



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 18.1.2000
COM(2000)11 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**“Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΟΙ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ: ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ
ΙΣΧΥΡΟΤΕΡΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ”**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, η εταιρική σχέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΜΚΟ επεκτάθηκε σε όλους τους τομείς. Αυτή η εντατικοποίηση κάλυψε μεγάλο φάσμα θεμάτων, από τον πολιτικό διάλογο και την πολιτική πρακτική μέχρι τη διαχείριση σχεδίων και προγραμμάτων, τόσο μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στις χώρες εταίρους. Αυτή η διαδικασία προκύπτει από σειρά συνυφασμένων παραγόντων που έχουν σχέση με τις αλλαγές και τις εξελίξεις στο εσωτερικό των ίδιων των οργάνων της ΕΕ και με τις εξελίξεις στο σύνολο των ΜΚΟ. Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέκτησε συμπληρωματικές αρμοδιότητες σε πολλούς νέους τομείς πολιτικής, αυτό συνδυάστηκε με έναν ολοένα αυξανόμενο αριθμό ΜΚΟ που δρουν στο εσωτερικό της Ευρώπης και εκτός αυτής και με διεύρυνση του πεδίου εργασίας τους. Αυτή η τάση αντανάκλαται στον αυξανόμενο αριθμό ΜΚΟ που δημιουργούν ή προσχωρούν σε ευρωπαϊκές ενώσεις και δίκτυα που έχουν συχνά την έδρα τους στις Βρυξέλλες. Με την προοπτική διεύρυνσης της ΕΕ στο εγγύς μέλλον και το αυξημένο ενδιαφέρον που επιδεικνύει η κοινή γνώμη για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, δεν υπάρχει λόγος να αναμένεται ότι αυτή η διαδικασία θα επιβραδυνθεί, αλλά μάλλον το αντίθετο.

Παρά το γεγονός ότι η τρέχουσα πρακτική της Επιτροπής αποδεικνύει σαφώς την επιθυμία της να διατηρήσει και να ενισχύσει την εταιρική της σχέση με τους ΜΚΟ, οι χρησιμοποιούμενες διαρθρώσεις και διαδικασίες δεν συμβαδίζουν με αυτήν. Προς το παρόν υπολογίζεται ότι πάνω από 1000 εκατ. ευρώ ανά έτος χορηγείται σε σχέδια ΜΚΟ απευθείας από την Επιτροπή, το μεγαλύτερο μέρος στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων για την ανάπτυξη και τη συνεργασία, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των προγραμμάτων εκδημοκρατισμού και, ιδιαίτερα, της ανθρωπιστικής βοήθειας (κατά μέσο όρο 400 εκατ. ευρώ). Άλλες σημαντικές επιχορηγήσεις γίνονται στον κοινωνικό τομέα (περίπου 70 εκατ. ευρώ), στον τομέα της εκπαίδευσης (περίπου 50 εκατ. ευρώ) και στον τομέα του περιβάλλοντος στο εσωτερικό της ΕΕ. Πολλές εκατοντάδες ΜΚΟ στην Ευρώπη και παγκοσμίως λαμβάνουν χρηματοδότηση από την ΕΕ. Η Επιτροπή συνέβαλε ως εκ τούτου ουσιαστικά στην προσαρμογή της παρεχόμενης στους ΜΚΟ υποστήριξης του ευρωπαϊκού κοινού, τονίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη διαρκή σημασία υψηλών επιπέδων δημόσιας υποστήριξης για το ρόλο των ΜΚΟ.

Εντούτοις, η πολυπλοκότητα των πολιτικών της ΕΚ καθώς και ο αυξανόμενος αριθμός κανονισμών και πηγών χρηματοδότησης (κονδύλια του προϋπολογισμού) σε συνδυασμό με τα πρόσφατα προβλήματα δημοσιονομικής ασφάλειας δημιούργησαν μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας στους ΜΚΟ όσον αφορά τη συνεργασία με την Επιτροπή. Τόσο η Επιτροπή όσο οι ΜΚΟ επιθυμούν να θέσουν τις σχέσεις σε νέα βάση. Το πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας είναι η αναγνώριση από την πλευρά των ΜΚΟ ότι πολλοί τομείς πολιτικής αποφασίζονται τώρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και η αύξηση των πόρων που διατίθενται στους ΜΚΟ από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μία νέα Επιτροπή αποφασισμένη να προβεί σε αλλαγές και μεταρρυθμίσεις σημαίνει ότι ήλθε ο καιρός για την ανάληψη νέας πρωτοβουλίας.

Η Επιτροπή ξεκίνησε πρόσφατα εκτεταμένη διαδικασία διοικητικής μεταρρύθμισης η οποία περιλαμβάνει ανάμεσα στους σκοπούς της την προώθηση της έννοιας της υπηρεσίας και τη βελτίωση της διαχειριστικής αντίληψης του οργάνου. Θα γίνει μεγαλύτερη προσπάθεια για αύξηση της διαφάνειας και της υπευθυνότητας απέναντι στους κύριους ενδιαφερόμενους καθώς και για βελτίωση της αποτελεσματικότητας επιταχύνοντας για παράδειγμα τις πληρωμές σε όλους τους δικαιούχους. Αυτοί οι στόχοι αντικατοπτρίζονται στο παρόν

έγγραφο εργασίας το οποίο αποτελεί ένα βήμα προς τον καθορισμό και τη βελτίωση μιας σχέσης η οποία αναμφίβολα θα εξελιχθεί.

1.1. ΣΚΟΠΟΣ ΤΟΥ ΕΓΓΡΑΦΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο σκοπός του παρόντος εγγράφου είναι διττός. Πρώτον, αποσκοπεί να δώσει συνολική άποψη των υφιστάμενων σχέσεων μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ συμπεριλαμβανομένων ορισμένων προβλημάτων που υπάρχουν. Δεύτερον, αποσκοπεί να προτείνει πιθανούς τρόπους ανάπτυξης αυτών των σχέσεων εξετάζοντας τα μέτρα που χρειάζονται για να βελτιωθεί και να ενισχυθεί η υπάρχουσα σχέση μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ.

Ειδικότερα, το έγγραφο εργασίας ασχολείται με το θέμα της υποστήριξης που παρέχεται από την Επιτροπή σε δραστηριότητες των ΜΚΟ και αναζητεί βελτιωμένες μεθόδους διαλόγου και διαβούλευσης. Απευθύνει επίσης το ερώτημα πως μπορεί να διοργανωθεί καλύτερα η κοινοτική χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων των ΜΚΟ και προτείνει τρόπους για να υπάρξει πιο συνεκτικό πλαίσιο εργασίας σε όλη την Επιτροπή για τη διεξαγωγή αυτής της συνεργασίας, η οποία μέχρι τώρα διοργανώνονταν για κάθε τομέα χωριστά.

Ο διάλογος και η συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ λειτουργεί σε ορισμένους τομείς ικανοποιητικά. Αυτοί θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως πρότυπο για άλλους τομείς. Στόχος της αναθεώρησης της σχέσης μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ δεν είναι σε καμία περίπτωση η επιβολή περιορισμών σε τομείς όπου η σχέση είναι ικανοποιητική αλλά μάλλον η επέκταση των "καλών πρακτικών" σε όλους τους τομείς.

Ορισμένα κράτη μέλη εξετάζουν και αυτά από την πλευρά τους το θέμα της συνεργασίας με τους ΜΚΟ ή το έχουν πράξει πρόσφατα και οι προτάσεις τους αποτελούν χρήσιμο υλικό για το παρόν έγγραφο εργασίας.

Το έγγραφο εργασίας προτίθεται επίσης να δώσει νέα ώθηση σε μία συνεχιζόμενη διαδικασία εσωτερικής και εξωτερικής αξιολόγησης του τρόπου με τον οποίον η Επιτροπή εργάζεται με τους ΜΚΟ. Ενώ καθορίζει κατ' αρχάς τις μακροπρόθεσμες αρχές και δεσμεύσεις της Επιτροπής έναντι των ΜΚΟ δεν προβαίνει στο παρόν στάδιο σε πολύ συγκεκριμένες προτάσεις, οι οποίες είναι σαφές ότι πρέπει να αποτελέσουν συνεκτικό μέρος της διαδικασίας συνολικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

1.2. ΚΟΙΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ (ΜΚΟ)

Ο τομέας των ΜΚΟ έχει συχνά περιγραφεί ως άκρως ποικιλόμορφος, ετερογενής και απαρτιζόμενος από οργανισμούς με υπερβολικά διαφορετικούς στόχους, διάρθρωση και κίνητρα. Δεν είναι επομένως εύκολο να βρεθεί κοινός καθορισμός του όρου "Μη Κυβερνητικός Οργανισμός". Δεν μπορεί να βασισθεί σε νομικό ορισμό δεδομένων των μεγάλων αποκλίσεων που παρατηρούνται στους νόμους που διέπουν τις δραστηριότητες των ΜΚΟ, σύμφωνα με τους οποίους ένας ΜΚΟ μπορεί να έχει, για παράδειγμα, το νομικό καθεστώς φιланθρωπικής οργάνωσης, μη κερδοσκοπικής ένωσης ή ιδρύματος. Ο όρος

"ΜΚΟ" μπορεί εντούτοις να χρησιμοποιηθεί ως συντομογραφία για να αναφερθεί σειρά οργανισμών που κανονικά παρουσιάζουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά¹:

- οι ΜΚΟ αποτελούν μη κερδοσκοπικές ενώσεις. Παρά το γεγονός ότι μπορούν να προσλαμβάνουν υπαλλήλους και να ασχολούνται με δραστηριότητες που παράγουν έσοδα δεν διανέμουν κέρδη στα μέλη ή στη διοίκησή τους.
- οι ΜΚΟ είναι προαιρετικοί οργανισμοί. Αυτό σημαίνει ότι συστήνονται σε εθελοντική βάση και ότι υπάρχει συνήθως κάποιο στοιχείο εθελοντικής συμμετοχής στον οργανισμό.
- οι ΜΚΟ διακρίνονται από άτυπες ή ad hoc ομάδες επειδή διαθέτουν κάποια τυπική ή θεσμική οντότητα. Συνήθως, οι ΜΚΟ διαθέτουν καταστατικό ή άλλη ιδρυτική πράξη που ορίζει την αποστολή, τους στόχους και το πεδίο δράσης τους. Είναι υπόλογοι στα μέλη τους και τους χορηγούς τους.
- οι ΜΚΟ είναι ανεξάρτητοι, ιδιαίτερα από κυβερνητικές και άλλες δημόσιες αρχές και από πολιτικά κόμματα ή εμπορικές οργανώσεις.
- οι ΜΚΟ είναι αφιλοκερδείς όσον αφορά τους στόχους τους και τις αξίες που υποστηρίζουν. Στόχος τους είναι η ενεργός συμμετοχή στο δημόσιο βίο για θέματα που αφορούν το γενικό συμφέρον του πληθυσμού, ειδικών ομάδων της κοινωνίας ή της κοινωνίας σαν σύνολο. Δεν επιδιώκουν την εξυπηρέτηση εμπορικών ή επαγγελματικών συμφερόντων των μελών τους.

Παρά το γεγονός ότι αυτά τα κοινά χαρακτηριστικά μπορούν να βοηθήσουν στην περιγραφή της έννοιας του όρου "ΜΚΟ", πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το μέγεθός τους και το πεδίο δραστηριοτήτων τους μπορεί να ποικίλλει σημαντικά. Ορισμένοι ΜΚΟ απαρτίζονται από μάλλον περιορισμένο αριθμό προσώπων· άλλοι μπορεί να έχουν χιλιάδες μέλη και εκατοντάδες άτομα ως επαγγελματικό προσωπικό. Από λειτουργική άποψη οι ΜΚΟ μπορούν να εστιάζονται σε επιχειρησιακές ή μεσολαβητικές δραστηριότητες. Οι επιχειρησιακοί ΜΚΟ συμβάλουν στην παροχή υπηρεσιών (όπως στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας) ενώ πρωταρχικός στόχος των μεσολαβητικών δραστηριοτήτων των ΜΚΟ είναι να επηρεάζουν τις πολιτικές των δημοσίων αρχών και γενικά την κοινή γνώμη.

Κατά ευρύτερη έννοια, τα συνδικάτα και οι επιχειρηματικές ή επαγγελματικές οργανώσεις μπορούν επίσης να θεωρηθούν ως μη κυβερνητικοί οργανισμοί. Το παρόν έγγραφο εντούτοις ασχολείται κατά κύριο λόγο με οργανισμούς που δρουν στον ούτως αποκαλούμενο "τρίτο τομέα", δηλαδή στο μη κυβερνητικό και μη οικονομικό τομέα. Εντούτοις είναι αυτονόητο ότι η προσέγγιση που προτείνεται στο παρόν έγγραφο όσον αφορά τις διαδικασίες διαβούλευσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μοντέλο για άλλες κατηγορίες οργανώσεων, στο μέτρο που αυτές οι διαβουλεύσεις δε λαμβάνουν χώρα κάτω από ένα ειδικό πλαίσιο (π.χ. κοινωνικός διάλογος).

