

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΗΜΕΡΑ.

ΠΟΙΑ Η ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΤΗΣ;

της Άννας Δαμάσκου,

Ερευνήτριας της Διεθνούς Διαφάνειας – Ελλάς

&

μέλους της Επιστημονικής Επιτροπής του προγράμματος «Είμαστε Όλοι Πολίτες»

Η αύξηση των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ) στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια ήταν ραγδαία. Ωστόσο, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους τελεί ακόμη σε εμβρυακή μορφή, με αποτέλεσμα να τίθενται υπό σοβαρή αμφισβήτηση η ανεξαρτησία και η ακεραιότητά τους. Οι τρέχουσες προσπάθειες ρύθμισης και αυτορρύθμισης της Κοινωνίας των Πολιτών αποτελούν ελπιδοφόρα βήματα αναφορικά με τη δυναμική που δύναται αναπτύξει και τον ρόλο που οφείλει να επιτελέσει.

Το 2012 δημοσιεύθηκε η έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας-Ελλάδος (Transparency International-Greece) με τίτλο «Αξιολόγηση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας», η οποία εξετάζει την αντίσταση στη διαφθορά δώδεκα βασικών θεσμών της ελληνικής κοινωνίας. Η εν λόγω έρευνα περιλαμβάνει συγκεκριμένα την αξιολόγηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου και της εφαρμογής του αναφορικά με θεσμούς–κλειδιά για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Μεταξύ των θεσμών που εξετάστηκαν στο πλαίσιο της σχετικής έρευνας και που σχετίζονται και με την καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο και ιδιωτικό βίο της χώρας είναι και η Κοινωνία των Πολιτών, στη λογική ότι οι φορείς της οφείλουν να ασκούν έλεγχο στο κράτος αλλά και στον ιδιωτικό τομέα, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Πέραν τούτου, όμως, η Κοινωνία των Πολιτών έχει ρόλο συμβουλευτικό, προάγει τον εθελοντισμό, ενώ αποτελεί και τομέα παροχής υπηρεσιών.

Το νομικό και θεσμικό πλαίσιο των ΜΚΟ στην Ελλάδα

Ο όρος «Μη Κυβερνητικός Οργανισμός (ΜΚΟ)» έκανε για πρώτη φορά την εμφάνισή του στην ελληνική νομοθεσία στο νόμο για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας (ν.2646/1998) και έπειτα στο νόμο για την αναπτυξιακή βοήθεια (ν.2731/1999). Ωστόσο, η ελληνική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει ορισμό της έννοιας, η οποία έχει διαμορφωθεί μόνο στην πράξη, μέσω κυρίως του αυτοχαρακτηρισμού οργανώσεων ως μη κυβερνητικών. Στην ελληνική βιβλιογραφία, η Κοινωνία των Πολιτών έχει οριοθετηθεί μεταξύ άλλων και ως ο χώρος «από το κατώφλι των νοικοκυριών μέχρι τις εισόδους των δημοσίων υπηρεσιών»¹. Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατό να υπολογισθεί και ο ακριβής αριθμός των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα. Από τα υπάρχοντα στοιχεία προκύπτει, ωστόσο, ότι οι πολυπληθέστερες είναι τα αθλητικά σωματεία, οι θρησκευτικές-εκκλησιαστικές οργανώσεις, καθώς και οι εκπαιδευτικοί-πολιτιστικοί σύλλογοι².

Στο άρθρο 12 του Συντάγματος κατοχυρώνεται το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι για όλους τους πολίτες ανεξαιρέτως, ενώ το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος εγγυάται την ελευθερία της έκφρασης, εντός των ορίων του νόμου. Ωστόσο, το ισχύον νομικό πλαίσιο δεν προβλέπει ειδικές διατάξεις σχετικά με την ίδρυση και λειτουργία ΜΚΟ. Μια ΜΚΟ δύναται να λάβει τη νομική μορφή των προβλεπομένων από τον Αστικό Κώδικα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), ήτοι της ένωσης προσώπων, της αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας, του σωματείου, του (κοινωφελούς) ιδρύματος και της επιτροπής εράνων, καθώς και των ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που προβλέπονται από ειδικούς νόμους. Η απλούστερη μορφή την οποία θα μπορούσε να ενδυθεί μία κίνηση πολιτών είναι αυτή της ένωσης προσώπων, η οποία δεν απαιτεί ουσιαστικά νομικές διατυπώσεις. Σχετικά απλή είναι και η διαδικασία ίδρυσης αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας, για τη σύσταση και λειτουργία της οποίας αρκούν δύο μόνον πρόσωπα. Η συντριπτική πλειονότητα των ΜΚΟ στην Ελλάδα έχει τη νομική μορφή του σωματείου.

