



Baltijos–Amerikos partnerystės programa (BAPP),
kurią finansuoja JAV Tarptautinės plėtros agentūra ir
Atviros visuomenės institutas

Antra dalis
PRAKTINIAI IŠŠŪKIAI

TURINYS

ĮŽANGA

I SKYRIUS. ORGANIZACIJŲ STEIGIMO, LIKVIDAVIMO IR ĮSTATŲ KEITIMO TVARKA

- 1.1 Bendroji tvarka – „dviejų etapų“ sistema ir jos problematika
- 1.2 Steigimo ypatumai
- 1.3 Likvidavimo ypatumai
- 1.4 Įstatų keitimo ypatumai
- 1.5 Organizacijų patirtis (NVO apklausos duomenys)
- 1.6 Apibendrinimas
- 1.7 Išvados ir rekomendacijos

II SKYRIUS. ORGANIZACIJŲ STRUKTŪRĄ RIBOJANTYS REIKALAVIMAI

- 2.1 NVO struktūros ribojimai – bendra charakteristika
- 2.2 Dalininkų ir narių „lygybė“
- 2.3 Organam taikomi ribojimai
- 2.4 Asociacijų padalinių struktūra
- 2.5 Apibendrinimas
- 2.6 Išvados ir rekomendacijos

III SKYRIUS. VEIKLOS ĮFORMINIMUI KELIAMI REIKALAVIMAI

- 3.1 Veiklos įforminimui keliami reikalavimai – įvadas
- 3.2 Sprendimų fiksavimas (protokolavimas)
- 3.3 Atskaitomybė organizacijos viduje
- 3.4 Valdymo organų pasikeitimų įregistravimas
- 3.5 Apibendrinimas
- 3.6 Išvados ir rekomendacijos

IV SKYRIUS. SAVANORIŠKO DARBO REGLAMENTAVIMAS

- 4.1 Savanoriško darbo teisinė charakteristika
- 4.2 Užsienio šalių reglamentavimo patirtis ir Lietuva
- 4.3 Teigiami ir neigiami savanorystės reglamentavimo aspektai
 - 4.3.1 Poveikis organizacijoms
 - 4.3.2 Poveikis valstybei ir visuomenei
- 4.4 Išvados ir rekomendacijos

V SKYRIUS. APSKAITA IR ATSKAITOMYBĖ

- 5.1 NVO apskaita ir atskaitomybė: teisės aktų taikymo problemos
 - 5.1.1. NVO ypatumai šios temos kontekste;
 - 5.1.2. NVO, kaip pelno nesiekiančių juridinių asmenų, buhalterinė ir mokesčių apskaita
- 5.2 Nevyriausybinų organizacijų žinios ir patirtis

BENDRA NVO KELIAMŲ REIKALAVIMŲ CHARAKTERISTIKA IR ORGANIZACIJŲ NUOMONĖ

IŽANGA

Pirmoje tyrimo dalyje buvo iš esmės aptarti koncepciniai klausimai, susiję su NVO reglamentavimu. Galima neabejotinai teigti, kad ši, antroji, dalis yra šių klausimų „išvirškioji“ pusė – joje yra aptariami praktiniai iššūkiai, su kuriais susiduria organizacijos esant nagrinėtų koncepcinių problemų. Ši dalis ypač susijusi su pirmos dalies trečiu ir ketvirtu skyriais („Viešosios naudos teisinė analizė“ ir „NVO mokesčių lengvatos Lietuvoje“), nes būtent juose daugiausiai kalbama apie organizacijų privilegijų ir ribojimų pusiausvyrą. Šioje dalyje būtent ir bus aptariami įvairaus pobūdžio kontrolės mechanizmai ir iš jų kylantys reikalavimai, su kuriais susiduria organizacijos, atsiskaitydamos ir administruodamos suteikiamas lengvatas. Taip pat bus nagrinėjama organizacijų, kaip juridinių asmenų, privaloma atlikti veikla

Apskritai nagrinėjant nevyriausybių organizacijų veiklos administravimo ir įforminimo reikalavimus viską galima vertinti dviem aspektais – lyginti NVO ir kitų ūkio subjektų padėtį, vertinti jų gaunamą papildomą naudą ir dėl to papildomai atsirandančius išpareigojimus. Kita galimybė – vertinti esamą padėtį NVO sektoriuje veikiančių asmenų akimis, nelyginant su kitais subjektais, o tik stengiantis identifikuoti, kokias praktinių kliūčių mato pačios nevyriausybines organizacijos. Šiame tyrime stengiamasi daryti tiek viena, tiek kita, tačiau vis dėlto galiausiai remiamasi prielaida, kad kurdama organizacijų teisinę bazę valstybė turėtų atsižvelgti į NVO veiklos specifiką. Pavyzdžiui, gerai žinoma, kad žmonės, veikiančios nevyriausybines organizacijas, paprastai yra savanoriai arba bent jau ne pelno siekiantys asmenys, kurie negali organizacijai skirti tiek laiko, kiek, tarkim, savo individualiai įmonei, iš kurios gyvena, taigi ir reglamentavimas (norint skatinti sektoriaus plėtrą) turėtų užtikrinti, jog pertekliniai administraciniai reikalavimai neužimtų pernelyg daug šių asmenų laiko.

Šiame kontekste taip pat būtina pabrėžti, kad tyrime nesiekama spręsti tokių politinės teisinės filosofijos klausimų: kas yra svarbiau – laisvė veikti (rasti kiek įmanoma daugiau NVO) ar visuomenės saugumas (galimybė jas kontroliuoti)? Čia yra vertinama būtent mūsų šalies situacija, nagrinėjamos konkrečios praktinės problemos, su kuriomis susiduria NVO savo veikloje, ir pateikiami šios situacijos ekspertiniai apibendrinimai. Visos aptariamos situacijos yra paremtos konkrečių organizacijų, su kuriomis teko dirbti tyrimo rengėjams, patirtimi. Tyrime pateikta statistika yra gauta per internetinę NVO apklausą, kurioje dalyvavo penkiasdešimt Lietuvoje veikiančių nevyriausybinių organizacijų. Aptariama organizacijų steigimo, likvidavimo ir įstatų keitimo tvarka, veiklos ir savanoriško darbo įforminimo reikalavimai, organizacijų apskaita ir atskaitomybė. Nagrinėjant kiekvieną temą iš pradžių trumpai aptariama situacija Lietuvoje, toliau – organizacijų patirtis ir problemos esant tokiam reglamentavimui ir galiausiai pereinama prie išvadų ir siūlymų. Kadangi, kaip jau įvertinta pačioje tyrimo pradžioje, galima drąsiai teigti, kad Lietuvoje šiuo metu egzistuoja trys pagrindinės, NVO požymius siaurąja prasme atitinkančios teisinės formos – tai asociacijos, viešosios įstaigos ir labdaros ir paramos fondai, šioje tyrimo dalyje būtent pastarosioms ir bus skiriama daugiausia dėmesio.

Apibendrinant galima teigti, kad šioje dalyje mėginama koncepciniu atžvilgiu įvertinti organizacijoms šiuo metu keliamus reikalavimus ir nustatyti, kurie iš jų dabar stabdo NVO atsiradimą, plėtojimąsi ir paplitimą visuomenėje ir drauge kelia NVO „senbuviams“ daugiausia problemų. Didžiausiems, ekspertų nuomone, trukdžiams pašalinti bus pateiktos galimos bendrojo pobūdžio įstatymų pakeitimų gairės.

I SKYRIUS

ORGANIZACIJŲ STEIGIMO, REORGANIZAVIMO IR LIKVIDAVIMO, BEI ĮSTATŲ KEITIMO TVARKA

1.1 Bendroji tvarka – „dviejų etapų“ sistema ir jos problematika

Apskritai, kaip ir buvo apibrėžta pirmoje tyrimo dalyje, NVO yra laikomi tik Lietuvoje įregistruoti juridiniai asmenys. Tai reiškia, kad nors visų pagrindinių NVO teisinių formų veiklą ir steigimo reikalavimus reglamentuoja specialūs įstatymai¹, tačiau iš esmės organizacijos turi būti įregistruotos bendrąja tvarka ir laikantis tokių pačių reikalavimų kaip ir bet kurie kiti ūkio subjektai.

„Bendroji tvarka“ reiškia, kad šiuo metu organizacijų steigimas, likvidavimas, reorganizavimas ir įstatų keitimas iš esmės vyksta dviem etapais:

- a) Dokumentų patikrinimas notarine tvarka;
- b) Įregistravimas Juridinių asmenų registre.

Kadangi NVO, tapdamos juridiniais asmenimis, įgyja teisę įgyvendinti savo teises ir vykdyti pareigas, tokia „dviejų etapų“ sistema iš pirmo žvilgsnio atrodo nuosekli ir logiškai pagrįsta, nes notaras tikrina organizacijos veiklos ir dokumentų teisėtumą bei atitiktį įstatymams, o registras savo ruožtu šiuos dokumentus registruoja. Tokia sistema užtikrina, kad organizacijos nepradėtų vykdyti įstatymų uždraustos veiklos, NVO lieka nepriklausomos nuo valstybės institucijų valios (nes notarai – privatūs asmenys) ir nesusipratimų ar teisės pažeidimų atveju visada galima „atrasti“ atsakingus asmenis.

Deja, vėl tenka grįžti prie jau ne kartą minėtos NVO specifikos ir atkreipti dėmesį, kad galbūt toks etapų išskyrimas sektoriui buvo labiau žalingas nei naudingas. Čia prisimintina tai, kad kol dar nebuvo įkurtas Valstybinis juridinių asmenų registras, visos organizacijos buvo registruojamos ir jų dokumentai tikrinami Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos (nacionalinės organizacijos) arba visų savivaldybių administracijų (regioninės organizacijos). Negalima konstatuoti, kad tokia tvarka buvo visapusiškai tinkama ar visuomet užtikrino sklandų organizacijų registravimą, taip pat minėtinas argumentas, jog tokia sistema buvo sunkiai suderinama su NVO sektoriaus nepriklausomybe nuo valstybės institucijų. Kita vertus, akivaizdu, kad pasikeitus dokumentų įregistravimo tvarkai ir atsiradus „dviejų etapų“ sistemai nebuvo stebėta, kokie vis dėlto yra pasikeitusios, naujosios sistemos *trūkumai*. Ekspertų nuomone, jų yra išties nemažai ir toliau stengiamasi įvardyti pagrindinius iš jų:

- *Padidėję kaštai.* Organizacijų patikrą perdavus privatiems asmenims (t. y. notarams), dokumentų peržiūra tapo paslauga, t. y. atliekant bet kurią iš aptariamų procedūrų paslaugos kainą sudaro tiek notaro sąnaudos (atlygis, kurį notaras moka savo darbuotojams), tiek paties notaro atlyginimas. Visa tai bet kokiomis sąlygomis būtų padidinę (ir padidino) visų šių procedūrų kainas. Šiuo atveju valstybės teikiamos privilegijos (pvz., tai, kad labdaros ir paramos fondo įstatų patvirtinimas nieko nekainuoja) nėra išėitis, nes, kaip bus aptariama vėliau, dėl to notarai (kaip paslaugos teikėjai) esant dideliame darbo krūviui natūraliai ima diskriminuoti NVO, palyginti su kitais subjektais, t. y. nepriima iš karto, vilkina dokumentų peržiūrą ir panašiai. Kitas problemos aspektas, kad pati notaro apmokestinimo procedūra nėra niekieno kontroliuojama. Šalia bazinės kainos už įstatų patvirtinimą, savitai interpretuojant egzistuojančias rekomendacijas, neretai reikalaujama, kad organizacijos susimokėtų papildomai už įvairių formų pildymą, dokumentų spausdinimą ir parengimą, o tai galiausiai sudaro keletą kartų didesnę notaro paslaugų kainą, nei nustatyta teisingumo ministro patvirtintu įsakymu².

¹ Kalbama daugiausia apie Asociacijų, Viešųjų įstaigų bei Labdaros ir paramos fondų įstatymus.

² 1996 m. rugsėjo 12 d. teisingumo ministro įsakymas Nr. 57 „Dėl notarų imamo atlyginimo už notarinių veiksnių atlikimą, sandorių projektų parengimą, konsultacijas ir technines paslaugas laikinųjų dydžių patvirtinimo“.

- *Dažnai taikomi pelno siekiančių asmenų standartai.* Kadangi NVO yra įregistruojama mažiau nei pelno subjektų, tai ir visos su juridiniais asmenimis dirbančios institucijos yra labiau „įpratusios“ prie jų teisinių formų. Dėl to praktikoje neretai notarai ir Registrų centras, tikrindami NVO dokumentus, taiko jiems analogiškus reikalavimus kaip ir įmonėms (reikalavimai organizacijų struktūrai, dokumentų formai ir kt.). Šią situaciją lyginant su galiojusia sistema galima teigti, kad pastarosios atveju tam tikra grupė biurokratų buvo jau savitai „pripratusi“ prie NVO specifikos, taigi galima pagrįstai tvirtinti, jog tokių „klaidingo traktavimo“ atvejų pasitaikydavo rečiau. Be abejo, tokiam „vienodo traktavimo“ trūkumui įrodyti reikėtų atlikti atskirą kokybinį tyrimą nuodugniai apklausiant NVO ir pačias institucijas, tačiau, kaip rodo kai kurių nevyriausybinių organizacijų patirtis, ši praktika gyvuoja ir yra neigiamai paveikusi nemažai NVO.
- *Mažesnės galimybės „gintis“.* Vienas iš pagrindinių NVO nepriklausomybės ir laisvės veikti garantų – tai teisė skusti joms nepalankius sprendimus. Būtų sunku teigti, kad dabartinėmis sąlygomis organizacijos gali visiškai įgyvendinti šią savo teisę. Notarams peržiūrint dokumentus yra palikta visiška interpretacijos laisvė, o skustis iš esmės galima tik dėl netinkamo notaro darbo, o ne to, kaip jis interpretavo įstatymus. Šio trūkumo ir pastarosios nagrinėtos problemos derinys (kai organizacijoms yra taikomi įmonių standartai) neretai baigiasi tuo, kad organizacijos negali pasirinkti labiausiai tinkamo veiklos modelio (vėl dėl savito įstatymų interpretavimo) ir kartu negali niekaip nuo to apsiginti. Be abejo, galima teigti, kad ši diskusija tinka kalbant ir apie kitus ūkio subjektus, t. y. NVO – ne vienintelės susiduria su notarų institucija ir jos problemomis. Tačiau negalima paneigti, kad būtent nevyriausybines organizacijas pasižymi struktūros „įnoringumu“ ir specifika³ (atitinkancia veiklos sritį ir pobūdį), kuriems suprasti reikia bent minimalių žinių apie NVO, o jų notarai taip dažnai stokoja.
- *Didesnė painiava.* Nors procedūra iš esmės pairesnė (nes reikia „pereiti“ dvi institucijas vietoj vienos), pagrindinės organizacijų problemos prasideda tada, kai notarai ir Registrų centras ima skirtingai traktuoti skirtingas įstatymų nuostatas. Nors pagal įstatymus Juridinių asmenų registras dokumentų atitiktis įstatymams netikrina (taigi jo darbuotojai negali pasakyti, ar notaras tinkamai peržiūrėjo dokumentus), vis dėlto nereti atvejai, kai Registrų centro darbuotojai vieną ar kitą dokumento trūkumą priskiria prie „formos reikalavimų“ ir organizacijos privalo pakartotinai grįžti ne tik į tą patį registrą, bet ir pas notarą dėl esminių pataisymų. Negalima teigti, kad tokios situacijos yra nuolatinės, tačiau jau vien tai, jog jų *apskritai* yra, kuria tam tikrą neigiamą įvaizdį visuomenei ir NVO ir sukelia žmonių „nenorą veltis“ į tai, kas nėra būtina.
- *Mažesnis NVO dinamiškumas.* Šis trūkumas, galima sakyti, yra visų ką tik išvardytų trūkumų padarinys. Natūralu, kad dvi instancijos reiškia ilgesnę, sudėtingesnę ir brangesnę procedūrą, kurią įgyvendinti, vertinant ne specialisto akimis, toli gražu nėra paprasta. R. Šimašius⁴ yra teisisakydamas, kad „NVO yra novatoriškos, nustato naujus poreikius ir eksperimentuoja, ieškodamos geriausių jų tenkinimo būdų. Tuo būdu <...> palaiko politinį, socialinį ir intelektualinį klimatą, kuriame pokyčiai tampa pageidautini platesniu mastu“. Taigi socialinės inovacijos – viena iš pagrindinių vertybių, kurias organizacijos atneša visuomenei. Verta pripažinti, kad NVO dinamiškumas yra būtina novatoriškumo sąlyga, o pastarasis neišvengiamai mažėja esant sudėtingoms sąlygoms keistis, kurtis, baigti savo veiklą.

³ Plačiau NVO struktūros specifika yra aptariama antrame šios dalies skyriuje „Organizacijos struktūrą ribojantys reikalavimai“.

⁴ Šimašius R. Ne pelno organizacijos ir jų reglamentavimas, 2007. P. 19.

1.2 Steigimo ypatumai

Ekspertų nuomone, galimybė įsteigti organizaciją turi labai didelę reikšmę, kalbant apie NVO sektoriaus plėtrą. Valstybė, norėdama turėti ganėtinai skaitlingą ir didelį NVO sektorių, turi užtikrinti, kad žmonės, turintys iniciatyvos, galėtų kiek įmanoma lengviau ją įgyvendinti.

Taigi steigdami naują organizaciją asmenys paprastai susiduria su ankstesniame skyriuje gana plačiai aprašyta bendraja juridinių asmenų įregistravimo tvarka bei jos privalumais ir trūkumais. Organizacijos steigėjai turi parengti įstatus, surašyti steigimo sutartį, susirinkti į steigiamąjį susirinkimą ir jo protokolą drauge su ką tik minėtais dokumentais nunešti notarui patvirtinti bei Registrų centrui įregistruoti. Atkreiptinas dėmesys, kad esant tokiai gana painiai (neturint specifinių žinių) procedūrai išties naudingi yra Teisingumo ministerijos parengti visų minėtų dokumentų šablonai, kuriais gali naudotis iniciatyvą pradėję įgyvendinti asmenys. Kita vertus, notaro ir dokumentų įregistravimo, o ypač visos procedūros *kaštų* klausimas egzistuoja ir yra ypač svarbus kalbant apie naujų organizacijų steigimą.

