποαπασχόλησης και ανεργίας στις αναπτυσσόμενες και υπό μετάβαση χώρες κρίνονται ως ιδιαίτερα σημαντικά, γι' αυτό και ένα σημαντικό ποσό απορροφάται από αυτά
- § Για τον ίδιο σκοπό, προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης ή βελτίωσης της κατάστασης για άνεργους ή ευπαθείς ομάδες (π.χ. γυναίκες, νέοι, μειονεκτούντες πληθυσμοί) ακολουθούν στις χρηματοδοτήσεις
- § Από την άλλη πλευρά, σε σταθερά επίπεδα κυμαίνονται τα προγράμματα για την προστασία του περιβάλλοντος και την γεωργική ανάπτυξη, ενώ πιο χαμηλά βρίσκονται προγράμματα για την δημιουργία θεσμών και αναπτυξιακών δικτύων (ενίσχυση θεσμικών μεταρρυθμίσεων)
- § Τέλος, στην κατηγορία «Άλλα», περιλαμβάνονται μία σειρά από προγράμματα: π.χ. εκκαθάριση ναρκοπεδίων, λειτουργία δικτύων μικροχρηματοδότησης για την δημιουργία εισοδήματος και μείωση του επιπέδου φτώχειας, προγράμματα ενίσχυσης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, διοργάνωση συνεδρίων/σεμιναρίων, κá.

4.4 ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕΣΩ ΜΚΟ

Η ΥΔΑΣ συστάθηκε με σκοπό να ενισχυθεί η εταιρική σχέση με τις ΜΚΟ. Σ' αυτό συνέβαλε το ότι οι ΜΚΟ διαθέτουν συγκριτικά πλεονεκτήματα (ευελιξία, υψηλό αίσθημα ευθύνης, επαγγελματισμός, καλή γνώση τοπικών συνθηκών και κοινωνιών) ως προς τα αναπτυξιακά και ανθρωπιστικά προγράμματα που εκπονούν, χωρίς ταυτόχρονα να αγνοείται η ανάγκη να διατηρούν οι ΜΚΟ την οικονομική τους αυτοδυναμία και αυτοτέλεια.

Προκειμένου να αξιολογήσουμε τη λειτουργία της υπηρεσίας, βάση των προαναφερθέντων μοντέλων, παρατηρείται πως ως προς τις σχέσεις που διαμορφώνει με τις ΜΚΟ τείνει προς το δεύτερο μοντέλο (τα μοντέλα αναφέρθηκαν διεξοδικά στο 3^ο κεφάλαιο), δηλαδή της συνεργασίας Υπουργείου και οργάνωσης σε επίπεδο μεμονωμένης δράσης. Αυτό προκύπτει από το γεγονός πως, μολονότι η πρωτοβουλία χρηματοδότησης μπορεί να προέλθει είτε από μία ΜΚΟ, είτε από την ΥΔΑΣ (π.χ. για επείγουσες καταστάσεις), είτε από την επίσημη αρχή μίας αναπτυσσόμενης χώρας, εν τέλει η ΜΚΟ εκτελεί τη δράση κατόπιν εγκρίσεως της υπηρεσίας και αφού έχει εξετασθεί λεπτομερώς, ώστε να ικανοποιεί, η υποβαλλόμενη πρόταση τα κριτήρια που τίθενται.

Από την άλλη πλευρά, το ίδιο μοντέλο ακολουθείται και στην περίπτωση της επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας, παρόλο που οι διαδικασίες είναι πολύ πιο σύντομες λόγω του επείγοντος χαρακτήρα. Μάλιστα, η χρηματοδότηση ενός προγράμματος ΜΚΟ μπορεί να φθάσει και το 100% του συνολικού προϋπολογισμού του προγράμματος, ενώ για τα υπόλοιπα προγράμματα ανέρχεται κατά κανόνα μέχρι το 50%. Τέλος, η ΥΔΑΣ-5 Δ/νση, ακολουθεί ένα διαφορετικό σύστημα, καθώς είναι αρμόδια να προκηρύσσει διαγωνισμούς για την τεχνική κατασκευή συγκεκριμένων έργων υποδομής στις αναπτυσσόμενες χώρες. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να προδιαγράφεται από πριν για μία ΜΚΟ το πλαίσιο της παρέμβασής της, εφόσον αυτή έχει την τεχνογνωσία και εμπειρία να το υλοποιήσει.

Από την άλλη πλευρά, κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η χρηματοδότηση δράσεων στο εσωτερικό της χώρας, εφόσον αποτελούν μέρος ενός συνολικού προγράμματος κατάρτισης, εκπαίδευσης και μεταφοράς τεχνογνωσίας που υλοποιείται σε αναπτυσσόμενες χώρες ή εφόσον ενισχύουν την συνεργασία μεταξύ ελληνικών ΜΚΟ, καθώς και άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών της αποδέκτριας χώρας.