Η ιδιαίτερη φορολογική μεταχείριση που προβλέπεται για τα σωματεία, τα οποία αποτελούν τη συντριπτική πλειονότητα των φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών στην Ελλάδα,

¹ Σωτηρόπουλος Δ., «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007.

² Σωτηρόπουλος Δ., «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007

περιλαμβάνει μεταξύ άλλων την μη υπαγωγή στον ΦΠΑ, τη δυνατότητα μη τήρησης βιβλίων κατηγορίας. Για τα κοινωφελή ιδρύματα ισχύουν πολύ περισσότερα προνόμια³. Ως ανταπόδοση των υπηρεσιών που προσφέρουν τα κοινωφελή ιδρύματα στο κοινωνικό σύνολο, αλλά και για να ενθαρρυνθεί η σύσταση τέτοιων ιδρυμάτων, η πολιτεία προσέφερε και σε αυτά επιεική φορολογική μεταχείριση.

Ζητήματα οικονομικής διαφάνειας

Οι ΜΚΟ οφείλουν να προβλέπουν στο καταστατικό τους τις πηγές χρηματοδότησής τους, οι οποίες ανάλογα με τη δραστηριότητά τους ενδέχεται να είναι τα έσοδα από συνδρομές μελών, δωρεές, χορηγίες, διαφημίσεις καταχωρημένες σε έντυπά τους, κρατική και ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, διάθεση προϊόντων, διοργάνωση εκδηλώσεων, αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων κ.α. Ελλείψει διαθέσιμων στοιχείων, δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί για κάποιες ΜΚΟ η εξάρτησή τους από μια μόνο πηγή χρηματοδότησης.

Η οικονομική εξάρτηση των ΜΚΟ από κρατικούς πόρους είναι προφανές ότι ενδέχεται να συντελεί στη δημιουργία πελατειακών σχέσεων μεταξύ των εν λόγω δύο πόλων, κατακερματίζοντας έτσι την κοινωνία των πολιτών. Επίσης, ο κίνδυνος μη χρηματοδότησής τους από κρατικούς πόρους έχει συχνά ως αποτέλεσμα τη σιωπή ή και την ευθυγράμμιση των ΜΚΟ με την κυβερνητική γραμμή.

Σύμφωνα με το άρθρο 93 του Αστικού Κώδικα, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά από το καταστατικό του σωματείου, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Γενικής Συνέλευσης του σωματείου είναι και η έγκριση του ισολογισμού. Στην πράξη, κάθε έτος, σε τακτική ετήσια Γενική Συνέλευση του σωματείου λαμβάνει χώρα ο απολογισμός των οικονομικών του απελθόντος έτους και η απαλλαγή του Διοικητικού Συμβουλίου από κάθε σχετική ευθύνη, ενώ συχνά λαμβάνει χώρα και συζήτηση επί του οικονομικού προϋπολογισμού για την επόμενη χρονιά.

Ωστόσο, ερωτηματικά γεννιούνται σχετικά με την πραγματική δυνατότητα και ικανότητα των μελών του σωματείου να ελέγξουν την οικονομική διαχείριση της διοίκησής, αν και σε αρκετά σωματεία προβλέπεται η διενέργεια ελέγχου από ορκωτούς ελεγκτές. Η περαιτέρω δημοσιοποίηση των οικονομικών εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των σωματείων, τα

³ Βλ. ενδεικτικά: Σιωμόπουλος Ι., «Παράλογη η φορολογία των κοινωφελών ιδρυμάτων», www.tovima.gr/finance/article/?aid=150723, 20.04.2003.

οποία ομολογουμένως δεν συνηθίζουν να κάνουν χρήση της εν λόγω ευχέρειάς τους, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου αυτό απαιτείται εκ του νόμου, λόγω κυρίως του μεγέθους τους. Επισημαίνεται σχετικά ότι τα σωματεία δεν υποχρεούνται σε τήρηση βιβλίων κατηγορίας, πρακτική η οποία δεν συμβάλλει επαρκώς στην απεικόνιση των οικονομικών τους με τον πλέον διαφανή τρόπο. Έτσι, στον αντίποδα των ΜΚΟ που επιχειρούν να προωθήσουν τη διαφάνεια και τον σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, βρίσκονται αρκετές «ΜΚΟ-σφραγίδες», οι οποίες μοναδικό λόγο λειτουργίας έχουν την απομύζηση σημαντικών κεφαλαίων από τον κρατικό και ευρωπαϊκό προϋπολογισμό.