Iš pateikto pavyzdžio matyti, kiek maždaug kainuoja gana paprastos struktūros asociacijos įsteigimas.

Pavyzdys

Norima įregistruoti asociaciją, kurioje yra suformuota septynių asmenų valdyba, t. y. kolegialus valdymo organas, vienas iš kurių yra prezidentas, t. y. vienasmenis valdymo organas. Suskaičiuokime, kiek **minimaliai** kainuotų tokios organizacijos įregistravimas⁵.

Dokumentų tvirtinimas notarine tvarka⁶:

Steigimo dokumentų atitiktis įstatymams – 300 Lt (vidutinis mokestis);

Sutikimas dėl buveinės – 15 Lt;

Prezidento, galinčio atstovauti asociacijai, parašo pavyzdžio tvirtinimas – 25 Lt;

Visų valdybos narių duomenų tikrumo tvirtinimas ir formų pildymas – 175 Lt
(25 Lt × 7 nariai);

Dokumentų įregistravimas juridinių asmenų registre⁷:

Asociacijos įregistravimas – 91 Lt;

Asociacijos valdybos ir prezidento įregistravimas – 80 Lt (7+1 × 10 Lt)

Iš viso minimalus tokios asociacijos steigimo mokestis – **686 Lt**

Vertinant pateiktą pavyzdį ir kalbant apie organizacijų steigimo ir registravimo Lietuvoje kaštus, reikėtų paminėti Europos Tarybos siūlomus „Pagrindinius nevyriausybių organizacijų Europoje statuso principus ir jų aiškinamąsias pastabas“ (toliau – ET principai) kurie, nors ir yra tik rekomendacinio pobūdžio, vis dėlto po ilgų diskusijų 2007 m. spalio 10 d. buvo patvirtinti Europos Tarybos Ministrų Komiteto⁸, t. y. galima teigti, kad valstybės – Europos Tarybos narės (tarp jų ir Lietuva) – susitarė, jog šių principų įgyvendinimas yra siekiamybė. Šių principų 30 punktas nurodo, kad „bet kurie mokesčiai, renkami paduodant prašymą dėl juridinio asmens statuso suteikimo, turi būti tokio dydžio, kuris nevaržytų pareiškėjų“. Ar Lietuvoje egzistuojantys registravimo kaštai „varžo pareiškėjus“

⁵ Atkreiptinas dėmesys, kad čia apskaičiuoti tik minimalūs tokios organizacijos steigimo kaštai, t. y. preziūmuojant, jog notaras ar Registrų centras nereikalauja papildomo atlygio už kopijavimą, konsultacijas ir panašiai.

⁶ Apskaičiuota pagal 1996 m. rugsėjo 12 d. teisingumo ministro įsakymo Nr. 57 „Dėl notarų imamo atlyginimo už notarinių veiksmų atlikimą, sandorių projektų parengimą, konsultacijas ir technines paslaugas laikinųjų dydžių patvirtinimo“ 2007 m. balandžio 3 d. redakcija.

⁷ <http://www.registrucentras.lt/jar/ikainiai.php> – žiūrėta 2007 m. spalio 16 d.

⁸ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states (Adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th meeting of the Ministers' Deputies).

ir kartu sudaro kliūčių tam tikrų organizacijų steigimui, iš esmės yra veikiau fakto nei teisinis klausimas. Kita vertus, ekspertų nuomone, būtina atkreipti dėmesį, kad bent jau **steigimo kaštus reikėtų nustatyti ne atsižvelgiant į visus juridinius asmenis, o vertinant juos potencialių NVO steigėjų akimis**, t. y. reikėtų vertinti, kiek vidutiniškai asmuo galėtų skirti laiko ir lėšų tam tikrai jam įdomiai ir, tikėtina, visuomenei naudingai veiklai pradėti. Tik radus subalansuotą atsakymą į šį klausimą, būtų užtikrinta pakankamai „grass level“ organizacijų NVO sektoriuje, o tada būtų galima kalbėti apie konkrečių NVO šakų stiprinimą, kokybės gerinimą, vaidmenį visuomenėje ir panašiai.

1.3 Reorganizavimo ir likvidavimo ypatumai

Organizacijų likvidavimo ir reorganizavimo procedūros Lietuvoje yra reglamentuojamos Civiliniame kodekse, t. y. NVO taikomos bendrosios juridinių asmenų likvidavimo ir reorganizavimo nuostatos (kiek detaliau ši tvarka yra nustatyta tik Viešųjų įstaigų įstatyme).

Sudėtingiausia (ir dėl to sunkiausiai prieinama daugeliui organizacijų) **likvidavimo** procedūros dalis – tai likvidatoriaus paskyrimas ir jo atliekamas darbas. Pagal CK 2.80 straipsnį likvidatorius privalo būti tam tikros (teisinės) kvalifikacijos, todėl jo paskyrimas savaime yra susijęs su itin dideliais kaštais. Šiuo atžvilgiu svarbu suprasti, kad visos NVO yra pelno nesiekiantys subjektai, t. y. visą savo veiklos laikotarpį pagrindinis jų tikslas nėra ir negali būti pelno siekimas. Esant tokiam tikslui, natūralu, kad ir organizacijos veiklai pasibaigus nelieka finansų užsiimti tokia sudėtinga likvidavimo procedūra, kokia dabar yra bendrai nustatyta Civiliniame kodekse.

Vertinant minėtą procedūrą, jos sudėtingumą ir kaštus, ir tai, kad itin didelę asmenų, veikiančių NVO, dalį sudaro savanoriai (susibūrę konkrečiai iniciatyvai), akivaizdu, jog dauguma organizacijų tiesiog „išsivaikščioja“, niekur to formaliai neužfiksavusios. Taigi neabejojant galima teigti, jog Lietuvoje šiuo metu yra nemažai organizacijų, kurių veikla realiai yra pasibaigusi, tačiau kurių išregistravimas truktų per ilgai ir kainuotų per brangiai, kad tuo kas nors užsiimtų. Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad toks reglamentavimas, kai organizacijos realiai neveikia, tačiau lieka įregistruotos, niekam nekenkia. Kita vertus, ekspertų nuomone, tokia situacija vis dėlto yra netinkama ir sukelia įvairių problemų. Pavyzdžiui, organizacijos vadovas negali nutraukti savo veiklos organizacijoje nesuradęs sau „pakaitalo“, ypač jei organizacijoje yra bent vienas darbuotojas – baigus veiklą iš vadovo ir toliau bus reikalaujama pateikti įvairias ataskaitas. Arba dar blogiau – jei naujai išrinkti valdymo organų nariai nepersiregistruoja Juridinių asmenų registre, organizacijai baigus savo veiklą, valdžios institucijų reikalavimai išlieka buvusiems ir su organizacija kuris laikas nesusijusiems valdymo organų nariams. Apibendrinant minėtą situaciją, ekspertų nuomone, **negalima atmesti galimybės, kad būtent žinojimas, jog, įsteigus organizaciją, būtų itin sunku ją likviduoti, yra priežastis, sulaikanti tam tikrus asmenis nuo naujos organizacijos steigimo.**

Kalbant apie organizacijų **reorganizavimo** procedūrą, vėl minėtinos identiškos problemos, kaip ir steigimo ar likvidavimo atveju, – organizacijų reorganizavimas yra itin sudėtingas, o jo įregistravimo kaštai išties nemaži. Reorganizavimo atveju kaštus gerokai didina reorganizavimo sąlygų reikalavimas. Pirma, parengti reorganizavimo sąlygas be specialių žinių dauguma organizacijų nėra pajėgios, todėl reorganizavimosi atveju joms tektų pasitelkti mokamus specialistus. Antra, reikalaujama paskelbti šias sąlygas viešai, t. y. organizacijos įstatuose numatytame dienraštyje, kuris, jei organizacija nėra deklaravusi, kad veikia tik tam tikrame regione, turi būti nacionalinis. Galima pagrįstai teigti, kad tokios apimties dokumento, kaip reorganizavimo sąlygos, parengimas ir paskelbimas bet kuriame nacionaliniame dienraštyje kainuoja daugiau, nei dauguma organizacijų gali sau leisti.

⁹ Liet. *žolės lygio*, terminas, vartojamas smulkioms, jaunoms organizacijoms apibūdinti žinant, kad paprastai būtent iš pastarųjų vėliau turi galimybę išaugti didesnėje teritorijoje veikiančios, stipresnės, labiau žinomos, t. y. didelį vaidmenį visuomenės gyvenime vaidinančios, NVO.

Atkreiptinas dėmesys, kad iš esmės šie reikalavimai yra suprantami turint galvoje kreditorių apsaugą, tačiau, kita vertus, ekspertų nuomone, būtina diskutuoti, kaip ši procedūra galėtų būti palengvinta, pagreitinta, kaip valstybė galėtų pagelbėti organizacijoms, norinčioms reorganizuotis. Toks palengvintas reglamentavimas yra būtinas norint užtikrinti jau aptartą organizacijų dinamiškumą ir gebėjimą prisitaikyti prie besikeičiančių aplinkybių. Reikia pripažinti, kad didelės, nacionaliniu mastu veikiančios organizacijos paprastai yra itin naudingos valstybei, nes sudaro tam tikrą NVO sektoriaus „rėmą“, iš dalies užtikrina jo stabilumą. Dėl to turėtų būti sukurta tinkama aplinka organizacijoms jungtis ir tokiu būdu plėsti savo veiklą.

1.4 Įstatų keitimo ypatumai

Kadangi visi svarbiausi klausimai: kaip organizacija vadinasi, ko siekia, ką veikia, kaip veikia, kokia tvarka yra valdoma ir t. t., yra įtvirtinti organizacijos įstatuose, todėl bet kokie reikšmingesni organizacijos veiklos pakeitimai paprastai yra susiję ir su įstatų keitimu. Šiuo metu organizacija, norinti pasikeisti įstatus, t. y. padaryti *bet kokius* reikšmingesnius savo veiklos ar struktūros pakeitimus, turi pereiti bendrąją, dviejų etapų įregistravimo procedūrą, t. y. ji susiduria su visomis jau anksčiau išvardytomis problemomis (kaina, procedūros painumas, trukmė ir pan.). Kita vertus, būtent čia būtų verta paminėti keletą specifinių klausimų, susijusių būtent su įstatų keitimu.

Visų pirma organizacija, turinti pakeisti vieną įstatų punktą, dažnai iš esmės turi keisti visus įstatus užtikrindama jų atitiktį įstatymams. Taip nutinka dėl to, kad įstatymai keičiasi, atsiranda papildomų organizacijoms ir jų struktūrai, atskaitomybei ir panašiai keliamų reikalavimų, o notarai tikrina įstatų atitiktį aktualiai, galiojančiai redakcijai. Iš esmės problema čia atsiranda tada, kai, pavyzdžiui, asociacija, nežinodama apie tokius reikalavimus, savo visuotiniame narių susirinkime patvirtina tik buveinės adreso pasikeitimą, o susirinkimo įgaliotas asmuo, nuvykęs pas notarą tvirtinti, sužino, kad dėl to, jog neatitinka įstatymų reikalavimų, dar privalėjo būti pakeista valdymo struktūra, nario mokesčio nustatymo tvarka ir panašiai. Kad ir kokie nereikšmingi būtų naujieji pakeitimai, asociacija turi šaukti pakartotinį visuotinį narių susirinkimą, nes tik narių susirinkimas gali nuspręsti keisti įstatus, tuo tarpu įgaliotas asmuo privalo įregistruoti buveinės adreso pakeitimą. Su tokiomis situacijomis dėl pasikeitusių įstatymų (ar kartais dėl skirtingų notarų skirtingo įstatymų interpretavimo) yra susidūrusios daugelis organizacijų, kurioms teko keisti įstatus. Tyrimo rengėjų nuomone, reikėtų diskutuoti apie galimybes, kaip apsaugoti organizacijas nuo tokio formalus vertinimo ir besąlygiško priverstinio įstatų keitimo bei pakartotinio visuotinių susirinkimų šaukimo.

Antrasis klausimas taip pat susijęs su įstatų keitimo kaštais. Kaip jau ne kartą minėta, iš esmės šie kaštai nėra maži ir ilgainiui didėja, tačiau pasitaiko atveju, kai atsiskaitydamos už notaro paslaugas organizacijos (dažniausiai – asociacijos) pakliūva į tam tikras „institucines žirkles“. Reikalas tas, kad paprastai įstatų pakeitimus organizacijos tvirtina visuotiniame narių susirinkime – tame pačiame, kuriame išsirenka ir savo valdymo organus ateinantiems metams. Dėl to registruojant pakeitimus Registrų centrui turi būti drauge pateikti tiek pakeisti įstatatai, tiek naujųjų valdymo organų duomenys. Kadangi tiek pačius įstatus tikrina, tiek visas formas Registrų centrui pildo notarai, tai drauge jie imasi užpildyti ir formas dėl valdymo organų pasikeitimo, motyvuodami tuo, kad „visi dokumentai pateikiami kartu, taigi jie atsako už visų duomenų teisingumą“. Problema čia ta, kad tokiu atveju organizacijai už valdymo organų pasikeitimo įregistravimą reikia sumokėti du kartus – vieną kartą notarui už formų pildymą, kitą kartą pačiam Registrų centrui. Tokio pobūdžio „dvigubas apmokestinimas“ nedidelės (arba, priešingai, pailios struktūros) organizacijos biudžetui gana dažnai gali būti išties skausmingas. Šioje situacijoje, tyrimo rengėjų nuomone, būtina atkreipti dėmesį ne tiek į konkrečią dvigubų išlaidų problemą, kiek į patį principą, kad esant dviem institucijoms yra gerokai daugiau nevienodo aiškinimo, interpretavimo, apmokestinimo galimybių, kurios paprastai yra nepalankios organizacijoms.

1.5 Organizacijų patirtis (NVO apklausos duomenys)

Kaip galima suprasti iš antraštės, šiame poskyryje aptariama pačių NVO atstovų patirtis turint reikalų su notarais ir Registrų centru. Pastarajai ištirti buvo surengta internetinė nevyriausybinų organizacijų apklausa, kurioje dalyvavo penkiasdešimt įvairių organizacijų. Prieš pereinant prie detalesnių šios apklausos rezultatų, atkreiptinas dėmesys, kad, kaip ir visos internetinės apklausos, šioji taip pat negali būti laikoma visiškai tiksliai realios padėties įrodymu, nes praktiškai neįmanoma žinoti, kas iš tiesų yra jos respondentai. Kita vertus, anketoje buvo užtikrinamas anonimiškumas ir nepriklausomybė nuo tyrimo rengėjų, o tai neabejotinai leidžia pateikti gana objektyvius duomenis apie esamą padėtį ir daryti pagrįstus apibendrinimus.

Taigi, kaip jau minėta, apklausoje dalyvavo penkiasdešimt organizacijų, daugiausia – asociacijų (63 proc.) ir viešųjų įstaigų (32 proc.). Organizacijos įvairaus dydžio, pradedant nuo narių minimumo ir baigiant keletu, kurios vienija daugiau nei 500 asmenų, tačiau dažniausiai tai vidutinio dydžio organizacijos, 20–30 narių turinčios asociacijos (tokių būta 40 proc.). Didžioji dauguma (67 proc.) respondentų turi ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis. 30 proc. dalyvavusių organizacijų nariai arba dalininkai – juridiniai asmenys (daugiausia – NVO). Atkreiptinas dėmesys, kad didžioji dalis organizacijų (82 proc.) veiklą vykdo jau ilgiau nei trejus metus (32 proc. – ilgiau nei 8 metus). Skiriasi ir organizacijų veiklos lygmuo (regioninis – 27 proc.; nacionalinis – 49 proc., tarptautinis – 20 proc.).

Patys asmenys, pildę anketas, – tai daugiausiai organizacijų vadovai, keletas finansininkų arba kolegialių valdymo organų narių. Tik trijų organizacijų vardu anketas užpildė jų savanoriai. Teirautasi apie anketas pildžiusių asmenų „stažą“ NVO – pastarasis svyruoja nuo kelių mėnesių iki 15 metų patirties, tačiau didžioji dauguma galėtų būti laikomi NVO „senbuviais“ (vidutiniškai 9 metai patirties).

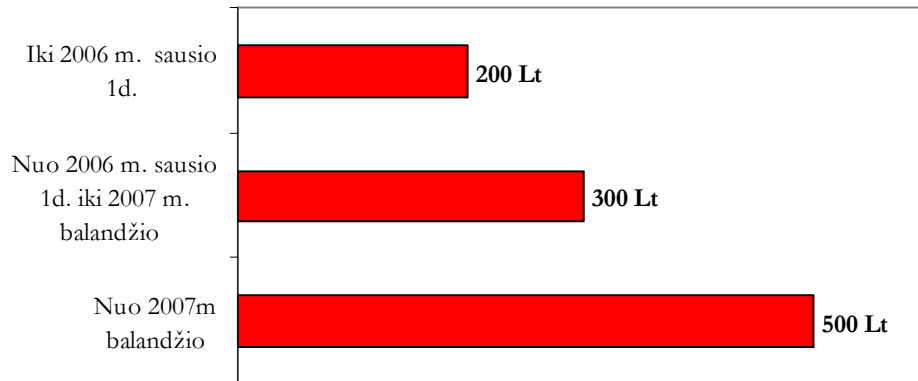
Notarų paslaugos¹⁰

Šiame skyriuje išties daug dėmesio skiriama notarų paslaugų kaštams ir nagrinėjama, kiek tokie kaštai riboja organizacijų galimybes steigtis, pasirinkti valdymo struktūrą ar baigti savo veiklą. Nuspręsta per apklausą ištirti, kiek organizacijos moka notarams už suteiktas paslaugas, nes iki šiol Lietuvoje nėra tokių statistinių duomenų. Teirautasi, pirma, kada organizacijos galutinai atsiskaitė už šias paslaugas, antra, – kiek už jas sumokėjo. 1 paveikslas. parodo gana natūralią situaciją, t. y. kad notaro paslaugų įkainiai nuolat didėja. Kita vertus, ekspertų nuomone, toks šuolis, koks prasidėjo po pastarojo teisingumo ministro įsakymo pakeitimo, priimto balandžio mėnesį¹¹, kai vidutiniškai organizacijų sumokėtos sumos padidėjo beveik dvigubai, yra pavojingas NVO plėtrai.