¹ Αυτός ο κατάλογος εμπνέεται από τον κατάλογο κοινών χαρακτηριστικών των σωματείων που προτείνεται από την Επιτροπή στην ανακοίνωσή της του Ιουνίου 1997 "Πρόωθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη" (COM/97/0241 τελικό).

1.3. Η ΛΟΓΙΚΗ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Η λογική που υπάρχει πίσω από την υφιστάμενη συνεργασία και την επιθυμία ενίσχυσής της βασίζεται σε πέντε βασικούς συλλογισμούς:

1.3.1 Η ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση νομιμοποιείται πριν από όλα από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους του ευρωπαϊκού λαού. Εντούτοις, οι ΜΚΟ μπορούν να συμβάλουν στην προώθηση πιο συμμετοχικής δημοκρατίας τόσο στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και πέραν αυτής.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεμελιώνεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και στους κανόνες δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη. Το δικαίωμα των πολιτών να δημιουργούν ενώσεις για την επιδίωξη κοινού σκοπού αποτελεί θεμελιώδη ελευθερία σε μια δημοκρατία. Η συμμετοχή σε ενώσεις παρέχει την ευκαιρία στους πολίτες να συμμετέχουν ενεργά με νέους τρόπους πέραν ή συμπληρωματικά της συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα ή συνδικάτα. Ολοένα και περισσότερο οι ΜΚΟ αναγνωρίζονται ως σημαντικά στοιχεία της κοινωνίας των πολιτών και ως παρέχοντες σημαντική υποστήριξη στο δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης. Οι κυβερνήσεις και οι διεθνείς οργανισμοί τους λαμβάνουν περισσότερο υπόψη και τους συμπεριλαμβάνουν στη διαδικασία χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων.

Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της διεύρυνσης. Σύμφωνα με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση προϋποθέτει ότι η υποψήφια χώρα έχει επιτύχει τη σταθερότητα των θεσμών που κατοχυρώνουν τη δημοκρατία, τους κανόνες δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τον σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων. Οι ΜΚΟ μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην ανάπτυξη της δημοκρατίας και της κοινωνίας των πολιτών στις υποψήφιες χώρες.

Η ανάπτυξη και η παγίωση της δημοκρατίας αποτελεί επίσης το γενικό πολιτικό στόχο της Κοινότητας κατά τη συνεργασία της με τις αναπτυσσόμενες χώρες και προχωράει πολύ πέραν της διαδικασίας διεύρυνσης. Η εταιρική σχέση με τοπικούς ΜΚΟ στις αναπτυσσόμενες χώρες έχει ιδιαίτερη σημασία.

1.3.2 ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΨΕΩΝ ΕΙΔΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Ο ρόλος των ΜΚΟ είναι να εκπροσωπούν στα ευρωπαϊκά όργανα τις απόψεις ειδικών ομάδων πολιτών (όπως είναι τα μειονεκτούντα άτομα, οι εθνικές μειοψηφίες) ή σε ειδικά θέματα (όπως είναι το περιβάλλον, η προστασία των ζώων, το παγκόσμιο εμπόριο). Ιδιαίτερα, πολλοί ΜΚΟ μπορούν να φθάσουν μέχρι τον πιο φτωχό και τον λιγότερο ευνοημένο και να δώσουν το δικαίωμα έκφρασης σε εκείνους που δεν ακούγονται επαρκώς από άλλα κανάλια.

Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, οι ΜΚΟ εκτελούν αυτό το ρόλο όχι μόνο σε σχέση με την Επιτροπή αλλά επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και το Συμβούλιο. Η συμμετοχή τους στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικής βοηθάει στο να υπάρχει δημόσια αποδοχή για την ΕΕ. Σε ορισμένες

περιπτώσεις, μπορούν να δρουν ως εξισορροπητικός παράγοντας στις δραστηριότητες και γνώμες άλλων ομάδων συμφερόντων στην κοινωνία.

1.3.3 ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η ειδική εμπειρογνωμοσύνη που διαθέτουν οι ΜΚΟ μπορεί να συμβάλει στις συζητήσεις για την εφαρμογή πολιτικών. Μέσω των δεσμών που διαθέτουν σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, οι ΜΚΟ μπορούν να παρέχουν εμπειρογνωμοσύνη για τη χάραξη πολιτικής της ΕΕ. Ιδιαίτερα, μπορούν να παρέχουν πληροφόρηση για την επιτυχία ειδικών πολιτικών συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στο καθήκον της Επιτροπής να καθορίζει και να εφαρμόζει πολιτικές λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τη συνολική της δημόσια πολιτική ευθύνη

1.3.4 ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΣΧΕΔΙΩΝ

Η ειδική εμπειρογνωμοσύνη των ΜΚΟ μπορεί να συμβάλει στη διαχείριση, έλεγχο και αξιολόγηση σχεδίων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Η συμμετοχή των ΜΚΟ είναι ιδιαίτερα σημαντική για την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού και της διακριτικής μεταχείρισης, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας και βοήθειας για την ανάπτυξη. Η εμπειρογνωμοσύνη και η αφοσίωση του προσωπικού των ΜΚΟ και η προθυμία τους να εργασθούν υπό δύσκολες συνθήκες σημαίνει ότι οι ΜΚΟ είναι εταίροι ζωτικής σημασίας για την Επιτροπή τόσο μέσα στην ΕΕ όσο και πέραν αυτής.

1.3.5 ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ

Ενθαρρύνοντας τους εθνικούς ΜΚΟ να εργάζονται από κοινού και να επιτυγχάνουν κοινούς στόχους, τα ευρωπαϊκά δίκτυα ΜΚΟ συμβάλλουν σημαντικά στη δημιουργία "ευρωπαϊκής κοινής γνώμης" που θεωρείται συνήθως ως προαπαιτούμενο για τη δημιουργία αληθινής ευρωπαϊκής πολιτικής οντότητας. Ταυτόχρονα αυτό συμβάλλει εξίσου στην προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στην πράξη και συχνά στο επίπεδο του απλού λαού.

Επιπλέον, η ικανότητα των ευρωπαϊκών ενώσεων και δικτύων ΜΚΟ να κατευθύνουν και να συγκεντρώνουν τις απόψεις των διαφόρων εθνικών ΜΚΟ είναι πολύ χρήσιμη για την Επιτροπή.

Ως εκ τούτου, η ενίσχυση της σχέσης μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ μπορεί να βοηθήσει και τα δύο μέρη και να τους επιτρέψει να επιτύχουν καλύτερα τους αντίστοιχους στόχους τους. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή θα χρειαστεί να αναγνωρίσει και να υποστηρίξει την ανάπτυξη και την ανεξαρτησία των ΜΚΟ.

1.4. ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ

Οι διάφορες όψεις της υπάρχουσας σχέσης μεταξύ Επιτροπής και ΜΚΟ μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

- Προώθηση της ανάπτυξης του κοινωνικού διαλόγου και της κοινωνίας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών ως στόχος των προγραμμάτων συνεργασίας με τις τρίτες χώρες·

- Διάλογος/συζητήσεις και διαβούλευση με αντιπροσώπους των ΜΚΟ στο πλαίσιο της διαμόρφωσης πολιτικής. Ορισμένοι ΜΚΟ και δίκτυα, ειδικά εκείνα που δρουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχουν ιδρυθεί ή επιλεγεί για να παρέχουν πληροφορίες, εμπειρία και εμπειρογνομosύνη. Ορισμένες Γενικές Διευθύνσεις έχουν δημιουργήσει ειδικά φόρα για να υπάρξει πλαίσιο για διάλογο.
- Οι ΜΚΟ ως σταθμοί πληροφόρησης. Οι ευρωπαϊκοί ΜΚΟ και τα δίκτυά τους και τα εθνικά μέλη τους μπορούν να χρησιμεύσουν ως συμπληρωματικά κανάλια για την Επιτροπή για να εξασφαλίσει ότι η πληροφόρηση για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις κοινοτικές πολιτικές θα φθάσει στο ευρύ κοινό που ενδιαφέρεται και επηρεάζεται από τις πολιτικές της.
- Χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων των ΜΚΟ, μέσα στην Κοινότητα και στο εξωτερικό, οι οποίες είναι συναφείς με και συμβάλλουν στην εφαρμογή των πολιτικών της ΕΚ. Αυτά τα προγράμματα χαρακτηρίζονται από χρηματοδοτούμενες δράσεις στις οποίες συμμετέχουν σε μεγάλο βαθμό οι ΜΚΟ.
- Οι ΜΚΟ ως φορείς εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων και σχεδίων, ιδιαίτερα στον τομέα της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι ΜΚΟ έχουν επιλεγεί ως εταίροι λόγω της ειδικότητάς τους σε συνδυασμό με την εμπειρογνομosύνη και την τεχνική ικανότητά τους.

1.5. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΝ ΕΠΙ ΤΟΥ ΠΑΡΟΝΤΟΣ ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Τα ακόλουθα προβλήματα αναφέρονται ως παραδείγματα σε τομείς στους οποίους η συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ μπορεί να βελτιωθεί.

- Η συνεργασία με τους ΜΚΟ διοργανώνεται σε τομείς πολιτικής (περιβάλλον, κοινωνικές υποθέσεις, ανθρωπιστική βοήθεια και βοήθεια στην ανάπτυξη, εμπόριο κλπ.) που συνεπάγονται σημαντικές διαφορές στη σχέση μεταξύ ΜΚΟ και Επιτροπής από τον έναν τομέα στον άλλον όσον αφορά την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τον τρόπο με τον οποίο διοργανώνεται ο διάλογος και η διαβούλευση και τη διαθεσιμότητα βασικής χρηματοδότησης. Ενώ αναγνωρίζουν την ιδιαιτερότητα διαφόρων τομέων, οι περισσότεροι ΜΚΟ πιστεύουν ότι πρέπει να γίνει μεγαλύτερη προσπάθεια για συνεκτική προσέγγιση στο σύνολο της Επιτροπής.
- Υπάρχει απουσία ικανοποιητικής πληροφόρησης για τους ΜΚΟ ιδιαίτερα όσον αφορά τις διαδικασίες χρηματοδότησης. Καλύτερη καθοδήγηση όσον αφορά τις διαδικασίες αίτησης και πιο κατανοητά έντυπα αίτησης θα ήταν καλόδεκτα.
- Ο τομέας των ΜΚΟ είναι δυναμικός τομέας συνεχώς αναπτυσσόμενος. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής αντιμετωπίζουν συχνά δυσκολία να παρακολουθήσουν αυτή την εξέλιξη. Ειδικότερα δεν διαθέτουν επαρκείς πληροφορίες για τους διάφορους ΜΚΟ με τους οποίους έρχονται σε επαφή.
- Οι εσωτερικές διαδικασίες της Επιτροπής είναι συχνά πολύπλοκες. Παρά το γεγονός ότι οι ΜΚΟ επικρότησαν συνολικά το Εγχειρίδιο της Επιτροπής για τη διαχείριση των επιδοτήσεων υπό την έννοια ότι προβλέπει σαφείς κανόνες, εκφράζουν το φόβο ότι η έμφαση που θα δοθεί στη δημοσιονομική αυστηρότητα θα δημιουργήσει μεγάλα εμπόδια για την υποβολή αιτήσεων των ΜΚΟ για χρηματοδότηση.

- Ως τμήμα της συνολικής πολιτικής της για τη διαφάνεια, η Επιτροπή πρέπει να παρέχει καλύτερες πληροφορίες για τους ΜΚΟ και να βελτιώσει την επικοινωνία μαζί τους έτσι ώστε να οικοδομήσει πραγματική εταιρική σχέση.

Ορισμένες από τις συνέπειες της παρούσας κατάστασης είναι σημαντικές καθυστερήσεις κατά την εξέταση αιτήσεων, κακά προσαρμοσμένες διαδικασίες ιδιαίτερα όσον αφορά την εξέταση μικρών σχεδίων και γενικότερα κλονισμός της εμπιστοσύνης.

1.6. ΤΡΟΠΟΙ ΓΙΑ ΝΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΗΣΕΙ Η ΣΧΕΣΗ

Ενώ από την πλευρά της η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι πρέπει να βελτιώσει και να ενισχύσει τη σχέση της με τους ΜΚΟ, οι ΜΚΟ πρέπει επίσης να αναγνωρίσουν τις δικές τους ευθύνες έτσι ώστε να λειτουργήσει αυτή η σχέση. Κάθε πλευρά πρέπει να γνωρίζει και να λαμβάνει υπόψη τις προτεραιότητες και τις πραγματικότητες της άλλης. Αυτό βέβαια δεν αποκλείει τις συζητήσεις ή ακόμα και τις διαφορές γνώμης.