Αναφορικά με τη δημοσιοποίηση της σύνθεσης της διοίκησης του σωματείου, σημειώνεται ότι η αίτηση ίδρυσης σωματείου συνοδεύεται από κατάσταση με τα ονόματα των μελών της διοίκησης του σωματείου⁴. Ωστόσο, δεν προβλέπεται εκ του νόμου διαρκής υποχρέωση δημοσιοποίησης στο κοινό των ονομάτων της διοίκησης του σωματείου. Σωματεία που διαθέτουν ιστοσελίδες συχνά αναρτούν σε αυτές τα ονόματα της διοίκησής τους.

Οι νέες προκλήσεις

Κύρια αιτία της έλλειψης ελέγχου επί των ΜΚΟ αποτελεί η ανυπαρξία ανεξάρτητου εποπτικού φορέα. Το 2006, έντεκα μεγάλες διεθνείς ΜΚΟ συνέταξαν και υπέγραψαν την «Χάρτα Αυτοδέσμευσης, Κοινωνικής Ευθύνης και Λογοδοσίας των Διεθνών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (International Non- Governmental Accountability Charter)», με την οποία αυτοδεσμεύθηκαν να σέβονται τις οικουμενικές αξίες και αρχές, να λειτουργούν με σύγχρονα συστήματα διοίκησης και διαχείρισης, να δέχονται εξωτερικό ανεξάρτητο ελεγκτή με πλήρη διαφάνεια και με υποχρέωση λογοδοσίας, τόσο στο εσωτερικό των οργανισμών όσο και προς τρίτους⁵. Το παράδειγμα των έντεκα αυτών διεθνών ΜΚΟ ακολούθησαν και άλλες ελληνικές ΜΚΟ, προσυπογράφοντας την επίσημη ελληνική μετάφραση της Χάρτας Λογοδοσίας⁶. Φυσικά, ο αριθμός των ΜΚΟ που έχουν προσυπογράψει τη Χάρτα είναι αμελητέος μπροστά στον συνολικό αριθμό των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα.

Έτερη προσπάθεια αυτοδέσμευσης αποτελούν και οι «Αρχές Προσήλωσης Όλων μας στην Ποιότητα Λειτουργίας και Οργάνωσης Υπηρετώντας τους Σκοπούς μας (ΑΠΟΠΛΟΥΣ)», οι

⁴ Άρθρο 79 Αστικού Κώδικα.

⁵ www.ingoaccountabilitycharter.org

⁶ Ανοιχτή Κοινωνία – Δελτίο της Κίνησης Πολιτών για μια Ανοιχτή Κοινωνία, Χάρτα αυτοδέσμευσης, κοινωνικής ευθύνης και λογοδοσίας Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, τεύχος 69(3), 2008.

οποίες αποτελούν πρωτοβουλία της «Καμπάνιας των 800 ΜΚΟ για το Σύνταγμα και τους Θεσμούς», κατόπιν πρωτοβουλίας της οποίας δημοσιεύθηκε και προσχέδιο νόμου που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον ορισμό της ΜΚΟ και του εθελοντή, την κατηγοριοποίηση των ΜΚΟ, την ίδρυση ανεξάρτητης εποπτικής αρχής και τη σύσταση μητρώων ΜΚΟ.

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Θαλής»⁷ διενεργείται επί του παρόντος από το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου και η καταγραφή όλων των ΜΚΟ τη επικράτειας, καθώς και η αξιολόγησή τους, επί τη βάσει ποσοτικών στοιχείων, όπως οι δημοσιευμένοι ισολογισμοί τους, ο αριθμός των έμμισθων στελεχών τους, οι χρηματοδοτήσεις που λαμβάνουν, η διοικητική δομή τους, το γεωγραφικό εύρος των δραστηριοτήτων τους κ.λ.π.

Όπως διαφαίνεται από τα ανωτέρω, η Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα είναι ακόμη σε αναπτυσσόμενη φάση, ανεπαρκώς οργανωμένη και σε ρόλο πολύ υποδεέστερο σε σχέση με την κρατική εξουσία. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα η δράση της να έχει περιορισμένο αντίκτυπο, αν και αναπτύσσει συχνά διάλογο με το κράτος αλλά και τον ιδιωτικό τομέα⁸. Η Κοινωνία των Πολιτών διεκδικεί τον χώρο της αναφορικά τόσο με τον έλεγχο της εκάστοτε κυβέρνησης, όσο και με τη συμμετοχή της σε διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης για δράσεις που εμπíπτουν στα πεδία ενδιαφερόντων της.