¹⁰ Iš viso notaro paslaugomis buvo naudojęsi trisdešimt apklausoje dalyvavusių organizacijų.

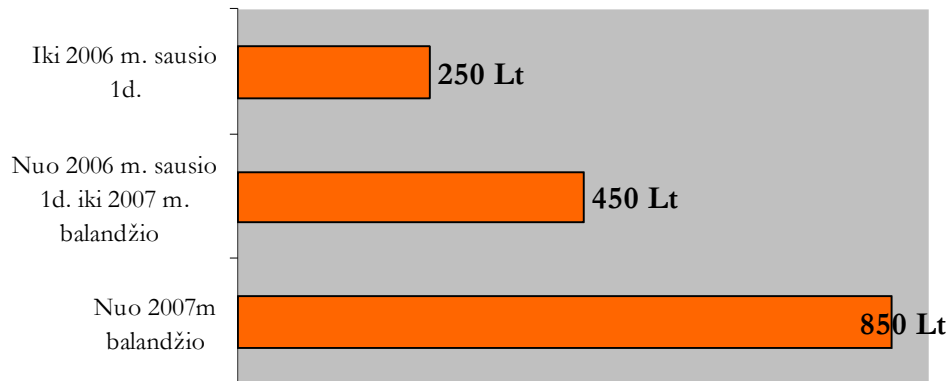
¹¹ 1996 m. rugsėjo 12 d. teisingumo ministro įsakymo Nr. 57 „Dėl notarų imamo atlyginimo už notarinių veiksmų atlikimą, sandorių projektų parengimą, konsultacijas ir technines paslaugas laikinųjų dydžių patvirtinimo“ 2007 m. balandžio 3 d. redakcija.

1 pav. Vidutiniškai sumokėta notarams



Kitas aspektas, į kurį atkreiptinas dėmesys, tai, kad, palyginti su ankstesniais metais, labai padidėjo didžiausių ir mažiausių organizacijų kaštų skirtumas. Pavyzdžiui, iki 2006 m. didžiausia organizacijos notarui sumokėta suma – 400 Lt, mažiausia – 150 Lt, o po 2007 m. balandžio didžiausia notarui organizacijos sumokėta suma – daugiau nei 1 000 Lt, mažiausia – vidutiniškai 100 Lt. Šis kainų skirtumas parodytas 2 paveiksle.

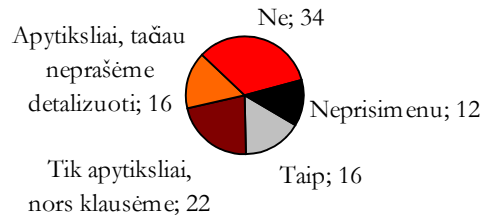
2 pav. Notarų įkainių amplitudė



Be abejo, padidėjus kainoms, didėja ir galima jų amplitudė, tačiau atkreiptinas dėmesys, kad visų organizacijų teirautasi būtent apie *įstatų pakeitimų* notarinį patvirtinimą. Šiame grafike vaizduojama amplitudė sudaryta vertinant tik *fizinių asmenų asociacijas*, taigi atliktos procedūros negalėjo labai stipriai skirtis (kaip kad esti skirtingų teisinių formų ar narių, kurie yra juridiniai asmenys, atveju).

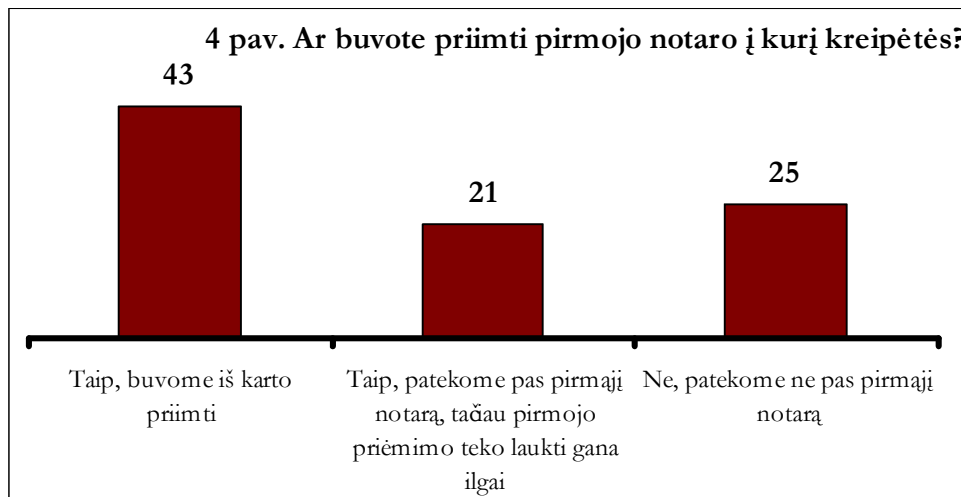
Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad organizacijoms paprastai nėra paaiškinama, iš ko susideda mokama suma. Ši tendencija matyti 3 paveiksle (čia ir toliau visi apibendrinimai pateikiami procentais).

3 pav. Ar buvo detalizuota, iš ko susideda suma, kurią mokate?



Iš pateikto grafiko matyti, kad tik 16 proc. organizacijų tiksliai žinojo, už ką moka atsiskaitydamos su notariais. Šis apibendrinimas, taip pat prieš tai pateikta amplitudžių suvestinė akivaizdžiai rodo, kad kuo toliau, tuo daugiau notarams yra paliekama laisvės interpretuoti įkainius, drauge nenustatant pareigos paaiškinti, kaip jie tai daro. Esant notarų civilinės apyvartos užtikrinimo monopoliumi, NVO neturi jokių galimybių apsiginti nuo tokio jų elgesio. Pabrėžtina, kad tyrimo rengėjai mėgino susitikti su Notarų rūmų atstovais norėdami išsiaiškinti įkainių taikymo metodiką, tačiau iš šios institucijos buvo gautas neigiamas atsakymas, taigi oficialių paaiškinimų šiuo klausimu nepavyko gauti.

4 pav. Ar buvote priimti pirmojo notaro į kuri kreipėtės?

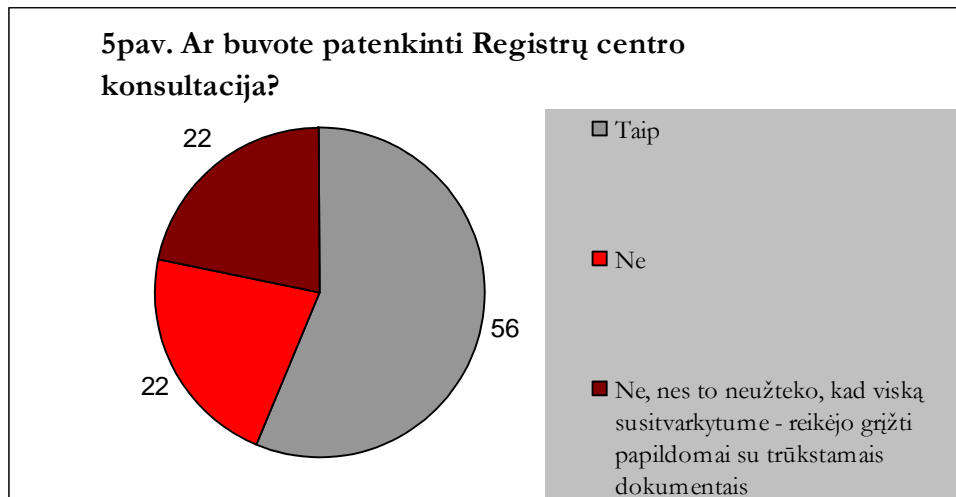


4 paveiksle iliustruojama dar viena problema, su kuria susiduria NVO, – tai galimybė prirėkus greitai ir efektyviai susitvarkyti savo vidaus dokumentus. Mažiau nei pusė organizacijų pateko pas pirmąjį notarą, į kurį kreipėsi. Itin didelė dalis (46 proc.) arba turėjo laukti pirmojo susitikimo gana ilgai, arba net nepateko pas pirmąjį notarą, į kurį kreipėsi. Ekspertų nuomone, tai galbūt rodo tendenciją, kad dėl galiojančių lengvatinių tarifų organizacijos yra natūraliai diskriminuojamos, palyginti su kitais ūkio subjektais.

Registų centro konsultacinė tarnyba¹

Trumpai paminėtina, kad bent jau kalbant apie Juridinių asmenų registrą organizacijoms, kaip ir visiems kitiems juridiniams asmenims, suteikiama galimybė konsultuotis dėl įregistravimo tvarkos ir būtinų pateikti dokumentų. Deja, tačiau, kaip parodė apklausa, mažai organizacijų naudojasi šia galimybe – tik 27 proc. respondentų buvo kreipęsi prieš atvykdami į Registų centrą.

Kita vertus, atkreiptinas dėmesys į respondentų pateiktą gautų konsultacijų įvertinimą:

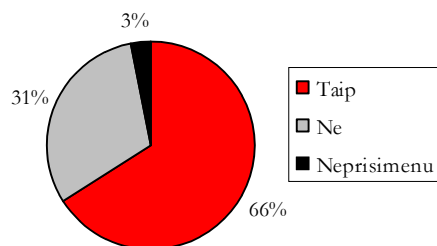


Bendravimas su notariais ir Juridinių asmenų registru

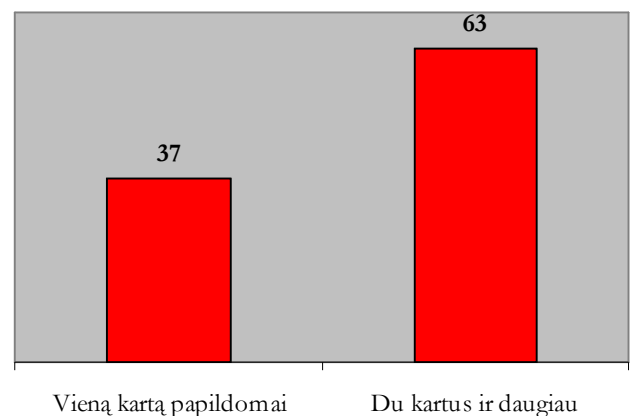
Toliau apklausoje mėginta išsiaiškinti, kiek vidutiniškai kartų organizacijoms reikia grįžti ir kiek laiko trunka jų bendravimas su notariais ir Registų centru.

a. Apsilankymai

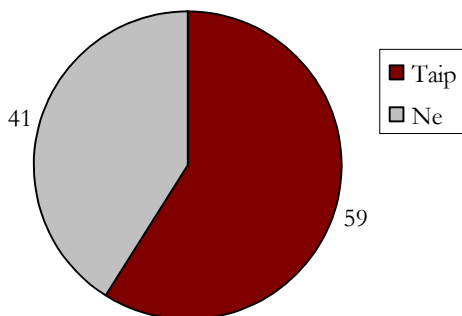
6.1 pav. Ar teko grįžti pas notarą su trūkstamais dokumentų pataisymais?



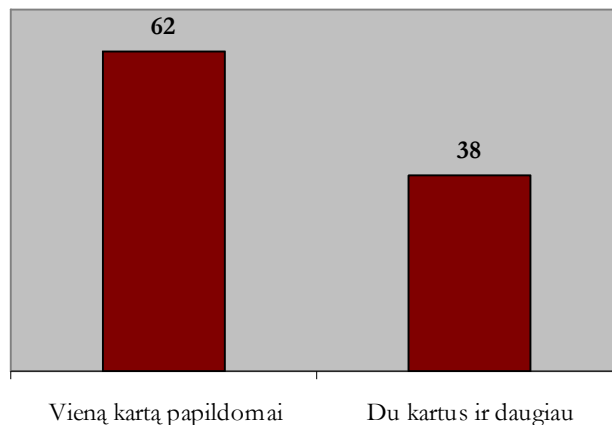
6.2 pav. Kiek kartų reikėjo grįžti?



7.1 pav. Ar teko grįžti į Registrų centrą su trūkstamais dokumentais?

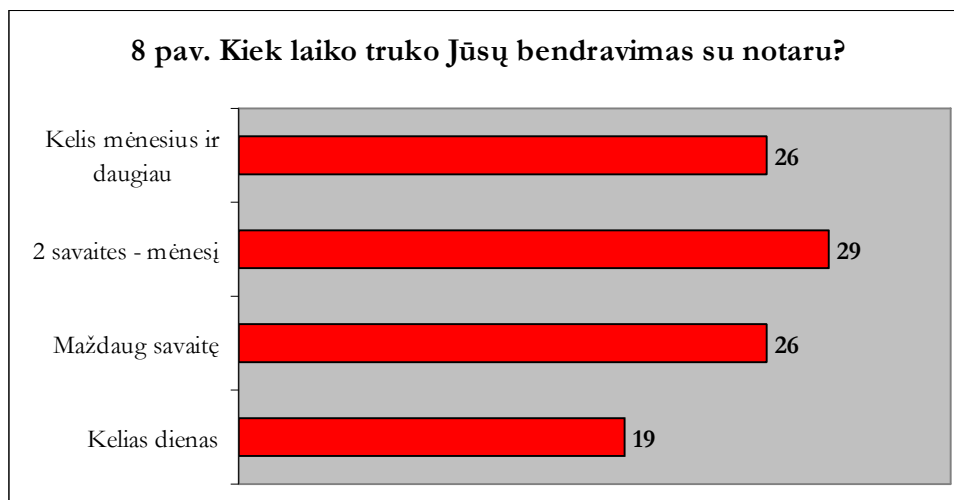


7.2 pav. Kiek kartų reikėjo grįžti?

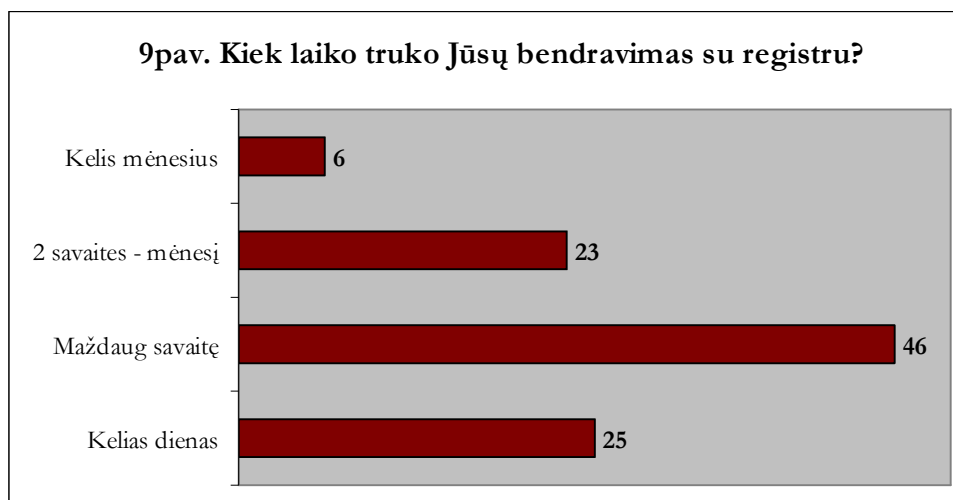


Iš pateiktų grafikų matyti, kad didžiajai daliai organizacijų norint susitvarkyti dokumentus tenka tiek į notaro biurą, tiek į Registrų centrą atvykti daugiau nei kartą papildomai, notarų atveju – daugiau nei du kartus. Be abejo, iš esmės dėl to „kaltos“ pačios organizacijos, t. y. dokumentai buvo parengti netinkamai, kažkas pamiršta ir panašiai. Tačiau vis dėlto reikėtų pripažinti, kad jeigu teko grįžti absoliučiai daugumai, tai ir pati sistema negali būti tinkamai funkcionuojanti. Šiuo atveju, ekspertų nuomone, negalima remtis teiginiu, kad „tai pačių organizacijų problemos“ – jei valstybėje norima turėti skaitlingą ir dinamišką NVO sektorių, tai ir sudaryti tam tinkamas sąlygas turėtų būti valstybės reikalas.

b. Bendravimo trukmė



Vertinant 8 paveikslą visų pirma pabrėžtina, kad daugiau nei pusei su notaru susidūrusių organizacijų dokumentus teko tvarkyti ilgiau nei dvi savaites. Vėl galima teigti, kad itin dažnai procesas ilgai trunka dėl pačių organizacijų kaltės. Kita vertus, čia atkreiptinas dėmesys, kad, kaip jau minėta poskyrio pradžioje, šioje apklausoje dalyvavo daugiausia „NVO senbuviai“, t. y. asmenys, išbuvę joje maždaug devynerius metus. Tai turėtų reikšti jų patirtį tvarkant dokumentus ir bendradarbiaujant su institucijomis, nes anksčiau ar vėliau NVO veikloje su tuo susiduriama. Vertinant šį faktą galima daryti pagrįstą prielaidą, kad naujoms organizacijoms ir naujai į NVO ateinantiems asmenims tokios procedūros vidutiniškai trunka dar ilgiau.



Kaip matyti iš 9 paveikslė, bendradarbiavimas su Registru centru vyksta gerokai greičiau, tačiau tai yra natūralu, turint galvoj, kad pastariesiems reikia tik užregistruoti tai, ką jau yra peržiūrėję notariai. Vis dėlto daugiau nei trečdalis organizacijų taip pat užrunka daugiau nei kelias savaites norėdami ką nors įregistruoti. Vėl būtų sunku teigti, kad tokia padėtis yra „pačių organizacijų reikalas“, nes ši apklausa parodo *bendrą* patirtį ir tendencijas. Ekspertų nuomone, pateikti duomenys rodo būtinybę diskutuoti apie NVO dokumentų įforminimo sistemos keitimą ir tobulinimą.