Όσον αφορά την πολιτική διαλόγου, η Επιτροπή πρέπει να εκπληρώσει τις διοργανικές της ευθύνες στο συγκεκριμένο τομέα, και να προσφέρει, εντός αυτών των ορίων, διάλογο και διαβούλευση με τους ΜΚΟ ως αντιπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών. Το σύνολο των ΜΚΟ πρέπει να αναγνωρίσει και να λάβει υπόψη αυτή την τυπική θεσμική οργάνωση. Άλλες υποχρεώσεις μπορούν να έχουν σχέση με την αντιπροσωπευτικότητα (βλ. σημείο 2.2. κάτωθι), την ανακοίνωση πληροφοριών σε οργανώσεις μέλη και την τήρηση του απορρήτου των κοινοτικών πληροφοριών όπου απαιτείται.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση, οι ΜΚΟ πρέπει να δεχθούν, για παράδειγμα, ότι υπάρχει πάντα εύλογη ανάγκη για την Επιτροπή να επιβάλει ορισμένες προϋποθέσεις και ελέγχους για την διαφύλαξη των κοινοτικών πόρων. Οι ΜΚΟ οφείλουν να αποδείξουν ότι διαθέτουν εμπειρογνωμοσύνη, συστήματα διαχείρισης και εσωτερικά συστήματα ελέγχου της ποιότητας τα οποία προσφέρονται για την εργασία που αναλαμβάνουν εξ ονόματος της Επιτροπής.

2. ΔΙΑΛΟΓΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Ο διάλογος και η διαβούλευση μεταξύ των ΜΚΟ και της Επιτροπής πρέπει να εξετασθούν στον πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων των ευρωπαϊκών οργάνων. Πολλά ευρωπαϊκά όργανα και ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή Περιφερειών έχουν ισχυρή παράδοση στενών επαφών με ΜΚΟ. Η Επιτροπή παρακολούθησε με μεγάλο ενδιαφέρον τις πρόσφατες εξελίξεις στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή που απέβλεπαν στην ενίσχυση των δεσμών της με την κοινωνία των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ, προκειμένου να εξασφαλίσει ένα βελτιωμένο φόρουμ διαλόγου με τους ευρωπαίους πολίτες. Η Επιτροπή συμμετείχε επίσης ενεργά στην Πρώτη Σύμβαση των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που διοργανώθηκε από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή τον Οκτώβριο του 1999.

Με βάση αυτό το ιστορικό, ο διάλογος μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΜΚΟ αποτελεί σημαντικό συμπλήρωμα της θεσμικής διαδικασίας σε πολιτικό επίπεδο. Η ιδιαίτερη αξία αυτών των διαβουλεύσεων απορρέει κυρίως από το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Η έγκαιρη διαβούλευση με όλους τους φορείς συμφερόντων στο αρχικό στάδιο της διαμόρφωσης πολιτικής αποτελεί ολοένα και περισσότερο τμήμα της πρακτικής διαβούλευσης της Επιτροπής, ιδιαίτερα πριν να προτείνει νομοθετικά μέτρα, προκειμένου να βελτιώσει το σχεδιασμό πολιτικής και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι τον Ιούνιο του 1998, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπέγραψε τη σύμβαση UN/ECE για την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη δημόσια συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για θέματα περιβάλλοντος, την ούτως αποκαλούμενη "Σύμβαση Aarhus".

Υπογράφοντας αυτή τη Σύμβαση, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα επέδειξε τη δέσμευση που έχει αναλάβει σε διεθνές επίπεδο για αυξημένη διαφάνεια καθώς και για την κατοχύρωση διαβούλευσης με το κοινό στη διαδικασία διαμόρφωσης της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος.

Η επικύρωση από την ΕΚ της Σύμβασης Aarhus αποτελεί προτεραιότητα για την Επιτροπή.

2.1. ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΕΣ ΕΠΑΦΕΣ

Σε πολλούς τομείς, η Επιτροπή έχει αναπτύξει εκτεταμένες επαφές με τους ΜΚΟ στο πλαίσιο της δράσης της. Αυτές οι επαφές ποικίλλουν από ad hoc συνεδριάσεις, συμμετοχή των αντιπροσώπων των ΜΚΟ σε ομάδες εμπειρογνομόνων σε πιο επίσημες συμφωνίες, όπως τακτικές συναντήσεις με τις ευρωπαϊκές ενώσεις και δίκτυα ΜΚΟ ή συμμετοχή των ΜΚΟ σε συμβουλευτικές επιτροπές ως μέρος της τυπικής διαδικασίας διαβούλευσης.

Ενώ είναι λογικό ότι η διαβούλευση για τη διαμόρφωση πολιτικής και την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων ή σχεδίων γίνεται καλύτερα σε τομεακό επίπεδο, είναι επιθυμητό υπό ορισμένες συνθήκες να υπάρχει πιο γενικός συντονισμός.

A. Ad hoc συνεδριάσεις μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και των ΜΚΟ

Στην ανακοίνωσή της της 2ας Δεκεμβρίου 1992, "Ανοιχτός και διαρθρωμένος διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των ειδικών ομάδων συμφερόντων" η Επιτροπή επανέλαβε την πεποίθησή της ότι υπάρχει ανάγκη να παραμείνει ανοιχτή στις εξωτερικές επιδράσεις². Ως εκ τούτου το Όργανο παραμένει ανοιχτό και προσιτό σε μεγάλο αριθμό οργανώσεων συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ οι οποίοι επιθυμούν να προωθήσουν τις απόψεις τους.

Παράδειγμα: Οι Γενικές Διευθύνσεις Γεωργίας, Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, Περιβάλλοντος και η Γενική Διεύθυνση που είναι υπεύθυνη για τη συνεργασία με τρίτες χώρες διεξάγουν μεγάλο αριθμό ad hoc συνεδριάσεων με ΜΚΟ (ευρωπαϊκών και μη ευρωπαϊκών) για μεγάλη κλίμακα θεμάτων.

B. Διαρθρωμένος διάλογος/συνεργασία

Υπάρχει θεμελιωμένη πρακτική συστηματικών, τακτικών συνεδριάσεων με ΜΚΟ για να συζητηθούν θέματα πολιτικής, χωρίς αυτό να γίνεται με την τυπική διάρθρωση επιτροπής ή άλλης διάρθρωσης που υπόκειται σε κανόνες λειτουργίας.

Παράδειγμα - Ανά εξάμηνο συνεδριάσεις μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και όλων των οργανώσεων μελών της Πλατφόρμας των ευρωπαϊκών κοινωνικών ΜΚΟ.

Παράδειγμα - Η επιτροπή συνδέσμου των ΜΚΟ στον τομέα της ανάπτυξης διαθέτει αντιπροσωπευτική ευρωπαϊκή διάρθρωση και καλά δημιουργημένες ομάδες εργασίας και προβαίνει σε ανά τρίμηνο συνεδριάσεις με την Επιτροπή για να συζητηθούν θέματα

² ΕΕ C 63 της 5 Μαρτίου 1993.

πολιτικής και διαδικαστικά θέματα. Δεν πρόκειται για τυπική συμβουλευτική διάρθρωση αλλά η εικοσιπενταετής παράδοση που υπάρχει εξασφαλίζει ότι έχει de facto κερδίσει αυτή τη θέση με τα όργανα της ΕΕ.

Παράδειγμα - Η ΓΔ Εμπορίου διεξάγει τακτικά ανταλλαγές απόψεων, τόσο οριζόντια όσο και ανά τομέα για θέματα που αφορούν την πολιτική εμπορίου και ιδιαίτερα τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου.

Αντιπρόσωποι των ΜΚΟ συνόδευσαν επίσης την αντιπροσωπεία της Επιτροπής στην πρόσφατη υπουργική συνεδρίαση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου στο Seattle.

Παράδειγμα - Η εταιρική συμφωνία πλαίσιο που συνάφθηκε από την ECHO και πάνω από 160 ΜΚΟ παρέχει ένα φόρουμ για τη συζήτηση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος και την κοινή εξέταση ανθρωπιστικών στόχων και αρχών.

Παράδειγμα - Δύο φορές ετησίως, ο μεγαλύτερος πανευρωπαϊκός ΜΚΟ στον τομέα του περιβάλλοντος ("Group of Eight") συνεδριάζει με τη Γενική Διεύθυνση για να συζητήσουν το πρόγραμμα εργασίας της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και τη γενική σχέση μεταξύ του ΜΚΟ και αυτής της Γενικής Διεύθυνσης. Όλα τα προβλήματα που έχουν προκύψει κατά τους προηγούμενους έξι μήνες μπορούν να συζητηθούν σε αυτές τις συνεδριάσεις. Η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος διοργανώνει επίσης δύο φορές ετησίως ("Διάλογο για την προσχώρηση μεταξύ ΕΕ και ΜΚΟ των υποψηφίων χωρών".

Ένα καλό παράδειγμα για την αξία της οριζόντιας προσέγγισης υπήρξε το σεμινάριο που διοργανώθηκε από την Επιτροπή το Νοέμβριο του 1998 για να παρουσιάσει το Εγχειρίδιο για τη διαχείριση των επιδοτήσεων σε 200 περίπου αντιπροσώπους των ΜΚΟ που έχουν έδρα τις Βρυξέλλες. Αντιπρόσωποι τεσσάρων "οικογενειών" ΜΚΟ (περιβάλλον, κοινωνικές υποθέσεις, αναπτυξιακή βοήθεια και ανθρώπινα δικαιώματα) συμμετείχαν ενεργά στο σεμινάριο. Αντιπρόσωποι των ίδιων τεσσάρων "οικογενειών" ΜΚΟ ευρίσκονται σε τακτική επαφή με το δίκτυο διαχείρισης των επιδοτήσεων για την εφαρμογή του Εγχειριδίου. Η καθοδηγητική ομάδα θεωρεί την τρέχουσα άτυπη συνεργασία επωφελή και επιθυμεί τη συνέχισή της.

Γ. Επίσημη διαβούλευση

Υπάρχουν τομείς στους οποίους υπάρχει πολιτική/τυπική δέσμευση διαβούλευσης με ΜΚΟ ή ομάδες ΜΚΟ για ιδιαίτερα θέματα, κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Υπάρχουν επίσης τομείς στους οποίους οι ΜΚΟ συμμετέχουν ως μέλη ή παρατηρητές σε συμβουλευτικές ομάδες/επιτροπές με καθορισμένες διαδικασίες.

Παράδειγμα: Η συμβουλευτική επιτροπή συνεταιρισμών, ασφαλίσεων, ενώσεων και ιδρυμάτων συστάθηκε τυπικά από την Επιτροπή για να διαδραματίζει συμβουλευτικό ρόλο στην πολιτική που επηρεάζει την κοινωνική οικονομία (συμπεριλαμβανομένου του τομέα των μη κερδοσκοπικών ΜΚΟ).

Παράδειγμα: Εδώ και 40 χρόνια, οι γεωργικές συμβουλευτικές επιτροπές έχουν υπάρξει ως τυπικοί μηχανισμοί τακτικής και συστηματικής διαβούλευσης με τους ΜΚΟ και τις κοινωνικοεπαγγελματικές οργανώσεις.

Παράδειγμα: Μελλοντικός τυπικός συμβουλευτικός ρόλος για οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών τόσο στην Ευρώπη όσο και στα κράτη μέλη ΑΚΕ προτείνεται από την ΕΕ στην μελλοντική Λομέ σύμβαση τόσο στο επίπεδο των οργάνων όσο και για τον καθορισμό και την εφαρμογή του προγράμματος.

2.2. ΕΙΔΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΕΝΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΩΝ ΜΚΟ

Είναι σημαντικό για τους ΜΚΟ και τις ενώσεις ΜΚΟ να είναι δημοκρατικές και διαφανείς όσον αφορά τη συμμετοχή σε αυτές και τις αξιώσεις αντιπροσωπευτικότητας. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει τους οργανισμούς να εργάζονται από κοινού σε κοινές ενώσεις και δίκτυα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεδομένου ότι αυτές οι οργανώσεις διευκολύνουν σημαντικά την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας διαβούλευσης. Εντούτοις, προκειμένου η διαδικασία διαβούλευσης να πραγματοποιείται μέσω τέτοιων ενώσεων και δικτύων, αυτές οι οργανώσεις χρειάζεται να είναι αντιπροσωπευτικές και γερά ριζωμένες στα διάφορα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εντούτοις, η αντιπροσωπευτικότητα, παρά το γεγονός ότι είναι σημαντικό κριτήριο, δεν αποτελεί τον μόνο καθοριστικό παράγοντα για την ιδιότητα μέλους συμβουλευτικής επιτροπής ή για τη συμμετοχή σε διάλογο με την Επιτροπή. Άλλοι παράγοντες, όπως η εμπειρία τους και η ικανότητά τους να συμμετέχουν ουσιαστικά σε πολιτικές συζητήσεις είναι εξίσου σημαντικοί.