Για μία συνολική αποτίμηση του διοικητικού συστήματος χορήγησης αναπτυξιακής βοήθειας μέσω ΜΚΟ, θα λέγαμε πως η υπηρεσία της ΥΔΑΣ, μολονότι είναι σχετικά νεοσυσταθείσα, έχει να παρουσιάσει αξιόλογο έργο, τόσο ως προς τα προγράμματα που έχει χρηματοδοτήσει, όσο και ως προς τη σχέση που έχει διαμορφώσει με τους ελληνικούς φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Από την άλλη πλευρά, όπως αναφέρεται και στην πρόσφατη αναφορά δράσης⁹² που υπέβαλε στην DAC, διαπιστώνονται ορισμένες δυσλειτουργίες που οφείλονται σε διοικητικούς και οικονομικούς περιορισμούς (π.χ. περιορισμένοι πόροι, ανάγκη προσωπικού, απουσία εκ των υστέρων αξιολόγησης⁹³ των προγραμμάτων).

Ωστόσο, η αξιολόγηση των προγραμμάτων που χρηματοδοτήθηκαν από το ΥΠΕΞ μέσω ΜΚΟ στο πλαίσιο του πρώτου Πενταετούς προγράμματος ήταν θετική. Η λειτουργία της ΥΔΑΣ επέφερε σημαντική πρόοδο σε μία σειρά⁹⁴ από θέματα:

- § Έγινε αξιοσημείωτη πρόοδος στην ενίσχυση του έργου των υφιστάμενων αναπτυξιακών ΜΚΟ, καθώς και στην ενθάρρυνση δημιουργίας νέων
- § Πολύ σημαντική ήταν η ικανότητα της υπηρεσίας να ανταποκρίνεται στις επείγουσες ανθρωπιστικές κρίσεις με ταχύτητα και ευελιξία
- § Η κατεύθυνση των προγραμμάτων ήταν προσανατολισμένη σε συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές και τομείς παρέμβασης, ώστε και η χώρα να έχει αποτελεσματικότερη προώθηση της εξωτερικής της πολιτικής και οι επωφελούμενοι πληθυσμοί, με βάση τις διεθνείς και ευρωπαϊκές αρχές, να βελτιώνουν την ποιότητα ζωής τους

⁹² Βλ. Peer Report to the DAC, YDAS, 30.10.2001

⁹³ Προς το παρόν, η ΥΔΑΣ δεν είναι σε θέση να πραγματοποιεί εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων με π.χ. επιτόπιο έλεγχο στις αναπτυσσόμενες χώρες, κά.

⁹⁴ Βλ. Peer Report to the DAC, YDAS, 30.10.2001

§ Ενισχύθηκε η εταιρική σχέση των ελληνικών ΜΚΟ με φορείς της κοινωνίας των πολιτών των χωρών όπου παρεμβαίνουν, καθώς μία βασική προϋπόθεση για να προκριθεί η χρηματοδότηση ενός προγράμματος από την ΥΔΑΣ είναι να έχει εξασφαλισθεί η συμμετοχή στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της δράσης ενός αξιόπιστου τοπικού εταίρου

Η ΥΔΑΣ, καθώς οι επείγουσες ανθρωπιστικές κρίσεις στις γειτονικές της χώρες υποχωρούν, σκοπεύει να συνεχίσει προς την κατεύθυνση υλοποίησης προγραμμάτων μακροπρόθεσμης ανάπτυξης στις χώρες των προτεραιοτήτων της. Σε αυτό θα συντελέσει και η διαμόρφωση συγκεκριμένης στρατηγικής για κάθε χώρα, ώστε να αυξάνεται ο συντονισμός και η αποτελεσματικότητα.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

5.1 ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση της εργασίας για τον ευρύτερο ρόλο των ΜΚΟ και, ειδικότερα, στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας και, πριν προχωρήσουμε στην εξαγωγή των συμπερασμάτων με την μορφή της αποτίμησης και αξιολόγησης της ελληνικής περίπτωσης και της διατύπωσης προτάσεων για τις μελλοντικές προοπτικές της συνεργασίας των ΜΚΟ με κρατικούς φορείς, είναι ανάγκη να ανακεφαλαιώσουμε σύντομα τα βασικά σημεία που αναλύθηκαν στην μελέτη αυτή.

Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο μέρος παρουσιάστηκε το θεωρητικό υπόβαθρο για την έννοια της κοινωνίας των πολιτών, με έμφαση στη σημερινή δυναμική παρουσία μίας παγκόσμιας κοινωνίας πολιτών, προκειμένου να κατανοήσουμε το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η δράση των ΜΚΟ. Εν συνεχεία, επικεντρωθήκαμε στα αίτια εμφάνισης των ΜΚΟ, στην συμβολή τους (π.χ. παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, εισήγηση καινοτόμων ιδεών, προώθηση αλλαγών στην κυβερνητική πολιτική, δυνατότητα αυτοέκφρασης όλων των ομάδων των πολιτών, ενίσχυση της έννοιας της κοινότητας, κά.), αλλά και στην κριτική που έχουν δεχτεί αναφορικά με τη λειτουργία τους. Αυτό που είναι ενδιαφέρον είναι πως, ουσιαστικά, στην βιβλιογραφία οι ΜΚΟ τείνουν να ταυτίζονται με την κοινωνία των πολιτών, με αποτέλεσμα ενίοτε να παραγκωνίζεται ο ρόλος των υπόλοιπων εκφάνσεών της, ενώ ταυτόχρονα είναι αξιοσημείωτη η συγκέντρωση των οργανώσεων αυτών στις δυτικές κοινωνίες, γεγονός που επισκιάζει την δράση μικρότερων ΜΚΟ στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Στο επόμενο κεφάλαιο, επικεντρωθήκαμε στον ρόλο των ΜΚΟ ως φορέων υλοποίησης προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας. Για το λόγο αυτό, ήταν απαραίτητο να αποσαφηνιστεί ο όρος της αναπτυξιακής βοήθειας και να παρουσιαστούν, τόσο τα κίνητρα των χωρών-δωρητών (η αναπτυξιακή βοήθεια ως εργαλείο της εξωτερικής πολιτικής κάθε χώρας), όσο και το πώς διαμορφώνεται αυτή

σήμερα διεθνώς, αναφορικά με τους στόχους και τις αρχές που την διέπουν. Ιδιαίτερα σημαντικός στον τομέα αυτό έχει αναδειχθεί τα τελευταία χρόνια ο ρόλος των ΜΚΟ, μέσω των οποίων διοχετεύεται πλέον ένα μεγάλο μέρος των κονδυλίων των κρατών για την αναπτυξιακή βοήθεια. Άλλωστε, οι ΜΚΟ έχουν παρουσιάσει δράσεις που χαρακτηρίζονται από ευελιξία και αποτελεσματικότητα σε μία σειρά από τομείς, ενώ έχουν αποδείξει πως είναι σε θέση να δραστηριοποιήσουν τις τοπικές κοινωνίες και να συνεργαστούν με επίσημους τοπικούς φορείς.

Τέλος, στο τρίτο μέρος, επικεντρωθήκαμε στην περίπτωση της Ελλάδας, η οποία, ως μέλος της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ, έχει προχωρήσει σημαντικά στον τομέα του σχεδιασμού και υλοποίησης της διμερούς αναπτυξιακής της βοήθειας, σεβόμενη τις διεθνείς αρχές και προτεραιότητες. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά στην υλοποίηση προγραμμάτων μέσω ΜΚΟ παρουσιάστηκε το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο (Ν.2731/99), καθώς και στατιστικά στοιχεία από την έως τώρα πορεία της συνεργασίας κρατικών φορέων (ΥΠΕΞ) και αναπτυξιακών ΜΚΟ. Συνολικά, αυτό που τονίστηκε είναι πως η Ελλάδα ως δωρήτρια χώρα παρουσιάζει ορισμένες ιδιαιτερότητες (π.χ. απουσία αποικιοκρατικού παρελθόντος, πεπερασμένοι πόροι, κ.ά.), ενώ η αναπτυξιακή συνεργασία που υλοποιείται μέσω ΜΚΟ αποτυπώνει, τόσο τις εθνικές προτεραιότητες της χώρας (αποτυπώνεται π.χ. στην γεωγραφική κατανομή της βοήθειας), όσο και την τήρηση των διεθνών δεσμεύσεων για τους στόχους των υλοποιούμενων προγραμμάτων (π.χ. καταπολέμηση φτώχειας, υγεία, κ.ά.).

5.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ / ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Στο διεθνοποιημένο σύγχρονο περιβάλλον, η κοινωνία των πολιτών αναλαμβάνει έναν πιο δραστήριο ρόλο από αυτόν που της επιφύλασσε η γιγάντωση του κράτους κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Η κοινωνία των πολιτών αναλαμβάνει και επαναπροσδιορίζει, θα λεγάμε, τις υποχρεώσεις που της αναλογούν μέσα στο σύνολο της κοινωνίας και δεν επαναπαύεται στον εναπομείνοντα χώρο από τις πολυσχερείς δραστηριότητες του κράτους. Αυτός ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών γίνεται πιο κατανοητός σε όλο του το μέγεθος από την έντονη

δραστηριοποίηση των ΜΚΟ. Των ΜΚΟ, τόσο στην αναπτυξιακή τους διάσταση και δραστηριότητα, όσο και στην ανθρωπιστική βοήθεια που προσφέρουν.