1.6 Apibendrinimas

Apibendrinant NVO apklausos duomenis galima pagrįstai teigti, kad dabartinė organizacijų steigimo ir įstatų keitimo tvarka yra gana sudėtinga, ji nuolat brangsta ir trunka ganėtinai ilgai. Tyrimo rengėjų nuomone, norint užtikrinti NVO sektoriaus plėtrą būtina supaprastinti šias procedūras ir padaryti jas palankesnes „plataus masto vartojimui“ (čia tiktų pavartoti anglišką terminą „*user friendly*“¹²). Galimybės įgyvendinti savo iniciatyvas visuomenei turėtų būti lengvai prieinamos, aiškios, greitos ir nebrangios. Be abejoj, negalima pamiršti, kad juridinių asmenų atsiradimas turėtų turėti ir įvairių apsaugos mechanizmų, tačiau iš esmės apsauga ir kontrolė siekiant išvengti piktnaudžiavimo gali būti vykdoma įvairiais būdais ir nebūtinai siejama su griežta pačių įstatų ar naujai atsirandančių organizacijų peržiūra.

Taigi, ekspertų nuomone, būtina kiek įmanoma greičiau pradėti diskutuoti apie galimybes pasiekti NVO sektoriaus plėtrai palankios registravimo tvarkos, nes dabartinis „bendro pobūdžio“ traktavimas kuria visuomenėje įvaizdį, kad dalyvavimas nevyriausybiname sektoriuje teikia išties daug vargo ir yra gana sudėtingas. Svarstyтина, koku būdu būtų galima „atlaisvinti“ NVO sektorių nuo „dvejų etapų“ sistemos, ypač atkreipiant dėmesį į bendradarbiavimo su notariais problemas. Atkreiptinas dėmesys, kad jau daugelyje valstybių egzistuoja praktika leisti registruotis ar persiregistruoti naudojantis elektroninėmis ryšio priemonėmis. Taip pat neabejotinai ypač steigimosi procedūras palengvintų pačių organizacijų diferencijavimas ir kiek įmanoma lakoniškesnis, mažiau reiklus įstatymuose nustatytas reglamentavimas. Kaip jau minėta pirmos dalies skyriuje, kuriame nagrinėjamas viešosios naudos statusas, užsienio praktika rodo, kad verta palikti daugiau galimybių NVO savireguliacijai nei didinti valstybės keliamus reikalavimus. Sujungus ir suderinus visas šias priemones, Lietuvos NVO teisinė bazė taptų ne tik palanki sektoriaus plėtrai, bet ir patraukti NVO iniciatyvoms iš užsienio.

¹² „Draugiškas, palankus vartoti“ – terminas, apibūdinantis lengvai prieinamą, naudotiną ir suprantamą paslaugą.

1.7 Išvados ir rekomendacijos

1. Šiuo metu NVO steigimas, reorganizavimas, likvidavimas ir įstatų keitimas vyksta bendraja, t. y. tokia pačia kaip ir visų juridinių asmenų, registravimo tvarka. Ši tvarka susideda iš dviejų pagrindinių etapų – tai dokumentų patvirtinimas notarine tvarka ir jų įregistravimas Juridinių asmenų registre.

2. Ši dar palyginti nauja tvarka nuo pat jos atsiradimo nebuvo revizuota ir, ekspertų nuomone, būtina identifikuoti su ja susijusią problematiką: padidėjusius kaštus, kartais taikomus pelno siekiančių juridinių asmenų standartus, mažesnes galimybes „gintis“ nuo netinkamo įstatymų interpretavimo, didesnę painiavą ir galiausiai dėl to suvaržytą NVO dinamiškumą.

3. Naujos organizacijos steigimo kaštai dabar yra gana dideli ir tai stabdo naujų NVO atsiradimą. Šiuos kaštus reikėtų nustatyti ne atsižvelgiant į visus juridinius asmenis, o vertinant juos potencialių NVO steigėjų akimis, t. y. reikėtų vertinti, kokio dydžio kaštai nesulaiko asmenų nuo savo naujų iniciatyvų įgyvendinimo.

4. Likvidavimo ir reorganizavimo procedūros dabar yra sudėtingesnės nei organizacijos steigimas ar įstatų keitimas, jos taip pat susijusios su dar didesniais kaštais. Toks likvidavimo sudėtingumas taip pat trukdo NVO plėtrai, nes kartą įkūrus savo organizaciją būtų išties sunku ją likviduoti. Sunki reorganizavimo procedūra neabejotinai veikia sektoriaus dinamiką, ypač didelių organizacijų radimąsi.

5. Turint galvoje, kad įstatų keitimu organizacija turi įforminti praktiškai visus reikšmingesnius savo veiklos ir struktūros pasikeitimus, akivaizdu, jog pastarųjų keitimo procedūra taip pat yra pernelyg brangi ir per ilga, o tai taip pat neigiamai veikia nevyriausybinių organizacijų inovacijas.

6. Organizacijų apklausa rodo, kad notarų įkainiai nuolat didėja ir kuo toliau, tuo daugiau jiems yra paliekama galimybių interpretuoti apmokestinimo rekomendacijas, išrašant sąskaitas nedetalizuojant, už ką organizacijos moka. Organizacijos itin dažnai arba nebūna priimamos pirmojo notaro, į kurį kreipiasi, arba turi gana ilgai laukti pirmojo susitikimo. Absoliučiai daugumai organizacijų teko grįžti tiek į notarų biurą, tiek į Registrų centrą su trūkstamais dokumentais, o nemažai daliai – daugiau nei keletą kartų. Daugelio organizacijų bendravimas su kiekviena institucija trunka nuo kelių savaitių iki kelių mėnesių. Tokia bendravimo trukmė ir susitikimų pakartotinumai negali būti laikoma tik „pačių organizacijų reikalais“, nes ši apklausa vis dėlto parodė bendrą patirtį ir tendencijas. Galimybės įgyvendinti savo iniciatyvas visuomenei turėtų būti lengvai prieinamos, aiškios, greitos ir nebrangios.

7. Būtina kiek įmanoma greičiau pradėti svarstyti, kaip „atlaisvinti“ nevyriausybinės organizacijas nuo „dviejų etapų“ sistemos, ypač atkreipiant dėmesį į bendradarbiavimo su notariais problemas.

II SKYRIUS

ORGANIZACIJŲ STRUKTŪRĄ RIBOJANTYS REIKALAVIMAI

Kaip jau gana detaliai aptarta pirmos dalies skyriuje „NVO koncepcija Lietuvoje“, pagrindinėmis NVO teisinėmis formomis Lietuvoje gali būti laikomos asociacijos, viešosios įstaigos bei labdaros ir paramos fondai. Tačiau iš kito pirmos dalies skyriaus matyti, kad viešosios įstaigos yra susijusios su įvairaus pobūdžio problematika, taip pat ne visas jas galima laikyti nevyriausybinėmis organizacijomis siaurąja prasme. Dėl to šiame skyriuje nagrinėjant organizacijų struktūros ypatumus ir ribojimus daugiausia dėmesio skiriama būtent asociacijų bei labdaros ir paramos fondų reglamentavimui. Daugelis čia identifiкуotų reikalavimų tinka ir kalbant apie viešąsias įstaigas, tačiau konkrečiai ir nuosekliai šios formos struktūrinės problemos nebus nagrinėjamos.

2.1 NVO struktūros ribojimai – bendra charakteristika

Ankstesniuose skyriuose daug kalbėta apie bendrą NVO specifiką. Ne kartą minėti savanoriškas darbas, ne pelno siekimas ir kiti NVO požymiai, dėl kurių organizacijoms veikti ir plėstis yra būtina sudaryti specifines sąlygas. Šiame skyriuje mėginama akcentuoti tai, kad nors visas sektorius yra specifiškas, negalima pamiršti, jog ir kiekviena organizacija pasižymi savo specifiką, kurią gali įgyvendinti tik pasirinkusi palankiausią valdymo struktūrą. Žinant, kaip skiriasi organizacijų funkcijos (nuo socialinių paslaugų teikimo iki savo interesų atstovavimo), veiklos mastas (nuo vieno kaimo bendruomenės iki pasauliniu mastu veikiančių organizacijų), narių ar dalyvių skaičius (nuo keleto pažįstamų iki keliasdešimt tūkstančių žmonių), tampa aišku, kad ta kiekvienos organizacijos, palyginti tiek su kitomis NVO, tiek su verslo subjektais, specifiką yra gana ryški. Be to, reikėtų nepamiršti, kad yra labai daug organizacijų, kurios veikia pagal ilgametes tradicijas (paprastai – tarptautinių organizacijų skyriai) ir kurioms tam tikru atžvilgiu yra privalomas vienoks ar kitoks struktūros modelis. Visa tai įvertinus tampa suprantama, kad organizacijoms turėtų būti palikta kuo daugiau laisvės pasirinkti joms labiausiai tinkamą valdymo struktūrą, nes kartais tik taip gali būti tinkamai įgyvendintos funkcijos, dėl kurių organizacija buvo įsteigta.

Apskritai vertinant juridinių asmenų struktūrai keliamus reikalavimus, būtų galima pradėti nuo pelno siekiančių asmenų reglamentavimo pavyzdžio – Akcinių bendrovių įstatymo. Pastarasis dabar nustato išties nemažai akcinių bendrovių struktūros ribojimų, tačiau, kita vertus, kompleksiskai juos vertinant tampa akivaizdu, kad dauguma iš jų yra tiesiogiai susiję su akcininkų apsauga. Akivaizdu, kad valstybė vienos ar kitos teisinės formos struktūros ribojimus turėtų nustatyti tik siekdama apsaugoti tam tikrą visuomenės grupę. Tuo tarpu vienas iš pagrindinių NVO bruožų, kaip jau ne kartą minėta, yra savanoriškumas. Tai reiškia, kad beveik visuomet asmuo į organizaciją ateina tik savanoriškai, paprastai jau žinodamas, kokia yra jos valdymo struktūra ir ši jam tinkama ar ne. Jeigu valdymo struktūra jo netenkina, jis gali pasirinkti kitą organizaciją ar įkurti savo. Kadangi iš esmės dalyvavimas NVO veikloje nėra privalomas, tai ir saugoti kieno nors interesus čia nelabai yra reikalo. Be abejo, negalima absoliutinti šio teiginio – kartais tam tikri reikalavimai yra būtini, kalbant apie „monopolines“ organizacijas (t. y. organizacijas, vienijančias visus konkrečiame sektoriuje veikiančius asmenis, pvz., universiteto studentų atstovybę ar nacionalinę sportininkų asociaciją), tačiau iš esmės bendras reglamentavimas turėtų būti nustatytas atsižvelgiant į bendrąsias tendencijas, o ne į jų išimtis, savo ruožtu išimtis nustatytas specialus teisinis režimas.

Ekspertų nuomone, taip pat atkreiptinas dėmesys, kad po 2004 m. pasikeitę pagrindiniai NVO įstatymai aptariamoms specifikos atžvilgiu tapo gerokai lankstesni nei prieš tai galiojusios jų redakcijos. Daugeliu atveju atsisakyta principo „draudžiama tai, kas nėra leidžiama“ ir pereita prie principo „leidžiama tai, kas nėra uždrausta“. Gana daug kur įstatymuose yra nustatyta bendroji taisyklė su priedais „jei organizacijos įstatai nenumato kitaip“. Tokia praktika neabejotinai sveikintina, nes pastaroji įstatymo formuluoje, viena vertus, išties paprastina kai kurių organizacijų darbą rengiant savo įstatus (nes „tradicinės struktūros“

organizacijoms nereikia visų reikalavimų perkelti į savo įstatus), kita vertus, leidžia įnoringesnėms iš jų pasirinkti palankiausią veiklos modelį. Taip pat tokia formuluotė iš dalies sprendžia ankstesniame skyriuje plačiai aptartą bendravimo su notaris problema, t. y. ji suteikia organizacijoms daugiau laisvės pasirinkti, o notarams – mažiau galimybių „užlaikyti“ įstatus, o tai iš esmės trumpina bendravimo su jais laiką ir procedūrą. Taigi galima pagrįstai teigti, kad naujieji įstatymai daugeliu atveju pasižymi lakonišku ir tikslingu reglamentavimu.

Kita vertus, būtina pabrėžti, kad nors egzistuoja ši teigiama tendencija, organizacijų struktūrai taikomų nepagrįstų ribojimų liko ir jie teikia nemažai vargo tam tikroms organizacijoms pasirenkant palankią struktūrą. Toliau aptariama keletas pagrindinių tokių reikalavimų ir situacijos, kaip tokie ribojimai neišvengiamai veikia tam tikras organizacijas. Kiekviena iš aptariamų situacijų yra pagrįsta realia konkrečių organizacijų patirtimi. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad čia pateiktas ribojančių reikalavimų sąrašas negali būti laikomas baigtiniu, tačiau, autorių nuomone, būtent jiems išties sunku rasti objektyvių pateisinimų.

2.2 Narių ir dalininkų „lygybė“

Abiejų – Asociacijų bei Labdaros ir paramos fondų – įstatymų 8 straipsnyje įtvirtinta imperatyvi nuostata: „Visuotiniame narių (dalininkų) susirinkime sprendžiamąjį balsą turi visi asociacijos (fondo) nariai (dalininkai). Vienas narys (dalininkas) visuotiniame narių (dalininkų) susirinkime turi vieną balsą.“ Taigi galima teigti, kad ji užtikrina tam tikrą visų narių ir dalininkų „lygybę“ organizacijose. Tai gali būti siejama su tam tikro pobūdžio demokratija, „visų valdymu“, kuris iš pirmo žvilgsnio atrodo gana patraukliai. Kita vertus, sunku pateisinti, kodėl, pavyzdžiui, asociacijos įkūrėjai, kurie, turėdami savo tikslus kūrė organizaciją, negali turėti daugiau balsų nei kiti, naujai įstoję nariai.

Apskirtai, **asociacijų** atveju tokia nuostata yra itin žalinga, nes neleidžia narių diferencijuoti į skirtingus tipus, o tai dažnai reikalinga „skėtinių“ organizacijų (jungiančių kitas NVO) atveju. Itin dažnai organizacijos narių turimas balsų skaičius gali būti skirtingas atsižvelgiant į organizacijos dydį, turimą narių skaičių, veiklos teritoriją ir mastą, indėlį į organizacijos veiklą ar kitus kriterijus. Fizinių asmenų asociacijoms tai trukdo taikyti skirtingo tipo narystę – tokią kaip asocijuotieji nariai, nariai stebėtojai ir panašiai.

Tiesa, būtina paminėti, kad asociacijų atveju iš dalies šią problemą įstatymas leidžia spręsti padedant kitam organui, turinčiam visas ar dalį visuotinio narių susirinkimo teisių. Asociacijų įstatymo 8 straipsnio 4 dalis nustato: „Jeigu asociacijos įstatuose numatytas kitas visas ar dalį visuotinio narių susirinkimo teisių turintis organas, kai šis organas priima sprendimus, kiekvienas asociacijos nariams atstovaujantis asmuo turi tiek balsų, keliems asociacijos nariams jis atstovauja, jei asociacijos įstatatai nenustato kitaip.“ Tačiau, ekspertų nuomone, toks reglamentavimas yra pernelyg painus ir neabejotinai keistinas, nes susijęs su keletu problemų: 1) suvokti įstatymo subtilybes ir jomis pasinaudoti gali tik teisę gerai išmanantys asmenys, o tai prieštarauja nevyriausybinių organizacijų prigimčiai; ir 2) toks painumas lemia skirtingą teisės akto taikymą – kaip jau minėta, notarai, tvirtinantys įstatus, Juridinių asmenų registro skyrių darbuotojai skirtingai supranta ir interpretuoja šią nuostatą ir ne visada leidžia ją taikyti. Taigi galima teigti, kad šios įstatymų nuostatos egzistavimas realiai neišsprendžia organizacijų, norinčių nustatyti kitokią balsavimo tvarką ar skirtingų tipų narystę, problemų.

Kalbant apie asociacijas, dar būtina pripažinti, kaip jau minėta šio poskyrio įžangoje, kad tokia nuostata vis dėlto išlieka reikalinga „monopolinių“ asociacijų atveju, nes padeda užtikrinti visų sektoriui priklausančių ir dalyvaujančių asmenų lygiateisiškumą. Kita vertus, kitų šalių praktikoje ši problema yra lengvai sprendžiama numatant tam tikrą grupę asociacijų, kurioms tokia nuostata yra privaloma, tuo tarpu kitoms paliekant galimybę rinktis.

Labdaros ir paramos fondų atveju, priešingai nei asociacijų atveju, įstatyme net nėra numatyta galimybių išvengti šio ribojimo. Taigi labdaros ir paramos fondo dalininkams neleidžiama paskirstyti balsavimo teisių, pavyzdžiui, atsižvelgiant į skirtingus pradinius ar kasmet skiriamus įnašus. Taip pat nėra galimybės sukurti tam tikrą „skatinimo“ mechanizmą, kai asmenys, daugiau prisidedantys prie fondo veiklos, igytų daugiau teisių priimant jo sprendimus. Apskritai turint galvoje, kad fondas yra turтинiais įnašais pagrįsta organizacija, išties sunku pateisinti tokius griežtus besąlygiškus ribojimus.

Apibendrinant verta dar kartą pabrėžti, kad iš esmės narių ir dalininkų „svoris“ organizacijoje turėtų priklausyti nuo pačios organizacijos ir jos įkūrėjų ir iš tiesų sunku rasti objektyvų pateisinimą, kodėl valstybė turėtų šiuo atžvilgiu „kištis“ į tokia organizacijų savireguliaciją.