2.3. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΑΛΟΓΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΜΕ ΤΟΥΣ ΜΚΟ

Η Επιτροπή υιοθετεί την αρχή της ανοιχτής διοίκησης και ως εκ τούτου θεωρεί απαραίτητο να δημιουργηθεί σειρά σαφών κατευθυντήριων αρχών για να εξασφαλίσει ότι οι συστηματικές και τακτικές διαβουλεύσεις με τους ΜΚΟ θα διεξάγονται κατά τρόπο επωφελή, αποτελεσματικό και διαφανή.

2.3.1 ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΒΕΛΤΙΣΤΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

Για να είναι αμοιβαία επωφελής ο διάλογος και η διαβούλευση χρειάζεται πρώτα απ' όλα σχεδιασμό και υψηλό επίπεδο δέσμευσης από όλους τους συμμετέχοντες στη διαδικασία. Η Επιτροπή επιθυμεί ως εκ τούτου να αναπτύξει ένα πλαίσιο αρχών για την δημιουργία πιο διαρθρωμένου διαλόγου με τους ΜΚΟ. Αυτή η διαδικασία θα οδηγήσει σε διατύπωση συστάσεων σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές όσον αφορά τη διαβούλευση, οι οποίες θα αποσταλούν σε όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

Τα ακόλουθα θέματα πρόκειται να εξετασθούν στο συγκεκριμένο πλαίσιο, παρά το γεγονός ότι το πλαίσιο αυτό παραμένει ανοιχτό για περαιτέρω συζήτηση με τους εταίρους ΜΚΟ της Επιτροπής, των οποίων οι απόψεις για τους τρόπους βελτίωσης του διαλόγου με την Επιτροπή θα είναι σημαντικές :

- Πώς θα καθοριστεί καλύτερα το πεδίο και ο χαρακτήρας του διαλόγου ή της διαβούλευσης και πώς θα εξασφαλιστεί η κατάλληλη δημοσιότητα.
- Πώς μπορεί να χορηγηθεί η ανάλογη βασική πληροφόρηση εγκαίρως έτσι ώστε οι ΜΚΟ να μπορούν να συμβουλευθούν τα μέλη τους (βοηθώντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην ποιότητα και στην αντιπροσωπευτικότητα των πληροφοριών που παρέχουν οι ΜΚΟ), σε γλώσσα και στυλ προσιτό στο κοινό των ΜΚΟ.
- Πώς μπορεί κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι γνώμες που διατυπώνονται από τους ΜΚΟ να προσελκύσουν την προσοχή των αρμοδίων υπηρεσιών και υπαλλήλων της Επιτροπής και να εξασφαλισθεί, εφόσον είναι δυνατόν, ότι οι ΜΚΟ θα έχουν την ανάλογη ανταπόκριση για το κατά πόσον η συμμετοχή τους και οι γνώμες τους επηρέασαν την

τελική απόφαση, μετατρέποντας κατ' αυτόν τον τρόπο αυτή τη σχέση σε πραγματικό διάλογο·

- Ποια είναι τα πιο κατάλληλα μέσα (Internet, e-mail και ενημερωτικά δελτία) για να δοθεί ευρεία δημοσιότητα σε όλη τη διαδικασία διαβούλευσης·
- Πώς μπορεί να ορισθεί από κοινού το χρονοδιάγραμμα οποιασδήποτε διαδικασίας διαβούλευσης. Η ανάγκη κατάλληλων ανθρωπίνων πόρων (προσωπικού) της Επιτροπής για να παρέχει την απαραίτητη βοήθεια για τη διοργάνωση, διεξαγωγή και παρακολούθηση οποιασδήποτε διαδικασίας διαβούλευσης/διαλόγου, είτε πρόκειται για τις απόψεις των ΜΚΟ για κάποιο πράσινο βιβλίο ή έγγραφο συζήτησης ή για τη διοργάνωση συσκέψεων·
- Πώς μπορούν να επιλεγούν καλύτερα οι ΜΚΟ που θα συμπεριληφθούν στις διάφορες διαδικασίες διαβούλευσης. Σε ορισμένους τομείς η Επιτροπή πρέπει να έχει τα δικά της αντικειμενικά και προκαθορισμένα κριτήρια και λόγους για την επιλογή των ΜΚΟ με σκοπό το διάλογο ή τη διαβούλευση. Αυτά τα κριτήρια μπορούν να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:
 - Τη διάρθρωσή τους και τα μέλη τους
 - Τη διαφάνεια της οργάνωσής τους και τον τρόπο με τον οποίο εργάζονται.
 - Προηγούμενη συμμετοχή σε επιτροπές και ομάδες εργασίας.
 - Την μέχρι τώρα πορεία τους όσον αφορά την αρμοδιότητά τους να παρέχουν γνώμη σε ειδικούς τομείς.
 - Την ικανότητά τους να εργάζονται ως καταλύτες για την ανταλλαγή πληροφοριών και γνώμων μεταξύ της Επιτροπής και των πολιτών.

Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η επιλογή στην οποία προβαίνει η Επιτροπή όσον αφορά τους συζητητές της σύμφωνα με τέτοια κριτήρια μπορεί να μην είναι πραγματοποιήσιμη ή εφικτή σε κάθε τομέα δραστηριότητας της Επιτροπής. Η επιλογή από τους ίδιους τους ΜΚΟ των αντιπροσώπων και των δικτύων που θα συμμετέχουν στο διάλογο με την Επιτροπή μπορεί να αποτελεί χρήσιμη εναλλακτική λύση.

2.3.2 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

Στην πράξη μεγαλύτερη διαφάνεια σημαίνει παροχή περισσότερων πληροφοριών για τον τρόπο με τον οποίον η Επιτροπή επιλέγει ή έχει επιλέξει τους εταίρους της για τακτική διαβούλευση, τις υπάρχουσες συμβουλευτικές ομάδες, τη σύνθεσή τους και ορισμένες λεπτομέρειες για τους συμμετέχοντες ΜΚΟ.

Όταν είναι η κοινότητα των ΜΚΟ που ορίζει τους συμμετέχοντες στο διάλογο με την Επιτροπή, οι ενώσεις και τα δίκτυα των ΜΚΟ πρέπει να παρέχουν πληροφορίες για τα κριτήρια και τους λόγους επιλογής αυτών των ΜΚΟ.

Πρέπει να εξεταστεί το θέμα του κατά πόσον πρέπει να συμφωνηθούν κοινά κριτήρια μεταξύ των ΜΚΟ και της Επιτροπής.

Η περαιτέρω διαβούλευση με τους ΜΚΟ για τα συγκεκριμένα θέματα θα αποτελέσει μέρος της συνέχειας που θα δοθεί στο **παρόν έγγραφο εργασίας** (βλ. κεφάλαιο 6).

2.3.3 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΙΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ

Σαν πρώτο βήμα για τη βελτίωση της ενημέρωσης σχετικά με τις διεξαγόμενες ή σχεδιαζόμενες διαβουλεύσεις, η Επιτροπή προτίθεται να ανακοινώσει τις σημαντικότερες συνεδριάσεις διαβούλευσης της ΕΕ στην θέση Web EUROPA, συμπεριλαμβάνοντας διευθύνσεις για την αναζήτηση περαιτέρω πληροφοριών στις διάφορες Γενικές Διευθύνσεις.

2.3.4 ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΤΩΝ ΜΚΟ ΠΟΥ ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΥΝ ΣΤΗΝ ΤΥΠΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΑΘΡΩΜΕΝΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

Κατάλογος των επιτροπών και ομάδων εργασίας που συμμετέχουν στις τυπικές και διαρθρωμένες διαδικασίες διαβούλευσης και των ΜΚΟ που ανήκουν σε αυτές θα καταρτιστεί και θα ενσωματωθεί σε ειδική θέση στον EUROPA για τους ΜΚΟ³. Στους τομείς όπου διεξάγονται διαβουλεύσεις σε τακτική βάση με περιορισμένο αριθμό ενώσεων και δικτύων ΜΚΟ και επιμέρους ΜΚΟ (π.χ. στο πλαίσιο των συμβουλευτικών επιτροπών ή άλλων μορφών της διαρθρωμένης διαδικασίας διαβούλευσης), φαίνεται επιθυμητό για λόγους διαφάνειας να δοθούν στο κοινό ορισμένες πληροφορίες σχετικά με αυτές τις διαρθρώσεις και τους ΜΚΟ που ανήκουν σε αυτές. Αυτές οι πληροφορίες μπορούν να αφορούν, για παράδειγμα, το νομικό καθεστώς το ΜΚΟ, τους στόχους τους, τη διάρθρωση των μελών τους, και τις κύριες πηγές χρηματοδότησης. Αυτές οι ομάδες και οι ΜΚΟ ενδέχεται να κληθούν να συνεργασθούν με την Επιτροπή για να καταστήσουν αυτή την πληροφόρηση διαθέσιμη, ενδεχομένως συμπληρώνοντας τις πληροφορίες που έχουν ήδη δοθεί στη Γενική Διεύθυνση για τις μη κερδοσκοπικές ειδικές ομάδες συμφερόντων που έχουν δημοσιευθεί στην προαναφερόμενη θέση στο web ή δημιουργώντας ειδική θέση web με τις διευθύνσεις των Γενικών Διευθύνσεων στις οποίες διατίθεται ήδη αυτή η πληροφόρηση.

2.4. ΔΙΑΠΙΣΤΕΥΣΗ

Ορισμένοι ΜΚΟ έθεσαν το ζήτημα να υπάρχει επίσημο συμβουλευτικό καθεστώς για τους ΜΚΟ στα ήδη υπάρχοντα συστήματα των Ηνωμένων Εθνών και του Συμβουλίου της Ευρώπης⁴. Η Επιτροπή έχει πάντα απορρίψει το ενδεχόμενο επίσημου συμβουλευτικού καθεστώτος. Ένας λόγος που δίδεται για παράδειγμα στην ανακοίνωση της Επιτροπής *"Ανοιχτός και διαρθρωμένος διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των ειδικών ομάδων συμφερόντων"*⁵ είναι ότι *"Η Επιτροπή επεδίωξε πάντα να διατηρήσει διάλογο όσο το δυνατόν περισσότερο ανοιχτό χωρίς να έχει την υποχρέωση να επιβάλει σύστημα διαπίστευσης"*. Επιπλέον, αντίθετα με το σύστημα των διεθνών οργανισμών, η διαδικασία λήψης απόφασης στην ΕΕ νομιμοποιείται πρώτα απ' όλα από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους ευρωπαϊκού λαού.

³ Σελίδα web για τις ειδικές ομάδες συμφερόντων μπορεί να αναζητηθεί στη διεύθυνση:

http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index_en.htm

Κατάλογος των ΜΚΟ που συνεργάζονται με την ECHO υπάρχει στη διεύθυνση http://europa.eu.int/comm/echo/en/index_en.html

⁴ Το 1996 το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε 380 διαπιστευμένους ΜΚΟ διαιρεμένους σε 9 ομάδες.

⁵ ΕΕ C 63 της 5 Μαρτίου 1993.

Πάντως, ο διάλογος με τα άλλα ευρωπαϊκά όργανα και τους ΜΚΟ στη συνέχεια αυτού του εγγράφου εργασίας θα ήταν χρήσιμο να συμπεριλάβει συζήτηση για το κατά πόσον θα προσέφερε προστιθέμενη αξία μια πιο τυπική προσέγγιση.

2.5. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΜΕ ΤΟΥΣ ΜΚΟ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ

Αντίθετα με τον κοινωνικό διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους, δεν υπάρχει νομική βάση στη συνθήκη για το διάλογο ή τη διαβούλευση με τους ΜΚΟ, αν και από την άποψη της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού διαλόγου, υπάρχει ήδη η δήλωση 23 που προσαρτάται στη συνθήκη του Μάαστριχτ.

Παρά την απουσία ειδικής αναφοράς στον εν λόγω διάλογο στη συνθήκη, αναπτύχθηκαν πολλά φόρα διαλόγου και διαβούλευσης σε διάφορους τομείς. Η Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, για παράδειγμα, επιδιώκει να ξεκινήσει τον διάλογο στην πράξη μέσω της συμμετοχής των ΜΚΟ σε μεγάλο αριθμό επιτροπών και ομάδων επαφής, συσκέψεων με την Πλατφόρμα των ΜΚΟ στον κοινωνικό τομέα και άτυπων ομάδων εργασίας.

Πολλοί ΜΚΟ σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχουν θέσει το ζήτημα να ορισθεί η νομική βάση για τις σχέσεις των ΜΚΟ στη συνθήκη στο πλαίσιο της επόμενης διακυβερνητικής συνδιάσκεψης.

3. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

3.1. ΒΑΣΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

3.1.1 ΠΑΡΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

Η Επιτροπή παρέχει ήδη σημαντικά ποσά βασικής χρηματοδότησης για τα τρέχοντα έξοδα πολλών οργανισμών. Το εγχειρίδιο για τη διαχείριση των επιδοτήσεων που εγκρίθηκε από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 1998 καθορίζει ειδικούς κανόνες για τη χρηματοδότηση οργανισμών που λαμβάνουν βασική χρηματοδότηση. Αυτό σημαίνει βέβαια ότι αυτοί οι οργανισμοί πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια. Αν και αυτό έχει γίνει για το μέρος Α (πιστώσεις λειτουργίας) του προϋπολογισμού και ο κατάλογος ευρίσκεται στη θέση Web για τη διαχείριση των επιδοτήσεων⁶, για το μέρος Β του προϋπολογισμού (επιχειρησιακές πιστώσεις) αυτό είναι πολύ πιο πολύπλοκο. Εντούτοις, οι υπηρεσίες της Επιτροπής προετοιμάζουν κατάλογο των κονδυλίων του προϋπολογισμού που παρέχουν βασική χρηματοδότηση και των ονομάτων των δικαιούχων. Μόνον όταν αυτές οι πληροφορίες καταστούν διαθέσιμες θα είναι δυνατόν να αξιολογηθεί αν οι ΜΚΟ λαμβάνουν ήδη βασική χρηματοδότηση. Η κατάσταση καθίσταται επίσης πολύπλοκη από το γεγονός ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι οικονομικές ενισχύσεις για σχέδια που εκτελούνται από κάποιον ΜΚΟ μπορούν στην πραγματικότητα να χρησιμοποιούνται σαν σημαντική ενίσχυση για τα τρέχοντα έξοδα του οργανισμού. Ορισμένα κονδύλια του προϋπολογισμού μπορούν να παρέχουν χρηματοδότηση τόσο για τη χρηματοδότηση σχεδίων όσο και βασική χρηματοδότηση.

Επιπλέον, ακόμα και όταν οι ΜΚΟ λαμβάνουν ήδη βασική χρηματοδότηση αυτό δε γίνεται σε καμία περίπτωση με συντονισμένο τρόπο ή σύμφωνα με κοινά κριτήρια σε όλη την Επιτροπή. Έχει γίνει με τμηματικό τρόπο μέσω αναφοράς των ειδικών ΜΚΟ στα μέρη Α και Β του προϋπολογισμού της ΕΕ.

3.1.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Το θέμα της βασικής χρηματοδότησης συνδέεται με τη γενική πολιτική της Επιτροπής για τη δημιουργία εταιρικής σχέσης με τους ΜΚΟ και ιδιαίτερα τους ΜΚΟ που είναι διοργανωμένοι σε ευρωπαϊκό επίπεδο και χρειάζεται να εξετασθεί λεπτομερώς στη βάση των υφιστάμενων βέλτιστων πρακτικών⁷ και ελλείψεων. Όπως τονίστηκε ήδη ανωτέρω στο κεφάλαιο 1, ενθαρρύνοντας τους εθνικούς ΜΚΟ να εργάζονται από κοινού για την επίτευξη κοινών στόχων, τα ευρωπαϊκά δίκτυα ΜΚΟ συμβάλλουν σημαντικά στη δημιουργία "ευρωπαϊκής κοινής γνώμης" η οποία συχνά θεωρείται ως προαπαιτούμενο για τη δημιουργία αληθινής ευρωπαϊκής οντότητας. Ιδιαίτερα, η ικανότητα των ευρωπαϊκών ενώσεων και δικτύων ΜΚΟ να κατευθύνουν και να συγκεντρώνουν τις απόψεις των διαφόρων εθνικών ΜΚΟ είναι άκρως χρήσιμη για την Επιτροπή. Φαίνεται ως εκ τούτου εύλογο ότι η Επιτροπή πρέπει να παρέχει πρακτική υποστήριξη σε αυτούς τους ΜΚΟ.

⁶ http://europa.eu.int/comm/sgc/info_subv/index_en.htm

⁷ Για παράδειγμα, το "Πρόγραμμα δράσης για την προώθηση των ΜΚΟ στον τομέα του περιβάλλοντος" "που στηρίζεται στην απόφαση του Συμβουλίου 872/97/ΕΚ) θεωρείται σημαντικό πλαίσιο συνεργασίας τόσο από τη ΓΔ Περιβάλλον όσο και από τους περιβαλλοντικούς ΜΚΟ.

Χάριν διαφάνειας, φαίνεται προτιμότερο αυτή η ενίσχυση να χορηγείται μέσω ειδικών χρηματοδοτικών κονδυλίων του προϋπολογισμού. Η νομική βάση αυτών των κονδυλίων πρέπει να προσδιορίζει τα κριτήρια επιλεξιμότητας και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να χορηγηθεί βασική χρηματοδότηση στους ΜΚΟ. Τα κριτήρια πρέπει να λαμβάνουν υπόψη, μεταξύ άλλων :

- τον αυθεντικό ευρωπαϊκό χαρακτήρα της αναλαμβανόμενης δραστηριότητας·
- τον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα είτε των ευρωπαϊκών ΜΚΟ που υποβάλουν αίτηση για χρηματοδότηση ή εκείνων των οργάνων που προωθούν τους ΜΚΟ ή σχετική δραστηριότητα, και·
- τη μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα των ΜΚΟ ή της δραστηριότητας.

Επιπλέον, η Επιτροπή θα σεβαστεί το δικαίωμα που έχει κάθε ΜΚΟ ή δραστηριότητα που χρηματοδοτεί κατ' αυτόν τον τρόπο να προωθεί ειλικρινείς, ακριβείς και δεόντως τεκμηριωμένες απόψεις για θέματα που αφορούν άμεσα τον δηλωμένο σκοπό του ΜΚΟ ή της δραστηριότητας.

3.2. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΣΧΕΔΙΩΝ

Πρέπει επίσης να γίνει αναθεώρηση της υφιστάμενης νομικής βάσης που αφορά τη χρηματοδότηση σχεδίων με σκοπό να διαπιστωθούν οι υπάρχουσες ανακολουθίες. Ταυτόχρονα πρέπει να εξεταστεί ο χαρακτήρας και η επίπτωση των σχολίων του προϋπολογισμού για να διαπιστωθεί το κατά πόσον συνάδουν με τη νομική βάση. Εκεί όπου χρειάζεται να αναθεωρηθεί η νομική βάση πρέπει να γίνει προσπάθεια να ευθυγραμμιστεί με άλλες υπάρχουσες νομικές βάσεις έτσι ώστε να εξασφαλιστεί πιο συνεκτική προσέγγιση. Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η ίδια δράση μπορεί να χρηματοδοτηθεί με διαφορετικούς τρόπους (όπως στην περίπτωση για παράδειγμα της ενίσχυσης της εκλογικής διαδικασίας σε αναπτυσσόμενες χώρες), πρέπει να υπάρχουν σαφή κριτήρια ή πολιτικές κατευθυντήριες που να διευκρινίζουν ποια μέσα είναι τα πλέον ενδεδειγμένα.

3.3. ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ/ΕΞΟΡΘΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Προς το παρόν η Επιτροπή αντιμετωπίζει μεγάλο αριθμό κονδυλίων του προϋπολογισμού με τις αντίστοιχες νομικές βάσεις τους που δεν είναι συνεκτικά οργανωμένα είτε από άποψη της θέσης τους στον προϋπολογισμό της ΕΕ είτε από την άποψη της συμπληρωματικότητας των στόχων τους. Αυτά έχουν σε μεγάλο βαθμό αναπτυχθεί από ειδικούς προσανατολισμούς που ορίζονται από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, συγκεκριμένα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στη δεύτερη έκθεση για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής, η επιτροπή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων τόνισε την ανάγκη "να δημιουργηθεί διάρθρωση προϋπολογισμού που να ευνοεί τη διαφανή διαχείριση και τον πραγματικό έλεγχο. Η διάκριση μεταξύ δαπανών λειτουργίας και επιχειρησιακών δαπανών πρέπει να εγκαταλειφθεί"⁸. Ειδικότερα θέτει το ερώτημα της ανάγκης διαχωρισμού του προϋπολογισμού σε μέρος Α - (πιστώσεις διοικητικής λειτουργίας) και μέρος Β - (επιχειρησιακές πιστώσεις). Για να καταδειχθεί το ότι η διάκριση

⁸ Επιτροπή Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων, Δεύτερη Έκθεση 2.1.15.

που υποτίθεται ότι γίνεται μεταξύ των δύο μερών συχνά αγνοείται αναφέρει περιπτώσεις στις οποίες έχουν γίνει επιχορηγήσεις σε πολιτιστικές οργανώσεις τόσο στο μέρος Α όσο και στο μέρος Β.

Η ανάγκη αποσαφήνισης της διάρθρωσης του προϋπολογισμού τονίσθηκε επίσης στην έκθεση της επιτροπής προϋπολογισμού στο Κοινοβούλιο για το σχέδιο προϋπολογισμού 2000. Στην έκθεση αυτή ζητείται από την Επιτροπή να παρουσιάσει νέα προσέγγιση για το διαχωρισμό των πιστώσεων σε μέρος Α και μέρος Β του προϋπολογισμού όταν υποβληθεί το σχέδιο προϋπολογισμού για το 2001.

Το προσχέδιο προϋπολογισμού για το 2001 θα αντικατοπτρίζει νέα προσέγγιση και θα ενσωματώσει ορισμένα στοιχεία προϋπολογισμού με βάση τις δραστηριότητες. Το προσχέδιο του προϋπολογισμού είναι δημοσιονομικό συστατικό της ευρύτερης προσέγγισης η οποία αφορά την διοικητική διαχείριση με βάση τις δραστηριότητες (Activity Based Management) που αποσκοπεί να βελτιώσει την αντίληψη διαχείρισης της Επιτροπής σαν μέρος της συνολικής διαδικασίας μεταρρύθμισης. Εντούτοις, δεδομένου ότι ο προσδιορισμός των δραστηριοτήτων και των τομέων πολιτικής θα συνδέεται με την υπάρχουσα οργανωτική διάρθρωση της Επιτροπής, η εισαγωγή του προσχεδίου προϋπολογισμού από μόνη της δεν μπορεί να επιλύσει τα υπάρχοντα προβλήματα απουσίας συνοχής μεταξύ κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Για να αντιμετωπισθεί αυτό το πρόβλημα, πρέπει να γίνουν διαβουλεύσεις το συντομότερο δυνατόν με την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή για να υπάρξει ανταλλαγή απόψεων για τον τρόπο εξορθολογισμού των κονδυλίων του προϋπολογισμού, όπως περιγράφεται ανωτέρω. Σαφώς, αυτό το θέμα θα αφορά όλους τους δικαιούχους και όχι μόνο τους ΜΚΟ.

Αναγνωρίζεται ότι η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή θα συνεχίσει να απαιτεί να διατηρήσει το δικαίωμά της καθορισμού προτεραιοτήτων - το θέμα στο προκείμενο είναι το πώς θα επιτραπεί αυτό κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται ότι οι διοικητικές επιπτώσεις και οι επιπτώσεις για το προσωπικό προβλέπονται και αντιμετωπίζονται με κατάλληλο τρόπο.

Ταυτόχρονα χρειάζεται να γίνει καλύτερη χρήση του ετήσιου "προγραμματισμού" που να αντανakλά τις προτεραιότητες του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής.

4. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι να εξετάσει τα προβλήματα που τίθενται επί του παρόντος στη διαχείριση των ευρωπαϊκών επιδοτήσεων και να καθορίσει ορισμένες προσεγγίσεις που να επιτρέπουν τη βελτίωση των ισχυουσών διαδικασιών χρηματοδότησης και διαχείρισης, δεδομένου ότι αυτές επηρεάζουν ιδιαίτερα τους ΜΚΟ. Παρά το γεγονός ότι όλες οι μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των επιδοτήσεων της Κοινότητας αναλαμβάνονται προς το συμφέρον όλων των δικαιούχων, η Επιτροπή έχει επίγνωση του γεγονότος ότι οι ΜΚΟ είναι οι βασικοί εταίροι της για την υλοποίηση σχεδίων σε πολλούς τομείς πολιτικής. Αυτοί οι οργανισμοί θίγονται ιδιαίτερα από τα προβλήματα που τίθενται επί του παρόντος και μπορούν δικαίως να ελπίζουν ότι θα εξευρεθούν κατάλληλες λύσεις.

Οι διάφορες μορφές επιδοτήσεων αντιπροσωπεύουν σημαντικό τμήμα των δαπανών της Κοινότητας. Το σημαντικό τους μέρος δεν καταβάλλεται απευθείας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά με τη μεσολάβηση των εθνικών και περιφερειακών αρχών των κρατών μελών. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση των καταβολών που γίνονται βάσει της κοινής γεωργικής πολιτικής και των περισσότερων πληρωμών που γίνονται στη βάση των χρηματοδοτικών μέσων της διαρθρωτικής πολιτικής.