Ωστόσο, δεν έχει καταφέρει ακόμη να αποκτήσει τη νομιμοποίηση και τη δύναμη που έχει αποκτήσει ο αντίστοιχος χώρος σε άλλα κράτη⁹. Η συμμετοχή των Ελλήνων σε ενώσεις και σωματεία είναι περιορισμένη, σε σύγκριση με άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, αλλά η συμμετοχή τους σε εργατικά συνδικάτα και επαγγελματικές ενώσεις δεν υπολείπεται¹⁰. Σημειώνεται, επιπλέον, ότι και ο εθελοντισμός στη χώρα μας δεν χαρακτηρίζεται από τακτική και συστηματική προσφορά με διάρκεια και συνείδηση. Η εν λόγω αποστασιοποίηση των

⁷ Βλ. <http://www.kathimerini.gr/751615/article/epikairothta/ellada/prwth-katagrafh-twn-mko>

⁸ Βλ. και: Sotiropoulos D. and Karamagioli E., Greek civil society: the long way to maturity (2005) – CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, 2006, σελ. 55 και επ.

⁹ Σωτηρόπουλος Δ., «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007.

¹⁰ Σωτηρόπουλος Δ., «Πελατειακές σχέσεις και νέες μορφές πολιτικής συμμετοχής: μια δύσκολη συμβίωση», ανακοίνωση στο διεθνές επιστημονικό συμπόσιο «Αναθεωρήσεις του πολιτικού» του Τμήματος Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Ιστορίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2007.

πολιτών από τις ΜΚΟ, έχει μεταξύ άλλων τις ρίζες της και στη βαθιά πολιτικοποίηση και κομματικοποίηση των Ελλήνων μετά την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος¹¹.

Δυναμικές πρωτοβουλίες μπορούν ωστόσο να ανιχνευθούν π.χ. στα πεδία του περιβάλλοντος, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της προστασίας των καταναλωτών, αλλά ο αντίκτυπός τους είναι ακόμη και εκεί περιορισμένος. Αντίθετα, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών που βρίσκονται πιο κοντά σε κυβερνητικούς και κομματικούς παράγοντες, όπως σωματεία εργαζομένων, φοιτητικές οργανώσεις κλπ, αποδεικνύονται πιο αποτελεσματικοί.

Η συνολική αποτίμηση του ρόλου που διαδραματίζει σήμερα η Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα καταδεικνύει ότι έχει ακόμη δρόμο να διανύσει ώσπου να αποτελέσει παράγοντα διαμόρφωσης της κοινωνικής συνείδησης¹². Προκειμένου να είναι δυνατό να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, η Πολιτεία οφείλει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα για την υλοποίηση μεταξύ άλλων και των ακόλουθων:

- Υιοθέτηση θεσμικού πλαισίου για την αδειοδότηση, εποπτεία, λειτουργία, λογοδοσία και χρηματοδότηση των ΜΚΟ.
- Υιοθέτηση θεσμικού πλαισίου για τον εθελοντισμό.
- Θέσπιση υποχρέωσης τήρησης εκ μέρους των ΜΚΟ λογιστικών βιβλίων γ' κατηγορίας και δημοσίευσής τους, ιδίως αν λαμβάνουν και κρατική χρηματοδότηση.
- Θέσπιση ορίου αναφορικά με την κρατική χρηματοδότηση.
- Ενίσχυση της επικοινωνίας των ΜΚΟ με τη Βουλή, π.χ. μέσω της θέσπισης αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής.

Η κρίση που διέρχεται η Ελλάδα στην παρούσα οικονομική συγκυρία έχει αποδομήσει σημαντικό αριθμό θεσμών. Τούτο όμως μπορεί να ειδωθεί ως μοναδική ευκαιρία για την εκβάθρυνση αναδόμησή τους. Η οικονομική άνθιση της χώρας δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί χωρίς την εξυγίανση των βασικών θεσμών που τη συγκροτούν και προς αυτή την κατεύθυνση θα πρέπει να κινηθούν οι προσπάθειες όλων.

¹¹ Sotiropoulos D. and Karamagioli E., Greek civil society: the long way to maturity (2005) – CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, σελ. 55 και επ.

¹² Sotiropoulos D. and Karamagioli E., Greek civil society: the long way to maturity (2005) – CIVICUS civil society index shortened assessment tool report for the case of Greece, σελ. 55 και επ.