2.3 Organams taikomi ribojimai

Prieš pereinant prie pačių ribojimų, reikėtų bent trumpai pabrėžti, kad organizacija privalo turėti aukščiausią organą – visuotinį narių (dalininkų fondų atveju) susirinkimą, taip pat joms yra privalomas bent vienas valdymo organas, kuris yra tarsi organizacijos „vykdomoji valdžia“. Galiausiai gali būti sudaromi ir kiti organizacijos organai, kurie vykdo įvairias kitas funkcijas: kontrolės, patariamąją ir panašias. Taigi šiame poskyryje aptariamas dabartinis reglamentavimas, kuris vienaip ar kitaip riboja šių organų sudalyumą, kompetencijos padalijimą, struktūrą ir atlygintinumą.

a. Sudarymas

Asociacijų įstatymo 9 straipsnio 5 dalis nustato, kad „kolegialaus valdymo organo nariais gali būti fiziniai asmenys – asociacijos nariai ir asociacijos narių – juridinių asmenų pasiūlyti fiziniai asmenys“. Tai reiškia, kad asociacijos (ypač fizinių asmenų) į valdymo organus gali rinkti tik savo narius. Tokia nuostata yra nenaudinga įvairaus pobūdžio organizacijoms. Pavyzdžiui, tam tikra liga sergančių asmenų asociacija norėtų į savo valdymo organą išrinkti visiškai su ta liga nesusijusį žmogų, kuris galėtų būti itin naudingas jų veiklai, tačiau negali to padaryti, nes pagal organizacijos įstatus ta liga nesergantis asmuo negali būti tos asociacijos narys (vadinasi, negali būti renkamas ir į kolegialų valdymo organą).

Fondų atveju situacija dar įdomesnė, nes Labdaros ir paramos fondų įstatymo nuostata teigia: „Kolegialaus valdymo organo nariais gali būti fiziniai asmenys – fondo nariai ir fondo dalininkų – juridinių asmenų pasiūlyti fiziniai asmenys“. Visiškai nesuprantama, ką pagal įstatymą reikėtų laikyti „fondo nariais“, jei fondas yra grynai turтинiais įnašais pagrįsta organizacija (t. y. sprendžiamojo balso teisę turi dalininkai, o ne nariai) ir daugiau šis terminas įstatyme niekur nėra vartojamas ar detalizuojamas.

b. Kompetencijos padalijimas

Nagrinėjant kompetencijos tarp organų padalijimo klausimą, ko gero, svarbiausias yra visuotinio narių (dalininkų) susirinkimo ir valdymo organų kompetencijos atskyrimas. Toks atskyrimas prasideda jau nuo Civilinio kodekso, kuriame yra išskirta, už ką yra bendrai atsakingi valdymo organai. Kita vertus, tiek Asociacijų, tiek Labdaros ir paramos fondų įstatymo 9 straipsnio 2 dalis nustato „privalomas“ kolegialaus valdymo organo funkcijas, kurios, aiškinant šį straipsnį sistemiškai, atsižvelgiant į kitus straipsnius, negali būti perduotos visuotiniam narių susirinkimui. Iš esmės ši nuostata gana aiškiai nustato valdymo organo, kaip „vykdomosios valdžios“, pareigas, tačiau pagrindinė problema yra susijusi su labdaros ir paramos fondais. Čia nustatoma: „Valdymo organas, be Civilinio kodekso 2.82 straipsnyje numatytų funkcijų, <...> skirsto lėšas labdarai ir paramai <...>“ Tokia imperatyvi nuostata fondų atveju atrodo iš esmės klaidinga, nes jeigu jau fondą dalininkai įkūrė norėdami teikti paramą ar labdarą, tai jų teisėtas lūkestis būtų nuspręsti, kam tą labdarą ar paramą reikia skirti. Visiškai nesuprantama, kodėl tokia

funkcija negalėtų būti vykdoma dalininkų susirinkimo ir kodėl įstatymas ją taip vienareikšmiškai priskyrė valdymo organams.

c. Struktūra

Abu nagrinėjami įstatymai (7 str.) nustato, kad asociacija (fondas) turi turėti valdymo organą (vienasmenį ar (ir) kolegialų). Įstatymo nuostata yra gana neaiški ir savo ruožtu yra daugiausia problemų sukėlusios asociacijoms. Kaip rodo praktika, registruojant naujas organizacijas ar jų valdymo organų pakeitimus notarų ir Registrų centro ši nuostata suprantama kaip draudžianti turėti du kolegialius valdymo organus. Toks draudimas paprastai yra aktualus „skėtiniams“ (t. y. organizacijas vienijančioms) organizacijoms. Turint galvoje „piramidinę“ tokių organizacijų struktūrą, suprantama situacija, kai šios nori turėti, pavyzdžiui, ir valdybą, ir tarybą – abu valdymo organus formuojant skirtingais principais. Sunku pasakyti, toks buvo įstatymo leidėjo tikslas (uždrausti du kolegialius valdymo organus) ar tiesiog pati nuostata buvo suformuota netinkamai, tačiau akivaizdu, kad ji yra sunkiai pateisinama ir keistina.

d. Atlygintinumas

Tiek Asociacijų, tiek Labdaros ir paramos fondų įstatymai nustato, kad kolegialių organų, kurie nėra valdymo organai, nariams už veiklą neatlyginama. Akivaizdu, kad tam tikrais atvejais, pavyzdžiui, kai toks organas veikia kaip nuolatinė patarėjų taryba, atlyginti jo nariams už jų darbą yra reikalinga. Dar sunkiau rasti pagrindimą, kodėl draudimas atlyginti už veiklą yra taikomas tik kolegialių organų, kurie yra ne valdymo organai, nariams, tuo tarpu vienasmeniui organui toks draudimas netaikomas. Taip pat neaišku, ar toks draudimas neleidžia organizacijai apskritai turėti bet kokių atlygintinų santykių su tokiais nariais, pavyzdžiui, ar tai reiškia draudimą sudaryti su jais darbo sutartis. Galbūt tokia nuostata yra siekiama užtikrinti pelno neskirstymo principo įgyvendinimą, tačiau, kaip teisingai pabrėžė R. Šimašius¹³, „darbas ir fizinio asmens pajamos paprastai yra apmokestinamos daugiau nei pelnas, todėl piktnaudžiauti NPO statusu, kuomet atlyginimais būtų išsimokama gauta parama, netgi neapsimoka“. Kitaip sakant, tokia nuostata tik varžo organizacijų laisvę, tačiau vargiai apsaugo nuo kokio nors piktnaudžiavimo.

Apskritai galima teigti, kad būtent organų struktūros ribojimų atveju organizacijos susiduria su daugiausia problemų rengdamos įstatus. Pirma, tinkamas organizacijos organų išdėstymas yra tam tikras vadybos sprendimas, antra, tą sprendimą dar reikia įforminti ir įsitikinti, kad jis neprieštaruoja įstatymų leidėjo valiai. Tyrimo rengėjų nuomone, įstatymai turėtų kiek įmanoma labiau palengvinti organizacijose veikiančių ar ketinančių veikti asmenų darbą, o ne sunkinti ji nustatydami nepagrįstus ribojimus.

2.4 Asociacijų padalinių struktūra

Asociacijų filialai kaip atskiras probleminis klausimas iškilo 2004 metais įsigaliojus naujos redakcijos Asociacijų įstatymui. Pakeitus Asociacijų įstatymą savo struktūros vientisumą norėjusios išlaikyti organizacijos, kurios pagal teisinį statusą buvo visuomeninės organizacijos ir iki tol galėjo turėti struktūrinius vienetus – juridinius asmenis, turėjo buvusius struktūrinius vienetus, tapusius atskiromis organizacijomis, arba priimti kaip narius, arba likviduoti (reorganizuoti) paversdamos juos filialais. Pirmuoju atveju iš esmės pasikeistų organizacijos struktūra, be to, nekeičiant įstatų tai veikiausiai būtų neįmanoma. Antruoju atveju – kaip tai aptarta ankstesniame poskyryje – procedūros yra ilgos, reikalaujančios specialių žinių ir lėšų. Abu būdai turi privalumų ir trūkumų, tačiau iki šiol organizacijoms naujoji valdymo struktūra yra gana sudėtingas klausimas.

Apskritai verta trumpai panagrinėti abi galimybes, kurias šiuo metu turi asociacija, norinti įsteigti savo padalinį:

¹³ Šimašius R. Ne pelno organizacijos ir jų reglamentavimas, 2007 m.

a) Naujo juridinio asmens įsteigimas, kuris pirminėje organizacijoje dalyvautų narystės pagrindu

Toks modelis sudaro prielaidas dideliame naujos organizacijos savarankiškumui ir veiklos autonomijai, nes tiek dėl pačios veiklos, tiek net dėl narystės pirminėje organizacijoje sprendžia naujosios organizacijos nariai, o ne pirminė organizacija. Paprastai steigiant visiškai naują organizacijos padalinį šis modelis nėra tinkamas, nes: (1) naujai susibūrusi iniciatyvinė grupė, ypač jeigu ji veikia teritorijoje, esančioje toliau nuo pirminės organizacijos, neturi pakankamai patirties, žinių ir gebėjimų veikti savarankiškai; (2) ką tik pradėjusių veikti asociacijoje narių negalima „paleisti“ veikti visiškai savo nuožiūra, nes pirminė organizacija nori išsaugoti savo veiklos profesionalumą, specifiką, gerą vardą visuomenėje, o visos šios savybės gali būti lengvai prarastos dėl, pavyzdžiui, naujo padalinio neatsargumo; (3) tokia struktūra neužtikrina organizacijos vientisumo.

Šios priežastys dažnai lemia, kad organizacijos iš pradžių mieliau renkasi antrąją padalinio steigimo galimybę.

b) Organizacijos filialo, kuris nėra juridinis asmuo, įsteigimas

Apskritai ši galimybė visiškai naujo organizacijos padalinio atveju yra, ko gero, labiau tinkama. Tačiau organizacijos vangiai naudojasi šia galimybe, nes filialo steigimas reikalauja papildomų išlaidų, apsunkina buhalterinę apskaitą ir kelia kitų klausimų (filialo nuostatų rengimas, registravimas Juridinių asmenų registre ir pan.). Todėl praktikoje organizacijos dažnai turi teritoriniu principu veikiančius struktūrinius padalinius, kurių veikla neretai būna niekaip neapibrėžta. Teisės aktai lyg ir nereikalauja, kad filialai būtų būtinai registruoti Juridinių asmenų registre, tačiau skirtingų asmenų tai interpretuojama skirtingai. Neretai tokie neregistruoti filialai netenka galimybės dalyvauti savivaldybių skelbiamuose finansavimo konkursuose, nes negali įrodyti, kad veikia tos savivaldybės teritorijoje. Tačiau, ko gero, pagrindinė „kliūtis“ asociacijoms pasirinkti joms patogiausią filialo veiklos modelį yra CK 2.54 straipsnyje, kuriame teigiama: „Juridinio asmens filialo nuostatuose taip pat turi būti nurodoma <...> juridinio asmens valdymo organas, turintis teisę skirti ar atšaukti filialo valdymo organus, priimti sprendimus dėl filialo teisinio statuso.“ Kitaip sakant, ši nuostata numato, kad filialo valdymo organus ir sprendimus dėl jo teisinio statuso gali priimti tik *pirminės* organizacijos organai. Iš esmės tokia nuostata yra suprantama, nes galiausiai atsakomybė už filialo veiksmus tenka pačiai pirminei organizacijai. Kita vertus, ši nuostata akivaizdžiai neatitinka būtent asociacijų specifikos, nes net tada, kai padalinys tėra struktūrinis asociacijos vienetas, jo nariai paprastai nori (ir turėtų turėti teisę) patys pasirinkti, kokie asmenys turėtų būti jų valdymo organų nariai. Būtinybė atsiranda todėl, kad įmonei iš esmės rūpi pelnas (o ne konkrečių darbuotojų interesai), asociacijos atveju svarbiausi visada yra *patys nariai* ir tinkamas jų atstovavimas, kurio negalima užtikrinti nariams „primetant“ valdymo organus.

2.5 Apibendrinimas

Šie, kaip ir jau nurodyti, organizacijų struktūros ribojimai, autorių nuomone, žalingi todėl, kad dėl jų organizacijų įstatų rengimas tampa sudėtingesnis ir ilgesnis ir kelia nepagrįstų rūpesčių organizacijoms bei sunkina bendravimą su notarais ir Registrų centru. Plačiai pirmoje dalyje pristatytoje apklausoje organizacijų pasiteirauta, ar buvo tokių įstatų punktų, kuriuos organizacijoms buvo pasakyta įtraukti ar išbraukti. Beveik pusė organizacijų (48 proc.) atsakė, kad tokių punktų būta, o iš detalizavusiųjų, kokie tai punktai, dauguma minėjo būtent struktūrai keliamus reikalavimus. Taigi neabejotinai galima teigti, kad kuo laisvesni bus struktūrai keliami reikalavimai, tuo mažiau bus tokių punktų, dėl kurių nesutaria notarai ir organizacijos, tuo greitesnė bus ir organizacijų steigimo (įstatų keitimo) procedūra.

Tokių ribojimų, kokie buvo ką tik aptarti, nebuvimas yra viena iš tokios lengvesnės procedūros atsiradimo sąlygų. Kita vertus – kaip kad minėta šio poskyrio įvade – taip pat labai sveikintina yra įstatymo formuluotė „jei organizacijos įstatai nenustato kitaip“. Šios nuostatos buvimas reiškia, kad jų nustatytų reikalavimų nebūtina perkelti į įstatus, t. y. įstatymų leidėjas tarsi suformuoja tam tikrą „organizacijos šabloną“, kuris palengvina smulkių, struktūros atžvilgiu neįnoringų organizacijų veiklos pradžią, o kitoms organizacijoms leidžia pasirinkti. Taigi rekomenduotina tokią praktiką įstatymų leidyboje iš esmės tęsti ir toliau, panaikinant čia aptartus nepagrįstus ribojimus.

2.6 Išvados ir rekomendacijos

1. Apskritai valstybė nustatydamą vienos ar kitos teisinės formos struktūros ribojimus turėtų stengtis apsaugoti tam tikrą visuomenės grupę (pvz., akcininkus). Kadangi vienas iš pagrindinių NVO bruožų – savanoriškumas, tai ir apsaugos mechanizmų čia reikia mažiau.
2. Po 2004 m. pasikeitę įstatymai daugeliu atveju pasižymi lakonišku ir tikslingu reglamentavimu, tačiau būtina pabrėžti, kad nors reiškiasi ši teigiama tendencija, nepagrįstų organizacijų struktūros ribojimų liko ir jie teikia nemažai vargo tam tikroms organizacijoms nusistatant palankią struktūrą.
3. Keletas pagrindinių identifikuotų dabar Lietuvoje galiojančių reikalavimų, kuriems, tyrimo rengėjų nuomone, sunku rasti objektyvių pateisinimų, – tai privaloma visų dalininkų ir narių lygybė, organų struktūros ribojimai, griežtas kompetencijos padalijimas, organų sudarymui ir atlygintinumui keliami reikalavimai, problemiška asociacijos filialų struktūra.
4. Visi išvardyti ir kiti esami struktūros ribojimai, autorių nuomone, yra žalingi todėl, kad dėl jų organizacijų įstatų rengimas tampa sudėtingesnis ir ilgesnis ir sukelia organizacijoms bereikalingų rūpesčių bei sunkina bendravimą su notarais ir Registrų centru.
5. Labai sveikintina yra NVO įstatymų formuluotė „jei organizacijos įstatai nenustato kitaip“. Šios nuostatos buvimas reiškia, kad jos nustatytų reikalavimų nebūtina perkelti į įstatus, t. y. įstatymų leidėjas tarsi suformuoja tam tikrą „organizacijos šabloną“, kuris palengvina smulkių, struktūros atžvilgiu neįnoringų organizacijų veiklos pradžią, o kitoms organizacijoms leidžia pasirinkti. Taigi rekomenduotina tokią praktiką įstatymų leidyboje iš esmės tęsti ir toliau, panaikinant čia aptartus nepagrįstus ribojimus.

III SKYRIUS

VEIKLOS ĮFORMINIMUI KELIAMI REIKALAVIMAI

3.1 Veiklos įforminimui keliami reikalavimai – įvadas

Veiklos įforminimui keliami reikalavimai organizacijoms taip pat dažniausiai taikomi bendrąja juridiniams asmenims nustatyta tvarka, o tam tikrais atvejais dar yra nustatytų papildomų reikalavimų. Vienas iš pagrindinių visų šių reikalavimų tikslų – užfiksuoti konkrečius asmenis, atsakingus už tam tikrus priimtus sprendimus. Taip pat juos galima būtų įvardyti kaip tam tikrus „skaidrumo“ reikalavimus, kuriuos įgyvendinus tiek organizacijos dalyviams, tiek aplinkiniams tampa aišku, kokia tiksliai yra organizacijos veikla ir kas už ją atsakingas. Autorių nuomone, pagrindiniai iš šių reikalavimų – tai būtinybė fiksuoti visus sprendimus protokoluose, rengti organizacijos veiklos ataskaitas ir įregistruoti valdymo organų pasikeitimus viešame valstybės registre. Kaip ir anksčiau nagrinėtose, šioje srityje, ekspertų nuomone, NVO turėtų būti taikomas specifinis teisinis režimas, nes bendrieji reikalavimai organizacijoms neretai yra pertekliniai.

Dar vienas aspektas, susijęs su šiais reikalavimais, kad visi jie yra imperatyviai įtvirtinti įstatyme, t. y. privalomi, tačiau, kita vertus, jų įgyvendinimas yra vargiai kada tikrinamas valdžios institucijų ir labiau skirtas „pačių organizacijų labui“ – jų nariams, dalininkams, tretiesiems asmenims, su kuriais organizacijos bendradarbiauja. Sutinkant su šia prielaida, tampa sunkiai pateisinamas ir tokių reikalavimų imperatyvumas – nesuprantama, kodėl įstatymų leidėjas reikalauja besąlygiškai visą veiklą įforminti, kai atsižvelgiant į tam tikrų organizacijų veiklos pobūdį tai visai nėra būtina. Be abejo, visi šie reikalavimai yra tam tikra apsaugos nuo piktnaudžiavimo priemonė ir tai paprastai pateikiama kaip nekvestionuotinas tokių reikalavimų pateisinimas. Ekspertų nuomone, toks požiūris yra pernelyg formalus, nes norintis piktnaudžiauti asmuo ras būdų tai padaryti ir esant visiems šiems reikalavimams. Tuo tarpu tvarkingai ir pagal įstatymo reikalavimus savo dokumentus tvarkančioms organizacijoms dėl šių reikalavimų atsiranda nemažai papildomo „popierizmo“, kurio nauda vargiai ar būna adekvati įdėtam darbui. Taip pat, kaip kad bus apžvelgta toliau, toks imperatyvus „skaidrumas“ tam tikrų asociacijų atveju prieštarauja asmens duomenų apsaugos principams.