Εντούτοις η Επιτροπή καταβάλλει επίσης άμεσα επιδοτήσεις στους δικαιούχους (δημόσιοι ή ιδιωτικοί οργανισμοί - πανεπιστήμια, ομάδες συμφερόντων, ΜΚΟ - και σε ορισμένες περιπτώσεις ιδιώτες) για την εξυπηρέτηση κοινών πολιτικών σε μεγάλο αριθμό τομέων (εξωτερικές πολιτικές, έρευνα και ανάπτυξη, εκπαίδευση, κατάρτιση, περιβάλλον, προστασία καταναλωτών, και πολιτική ενημέρωσης). Η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση μέσω επιδοτήσεων παρέχει στην Κοινότητα ένα ευέλικτο μέσο για να υποστηρίξει την εφαρμογή των διαφόρων πολιτικών της.

4.1. Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΩΝ

Η Επιτροπή αντιμετωπίζει σειρά δυσκολιών κατά τη διαχείριση των επιδοτήσεων που καταβάλλονται υπό την άμεση ευθύνη της. Δημιουργείται μεγάλος αριθμός προβλημάτων, που περιγράφεται κάτωθι, κατά τη διαχείριση των άμεσων επιδοτήσεων στο σύνολο των υπηρεσιών της Επιτροπής. Ορισμένα εξ αυτών αφορούν εντούτοις ειδικότερα τις εξωτερικές πολιτικές λόγω της ποικιλομορφίας των διαφόρων κονδυλίων του προϋπολογισμού και των σχετικά υψηλών πιστώσεων αυτών των κονδυλίων στο γενικό προϋπολογισμό.

Ένα από τα θεμελιώδη προβλήματα της Επιτροπής είναι ο χαμηλός αριθμός προσωπικού σε σχέση με τους προς διαχείριση χρηματοπιστωτικούς πόρους, συγκρινόμενος με παρόμοιες διαρθρώσεις διαχείρισης στα κράτη μέλη ή στους διεθνείς οργανισμούς⁹. Για να αντιμετωπισθεί αυτή η κατάσταση, η Επιτροπή ανέπτυξε διάφορα συστήματα διαχείρισης, τα οποία έχουν σαν κοινό χαρακτηριστικό την ανάθεση ορισμένων διοικητικών ή βοηθητικών δραστηριοτήτων σε διάφορα όργανα, συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ, εκτός των υπηρεσιών της.

Επιπλέον η Επιτροπή επέλεξε σε ορισμένες περιπτώσεις να συγκεντρώσει τους διαθέσιμους πόρους σε πιο περιορισμένο αριθμό σημαντικών σχεδίων προκειμένου να μειώσει το

⁹ Δίδονται πληροφορίες σχετικά με τις εξωτερικές ενισχύσεις σε μία αξιολόγηση των ευρωπαϊκών ενισχύσεων που πραγματοποιήθηκε από το Overseas Development Institute το 1997.

διοικητικό βάρος που αντιπροσωπεύει η διαχείριση των επιδοτήσεων. Η Επιτροπή έχει εντούτοις επίγνωση του γεγονότος ότι αυτή η προσέγγιση δεν μπορεί να γενικευθεί, επειδή σε ορισμένους τομείς το μικρό μέγεθος του σχεδίου το οποίο διαχειρίζεται κάποιος ΜΚΟ μπορεί να αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή του.

Ένα ακόμα θέμα προβληματισμού στον τομέα της διαχείρισης των επιδοτήσεων που χορηγούνται στους ΜΚΟ είναι ο τρόπος με τον οποίον η Επιτροπή εφαρμόζει τις διαδικασίες της προκειμένου να εξασφαλίσει υγιή διαχείριση των κοινοτικών πόρων. Δεδομένου ότι τα χρήματα των φορολογουμένων πρέπει να χρησιμοποιούνται με συνετό, οικονομικό και διαφανή τρόπο, η χορήγηση και η διαχείριση κοινοτικών επιδοτήσεων αποτελούν το αντικείμενο σαφών προϋποθέσεων και αξιώσεων που πρέπει να πληρούνται από τον αιτούντα οργανισμό, κυρίως όσον αφορά τη λειτουργική του (τεχνική και διαχειριστική) και την οικονομική του ικανότητα. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή πρέπει να είναι σε θέση να αξιολογεί την ικανότητα των ΜΚΟ να θέσουν σε εφαρμογή τα σχέδια που τους ανατίθενται καθώς επίσης να αποδώσουν λογαριασμό για τη χρησιμοποίηση των κεφαλαίων.

Ταυτόχρονα, ορισμένα χαρακτηριστικά των ΜΚΟ, όπως το μειωμένο μέγεθός τους, τα ενίοτε περιορισμένα ταμειακά διαθέσιμα, οι δυσκολίες να παρέχουν οικονομικές εγγυήσεις μπορούν να σημαίνουν ότι η εσωτερική διάρθρωσή τους και οι ικανότητές τους δεν είναι καλά προσαρμοσμένες για να ανταποκριθούν στις διοικητικές απαιτήσεις που τίθενται από τα ευρωπαϊκά όργανα όταν αυτοί οι ΜΚΟ ζητούν επιδοτήσεις. Κατά τα τελευταία έτη, για παράδειγμα, ο στενότερος έλεγχος, ιδιαίτερα όσον αφορά το θέμα της οικονομικής εγγύησης των επιδοτήσεων, κατέληξε σε αυστηρότερες αξιώσεις που οδηγούν μερικές φορές στην παράταση των προθεσμιών. Ιδιαίτερα, το θέμα των οικονομικών εγγυήσεων που πρέπει να χορηγηθούν από τους ΜΚΟ δημιούργησε ορισμένα προβλήματα κατά τους τελευταίους μήνες.

Έχει συνεπώς σημασία να τεθούν σε εφαρμογή διαδικασίες διαχείρισης που να παρέχουν τις απαραίτητες εγγυήσεις για την ορθή διαχείριση των δημοσίων κεφαλαίων χωρίς να επιβαρύνουν τους ΜΚΟ με περιττό διοικητικό οικονομικό βάρος. Δεδομένου ότι η Επιτροπή συχνά δεν είναι ο μόνος χρηματοδότης κάποιου συγκεκριμένου ΜΚΟ πρέπει να παρέχει στον ΜΚΟ επαρκή ευελιξία για να συμμορφώνεται με τις αξιώσεις των διαφόρων χορηγών.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ειδικότερα ότι τα καινοτόμα σχέδια ή οι δραστηριότητες που διεξάγονται στις αναπτυσσόμενες χώρες ή στο πλαίσιο ανθρωπιστικών ή έκτακτων ενεργειών εμπεριέχουν αναπόφευκτα στοιχείο κινδύνου.

Πρέπει επίσης να τονισθεί ότι η συνεργασία της Ευρώπης με τους ΜΚΟ σημαίνει ότι μπορούν να χρηματοδοτούνται και να τίθενται σε εφαρμογή ενέργειες οι οποίες διαφορετικά δεν θα διεξάγονταν ούτε από τον ιδιωτικό τομέα ούτε από τις τοπικές κυβερνήσεις.

Στη βάση των προαναφερομένων, οι κύριες προκλήσεις που αντιμετωπίζονται σήμερα από την Επιτροπή μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

- Πώς να βελτιωθεί η θεσμική διάρθρωση, ειδικότερα η προσφυγή σε ενδιάμεσα όργανα, για τη διαχείριση των επιδοτήσεων που χορηγούνται στους ΜΚΟ.
- Πώς να απλοποιηθεί η διαχείριση του μεγάλου αριθμού προτάσεων που λαμβάνονται σε ορισμένους τομείς (για παράδειγμα για τη συγχρηματοδότηση σχεδίων ανάπτυξης των ΜΚΟ) δεδομένων των περιορισμένων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων που διαθέτει η Επιτροπή. Σε αυτήν την περίπτωση πρέπει να μειωθεί ο αριθμός σχεδίων, συμβάσεων και δραστηριοτήτων χωρίς να αποθαρρυνθούν οι αιτήσεις που προέρχονται από ΜΚΟ μικρού

μεγέθους (που αποτελούν συχνά την πηγή καινοτόμων ιδεών) ούτε να αποκλεισθεί η χρηματοδότηση σχεδίων μικρότερης κλίμακας όταν αυτά ανταποκρίνονται στις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Πώς μπορεί να εξασφαλισθεί ότι οι περιορισμένοι πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα διατεθούν σε σχέδια υψηλής ποιότητας, τα οποία θα διαχειρίζονται ΜΚΟ που έχουν την οικονομική και λειτουργική ικανότητα που απαιτείται για την επιτυχή εφαρμογή αυτών των σχεδίων.
- Πώς μπορούν να απλουστευθούν οι διαδικασίες και να βελτιωθεί η διαφάνεια και η συνοχή για το σύνολο των κονδυλίων του προϋπολογισμού προκειμένου να διευκολυνθεί και να ενθαρρυνθεί η πρόσβαση των ΜΚΟ στην κοινοτική χρηματοδότηση.

4.2. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΑΡΧΕΣ

Κάθε νέα πολιτική που αποσκοπεί να βελτιώσει τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων θα αποτύχει αν δεν λάβει υπόψη το δυνάμει αποτέλεσμά της στους δικαιούχους αυτών των επιδοτήσεων. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή συνεχίζει να υποστηρίζει τις ακόλουθες κατευθυντήριες αρχές που πρέπει να διέπουν τη διαχείριση των σχεδίων και προγραμμάτων των ΜΚΟ.

- Ανάγκη σεβασμού της ποικιλομορφίας και της ετερογένειας της κοινότητας των ΜΚΟ.
- Ανάγκη να ληφθεί υπόψη η αυτονομία και ανεξαρτησία των ΜΚΟ.
- Ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι ειδικές ανάγκες των ΜΚΟ, ανάλογα με τον τομέα, το μέγεθος, την εμπειρία και τα προηγούμενα αποτελέσματα των συγκεκριμένων ΜΚΟ.
- Ανάγκη να βελτιωθεί το άνοιγμα και η διαφάνεια, κυρίως παρέχοντας πληροφορίες για τις επιδοτήσεις της Κοινότητας και τους δικαιούχους αυτών των επιδοτήσεων.
- Ανάγκη να εξασφαλισθεί ότι τα μέτρα που λαμβάνονται ενσωματώνουν και προωθούν την ευρωπαϊκή διάσταση των πολιτικών της ΕΕ και των σχετικών επιδοτήσεων.

4.3. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΧΟΡΗΓΟΥΝΤΑΙ ΣΤΟΥΣ ΜΚΟ

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μέτρων που επιτρέπουν τη βελτίωση της διαχείρισης των επιδοτήσεων αποτελεί καθήκον που αφορά το σύνολο των υπηρεσιών της Επιτροπής. Ένα από τα πρώτα σημαντικά μέτρα που ελήφθησαν από την Επιτροπή το 1998 για να αντιμετωπίσει αυτά τα ζητήματα με συνεκτικό τρόπο για το σύνολο των υπηρεσιών της είναι το εγχειρίδιο για τη διαχείριση των επιδοτήσεων· η Επιτροπή δημιούργησε επίσης το δίκτυο διαχείρισης των επιδοτήσεων που θα συνεχίσει να διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο συνεχίζοντας τη μεταρρύθμιση της διαχείρισης των επιδοτήσεων της Κοινότητας, ειδικότερα προσδιορίζοντας και διαδίδοντας τις "βέλτιστες πρακτικές". Το δίκτυο διαχείρισης των επιδοτήσεων έχει επίσης συστήσει υπο-ομάδα σχετικά με τις εταιρικές σχέσεις για να εξετάσει τον καλύτερο δυνατό τρόπο συνεργασίας με ορισμένους δικαιούχους σε τομείς στους οποίους η Επιτροπή και οι εταίροι της έχουν ισχυρά αμοιβαία συμφέροντα και συμμερίζονται γενικούς στόχους.

Εντούτοις, στο μέλλον πρέπει να συνεχιστούν οι προσπάθειες, διευρύνοντας κυρίως το πεδίο δραστηριότητας αυτού του δικτύου διαχείρισης των ενισχύσεων και επιτρέποντας τη

συμμετοχή άλλων φορέων. Η Επιτροπή θα φροντίσει ιδιαίτερα ώστε η μεταρρύθμιση της διαχείρισης των επιδοτήσεων να αποτελέσει εγγενές μέρος της συνολικής διαδικασίας μεταρρύθμισης αναθέτοντας ουσιαστικό συντονιστικό ρόλο στην Task force για τη διοικητική μεταρρύθμιση.

Η Επιτροπή επιθυμεί να περιγράψει στις ακόλουθες παραγράφους τα κύρια χαρακτηριστικά των επόμενων βημάτων που πρέπει να γίνουν στο μέτρο που αυτά μπορούν να επηρεάσουν τις επιδοτήσεις που χορηγούνται στους ΜΚΟ. Ορισμένα από αυτά τα μέτρα θα τεθούν σε εφαρμογή αρκετά σύντομα ενώ άλλα θα απαιτήσουν περαιτέρω εξέταση και διαβούλευση.