Πιο αναλυτικά, για την αναπτυξιακή τους διάσταση θα συμπεραίναμε ότι:

§ Το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο θέτει σημαντικές βάσεις για την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων μέσω ΜΚΟ, τόσο ενισχύοντας την λειτουργία των ήδη υφιστάμενων οργανώσεων, όσο και ενθαρρύνοντας την δημιουργία νέων.

Ωστόσο, είναι σημαντικό οι ΜΚΟ να ανταλλάσσουν τεχνογνωσία και εμπειρία μεταξύ τους και ένας τρόπος θα ήταν μέσω της ενθάρρυνσης, από την ΥΔΑΣ, της δημιουργίας κοινοπραξιών και δικτύων ανάμεσα στις ΜΚΟ. Η παγκόσμια κοινωνία των πολιτών επιβάλλει την ενδυνάμωση της συνεργασίας για την αντιμετώπιση από κοινού και πιο αποτελεσματικά των σημαντικών διεθνών προβλημάτων. Γίνεται φανερό ότι μέσα από την δυναμική της δικτύωσης των ΜΚΟ επιτυγχάνεται η διάχυση της γνώσης και των βέλτιστων πρακτικών (best practices), ώστε να εξασφαλίζεται η ποιότητα των προγραμμάτων στην εφαρμογή τους. Η χρηματοδότηση δικτύων προβλέπεται ήδη από το νόμο, αλλά εναπόκειται τόσο στην υπηρεσία, όσο και στις ΜΚΟ να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση σ' αυτής της μορφής την συνεργασία.

Η σημαντικότητα αυτής της συνεργασίας γίνεται πιο έντονη και εάν αναλογιστούμε τον κίνδυνο που ελλοχεύει να επωφελούνται από θεσμικές χρηματοδοτήσεις μόνο οι μεγάλες οργανώσεις που διαθέτουν την εμπειρία και την πρόσβαση στην πληροφορία. Η ανισότητα αυτή μπορεί να αποσοβηθεί από την συστηματική ενίσχυση των δικτύων συνεργασίας, με σκοπό τη συνολική και αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων.

§ Στο επίπεδο της ελληνικής αναπτυξιακής βοήθειας, θα μπορούσε να διευκρινιστεί η ανάγκη για τη διαμόρφωση ενός συγκεκριμένου και ενιαίου πλαισίου δράσης της αναπτυξιακής συνεργασίας για κάθε αποδέκτρια χώρα, ώστε να μην διαπιστώνονται αλληλοεπικαλύψεις ή ασυνέχειες στα

υλοποιούμενα προγράμματα. Το πλαίσιο δράσης θα πρέπει να έχει μακροχρόνιο ορίζοντα και να προτείνει βιώσιμες λύσεις στα προβλήματα που καλείται να επιλύσει. Μάλιστα, προκρίνεται και από τον ΟΟΣΑ η κατάρτιση ενός τέτοιου στρατηγικού σχεδιασμού, ενώ η ΥΔΑΣ έχει προχωρήσει ήδη στην προετοιμασία ενός αντίστοιχου σχεδίου δράσης της υπηρεσίας για την επόμενη πενταετία.

§ Γίνεται εμφανής, επομένως, η αναγκαιότητα ενός φορέα, όπως η ΥΔΑΣ, ο οποίος δεν λειτουργεί με πατερνλιστική πρόθεση έναντι των ΜΚΟ, αλλά ενεργεί ως ο φορέας εκείνος που έχει την επίγνωση των προβλημάτων στις διεθνείς τους διαστάσεις και συγκεκριμενοποιεί σε μακροχρόνιο ορίζοντα τις αναγκαίες και αποτελεσματικές λύσεις. Αυτό το επιτυγχάνει, συγκεντρώνοντας τη δυναμική των ΜΚΟ και το συγκεκριμένο ρεύμα εθελοντισμού που εκπέμπουν, σε προσδιορισμένους και εφικτούς στόχους και όχι κατευθύνοντάς την βάσει πολιτικών κριτηρίων.

Είναι ανάγκη να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των υλοποιούμενων προγραμμάτων, όπως αυτή επιτυγχάνεται μέσα από τον διυπουργικό συντονισμό και την συμπληρωματικότητα των δράσεων. Στο πλαίσιο αυτό, τα δύο κύρια συντονιστικά υπουργεία, το ΥΠΕΞ και το ΥΠΕΘΟ καλούνται να βελτιώσουν την συνεργασία τους στον τομέα αυτό. Ένα σημαντικό θέμα το οποίο έχει προκύψει από τον τελευταίο ανασχηματισμό είναι η μεταφορά της Γενικής Γραμματείας Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων και η δημιουργία θέσης αντίστοιχου Υφυπουργού από το ΥΠΕΘΟ στο ΥΠΕΞ.