Prieš pereinant prie konkrečių reikalavimų reikia pabrėžti, kad tyrimo rengėjai nesiuo visiškai atsisakyti šių reikalavimų, nes akivaizdu, jog tam tikro pobūdžio įforminimas yra būtinas juridinių asmenų, ypač neribotos civilinės atsakomybės, atveju. Šiuo poskyriu tiesiog yra siekiama atkreipti dėmesį, kad dabar reikalavimai yra pertekliniai ir verta diskutuoti apie jų sušvelninimą ir pritaikymą prie NVO specifikos.

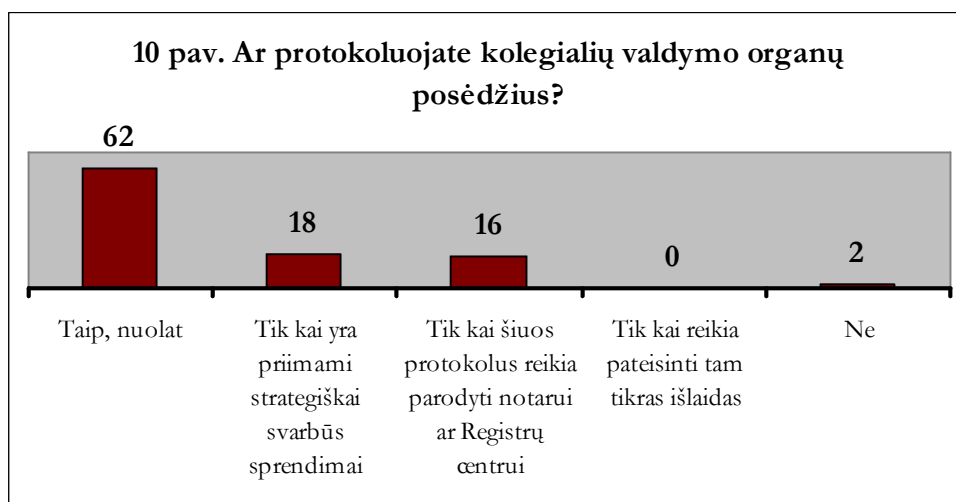
3.2 Sprendimų fiksavimas (protokolavimas)

Asociacijų bei Labdaros ir paramos fondų įstatymai įsakmiai nurodo, kad „visuotiniai narių (dalininkų) susirinkimai ir kolegialių organų posėdžiai turi būti protokoluojami“. Protokolas – tai dokumentas, kuriame fiksuojamas sprendimų priėmimo procesas. Reikalavimus šiam dokumentui gana detalai nustato Civilinis kodeksas. Protokolai turi būti sunumeruoti, pasirašyti ir archyvuojami organizacijos būstinėje. Be abejo, šios nuostatos yra svarbios ir būtų sunku įsivaizduoti pastarųjų nebuvimą kalbant apie įmones ar biudžetines įstaigas, nes, kaip jau minėta įvade, protokolo turinys rodo, kas yra atsakingas už vienus ar kitus procesus (kurie, pvz., atvedė tam tikrą įmonę prie bankroto). Taip pat protokolai padeda posėdžiuose nedalyvavusiems asmenims susipažinti su tuo, kas ir kaip buvo nuspręsta. Tačiau vis dėlto šiame kontekste verta yra grįžti prie NVO specifikos ir atkreipti dėmesį, kad gana dažnai NVO ūkinės veiklos nevykdo, o kolegialūs organai sprendžia kasdienius, organizacijos išlaidoms ar ūkinei ir finansinei veiklai įtakos neturinčius klausimus, apie kuriuos nedalyvavusius posėdyje galima informuoti žodžiu. Tokie klausimai paprastai yra aktualūs tik patiems organizacijoje veikiantiems asmenims, taigi juos priimant privalomas protokolų rengimas visiškai nėra reikalingas. Autorių nuomone, protokolavimą, kaip ir steigimo reikalavimus, būtina vertinti pačių NVO aktyvistų akimis. Gana dažnai veikla

organizacijoje yra šių žmonių laisvalaikis, saviraiškos priemonė. Tuo tarpu nuolatinis protokolų rašymas ir tvarkymas dažnai yra suprantamas kaip nemaloni, atgrasi pareiga. Negalima atmesti prielaidos, kad nuolatinis „popierizmas“ atgraso asmenis nuo savanorystės, atėjimo ar likimo dalyvauti NVO veikloje.

Atliekant jau ne kartą minėtą NVO apklausą teirautasi, ar organizacijos protokoluoja savo kolegialių valdymo organų posėdžius. Siekta išsiaiškinti, ar organizacijos, nematydamos būtinybės protokolus parodyti valdžios institucijoms, juos apskritai rašo.

10 paveiksle yra pateikta respondentų atsakymų suvestinė:



Vertinant pateiktus atsakymus susidaro įspūdis, kad organizacijos iš tiesų yra gana „pavyzdingos“, nes beveik du trečdaliai respondentų savo posėdžius protokoluoja nuolat, be jokios nuorodos į reikiamybę tai daryti. Beveik trečdalis tai daro „esant reikalui“ arba savo pasirinkimu (kai priimami svarbūs sprendimai) ir tik 2 procentai atsakiusių kolegialių valdymo organų posėdžių neprotokuluoja. Iš esmės galima teigti, kad tai rodo tam tikrą organizacijų „discipliną“, t. y. kad jos yra linkusios gana besąlygiškai vykdyti įstatymų leidėjo valią.

Vertinant dabartinį reglamentavimą ir užsienio šalių praktiką, rekomenduotina suteikti daugiau laisvės pačioms organizacijoms pasirinkti, kokie klausimai ir kada turi būti užfiksuoti, o kokie ne, ypač kalbant apie kolegialius *ne* valdymo organus. Taip pat pati „laisvė rinktis“ galėtų būti skirtinga diferencijuojant organizacijas (pvz., organizacijoms, kurių daugiau nei 50 proc. veiklos sudaro ūkinė komercinė veikla, protokolavimas galėtų būti būtinas, o kitoms – ne). Neatmestina galimybė tiesiog nustatyti sprendimų, kuriuos būtina protokoluoti, sąrašą (pvz., skiriant asmenį į pareigas, renkant vadovą, išlaidoms viršijant tam tikrą nustatytą limitą ir pan.). Visa tai „atlaisvintų“ nedideles ir dėl savo interesų susibūrusias organizacijas nuo perteklinės dokumentacijos.

3.3 Atskaitomybė organizacijos viduje

Abu – Asociacijos ir Labdaros ir paramos fondų – įstatymai nustato, kad „įstatuose nurodytas valdymo organas per įstatuose nustatytą terminą turi parengti ir pateikti visuotiniam narių (dalininkų) susirinkimui kiekvienų praėjusių finansinių metų asociacijos (fondo) veiklos ataskaitą. Ši ataskaita yra vieša. Kiekvieno fizinio ar juridinio asmens reikalavimu asociacija (fondas) turi sudaryti sąlygas asociacijos buveinėje ar kitais būdais su šia ataskaita visiems susipažinti.“ Civiliniame kodekse yra nustatyti bendrojo pobūdžio reikalavimai atskaitos turiniui. Tokie su ataskaita susiję reikalavimai taip pat užtikrina organizacijų skaidrumą ir kartu atskaitingumą nariams.

Tačiau diskutuotinas atskaitomybės organizacijos viduje klausimas – tai Asociacijų bei Labdaros ir paramos fondų įstatymų 8 straipsnyje nustatytas reikalavimas, kuris kalba tik apie finansinę atskaitomybę (pastaroji yra veiklos ataskaitos dalis): „Visuotinis narių (dalininkų) susirinkimas <...> tvirtina asociacijos (fondo) *metinę* finansinę atskaitomybę.“ Ši nuostata suponuoja būtinybę visuotinį narių (dalininkų) susirinkimą organizuoti bent kartą per metus. Nesuprantama, kodėl organizacijos, kurių veikla nėra labai aktyvi ir kurių organų kadencija yra, pavyzdžiui, treji metai, turėtų susitikti kasmet vien tam, kad patvirtintų organizacijos finansinę atskaitomybę. Taip pat ši nuostata yra itin nepalanki didelėms asociacijoms, vienijančioms kelis ar net keliasdešimt tūkstančių narių. Pastarųjų kasmetiniai susitikimai yra susiję, pirma, su dideliais kaštais, antra, su daugelio narių gana dažnai be reikalo sugaištu laiku.

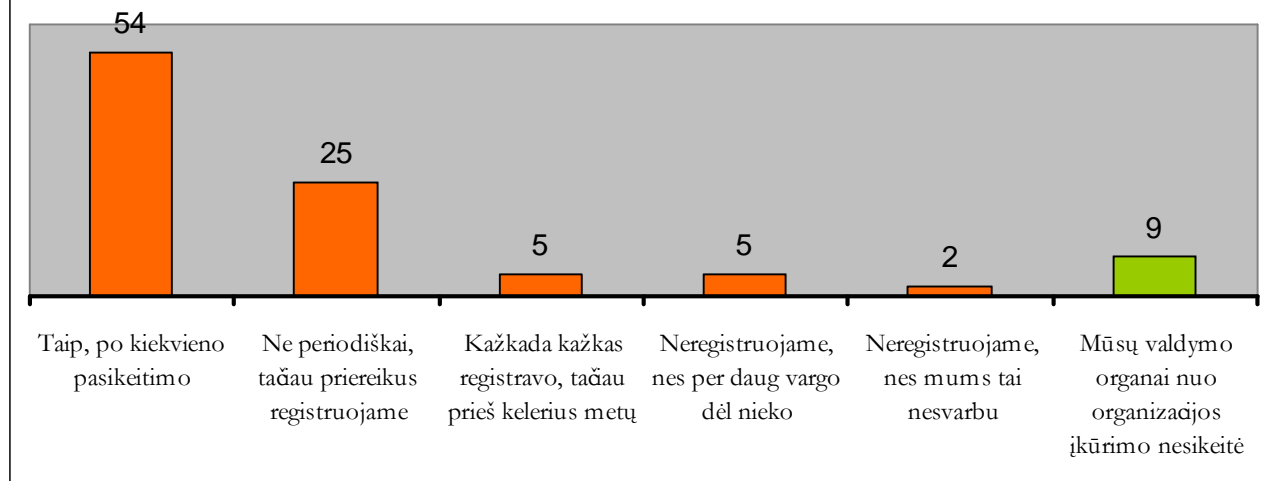
Taigi bendrai vertinant tokį su ataskaitomis susijusį reglamentavimą siūlytina palikti reikalavimą ataskaitas rengti kasmet, tačiau panaikinti būtinybę jas kasmet tvirtinti visuotiniuose narių (dalininkų) susirinkimuose. Vėl siūlytina organizacijoms palikti daugiau laisvės apsispręsti, tiesiog nustatant, kas kiek laiko *rečiau* jos privalo susitikti (ir kartu patvirtinti ataskaitas). Nustačius tokį reglamentavimą, būtų išvengta dar vieno perteklinio reikalavimo.

3.4 Valdymo organų pasikeitimų įregistravimas

Valdymo organų pasikeitimus taip pat būtina įregistruoti pagal Civilinio kodekso reikalavimus (2.66 str.). Kaip ir nagrinėti reikalavimai, šis reikalavimas iš esmės yra suprantamas ir pateisinamas, tačiau, tyrimo rengėjų nuomone, vėl NVO atveju reglamentavimas galėtų būti „sušvelnintas“, atsižvelgiant į organizacijų specifiką. Kalbant apie nedideles, mažai ūkinės komercinės veiklos plėtojančias NVO, tokio pobūdžio reikalavimas – tai dar vienas administracinis formalumas iš daugelio, kuris kažkam iš organizacijos užima nemažai laiko. Pavyzdžiui, studentų gatvės teatro grupė, kurios nariai (ir kartu valdymo organai) nuolat keičiasi, gali puikiai veikti ir be valdymo organų pakeitimų įregistravimo. Teisės aktai galėtų nurodyti, kada valdymo organų pakeitimo įregistravimas organizacijai taptų *automatiškai* privalomas, pavyzdžiui., tada, kai daugiau nei 50 proc. pajamų yra gaunama iš ūkinės komercinės veiklos. Nagrinėjamame pavyzdyje – jeigu, sakykim, 60 proc. grupės pajamų sudarytų pajamos iš bilietų pardavimo, o 40 proc. – iš anoniminių aukų gatvėje.

Kaip rodo NVO apklausa (buves 10 pav. ir toliau pateiktas 11 pav.), organizacijos gana pavyzdingai laikosi tokių „automatiškų“ reikalavimų (t. y. šiuo metu protokoluoja savo posėdžius ir registruoja pakeitimus), taigi galima teigti, kad taip pat jų laikytusi ir toliau, esant siūlomam sąlyginiam privalomumui. Tiesiog vertinant bendrai, autorių nuomone, kartais nei valstybei ar visuomenei, nei pačiai organizacijai nėra aktualus toks nuolatinis įsiregistravimas – tai suprantant, būtų galima diferencijuoti organizacijas tokiu būdu kai kurias iš jų „atlaisvinant“ nuo tokio perteklinio reikalavimo.

11 pav. Ar registruojate valdymo organų pasikeitimus?



Kita problema, kuri buvo išsiaiškinta bendraujant su NVO ir valstybinėmis institucijomis, – tai tokio privalomo registravimo nesutaikomumas su asmens duomenų apsauga. Reikalas tas, kad įregistruvus organizacijos valdymo organus šie duomenys tampa vieši ir prieiti prie jų už palyginti nedidelį atlyginimą, gali bet kas. Čia reikia atkreipti dėmesį į tam tikrų asociacijų specifiką – tokių, kurios vienija panašių požymių, savybių ar įpročių turinčius asmenis, tačiau kurių šie asmenys nenorėtų atskleisti viešai. Tokių asociacijų tikslas paprastai yra ginti savo narių interesus visuomenėje, dalytis informacija ir užtikrinti, kad būtų patenkinti visi jų poreikiai. Tokių asociacijų pavyzdžiai – tai įvairios pacientų sąjungos (pvz., ŽIV infekuotų, protinių ar lytinių sutrikimų turinčių asmenų asociacijos), taip pat, pavyzdžiui, gėjų ar lesbiečių lyga, smurtą patyrusių moterų draugija, anoniminių alkoholikų ar nuo narkotikų priklausomų asmenų klubas ir t. t. Kaip ir bet kuri kita asociacija, jos turi turėti valdymo organus, tačiau galiojant dabartiniam reglamentavimui šių valdymo organų nariai teisiškai neturi jokios teisės „pasislėpti“ nuo visuomenės ar žiniasklaidos akių. Toks reglamentavimas iš esmės prieštarauja vienai iš pagrindinių žmogaus teisių – teisei į privatumą, taigi būtina įstatyme numatyti išimtis, kada ir kokioms organizacijoms registruotis apskritai nėra privaloma. Kai kurių užsienio šalių praktikoje yra net sukurtas atskiras, specialus statusas – „anoniminė asociacija“. Joms yra taikomas specifinis teisinis režimas, kalbant ne tik apie valdymo organų pakeitimų įregistravimą, bet ir apie narių sąrašų pateikimą bei prieinamumą, viešas ataskaitas, paramos šaltinių atskleidimą ir panašiai. Toks reglamentavimas padeda minėtoms organizacijoms plėtoti savo veiklą, nes tik nebijodami būti atskleisti asmenys ryžtasi jungtis į panašaus pobūdžio grupes ir veikti dėl bendro intereso.

3.5 Apibendrinimas

Apibendrinant šiame skyriuje aptariamus reikalavimus atkreiptinas dėmesys į tokius pagrindinius aspektus:

- šiuo metu visoms organizacijoms taikomi veiklos įforminimo reikalavimai yra vienodi, nėra jokio išskyrimo atsižvelgiant į organizacijos veiklą, tikslus, narių pobūdį ir panašiai;
- tuo tarpu pačios organizacijos, kaip jau ne kartą minėta, yra išties įvairios – vienos iš jų yra didelės ir dalyvauja rinkoje drauge su pelno siekiančiais subjektais, kitos – mažai veiklos ir narių turinčios organizacijos, į kurias asmenys susibūrė laisvalaikiui praleisti. Būtent pastarosioms dabar galiojantys veiklos įforminimo reikalavimai, autorių nuomone, yra pernelyg griežti, taigi, atsižvelgiant į tokių organizacijų skirtingumą, būtų tikslinga diferencijuoti ir joms keliamus reikalavimus;

- šis diferencijavimas galėtų būti įgyvendintas nustatant įvairaus pobūdžio *automatiškai atsirandančius* reikalavimus, nes, kaip galima matyti iš NVO apklausos, organizacijos gana pavyzdingai laikosi imperatyvių įstatymo reikalavimų;
- Tokio „pertvarkymo“ pabaigoje nedidelės organizacijos susidurtų su mažiau „popierizmo“ ir turėtų daugiau laiko ir laisvės savo veiklai vykdyti, o tai padėtų kurti palankesnę NVO įvaizdį visuomenėje ir galbūt įtraukti daugiau asmenų į organizacijų veiklą.