4.3.1 ΘΕΣΜΙΚΟΙ ΔΙΑΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΝΔΙΑΜΕΣΑ ΟΡΓΑΝΑ

Η Επιτροπή είχε ανάμικτες εμπειρίες όσον αφορά την αποκέντρωση ή την ανάθεση καθηκόντων σε ενδιάμεσα όργανα, όπως ορισμένα όργανα των κρατών μελών, οργανισμοί σε εθνικό ή ευρωπαϊκό επίπεδο ή γραφεία τεχνικής βοήθειας. Σε ορισμένες περιπτώσεις αυτές οι διαρθρώσεις λειτούργησαν πολύ καλά, ενώ σε άλλες, η Επιτροπή αντιμετώπισε σοβαρά προβλήματα διαχείρισης.

Φαίνεται ότι η απαραίτητη αξιολόγηση του ρόλου των ενδιάμεσων οργάνων υπερβαίνει τα καθεστώτα ενίσχυσης υπέρ των ΜΚΟ και κατά συνέπεια θα χρειαστεί γενική προσέγγιση. Εντούτοις, σύμφωνα με αυτά που όρισε στο κεφάλαιο του παρόντος εγγράφου εργασίας που αφορά τη διαβούλευση, η Επιτροπή θα προσπαθήσει να εξασφαλίσει τη συμμετοχή των ΜΚΟ στην επανεξέταση και στη μεταρρύθμιση αυτών των μηχανισμών στο μέτρο που αυτοί θα έχουν άμεσες επιπτώσεις επί των ΜΚΟ.

Όταν προσφεύγει σε ενδιάμεσα όργανα, η Επιτροπή χρειάζεται να εξασφαλίσει ότι αυτά τα όργανα διαθέτουν εκτεταμένη εμπειρία στον τομέα των ΜΚΟ. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης εμπεριστατωμένα τη δυνατότητα να συμπεριληφθούν οι ΜΚΟ και οι ομάδες διαβούλευσης στη διαδικασία των προσκλήσεων για την υποβολή προτάσεων. Από την άλλη, εκείνα τα καθήκοντα που υπάγονται στην αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών, πρέπει να αναληφθούν από την ίδια την Επιτροπή.

4.3.2 ΜΕΙΩΣΗ ΤΟΥ ΑΡΙΘΜΟΥ ΣΧΕΔΙΩΝ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΘΟΥΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Παρά το γεγονός ότι αυτό δεν αποτελεί πανάκεια για όλα τα προβλήματα διαχείρισης, είναι αναπόφευκτο σε ορισμένους τομείς, και ιδιαίτερα στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, να μειωθεί ο αριθμός σχεδίων, συμβάσεων και δραστηριοτήτων που πρέπει να διεκπεραιωθούν από την Επιτροπή. Αυτός ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί με την εφαρμογή των ακόλουθων μέτρων:

- Αύξηση του ελάχιστου μεγέθους σχεδίων και προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται με κοινοτικές επιδοτήσεις, ενώ θα εξασφαλίζονται, όπου χρειάζεται, ενδεικτικά ελάχιστα ποσά για μικρότερα σχέδια (εισαγωγή ποσοστών των διαθέσιμων επιδοτήσεων που επιφυλάσσονται για μικρά και μεγαλύτερα σχέδια στις προσκλήσεις για την υποβολή προτάσεων).
- Ενθάρρυνση των ΜΚΟ για τη δημιουργία κοινοπραξιών για την υποβολή και εφαρμογή σχεδίων.

- Ενθάρρυνση των ΜΚΟ να δημιουργούν δίκτυα με σαφώς καθορισμένα αντιπροσωπευτικά όργανα επιφορτισμένα με ορισμένες δραστηριότητες εξ ονόματος των μελών τους·
- Έναρξη προγραμμάτων συμβάσεων για τους σταθερούς εταίρους ΜΚΟ μέσω των οποίων η Επιτροπή και οι ΜΚΟ συμφωνούν πρόγραμμα πλαίσιο θεμελιωμένο στις πολιτικές και στρατηγικές των ΜΚΟ, τους κύριους τομείς δραστηριότητας, τους εταίρους κλπ. και δυνάμει των οποίων αυτοί οι ΜΚΟ θα μπορούν να ασκούν δραστηριότητες που θα μπορούν να ελέγχονται εκ των υστέρων από την Επιτροπή·
- Πρόβλεψη συνολικών επιδοτήσεων με βάση την αξιολόγηση των μέχρι τώρα δραστηριοτήτων των συμμετεχόντων ΜΚΟ και χορήγηση επιδοτήσεων σε επιμέρους ΜΚΟ και σε δίκτυα ΜΚΟ, για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων μικρής κλίμακας που θα στηρίζονται σε συμφωνημένο πρόγραμμα εργασίας. Αυτές οι δραστηριότητες θα ελέγχονται εκ των υστέρων.

Η εφαρμογή των προαναφερόμενων μέτρων θα βασίζεται σε εμπειριστατωμένη ανάλυση των ειδικών αναγκών του τομέα και των ΜΚΟ που δρουν στο συγκεκριμένο τομέα. Αυτά θα αποφασίζονται κατόπιν διαβούλευσης και σε συμφωνία με τον άμεσα ενδιαφερόμενο τομέα των ΜΚΟ.

4.3.3 ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΕΠΙΛΕΓΟΜΕΝΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ

Η βελτίωση της διαδικασίας επιλογής με πιο αποτελεσματικό σχεδιασμό πρέπει επίσης να επιτρέψει να εξασφαλισθεί η ποιότητα της υπηρεσίας κατά τη διαχείριση των επιδοτήσεων. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, η συστηματική προσφυγή σε προσκλήσεις για την υποβολή προτάσεων (σύμφωνα με την υπόδειξη του εγχειριδίου για τη διαχείριση των επιδοτήσεων) απεδείχθη ότι αποτελεί σημαντικό μέσο που θα αναπτυχθεί στο μέλλον. Αυτή η πρακτική πρέπει να συνοδεύεται με πιο εντατικό διάλογο με τους ΜΚΟ για τον καθορισμό του πεδίου δράσης, καθώς και των προτεραιοτήτων και των τομέων όπου οι δραστηριότητες των ΜΚΟ συμπληρώνουν τις δραστηριότητες της ΕΕ.

Επιπλέον, η εφαρμογή πολυετών προγραμμάτων, σε τομεακή, θεματική ή γεωγραφική βάση, θα αυξήσει την επίπτωση και την ποιότητα των σχεδίων και θα απλουστεύσει τα καθήκοντα διαχείρισης.

Επιπλέον, φαίνεται ότι η ενδεδειγμένη και αυστηρή χρήση της προσέγγισης για κυκλική διαχείριση σχεδίων, λαμβανομένου υπόψη του ιδιαίτερου χαρακτήρα και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των ΜΚΟ, διευκολύνει σαφώς την καλή διαχείριση των επιδοτήσεων. Αυτή συμπεριλαμβάνει, συγκεκριμένα, σχέδια συμφωνιών που καθορίζουν σαφώς τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, δείκτες απόδοσης, ποιοτικούς ελέγχους και διαδικασίες ελέγχου και αναφοράς. Όσον αφορά τη φάση επιλογής, η Επιτροπή προτίθεται να εξετάσει τη χρήση εξωτερικών ειδικών για την αξιολόγηση προτάσεων.

4.3.4 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΗΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΜΚΟ

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι υπάρχει στοιχείο κινδύνου κατά τη χορήγηση επιδοτήσεων υπό ορισμένες συνθήκες (βλ. 4.1 ανωτέρω), οφείλει εμφανώς να περιορίσει αυτούς τους κινδύνους στο μέτρο του δυνατού. Το εγχειρίδιο ορίζει με σαφήνεια προδιαγραφές και κριτήρια για την αξιολόγηση από τις υπηρεσίες της Επιτροπής της

επιλεξιμότητας κάποιου ΜΚΟ και της τεχνικής και οικονομικής ικανότητάς του να εκτελέσει τις εργασίες για τις οποίες χορηγούνται επιδοτήσεις.

4.3.4.1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ

Τον Ιούλιο του 1999 η Επιτροπή ενέκρινε προκαταρκτικούς προσανατολισμούς για την δημοσιονομική ασφάλεια των επιδοτήσεων που χορηγούνται σε ΜΚΟ στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων. Η εμπειρία αυτών των προσανατολισμών μέχρι σήμερα απέδειξε ότι αποτελούν βιώσιμη λύση τόσο για την Επιτροπή όσο και για την κοινότητα των ΜΚΟ. Η Επιτροπή επιθυμεί ως εκ τούτου να επιβεβαιώσει αυτά τα μέτρα που περιγράφονται στο παράρτημα του παρόντος εγγράφου εργασίας.

4.3.4.2 ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΕΤΑΙΡΟΥΣ ΜΚΟ

Η ανάγκη σαφώς καλύτερης πληροφόρησης όσον αφορά τους δικαιούχους έχει επανειλημμένα τονισθεί. Τόσο η Γενική Επιθεώρηση της Επιτροπής όσο και η πρόσφατη έκθεση της επιτροπής ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής τόνισαν την ανάγκη που υπάρχει για τις υπηρεσίες της Επιτροπής να διαθέτουν αξιόπιστη πηγή πληροφόρησης για τους δικαιούχους των επιδοτήσεων και κυρίως για τις επιδοτήσεις που έχουν ήδη χορηγηθεί ή εκείνες που ευρίσκονται στο στάδιο της καταβολής. Το εγχειρίδιο για τη διαχείριση των επιδοτήσεων καθόριζε επίσης ότι οι διαχειριστές των επιδοτήσεων οφείλουν να ελέγχουν τις ήδη χορηγηθείσες ενισχύσεις πριν προβούν στη χορήγηση άλλων. Δεν υπάρχει ακόμα στη διάθεση των υπηρεσιών της Επιτροπής μέσο πληροφόρησης αυτού του είδους.

Η βελτίωση των πληροφοριών για τους ΜΚΟ που λαμβάνουν επιδοτήσεις θα ήταν επωφελής τόσο για την Επιτροπή όσο και τους εταίρους ΜΚΟ. Αυτό το σύστημα, αφενός, θα διευκόλυνε την αξιολόγηση του κινδύνου που συνεπάγονται αυτές οι δραστηριότητες από την άποψη της Επιτροπής, αφετέρου θα απάλλαζε τους ΜΚΟ από την υποχρέωση να χορηγούν τις ίδιες πληροφορίες για κάθε σχέδιο που προτείνουν.

Θα πρέπει να εξετασθούν λεπτομέρειες για τη βελτίωση της επεξεργασίας των πληροφοριών για τους ΜΚΟ συμπεριλαμβάνοντας τα ακόλουθα στοιχεία:

- Βάση δεδομένων που θα παρέχει ακριβή στοιχεία για τους ΜΚΟ και ειδικότερα το λειτουργικό και οικονομικό προφίλ τους, τα μέχρι τώρα επιτεύγματά τους, τα σχέδια που έχουν χρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση, άλλους χρηματοδότες καθώς και άλλες σχετικές πληροφορίες τακτικά ενημερωμένες. Αυτό το σύστημα θα μπορούσε να αξιοποιήσει τις πληροφορίες που διαθέτει ήδη η Επιτροπή προβαίνοντας στη συγκέντρωσή τους και στο συντονισμό τους. Αν μπορούσαν να εξευρεθούν επαρκείς πόροι για να μπορέσει να λειτουργήσει και να διατηρηθεί ένα τέτοιο σύστημα, αυτό θα αποτελούσε άκρως χρήσιμο εργαλείο για το προσωπικό της Επιτροπής στις Βρυξέλλες και στις αντιπροσωπείες της στο εξωτερικό.
- Συστήματα καταχώρησης των δικαιούχων επιδοτήσεων (συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ) βασισμένα σε εμπεριστατωμένη μελέτη της οργανωτικής διάρθρωσης, της ικανότητας και της οικονομικής επιφάνειας του δικαιούχου που θα έχει πραγματοποιηθεί με εξωτερικούς ελέγχους. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη τα υφιστάμενα συστήματα στην Επιτροπή (ECHO), στα κράτη μέλη, και σε διεθνείς οργανισμούς χορηγούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα. Πρέπει επίσης να εξετασθεί η

δυνατότητα βελτίωσης της ανταλλαγής πληροφοριών με αυτούς τους οργανισμούς ή ένα σύστημα "αμοιβαίας αναγνώρισης".

Αυτά τα συστήματα πληροφόρησης πρέπει να λάβουν υπόψη τις ανάγκες των τοπικών εταίρων σε τρίτες χώρες.

4.3.5 ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Οι επιδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατανέμονται σε πολλά κονδύλια του προϋπολογισμού και προσφέρονται σε διάφορους φορείς συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ. Οι επιδοτήσεις χορηγούνται σύμφωνα με διάφορα κριτήρια και διαδικασίες αίτησης, οι οποίες επιβάλλουν διάφορες αξιώσεις στους αιτούντες. Το δίκτυο διαχείρισης των επιδοτήσεων θα συνεχίσει, σε στενή συνεργασία με τους ΜΚΟ, να ενισχύει τη συνοχή και να εφαρμόζει τις "βέλτιστες πρακτικές" στις διαδικασίες διαχείρισης της Επιτροπής. Αυτή η προσπάθεια θα επικεντρωθεί κυρίως στη βελτίωση και την εναρμόνιση των μεθόδων που χρησιμοποιούνται για τον προϋπολογισμό των σχεδίων.