Πρόκειται για ένα μείζον θέμα, το οποίο αν και έχει διευθετηθεί ως προς τον καθορισμό αρμοδιοτήτων, εκκρεμεί το πώς θα οργανωθεί διοικητικά το νέο σχήμα. Άλλωστε, όπως επισημαίνει και η Επιτροπή του ΟΟΣΑ στην τελευταία της έκθεση για την Ελλάδα, η αλλαγή αυτή με την συνακόλουθη μετακίνηση των εμπορικών ακολούθων στο ΥΠΕΞ, αποτελεί μία καλή ευκαιρία για τον διαχωρισμό των ρόλων και την δημιουργία προσωπικού ειδικευμένου στα θέματα της αναπτυξιακής βοήθειας, το οποίο θα έχει επιτόπια παρουσία και παραμονή στις χώρες παρέμβασης. Η συνηθισμένη έως τώρα πρακτική ήταν οι εμπορικοί ακόλουθοι της χώρας να

ενεργούν εν μέρει ως εκπρόσωποι της επίσημης διμερούς αναπτυξιακής συνεργασίας. Αυτό το σύστημα είχε σαν αποτέλεσμα, αφενός να δημιουργούνται σημαντικοί τοπικοί σύνδεσμοί, αφετέρου να διατυπώνονται ερωτηματικά αναφορικά με τους πιθανόν αντικρουόμενους και ανταγωνιζόμενους στόχους των οικονομικών και εμπορικών διεθνών σχέσεων και της αναπτυξιακής συνεργασίας. Συνεπώς, ένα σημαντικό βήμα θα ήταν η παρουσία ανθρώπινου δυναμικού που θα ασχολείται αποκλειστικά με την αναπτυξιακή βοήθεια της χώρας (π.χ. με την δημιουργία αντίστοιχων γραφείων στις πρεσβείες του βασικών αποδεκτριών χωρών), έχοντας σαφή επιτόπια εικόνα και προβαίνοντας σε ουσιαστική αξιολόγηση των προγραμμάτων που χρηματοδοτεί η χώρα.

§ Παράλληλα, η μετακίνηση των Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων στο ΥΠΕΞ έχει δημιουργήσει ένα εσωτερικό ζήτημα οργανωτικής δομής, ως προς την συγχώνευση του νέου προσωπικού, το οποίο ασφαλώς χαρακτηρίζεται από διαφορετική διοικητική κουλτούρα, εμπειρία και προσδοκίες. Το πρόβλημα είναι πως χρειάζεται να ρυθμιστεί άμεσα με νόμο ή προεδρικό διάταγμα η διοικητική διάσταση, ώστε τα θέματα διεθνούς εμπορίου και αναπτυξιακής συνεργασίας, τα οποία τώρα βρίσκονται υπό την εποπτεία του ίδιου Υφυπουργού, να αποτελέσουν μία ευέλικτη οργανική ενότητα και ένα αποτελεσματικό επιχειρησιακό σύνολο. Βέβαια, αν ένα τέτοιο μοντέλο δεν αποδειχθεί βιώσιμο, τότε η Ελλάδα θα μπορούσε ακόμη να προχωρήσει στην υιοθέτηση ενός αντίστοιχου ευρωπαϊκού προτύπου⁹⁵, όπου τα θέματα διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας, πάντοτε αρμοδιότητας του ΥΠΕΞ, τα διαχειρίζονται είτε Υφυπουργοί διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας, είτε αντίστοιχοι Υπουργοί.

§ Από την άλλη πλευρά, καθώς στην εργασία αυτή ασχοληθήκαμε μόνο με την επίσημη διμερή αναπτυξιακή αναπτυξιακή συνεργασία, αξίζει να επισημάνουμε πως κονδύλια πολυμερούς βοήθειας διαχειρίζονται πολλοί φορείς και, επομένως, θετικό βήμα θα ήταν να υπάρχει και ένας συντονισμός της πολυμερούς και διμερούς βοήθειας. Με τον τρόπο αυτό, θα μπορούσε να

⁹⁵Βλ. Γ. Φιλίππαιος, *Οι μηχανισμοί διαχείρισης και οι πολιτικές χορήγησης αναπτυξιακής βοήθειας των κρατών μελών της ΕΕ* στο βιβλίο Χουλιάρης Α. (1998): *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, Αθήνα.

ενδυναμωθεί η συμπληρωματικότητά των δύο μορφών αναπτυξιακής συνεργασίας, μέσω κοινών- όσο είναι εφικτό- προσανατολισμών, ενώ η συνολική βοήθεια που χορηγεί η Ελλάδα θα μπορούσε, έτσι, να αποκτήσει μία ολοκληρωμένη μορφή.