3.6 Išvados ir rekomendacijos

1. Veiklos įforminimui keliami reikalavimai organizacijoms dažniausiai taikomi bendrąja juridiniams asmenims nustatytą tvarka, o tam tikrais atvejais yra ir nustatytų papildomų reikalavimų. Šių reikalavimų tikslai – užfiksuoti konkrečius asmenis, atsakingus už tam tikrus priimtus sprendimus, ir taip užtikrinti organizacijų skaidrumą.
2. Reikalavimas fiksuoti (protokoluoti) sprendimų priėmimą dabar yra privalomas visiems kolegialių organų posėdžiams. Protokolavimą, autorių nuomone, taip pat kaip ir steigimo reikalavimus, būtina vertinti pačių NVO aktyvistų akimis, taigi nustatyti jų privalomumą tik kai jis būtinas. Rekomenduotina suteikti daugiau laisvės pačioms organizacijoms pasirinkti, kokie klausimai ir kada turi būti užfiksuoti, o kokie ne, ypač tai pasakytina apie kolegialius *ne* valdymo organus.
3. Atskaitomybė organizacijų viduje problema šiuo metu tokia, jog jų nariai ar dalininkai privalo susirinkti ne rečiau nei kartą per metus – formaliai vien tam, kad būtų patvirtinta finansinė atskaitomybė. Siūlytina palikti reikalavimą ataskaitas rengti kasmet, tačiau panaikinti būtinybę jas kasmet tvirtinti visuotiniuose narių (dalininkų) susirinkimuose. Privalomai organizacijos tiesiog turėtų nustatyti, kas kiek laiko jos *rečiau* privalo susitikti.
4. Besąlygiškas valdymo organų pasikeitimo įregistravimas, autorių nuomone, taip pat turėtų būti „sušvelnintas“: pirma, atsižvelgiant į būtinybę nuolat kontroliuoti, kas valdo organizacijas, antra, vertinant tokio reglamentavimo atitiktį asmens duomenų apsaugos principams. Vienaip ar kitaip, būtina numatyti išimtis, pagal kurias tam tikros organizacijos ir jų organai galėtų išvengti tokio privalomo viešumo.
5. Kaip rodo NVO apklausa, organizacijos gana pavyzdingai laikosi „automatiškų“, tiesiog įstatymuose nustatytų ir praktiškai valstybės institucijų nekontroliuojamų reikalavimų, todėl darytina prielaida, kad ir diferencijuojant organizacijas (kai kurias iš jų „atlaisvinant“ nuo privalomo įforminimo) reikalavimų būtų laikomasi. Tai reiškia, kad toks pertvarkymas nepareikalautų papildomo kontrolės mechanizmo atsiradimo.
6. Įgyvendinus tokį diferencijuojantį „pertvarkymą“ nedidelės organizacijos išvengtų perteklinio „popierizmo“ ir turėtų daugiau laiko ir laisvės savo veiklai vykdyti, o tai padėtų kurti palankesnę NVO įvaizdį visuomenėje ir galbūt įtraukti į organizacijų veiklą daugiau asmenų.

IV SKYRIUS

SAVANORIŠKO DARBO REGLAMENTAVIMAS¹⁴

Savanoriškas darbas vienareikšmiškai pripažįstamas vienu iš pagrindinių NVO veiklos „varikliu“, suteikiančiu pranašumą organizacijoms, palyginti su kitais ūkio subjektais. Taip pat, pavyzdžiui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomone, savanoriai veikia ES socialinės integracijos ir pagalbos plėtojimo politikos vykdymą¹⁵. Europos Parlamentas savanorius laiko aktyvios demokratijos rodikliu.

Tuo tarpu Europos regionų komitetas pabrėžia, kad daugelyje Europos šalių yra savanorišką darbą reglamentuojančių teisės aktų, kurie apsaugotų savanorių teises ir pripažintų specifinių jų darbo pobūdį¹⁶, trūkumas. Dabartinio reglamentavimo sąlygomis Lietuva neabejotinai galėtų būti laikoma viena iš tų valstybių, kur šis trūkumas yra jaučiamas. Tokia padėtis susidarė po 2006 m. Seimo priimto Darbo kodekso pakeitimo įstatymo¹⁷, kuriuo nuostatos dėl savanoriško darbo buvo išbrauktos iš Darbo kodekso. Drauge su šiuo įstatymu galios neteko ir Vyriausybės nutarimai, reglamentuojantys savanoriško darbo organizavimo tvarką¹⁸. Tai išskėlė savanorių socialinių garantijų užtikrinimo, organizacijų, turinčių savanorių, veiklos organizavimo ir skaidrumo bei apskritai savanoriško darbo legalumo Lietuvoje klausimų, kuriais, tyrimo rengėjų nuomone, būtina diskutuoti.

4.1 Savanoriško darbo teisinė charakteristika

Kalbant apie savanoriško darbo reglamentavimą, neabejotinai svarbu pradžioje išsiaiškinti, kas apskritai gali ir turėtų būti laikoma savanorišku darbu. Tai svarbu, visų pirma, todėl, kad tik tinkamai įvardijus, kas yra savanoriškas darbas, tampa aiški ir esamo (ar galimo) reglamentavimo taikymo sritis. Antroji priežastis – ir galbūt dar svarbesnė – ta, kad teisės aktuose netinkamai, pernelyg siaurai apibūdinus savanoriškos veiklos santykius gali būti sukurta papildomų kliūčių ir barjerų tam tikrų organizacijų ar asmenų veiklai.

a. Požymiai

Ko gero, svarbiausias, ryškiausias ir mažiausiai diskusijų keliantis savanoriško darbo požymis yra *savanoriškumas*, reiškiantis, kad asmuo dalyvauja tam tikroje veikloje visiškai niekieno neverčiamas, savo laisva valia. Kitas požymis – *socialinis naudingumas*. Asmuo, apsisprendęs skirti savo laiką, turimus intelektualinius ir fizinius išteklius, paprastai siekia teigiamai veikti tam tikros visuomenės dalies raidą ir gerovę. JTO pripažįsta, kad tokiu socialiniu naudingumu gali būti laikoma ir tam tikra, ne materialinė, paties savanorio gaunama nauda.

Neabejotinai labiausiai diskutuotinas savanoriško darbo požymis yra *neatlygintinumas*. Bendrai sutariama, kad savanoriškas darbas turi būti dirbamas ne iš finansinių paskatų. Tačiau pagrindinės diskusijos vyksta

¹⁴ 2008 m. sausio 24 d. Slovakijoje įvyko susitikimas-konferencija, skirta savanoriško darbo reglamentavimui, kur dalyvavo atstovai iš dešimties Vidurio ir Rytų Europos valstybių, taip pat ne pelno teisės specialistai iš Europos ir JAV. Šiame susitikime NVO teisininkai ir ekspertai dalijosi patirtimi, susijusia su jų šalyse galiojančiais įstatymais, buvo iš esmės aptarta ir išnagrinėta tokio reglamentavimo specifiška, reikiamybė ir pritaikomumas postsovietinėse demokratinėse valstybėse. Šiame skyriuje yra panaudota susitikime gauta informacija ir suformuluotos išvados.

¹⁵ Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė, Komisijos pranešime „Savanorių organizacijos ir institucijos Europoje“ (COM(97) 241 final), para. 2.9

¹⁶ Regionų komiteto nuomonė dėl Siūlymo ryšium su Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu sukurti 2007–2013 metų programą „JAUNIMAS VEIKLOJE“ („YOUTH IN ACTION“). COD 2004/0152.

¹⁷ Lietuvos Respublikos darbo kodekso 98 straipsnio pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios, 2006-12-05, Nr. 132-4989.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Savanorišką darbą atliekančių asmenų išlaidų kompensavimo tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 53-2077; Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Savanoriškų darbų organizavimo tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 106-3801.

dėl to, ar asmuo apskritai gali gauti finansinį atlygį už darbą. Tiek skirtingos valstybės, tiek skirtingos tarptautinės organizacijos nėra sutarusios dėl atsakymo į šį klausimą. Pagal Tarptautinės darbo organizacijos (TDO) ir JTO agentūrų apibrėžimą savanorišku darbu taip pat laikomas darbas ne pelno organizacijose, t. y. darbas, kurį atlieka savanoriais vadinami darbuotojai, dažniausiai gaunantys atlyginimą, tačiau kurių darbo savanorišką pobūdį lemia tai, kad jų atlyginimas yra mažesnis nei nusistovėjęs darbo rinkoje¹⁹. Šitokiam vertinimui griežtai nepritaria Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, nes šis apibrėžia savanorišką darbą griežtai neatlygintinumo aspektu. Komiteto nuomonę palaiko ir dauguma ne pelno teisės teoretikų. Svarbus argumentas, patvirtinantis šią nuomonę, yra tas, kad itin sunku nubrėžti ribą tarp neatlygintinumo ir paprasčiausio darbuotojų išnaudojimo.

Būtina pabrėžti, kad bet kuriuo atveju neatlygintinumo už veiklą nereikia painioti su išlaidų, reikalingų savanoriškam darbui atlikti, kompensavimu (pvz., kelionės, maitinimosi, telefono išlaidos ir pan.)

b. Santykių subjektai

Kalbant apie savanorišką darbą būtina aptarti ir jo subjektus, t. y. kas gali būti savanorišką darbą atliekančiu asmeniu ir kas gali užsakyti (naudotis) savanorišką darbą. Galima teigti, kad iš esmės savanoriais gali būti visi sąmoningi asmenys, sugebantys atlikti konkrečią veiklą. Atsižvelgiant į galimą savanorių ratą svarbu paminėti nepilnamečių ir kitų riboto civilinio veiksnumo asmenų apsaugą. Taip pat papildoma apsauga ir garantijos yra būtinos tam tikroms specifinėms savanorių grupėms, pavyzdžiui, vykstantiems į tarptautines misijas, dirbantiems sveikatai pavojingoje aplinkoje, nuolat patiriantiems psichologinį spaudimą ir panašiai. Visų šių ir dar nemažai kitų specifinių savanorių grupių apsauga yra viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl apskritai būtina kalbėti apie savanoriško darbo reglamentavimą.

Tuo tarpu apibrėžti ratą asmenų, galinčių organizuoti savanorišką darbą, ir sritis, kur šie darbai gali būti atliekami, yra kiek sunkiau. Valstybėse, kur savanoriškas darbas yra reglamentuojamas, toks ratas paprastai gana konkrečiai yra nustatytas teisės aktuose, nes galimybė įdarbinti savanorius laikoma viena iš valstybės teikiamų privilegijų. Remiantis pagrindiniais savanoriško darbo požymiais (savanoriškumas, socialinis naudingumas ir neatlygintinumas), darytina išvada, kad savanoriško darbo organizatoriai taip pat turi nesiekti finansinės naudos, o asmenų savanoriška veikla turėtų būti suprantama kaip parama ir pagalba organizatoriams siekiant socialiai naudingų rezultatų. Taigi savanoriškų darbų organizatoriai turi vykdyti visuomenei naudingą veiklą ir nesiekti sau finansinės naudos. Remiantis šiuo išaiškinimu, Lietuvoje savanorišką darbą turėtų turėti teisę organizuoti visi viešieji juridiniai asmenys, t. y. ir biudžetinės įstaigos bei organizacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos, religinės bendruomenės, verslo asociacijos ir t. t..

c. Taikytina teisė

Gana ilgai galiojusios Darbo kodekso normos, įteisinusios savanorišką darbą Lietuvoje, leido daryti prielaidą, kad savanoriškas darbas yra darbo teisės dalykas. Tačiau tiek remiantis užsienio šalių praktika, tiek teisės teorija tampa aišku, kad tokia pozicija nėra teisinga, ir tam įrodyti užtenka prisiminti pagrindinius darbo teisinių santykių požymius – atlygintinumą, pavaldumą darbdaviui ir darbo santykių dalyko – darbo – apibrėžtumą (susitarimą dėl konkrečių darbų atlikimo). Kaip akivaizdžiai matyti išnagrinėjus savanorystės požymius ir kaip teisingai pabrėžia Seimo Socialinių reikalų ir darbo komitetas savo išvadoje²⁰, tiek pagalbos, tiek savanoriški darbai neturi darbo teisės reguliuojamų santykių požymių, *todėl jie laikytini civilinės teisės reguliavimo dalyku*. Tai reiškia, kad organizacijos ir savanorio susitarimas yra savanoriškas lygiateisių partnerių sandoris, kai šalis laisva valia gali susitarti dėl savo teisių ir pareigų.

¹⁹ Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto NUOMONĖ dėl Savanoriškos veiklos, jos vaidmens Europos visuomenei ir poveikio. 2006 m. gruodžio 13 d., Briuselis. <http://www.eesc.europa.eu>

Pagal civilinę teisę toks sandoris tiesiog turi neprieštarauti viešajai tvarkai, gerai moralei ir imperatyvioms įstatymo normoms.

Tiesa, net it vadovaujantis šia nuostata svarbu nepamiršti savanoriško darbo specifikos. Nors organizacija ir savanoris yra lygiateisiai, savanoris vis dėlto įgyvendina konkrečios organizacijos tikslus, vadinasi, tam tikras pavaldumas darbo davėjui egzistuoja. Atliekant šiuos darbus, taip pat kaip ir darbo santykių atveju, savanoriui gali būti reikalingos socialinės garantijos ir apsauga. Dėl šios priežasties kai kurios šalys yra nustačiusios specifinį reglamentavimą siekdamas užtikrinti, kad visos minėtos garantijos savanoriams būtų suteiktos. Kita vertus, atkreiptinas dėmesys, kad paprastai šios garantijos yra svarbios tik specifinėms savanorių grupėms (kaip jau minėta, – nepilnamečiams, tarptautiniams savanoriams, dirbantiems pavojingomis sąlygomis), taigi svarbu užtikrinti, jog siekdama apsaugoti pastaruosius valstybė nevaržytų savanoriško darbo organizavimo apskritai.

4.2 Užsienio šalių reglamentavimo patirtis ir Lietuva

Žinant, kokia šiuo metu Lietuvoje yra su savanorišku darbu susijusi teisinė, visų pirma verta atsakyti į klausimą, ar (ir kodėl) šios veiklos reglamentavimas apskritai gali būti reikalingas. Taip pat kaip ir bet kurioje kitoje reglamentavimo srityje, ieškant atsakymo, verta atsižvelgti į užsienio tendencijas, tačiau drauge nepamiršti, kad skiriasi kiekvienos valstybės teisėkūros tradicijos ir istorinis kontekstas. Kitaip sakant, tokie įstatymai, kokie tinka vienai šaliai, nebūtinai yra tinkami ir kitai. Taigi ir atsižvelgiant į užsienio šalių patirtį visų pirma reikia kreipti dėmesį į Lietuvos specifiką.

Kaip matyti įvertinus Europos praktiką, savanorišką darbą yra reglamentavusios būtent daugelis „naujosios demokratijos“ valstybių, t. y. tokių, kurios savo pilietinės visuomenės pagrindus ėmėsi kurti tik žlugus Sovietų Sąjungai. Tokia tendencija yra suprantama žinant, kad Sovietų Sąjungoje „visi buvo savanoriai, tačiau visiems tam tikra veikla buvo privaloma“. Daugelis pilietinės visuomenės ir NVO atstovų iš Vidurio ir Rytų Europos pripažįsta, kad žlugus Sovietų Sąjungai šiose valstybėse reglamentavimas buvo būtina sąlyga norint apskirai turėti savanorystę kaip reiškinį. Priešingu atveju valstybės ir jos institucijų požiūris bei visuomenės nepasitikėjimas sudarydavo (kai kur – iki šiol sudaro) didelių kliūčių bet kokiai savanoriškai veiklai. Dėl šios priežasties tik pradėjus rasti pirmosioms nevyriausybinėms organizacijoms buvo imtasi iniciatyvų vienaip ar kitaip reglamentuoti savanorišką veiklą. Be abejo, ilgainiui dauguma valstybių savo pirminius priimtus įstatymus keitė, o, pavyzdžiui, Lietuvos atveju reglamentavimas buvo apskritai panaikintas.

Vakarų tradicijų valstybėse šios tendencijos yra visiškai kitokios. Dėl stiprių tradicijų daugumoje šalių nei visuomenei, nei valstybei nekyla klausimų, ką reikia vadinti savanorišku darbu, kokio pobūdžio organizacijos gali tuo užsiimti ir panašiai. Taip pat pati savanorystė daugelyje valstybių yra taip paplitusi, kad nebėra būtina ją skatinti, stiprinti ar modifikuoti pagal valstybės poreikius. Dažniausiai reglamentuojama ne savanoriška veikla apskritai, o tik konkretūs jos aspektai, pavyzdžiui, lengvatos tam tikrai savanorių grupei (tokios kaip lengvatinis vizų išdavimas tarptautiniams savanoriams ar subsidijos organizacijoms, lavinančioms savanorius bedarbius, ir pan.).

Padėtį Lietuvoje šiuo atžvilgiu galima vertinti įvairiai. Kaip jau minėta, atkūrus Nepriklausomybę savanoriškas darbas kurį laiką buvo reglamentuojamas (tačiau gana abstrakčiai ir net klaidingai) Darbo kodekse. Taip pat galiojo Vyriausybės nutarimai, konkretinantys savanoriškų darbų atlikimo tvarką. Šiuo metu visi šie teisės aktai yra netekę galios, o savanoriškos veiklos galimybę užtikrina bendrieji konstituciniai saviraiškos, pilietinės iniciatyvos, laisvo pasirinkimo principai. Taip pat savanoriško darbo pripažinimo garantu mūsų nacionalinėje teisėje galima laikyti Labdaros ir paramos įstatymą²¹, pagal kurį savanoriškas darbas galėtų būti laikomas tam tikra paramos rūšimi. Šiame įstatyme teigiama, kad „labdara

²¹ Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas. Žin., 1993, Nr. 21-506.

ir parama grindžiama neatlygintinumu, fizinių asmenų, organizacijų, institucijų laisvais ryšiais ir nauda visuomeninėms struktūroms²². Savanoriško darbo propagavimą pabrėžia ir Jaunimo politikos pagrindų įstatymas²², užuomazgų randame Socialinių paslaugų įstatyme²³.