Μία σύμβαση τύπος για τις επιδοτήσεις στον τομέα των προγραμμάτων εξωτερικής ενίσχυσης της Κοινότητας εφαρμόζεται επί του παρόντος σε αντικατάσταση των πολυάριθμων συμβάσεων τύπων που υπήρχαν γι' αυτά τα προγράμματα. Αυτή η σύμβαση, ενώ ανταποκρίνεται στις ειδικές απαιτήσεις των σχεδίων και των προγραμμάτων στον τομέα των εξωτερικών ενισχύσεων, βασίζεται στη γενική σύμβαση τύπου που προσαρτάται στο εγχειρίδιο για τη διαχείριση των επιδοτήσεων, και εξασφαλίζει ως εκ τούτου θεμελιώδη σύνδεσμο και σύγκλιση με τις συμβάσεις τύπους που χρησιμοποιούνται σε άλλους τομείς κοινοτικών ενισχύσεων.

Μία άλλη ενδιαφέρουσα εξέλιξη έχει επιτευχθεί από την ECHO (Υπηρεσία Ανθρωπιστικής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας). Όταν δημιουργήθηκε η ECHO η Επιτροπή όρισε ως πρωταρχικό στόχο της τη διεξαγωγή σε μεγαλύτερο βαθμό αποτελεσματικών ανθρωπιστικών ενεργειών και τόνισε την ανάγκη πλαισίου για τις σχέσεις με τους ΜΚΟ και τις διεθνείς εξειδικευμένες υπηρεσίες. Ως εκ τούτου η Επιτροπή, ενέκρινε το Μάιο του 1993 τη Σύμβαση Πλαίσιο Εταιρικής Σχέσης (ΣΠΕΣ) που αποβλέπει στην επιτάχυνση των διαδικασιών και στην απλούστευση της λήψης αποφάσεων.

Μία νέα σύμβαση πλαίσιο εταιρικής σχέσης τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1999. Η αναθεώρηση της ΣΠΕΣ είχε τους ακόλουθους στόχους:

- Να ενισχύσει τη συνεργασία,
- Να απλουστεύσει και να αποσαφηνίσει το κείμενο
- Να αυξήσει την ευελιξία διατηρώντας εύλογο έλεγχο όσον αφορά τη χρήση των επιδοτήσεων,
- Να εξασφαλίσει ποιοτική αξιολόγηση όσον αφορά τις προτάσεις και την εφαρμογή τους.

Μέχρι σήμερα πάνω από 160 ΜΚΟ έχουν υπογράψει την ΣΠΕΣ. Η ECHO προτίθεται να διευρύνει το δίκτυό της εταίρων και διαδικασίες ελέγχου θα διεξαχθούν σε 130 περίπου ΜΚΟ κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του έτους 2000.

5. ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ

5.1. ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΑΠΕΥΘΥΝΟΜΕΝΗ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟ, ΣΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΥΣ ΚΑΙ ΣΤΟΥΣ ΔΥΝΑΜΕΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΥΣ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΩΝ ΤΩΝ ΜΚΟ

Σημαντικός όγκος πληροφοριών έχει ήδη τεθεί στη διάθεση του κοινού, των δικαιούχων και των δυνάμει δικαιούχων για τις μορφές άμεσης χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής· αυτά τα δεδομένα ενημερώνονται και βελτιώνονται συνεχώς. Οι ΜΚΟ και άλλοι ενδιαφερόμενοι που αναζητούν πληροφορίες για τα συστήματα χρηματοδότησης χρειάζονται διαφορετικά είδη πληροφοριών στα διάφορα στάδια της διαδικασίας αίτησης, ξεκινώντας με τη γενική πληροφόρηση σχετικά με το τι υπάρχει, ειδική πληροφόρηση για τα κριτήρια των διαφόρων προγραμμάτων επιδότησης και λεπτομέρειες σχετικά με τον τρόπο συμμετοχής και τις προθεσμίες που ισχύουν.

5.1.1 ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΑΘΕΣΙΜΕΣ ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΙΣ

Γενικές πληροφορίες διατίθενται σε θέση Web με τον τίτλο "Πληροφορίες για τις χρηματοδοτήσεις που πραγματοποιούνται από την ΕΕ"¹⁰. Επί του παρόντος, η κύρια πηγή γενικών πληροφοριών για τις επιδοτήσεις είναι ηλεκτρονική μορφή του οδηγού του 1997 με τον τίτλο "ενισχύσεις και δάνεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης". Αυτό το δελτίο θα αντικατασταθεί κατά τη διάρκεια του 2000 από το νέο οδηγό στον EUROPA που θα συνδυάζει την περιγραφή των κοινοτικών πολιτικών με περιγραφή των διαθέσιμων προγραμμάτων επιδοτήσεων και λεπτομερείς πληροφορίες παρεχόμενες στις θέσεις Web των διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής. Συνεπώς, ακολουθώντας τα στοιχεία αυτά ή χρησιμοποιώντας ένα απλό σύστημα έρευνας, ο οργανισμός που επιθυμεί να λάβει χρηματοδότηση θα βρει εκεί διευκρινίσεις για τις διαθέσιμες επιδοτήσεις, καθώς και τα λεπτομερή κριτήρια που πρέπει να πληρούνται και τις διαδικασίες αίτησης.

5.1.2 ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΙΣ

Ένας από τους κύριους στόχους του εγχειριδίου για τη διαχείριση των επιδοτήσεων που δημοσιεύθηκε το 1998 ήταν να υποχρεώσει τις υπηρεσίες να βελτιώσουν τη δημοσιότητα για τις διαθέσιμες επιδοτήσεις και τις επιδοτήσεις που χορηγούνται δυνάμει αυτών των προγραμμάτων. Κρίθηκε ότι χρειάζεται πιο πλήρης και πιο φιλική προς το χρήστη πληροφόρηση για να διευρυνθεί ο κύκλος των οργανισμών που ζητούν ενίσχυση από την Επιτροπή. Αυτό το εγχειρίδιο ορίζει ειδικούς και πολύ λεπτομερείς κανόνες για τα στοιχεία που πρέπει να παρέχονται από τις υπηρεσίες στις προσκλήσεις για την υποβολή προτάσεων.

Οι υπηρεσίες πρέπει να ανακοινώνουν ευρέως στο κοινό τις προσκλήσεις για την υποβολή προτάσεων και η χρήση του EUROPA αποτελεί ελάχιστη αξίωση.

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/sgc/info_subv/index_en.htm

5.2. ΣΗΜΕΙΑ ΕΠΑΦΗΣ ΤΩΝ ΜΚΟ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΑ ΣΗΜΕΙΩΝ ΕΠΑΦΗΣ ΤΩΝ ΜΚΟ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Μία από τις μεθόδους που θα επέτρεπαν να χορηγηθεί υπηρεσία καλύτερης ποιότητας στους ΜΚΟ θα ήταν η δημιουργία ορισμένων ενιαίων υπηρεσιών ("one-stop-shops") ή υπηρεσιών πληροφόρησης στις υπηρεσίες της Επιτροπής και στις αντιπροσωπείες της ΕΚ στο εξωτερικό που εργάζονται με τους ΜΚΟ. Ο ρόλος αυτών των υπηρεσιών πληροφόρησης θα πρέπει να προσδιοριστεί με φροντίδα και θα πρέπει να μελετηθούν οι επιπτώσεις από άποψη πόρων. Παρά το γεγονός ότι για πολλές υπηρεσίες, οι ΜΚΟ αποτελούν τους κύριους δικαιούχους άμεσων ενισχύσεων της Επιτροπής, θα ήταν πιθανόν πιο λογικό να τεθούν αυτές οι υπηρεσίες πληροφόρησης στη διάθεση όλων των δικαιούχων και δυνάμει δικαιούχων.

Φαίνεται εξίσου επιθυμητό να προβλεφθεί ο γενικός συντονισμός των σχέσεων μεταξύ της Επιτροπής και των ΜΚΟ από μία οριζόντια υπηρεσία, η οποία θα μπορούσε να διαδραματίσει ρόλο στην προώθηση και διεύρυνση της συζήτησης για τα θέματα που αφορούν τους ΜΚΟ μέσα στις υπηρεσίες της Επιτροπής, σεβόμενη ταυτόχρονα την ιδιαιτερότητα του διαλόγου ΜΚΟ/Επιτροπή στους διάφορους τομείς. Σε κάθε περίπτωση, δεδομένου του ειδικού χαρακτήρα και της αρμοδιότητας των διαφόρων κοινοτήτων ΜΚΟ, η κύρια ευθύνη για τη διαχείριση της σχέσης Επιτροπή/ΜΚΟ σε κάθε τομέα πρέπει να αναληφθεί από την αντίστοιχη υπηρεσία της Επιτροπής.

Αυτή η υπηρεσία θα φέρει την ευθύνη κυρίως για το συντονισμό μέτρων για τη βελτίωση των πληροφοριών που απευθύνονται στους ΜΚΟ και εκείνων που αφορούν τους ΜΚΟ και απευθύνονται στις υπηρεσίες της Επιτροπής.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη να υπάρξει πιο συνεκτική προσέγγιση όσον αφορά τις σχέσεις της με τους ΜΚΟ στηριζόμενη στις υφιστάμενες "βέλτιστες πρακτικές" στους διάφορους τομείς.

Εντούτοις, δεδομένου ότι πολλές από τις προτάσεις που περιλαμβάνονται στο παρόν έγγραφο συνδέονται στενά με τις προτάσεις διοικητικής μεταρρύθμισης που θα υποβληθούν τον Φεβρουάριο, πιστεύεται ότι η ανακοίνωση της Επιτροπής για τη συνεργασία με τους ΜΚΟ δεν πρέπει να οριστικοποιηθεί μέχρι τότε. Αυτό θα εξασφαλίσει ότι οι προτάσεις που παρουσιάζονται στο παρόν έγγραφο εργασίας θα είναι πλήρως συμβατές με την συνολική διαδικασία μεταρρύθμισης.

Η Επιτροπή θεωρεί το παρόν έγγραφο εργασίας σαν ένα πρώτο βήμα στη διαδικασία εκτεταμένης ανταλλαγής απόψεων με την κοινότητα των ΜΚΟ.

Προκειμένου να διευκολυνθεί αυτή η διαβούλευση, η Επιτροπή θα δημιουργήσει μία θέση Web στον EUROPA η οποία θα παρέχει πρόσβαση μόλις εγκριθεί το έγγραφο εργασίας από την Επιτροπή. Η θέση Web θα περιλαμβάνει το κείμενο του εγγράφου σε όλες τις επίσημες γλώσσες. Θα υπάρχει επίσης μία διεύθυνση e-mail, στην οποία οι ΜΚΟ μπορούν να αποστέλλουν σχόλια, τα οποία θα εμφανίζονται στην εν λόγω θέση Web.

Παράρτημα

Οικονομικές εγγυήσεις

Λαμβάνονται τα ακόλουθα μέτρα όσον αφορά τις επιδοτήσεις που χορηγούνται στους ΜΚΟ:

1. Για κάθε επιδότηση ίση ή ανώτερη των 100.000 ευρώ, οι δικαιούχοι οργανισμοί οφείλουν είτε να υποβάλουν έκθεση για τον δημοσιονομικό έλεγχο του οργανισμού που να έχει διεξαχθεί από ανεξάρτητο εγκεκριμένο λογιστή είτε να υποβάλουν έκθεση για τον έλεγχο της χρήσης της επιδότησης κατά τη διάρκεια ή μετά την εφαρμογή της δράσης.
2. Οικονομική εγγύηση θα αξιώνεται για την πληρωμή οποιασδήποτε προκαταβολής ίσης ή ανώτερης του 1 εκατ. ευρώ. Ορισμένες εξαιρέσεις μπορούν να δικαιολογηθούν όταν τα προγράμματα τίθενται σε εφαρμογή από κάποιον ΜΚΟ στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο οποίος έχει αναπτύξει μακροχρόνια συνεργασία με την Επιτροπή και έχει αξιολογηθεί ότι πληροί τα τεχνικά και λειτουργικά κριτήρια της Επιτροπής και από άλλους ΜΚΟ που είναι διεθνώς αναγνωρισμένοι και στη βάση αυτή υποστηρίζονται από άλλους διμερείς ή διεθνείς χορηγούς.
3. Πέραν του τακτικού ελέγχου των πραγματοποιούμενων ενεργειών, οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα διεξάγουν ελέγχους με δημοσκοπήσεις προκειμένου να ελέγξουν την πορεία των ενεργειών, ιδιαίτερα μικρού μεγέθους, οι οποίες δεν αποτελούν αντικείμενο συστηματικών ελέγχων.