§ Σε ό,τι αφορά στην υλοποίηση της αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω ΜΚΟ, οι προτάσεις που θα μπορούσαν να γίνουν για την περαιτέρω ενδυνάμωση των σχέσεων ΜΚΟ και κρατικών φορέων θα ήταν η συνέχιση της ανάληψης κοινών δράσεων και πρωτοβουλιών με την εξασφάλιση:

§ Της μέγιστης και αποτελεσματικής ροής πληροφοριών από και προς τις ΜΚΟ

§ Της απαρέγκλιτης τήρησης της αρχής τα υλοποιούμενα προγράμματα στις αναπτυσσόμενες χώρες να βασίζονται στην συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας πολιτών- βασισμένη στην εταιρική- και στην ενδυνάμωση των αδύναμων ομάδων

§ Του επιτόπιου ελέγχου και της εκ των υστέρων αξιολόγησης των προγραμμάτων από την ΥΔΑΣ

§ Της μέγιστης δυνατής διαφάνειας σε ό,τι αφορά στον οικονομικό έλεγχο των ΜΚΟ που διαχειρίζονται κρατικά κονδύλια, καθώς και στην δημοσιοποίηση των στόχων και επιτευγμάτων της ελληνικής αναπτυξιακής συνεργασίας μέσω ΜΚΟ

§ Παράλληλα, μία προοπτική για την γενικότερη θεσμική ενδυνάμωση των ΜΚΟ στην Ελλάδα, θα ήταν η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για τη λειτουργία όλων των μη κυβερνητικών οργανώσεων, δεδομένου ότι ο Ν.2731/99 ρύθμισε μόνο την κατηγορία των αναπτυξιακών. Σε κάθε περίπτωση, είναι πολύ σημαντικό για την χώρα μας που έκανε το πρώτο ουσιαστικό βήμα για την αναγνώριση του ρόλου του τομέα της κοινωνίας των πολιτών στην αναπτυξιακή συνεργασία, προωθώντας την συνεργασία, τόσο με τους κρατικούς φορείς, όσο και με τους αντίστοιχους αξιόπιστους φορείς των αναπτυσσόμενων χωρών.

§ Ολοκληρώνοντας, θα πρέπει να τονιστεί ότι, παρά το γεγονός πως η Ελλάδα έχει σημειώσει αξιόλογη πρόοδο και έχει παρουσιάσει σημαντικές δράσεις σε έναν τομέα όπου δεν έχει μεγάλη παράδοση, εντούτοις ο χώρος των ΜΚΟ είναι ένας χώρος εξαιρετικά ετερογενής ως προς την επαγγελματική δομή, τεχνογνωσία και εμπειρία. Για το λόγο αυτό, είναι αναγκαίο -στο βαθμό που η κρατική πλευρά είναι σε θέση- να διακρίνει τις επιμέρους ανάγκες και ιδιαιτερότητες της εκάστοτε οργάνωσης που συγχρηματοδοτεί, ώστε να επιτυγχάνονται τόσο οι στόχοι της αναπτυξιακής συνεργασίας, όσο και η ποιοτική αναβάθμιση της λειτουργίας των ΜΚΟ.

§ Τέλος, το γεγονός ότι έχει θεσμοθετηθεί ένα πλαίσιο διαλόγου με την πολιτεία, όπου προβλέπεται η συμμετοχή των ΜΚΟ στην Εθνική Συμβουλευτική Επιτροπή είναι και αυτό ένα βήμα, για να ακουστούν οι θέσεις των οργανώσεων αυτών, έστω και σε συμβουλευτικό επίπεδο. Γίνεται, λοιπόν, κατανοητό πως οι ΜΚΟ αναγνωρίζονται ως συνομιλητές των κρατικών φορέων για θέματα αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας, συμβάλλοντας στην ευαισθητοποίηση και συμμετοχή των πολιτών.

6. ΠΗΓΕΣ

6.1 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Γκίκιζα Αικ. (2001): *Η διμερής αναπτυξιακή βοήθεια της Ελλάδας*, διπλωματική εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Μάρτιος 2001.
2. Δαουτάκου Δ. (2000): *Η αναπτυξιακή βοήθεια που παρέχει η Ελλάδα στα Βαλκάνια και τις χώρες του Εύξεινου Πόντου*, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τόμος 6 (2), 2000.
3. Σκλιάς Π. (1999): *Διεθνής πολιτική οικονομία: τα Βαλκάνια, η Κεντρ. και Αν. Ευρώπη, οι χώρες της πρώην ΕΣΔΔ και η σχέση τους με την ΕΕ*, Παπαζήσης, Αθήνα
4. Σπανού Κ. (2000): *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία*, Παπαζήσης, Αθήνα
5. Τσαρδανίδης Χ. (2000): *Η οικονομική διπλωματία της Ελλάδας στα Βαλκάνια*, στο *Τα Βαλκάνια χτες-σήμερα (διήμερο 21-22/2/2000)*, Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και γενικής Παιδείας.
6. Χουλιάρας Α. (1998): *Η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια προς τον 21ο αιώνα*, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εξάντας, Αθήνα.
7. Χουλιάρας Α. (1996): *Η αναπτυξιακή βοήθεια στα τέλη της δεκαετίας του '90*, περιοδικό *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, τεύχος 2, φθινόπωρο 1996, στο www.idec.gr/ier/houliara2.htm
8. Cohen Jean and Arato Andrew (1997): *Civil Society and Political Theory* Massachusetts Institute of Technology: Massachusetts
9. Keane John (1988): "Despotism and Democracy, the origins and development of the distinction between civil society and the state 1750-1850" in Keane (ed.) *Civil Society and the State, new European Perspectives*, Verso: London
10. Lewis D. (1998): *Development NGOs and the challenge of partnership: changing relations between North and South*, *Social Policy and Administration*, vol.32, no 5, December 1998, pp.501-512
11. Teriakidis K., Frangonikolopoulos C. (1995): *The origins, organisation and policies of Non-governmental development organisations: assessment, emerging trends and prospects in the developing countries*, Occasional Papers, no 7, Athens, Institute of International Economic Relations.
12. Schwartz R., Sharkansky I. (2000): *Collaboration with the third sector-issues of accountability: mapping Israeli versions of this problematic*, *Public Policy and Administration*, vol.15, no 3, autumn 2000, pp.92-106.

6.2 ΤΥΠΟΣ/ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ

1. Cassen B.: *Η παγίδα της διακυβέρνησης*, Le monde diplomatique και Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 12.8.2001
2. Latouche S., *Να τελειώνουμε μια για πάντα με την ανάπτυξη*, Le monde diplomatique και Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 10.6.2001
3. Αφιέρωμα «*Η κοινωνία των πολιτών είναι εδώ*», Ελευθεροτυπία, 2.12.2000
4. Μουζέλης Ν.: *Υπάρχει τρίτος δρόμος στην πολιτική*; Οικονομικός Ταχυδρόμος (2334), 28.1.1999
5. *Στους ισχυρούς του κόσμου η Ελλάδα*, Επενδυτής, 23.3.2002

6.3 ΕΠΙΣΗΜΕΣ ΠΗΓΕΣ

- § Γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί του Β΄ Κεφαλαίου με τίτλο “Εθνική πολιτική αναπτυξιακής συνεργασίας-Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις” του Σχεδίου Νόμου με θέμα: “Ρύθμιση Θεμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Βοήθειας και Συνεργασίας προς τρίτες χώρες, καθώς και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλες συναφείς διατάξεις”, Αθήνα, 15 Ιανουαρίου 1999, <http://www.oke.gr/index-gr.htm>
- § ECHO, *ECHO FPA (Framework Partnership Agreement) Partners List*, http://www.europa.eu.int/comm/echo/img_echo/pdf/partners_list.pdf
- § OECD Policy Briefs, *Untying aid to the least developed countries*, July 2001
- § *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the least developed countries*, May 2001, www.oecd.org/dac/htm/untie.htm
- § OECD (2002): *Greece, Development Co-operation Review, main findings and recommendations*, <http://www.oecd.org/EN/document/0,EN-document-notheme-2-no-3-27534-0,00.html>

6.4 ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΑ ΕΝΤΥΠΙΑ

- § *Αναπτυξιακή βοήθεια της Ελλάδας 1997-2001*, ενημερωτική έκδοση του ΥΠΕΘΟ, ΓΓΔιεθνών Σχέσεων, Γεν. Δ/ση Σχεδιασμού και Διαχείρισης Πολιτικής, Δ/ση Αναπτυξιακής Συνεργασίας, Ειδικών Χρηματοδοτήσεων και Προγραμμάτων, Σεπτέμβριος 2001

- § ΥΔΑΣ, ΥΠΕΞ (Φεβρουάριος 2001): *Ειδικός Οδηγός ΜΚΟ και άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών*, Αθήνα
- § Ενημερωτικό έντυπο της ΥΔΑΣ για τα μέλη του Κοινοβουλίου, Αθήνα, Φεβρουάριος 2002
- § Έγγραφο εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: *Η Επιτροπή και οι ΜΚΟ: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης*, υποβλήθηκε από τον Πρόεδρο Prodi και τον Αντιπρόεδρο Kinnock

6.5 ΝΟΜΟΙ, ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ

- § Ν. 2731/1999 (ΦΕΚ 138 Α'), *Ρύθμιση θεμάτων διμερούς κρατικής αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας και για τη ρύθμιση θεμάτων Μη Κυβερνητικών Οργανισμών*.
- § ΠΔ 224/2000 (ΦΕΚ 193 Α'), *Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ) του Υπουργείου Εξωτερικών*.
- § Κανονισμός 1257/96 του Συμβουλίου της ΕΕ για την ανθρωπιστική βοήθεια
- § ΠΔ 178/2000 (ΦΕΚ 165 Α'), *Οργανισμός του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας*
- § Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου *Ελληνικό σχέδιο οικονομικής ανασυγκρότησης των Βαλκανίων*, Αθήνα, 15/2/2002
- § Ομιλία του Υπουργού Εξωτερικών κ. Γ. Α. Παπανδρέου κατά την συζήτηση στη Βουλή για τον Προϋπολογισμό του οικονομικού έτους 2000, 21/12 1999, www.papandreou.gr

6.6 ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

1. Από την σειρά Civil Society Working Paper Series, ed.J.Kendall, London: Center for Civil Society, London School of Economics –στη διεύθυνση www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm- προέρχονται τα παρακάτω:

- § Anheier H.K. (2000): *Managing non-profit organisations: towards a new approach*
- § Anheier H.K., Kendall J. (2000): *Trust and voluntary organisations: three theoretical approaches*
- § Anheier H.K., Salamon L. (2001): *Volunteering in cross-national perspective: initial comparisons*

- § Kendall J. (2001): *The third sector and the development of European public policy: frameworks for analysis?*
- § Lewis D. (2001): *Civil society in non-Western contexts: reflections on the usefulness of a concept*
- § Morris S. (2000): *Defining the non-profit sector: some lessons from history*
- § Siddiqi S.: *Who will bear the tearch tomorrow? Charismatic leadership and second line leaders in development NGOs*

2. Από την σειρά International Working Paper Series, London: Centre for Voluntary Organisation, London School of Economics –στη διεύθυνση www.lse.ac.uk/Depts/ccs/civilsociety-work-papers.htm- προέρχονται τα παρακάτω:

- § Lewis D.: *Bridging the gap: the parallel universes of the non-profit and non-governmental organisation research traditions and the changing context of voluntary action*
- § Lister S.: *Power in partnership? An analysis of an NGO's relationships with its partners*
- § Berry J.: *Exploring the concept of community: implication of NGO management*

2α. <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/yearbook.htm>

Anheier H., Glasius M., Kaldor M. (2001: *Introducing Global Civil Society*, Global Civil Society Yearbook, London School of Economics

3. Από την σειρά Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non Profit Sector Project, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies -στην διεύθυνση www.jhu.edu/~ccss/pubs - προέρχονται τα παρακάτω:

- § Salamon L., Hems L., Chinnock K (2000): *The non-profit sector: for what and for whom*
- § Salamon L., Sokolowski W., Anheier H.: *Social Origins of Civil Society: an overview*
- § Salamon L., Toepler S.: *The influence of the legal environment on the development of the non-profit sector*

4. www.europa.eu.int/development/publicat

- § Rufini G., *NGOs and humanitarian aid*
- § Mackie J., *NGOs and their role in promoting civil society participation in development*
- § Wheat S., *What are NGOs doing here?*

5. www.euforic.org

- § Desesquelles G., *The non-governmental actors*
- § Bossuyt J. & Develtere P. (1995): *Between autonomy and identity: the financing dilemma of NGO's*, The Courier ACP-EU, No 152, July-August 1995, pp.76-78
- § Overseas Development Institute (ODI Briefing Paper No 8, August 1998), *NGOs and official donors*
- § *NGOs and EU development aid*, article from APRODEV Bulletin, April 1996, pp.15-16
- § Lindblom A.K (2000): *States, NGOs and the multitude-the problem of representation in international fora*, paper submitted to the parliamentary Commission of Inquiry into Swedish Policy for Global Governance

-*Civil Society: the development solution?*, Working paper presented at a civil society seminar, held at the Institute of Development Studies, Sussex, England, June 1996, www.nsi-ins.ca/ensi/civi_society/papers/paper.html

-Milner A., *Civil society: change and continuity*, A draft discussion paper prepared for the Commonwealth Foundation, London 2001, www.commonwealthfoundation.com/information

-*Civil society and development co-operation: an issues paper*, www.ccic.ca/whatsnew.htm

-Tandon R., *Civil society, the state and roles of NGOs*, IDR Reports, Vol.8, no 3, 1991, www.jsi.com/idr/IDRreports.htm

- Paul A.J., *NGOs and global policy-making*, June 2000, Global Policy Forum, www.globalpolicy.org/ngos/analysis/anal00.htm