Vis dėlto, nepaisant šių kelių reglamentavimo užuomazgų, akivaizdu, kad šiuo metu Lietuvoje nėra vientisos ir susistemintos savanoriško darbo organizavimo teisinės bazės. Kaip bus aptariama tolesniame skyriuje, toks reglamentavimo nebuvimas savaime nėra nei blogas, nei geras reiškinys, nes akivaizdu, kad savanorystė netampa neteisėta tik dėl to, jog ji nėra aptarta įstatyme. Tačiau, kita vertus, itin svarbu yra atsakyti į klausimą, ar mūsų šalyje jau yra susiformavusios pakankamos savanorystės tradicijos, kurios sisteminių savanoriško darbo reglamentavimą daro *nebereikalingą*. Atsakyti į šį klausimą gali padėti nevyriausybinių organizacijų patirtis ir sisteminė teigiamų ir neigiamų savanorystės įforminimo aspektų apžvalga.

4.3 Teigiami ir neigiami savanorystės reglamentavimo aspektai

4.3.1 Poveikis organizacijoms

Kalbant apie tai, kodėl gali būti reikalingas savanoriško darbo reglamentavimas, verta, ko gero, pradėti nuo problemų, su kuriomis dabar susiduria NVO šioje srityje. Autorių nuomone, bene pagrindiniai klausimai, kuriuos šiuo metu užduoda beveik visos šiuo metu savanorių turinčios organizacijos, – tai:

- a) ar apskirtai reikia (ir jei reikia, tai koku būdu) įforminti santykius su savanoriais ir pačius savanorius organizacijoje, ir
- b) koks mokesčių režimas turėtų būti taikomas, kai kalbama apie išlaidų savanoriams kompensavimą.

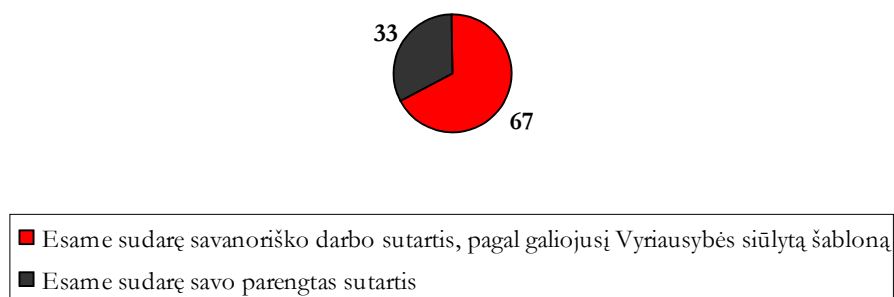
Kaip esamą padėtį vertina Lietuvos nevyriausybinių organizacijos, teirautasi jau ne kartą minėtoje internetinėje NVO apklausoje. 71 proc. apklausoje dalyvavusių organizacijų atsakė turinčios savanorių. Šių organizacijų toliau teirautasi, ar savo santykius su tais savanoriais jos yra įforminusios raštu. Tik 28 proc. organizacijų, t. y. mažiau nei trečdalis, yra *pasirašiusios* su savo savanoriais sutartis. Dauguma iš jų – tai viešosios įstaigos, visiškai neturinčios ar turinčios vieną du darbuotojus, kad ir kiek būtų savanorių (jų skaičius svyruoja nuo keleto iki 50). Tik viena iš apklausoje dalyvavusių asociacijų yra sudariusi su savo savanoriais rašytines sutartis. Tai rodo, kad asociacijos paprastai yra linkusios laikytis nuomonės, jog jų santykis su nariais yra pakankamas juridinis pagrindas įteisinti savanorystę.

Organizacijų taip pat teirautasi, kokio pobūdžio sutartis šios yra sudariusios (žr. 12 pav.).

²² Lietuvos Respublikos jaunimo politikos pagrindų įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 119-5406.

²³ Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. Valstybės žinios, 2006-02-11, Nr. 17-589.

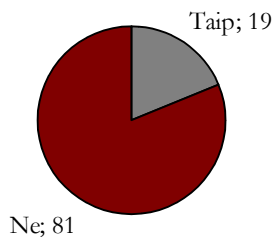
12 pav. Kaip esate įforminę savo santykius su savanoriais?



Šie atsakymai rodo, kad anksčiau siūlytas sutarties šablonas ir toliau yra gana aktyviai taikomas nevyriausybinių organizacijų. Tai parodo dar vieną šalutinį savanoriško darbo reglamentavimo privalumą – jei teisės aktai yra parengti tinkamai, organizacijoms gali būti palengvintas savanorių administravimo darbas.

Antrasis klausimas – mokesčių režimas kompensuojant išlaidas. Iš esmės, kai organizacija pati apmoka savanorio išlaidas, didesnių klausimų dėl apmokestinimo nekyla, nes tokios išlaidos tiesiog tampa pačios organizacijos sąnaudomis. Problema atsiranda tada, kai išlaidos neapmokamos tiesiogiai, o perduamos *pačiam savanoriui* (pvz., savanoriui yra sumokami dienpinigiai, netikėtai apmokamos atsiradusios išlaidos ir pan.). Šiais atvejais kyla klausimas, ar tokios išmokos yra apmokestinamos gyventojų pajamų mokesčiu. Apie tai, kaip tokioje situacijoje elgiasi NVO, buvo teirautasi organizacijų, dalyvavusių apklausoje (žr. 13 pav.).

13 pav. Ar pervedami pinigus savanoriui prie sumos "pridedate" 15 procentų gyventojų pajamų mokesčių?



Kaip matyti iš pateiktų rezultatų, dauguma organizacijų nemoka gyventojų pajamų mokesčio. Iš tiesų yra nemažai nuomonių, kad apie tokį apmokestinimą apskirtai negali būti kalbama, nes akivaizdu, jog turėtų išlaidų kompensavimas nėra ir negali būti laikomas asmens uždirbtomis pajamomis, todėl ir mokesčių nėra už ką mokėti. Kita vertus, kaip matyti, dalis organizacijų šį mokesčių vis dėlto moka, o tai reiškia, kad šios mokesčių teisės normos yra skirtingai taikomos. Tokia padėtis rodo teisėkūros spragą arba bent jau nepakankamą teisės aiškinimą.

Apibendrinant tai, kas pasakyta, ir pridėdant dar keletą pastebėjimų iš kitų šalių patirties, būtų galima išvardyti tokius **savanoriško darbo reglamentavimo privalumus pačioms NVO**:

1. Reikalavimų aiškumas ir bendrumas (formos ir mokesčių atžvilgiu);
2. Mokesčių lengvatos kompensuojant savanorio išlaidas;
3. Palengvinimas administruojant ir įforminant santykius su savanoriais;
4. Lengvatinis režimas gaunant vizas ir leidimus gyventi savanoriams iš užsienio;
5. Specifinis režimas apdraudžiant savanorius (paprastai vykstančius į užsienį ar dirbančius pavojingomis sąlygomis);
6. Galimybė gauti valstybės subsidijas už savanorių „įdarbinimą“ (pvz., įgyvendinant valstybės užimtumo programas).

Kita vertus, kaip rodo tiek Lietuvos, tiek kitų valstybių patirtis, reglamentavimas organizacijoms kartais kelia ir papildomų rūpesčių. **Pagrindinės organizacijų problemos, susijusios su struktūrizuotu reglamentavimu, galėtų būti tokios:**

1. Papildomi (dažnai pertekliniai) administraciniai reikalavimai, pavyzdžiui, sudaryti sutartis su visais savanoriais, teikti ataskaitas apie jų skaičių ir veiklą įvairioms mokesčių, darbo, statistikos institucijoms.
2. Galimas valstybės kišimasis į organizacijos ir savanorio santykius, pavyzdžiui, nustatomos privalomos organizacijos ir savanorio pareigos, papildomos savanorio teisės.

Baigiant kalbėti apie reglamentavimo poveikį NVO atkreiptinas dėmesys, kad vertinant potencialią naudą ir trukdžius organizacijoms nereikėtų žiūrėti tik į pateiktus argumentus „už“ ir „prieš“ skaitlingumo (nes dauguma iš jų yra tinkami tik tam tikroms grupėms organizacijų, o ne visam trečiajam sektoriui apskritai), o verčiau derėtų gilintis į praktinį tokių veiksmų poveikį.

4.3.2 Poveikis valstybei ir visuomenei

Žvelgiant plačiau, savanoriško darbo reglamentavimas gali būti išties naudingas arba, priešingai, gana žalingas visai valstybei. Tai priklauso nuo to, kokie yra savanorystę įteisinantys teisės aktai ir jų tikslai. Skirtingų valstybių praktikoje tiek viena, tiek kita skiriasi, nelygu kokios yra valstybės teisėkūros tradicijos, NVO ir įstatymų leidėjo dialogas ir pasitikėjimo pačioje visuomenėje lygis. Vienu šalių įstatymai yra gana platus pobūdžio, apima visas savanorystės sritis ir nustato tik bendruosius jos principus, kiti yra gana siauro pobūdžio, dažnai net riboja savanorišką veiklą. Toks galimas įstatymų įvairumas rodo, kad valstybė, nusprendusi įstatymuose įtvirtinti savanorišką darbą, privalo visų pirma konkrečiai apsispręsti, kokie yra tokio reglamentavimo tikslai, ir tik tada imtis kurti pačius teisės aktus. Priešingu atveju – kaip rodo kitų Europos valstybių patirtis – reglamentavimas gali tik sukurti papildomų barjerų savanorystės plėtrai, o padariniai būti skaudūs tiek trečiajam sektoriui, tiek visuomenei apskritai.

Bendriausia prasme būtų galima išskirti tokias valstybėje atsirandančias galimybes ir riziką ėmus reglamentuoti savanorišką veiklą:

Galimybės ir privalumai

- **Savanorių apsauga apskritai** – gali būti numatomos privalomos organizacijos pareigos, pvz., kokią informaciją privaloma savanoriui prieš jam pradėdant veikti, maksimalus veiklos valandų per savaitę skaičius ir pan.
- **Įvairių savanorių grupių socialinė apsauga** – kaip jau minėta, aktualiausia kalbant apie nepilnamečius savanorius, „etatinius savanorius“ (pvz., nuolat, ne mažiau kaip 20 val. per savaitę

veikiančius organizacijoje); „ilgalaikius“ savanorius iš užsienio (ypač atvykusius iš ekonomiškai silpnųjų valstybių); dirbančius su pavojingais asmenimis (pvz., su sergančiais užkrečiamomis ar psichikos ligomis, agresyviais, priklausomais nuo alkoholio).

- **Organizacijų – savanoriškos veiklos organizatorių – rato ribojimas arba praplėtimas** – viena vertus, valstybė gali apsispręsti, kokioms organizacijoms yra neleidžiama užsūmėti tokios veiklos organizavimu (pvz., iš šio rato griežtai išbraukiant pelno siekiančius vienetus); kita vertus, valstybė gali tyčia išplėsti įdarbinančių organizacijų ratą, sakykim, suteikdama galimybę tam tikrų sektorių valstybinėms įstaigoms įdarbinti savanorius (pvz., sveikatos apsaugos ar socialines paslaugas teikiančioms).
- **Įvairaus pobūdžio strategijų, susijusių su savanorišku darbu, įgyvendinimas** – apsisprendusi dėl to, kas gali būti laikoma savanorišku darbu, valstybė gali: a) planuoti, kaip skatinti savanorystę (pvz., savanoriško darbo centrų, bendradarbiavimo tinklų kūrimas); b) panaudoti savanoriškos veiklos potencialą įgyvendinant kitų viešosios politikos sričių uždavinius (pvz., užimtumo ir mokymo programos bedarbiams, nevyriausybinų organizacijų pagalba dirbant su socialiai remtinomis grupėmis ir pan.).
- **Priemonė įtvirtinant savanorystės tradicijas** – valstybėse, kur šios tradicijos dar nėra susiformavusios, reglamentavimas padeda „pripratinti“ valstybės institucijas ir plačiąją visuomenę prie pačios savanorystės koncepcijos, parodo jos galimybes ir dažnai užtikrina didesnę paplitimą.

Rizika ir trūkumai

- **Galimas savanoriško darbo paplitimo ribojimas** – tai neabejotinai didžiausia rizika, susijusi su savanoriško darbo reglamentavimu. Tai ganėtina kompleksinė rizika, kuri paprastai sukelia neigiamų padarinių galiojant nepagrįstai formaliam ir siaurinančiam reglamentavimui. Keletas pagrindinių atvejų, kai reglamentavimas tampa ribojantis:
 - *nustatomas pernelyg siauras apibrėžimas* – pvz., nustatoma, kad savanorišku darbu laikoma tik veikla nevyriausybinėje organizacijoje sudarius rašytinę savanoriškos veiklos sutartį.
 - *pernelyg ribojamas organizacijų – savanoriškų darbų organizatorių – ratas* – pvz., nustatoma, kad savanorišką darbą galima atlikti tik nevyriausybinėse organizacijose, kurios šį darbą organizuoti buvo akredituotos valstybės institucijų.
 - *pernelyg detalus, smulkmeniškias reglamentavimas* – kai itin detalios reglamentuojamos savanoriško darbo sritys ir galimos atlikti užduotys, procedūros, kurios privalo atlikti organizacijos norėdamos priimti savanorius, savanorio ir organizacijos tarpusavio atskaitingumo reikalavimai ir pan.
 - *per dideli įforminimo reikalavimai* – pvz., kai organizacijoms nustatoma prievolė sudaryti rašytines sutartis su visais savanoriais, privaloma tvarkyti jų registrą, visi veiklūs asociacijų nariai turi būti informinti, reikia teikti įvairioms institucijoms ataskaitas apie savanorių kaitą organizacijoje ir pan.
- **Pilietinės visuomenės „institucionalizavimas“, savarankiškumo sumažėjimas** – taikant pernelyg daug įforminimo ir atskaitomybės reikalavimų, savanorystė gali iš dalies prarasti savo esmines savybes – tai, kad ji grindžiama asmens laisva valia ir gerais norais. Bet kokio pobūdžio „privalomumas“, valstybės kišimasis gali sumažinti savanoriško darbo dinamiką ir apriboti laisvę juo naudotis prireikus ir savanoriškai.
- **Papildomi kaštai** – bet kokios naujos koncepcijos įtvirtinimas įstatymuose yra vienaip ar kitaip

susijęs su papildomais kaštais – tiek diegiant naujas nuostatas ir jas detalizuojant įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose, tiek vėliau kuriant jų įgyvendinimo ir kontrolės mechanizmus.

Baigiant būtina pabrėžti, kad čia pateiktas ir aptartas jokia būdu *ne* baigtinis reglamentavimo trūkumų ir privalumų sąrašas, tačiau, ekspertų nuomone, pagrindiniai iš jų vis dėlto buvo paminėti. Bet kuriuo atveju akivaizdu, kad reglamentavimo buvimas (ar nebuvimas) nėra savaime gerai ar blogai – svarbiausia yra tinkamai išanalizuoti šalies situaciją ir toliau jau spręsti, kaip reglamentavimas galėtų ją pagerinti.

4.4 Išvados ir rekomendacijos

1. Savanoriškas darbas – tai savanoriška ir socialiai naudinga veikla, kurią organizuojančio ir atliekančio asmens pagrindinis tikslas nėra finansinės naudos siekimas. Susitarimas dėl šios veiklos atlikimo yra reguliuojamas civilinės teisės, taigi šalys gali laisvai susitarti dėl bet kokių teisių ir pareigų, kiek tik šios neprieštaruja viešajai tvarkai, gerai moralei ir imperatyvioms įstatymo normoms.

2. Atliekant savanoriškus darbus, kaip ir darbo santykių atveju, savanoriui gali prireikti socialinių garantijų ir apsaugos. Paprastai šios garantijos yra svarbios specifinėms savanorių grupėms – nepilnamečiams, tarptautiniams savanoriams, dirbantiems pavojingomis sąlygomis, ir pan.

3. Savanorišką darbą reglamentuoja daugelis Europos „naujosios demokratijos“ valstybių, nes žlugus Sovietų Sąjungai reglamentavimas šiose šalyse buvo būtina sąlyga norint apskirai turėti savanorystę kaip reiškinį. Vakarų valstybėse, kur savanorystės tradicijos yra stiprios ir gana seniai susiformavusios, paprastai reglamentuojama ne savanoriška veikla apskritai, o tik tam tikri jos aspektai, sakykim, lengvatos tam tikrai savanorių grupei (pvz., lengvatinis vizų išdavimas tarptautiniams savanoriams).

4. Po 2006 m., kai nuostatos dėl savanoriško darbo buvo išbrauktos iš Lietuvos Respublikos darbo kodekso ir drauge galios neteko Vyriausybės nutarimai, reglamentuojantys savanoriško darbo organizavimo tvarką, Lietuvoje nebeliko teisinės bazės, skirtos konkrečiai savanoriško darbo organizavimui. Itin svarbu atsakyti į klausimą, ar mūsų šalyje jau yra susiformavusios pakankamos savanorystės tradicijos, kurios sisteminį savanoriško darbo reglamentavimą daro *nebereikalingą*.

5. Pagrindiniai probleminiai klausimai, kurie dabartinio reglamentavimo sąlygomis kyla organizacijoms Lietuvoje, – ar apskirtai reikia įforminti santykius su savanoriais ir pačius savanorius organizacijoje ir koks mokesčių režimas turėtų būti taikomas, kai kalbama apie išlaidų savanoriams kompensavimą. Būtinai nauji teisės aktai arba tinkamas dabartinių aiškinimas, kurie padėtų organizacijoms atsakyti į šiuos klausimus.

6. Savanoriško darbo reglamentavimas gali turėti teigiamą arba neigiamą poveikį tiek NVO sektoriui, tiek valstybei ir visuomenei. Norėdamas užtikrinti teigiamą poveikį, įstatymų leidėjas turi: a) nusistatyti aiškius tokio reglamentavimo tikslus; b) užtikrinti, kad šis reglamentavimas nebūtų perteklinis ir neribotų savanoriškos veiklos apskritai.

V SKYRIUS

APSKAITA IR ATSKAITOMYBĖ

NVO finansinė apskaita ir atskaitomybė iš esmės yra gana platūs ir įvairiapusiškai diskutuoti klausimai. Šiame tyrime mėginama į juos pažvelgti dviem aspektais: pirma, kokių yra NVO apskaitos ir atskaitomybės problemų vertinant jas turinio atžvilgiu; antra, koks yra apskritai dabartinis NVO santykis su nustatytais apskaitos ir atskaitomybės reikalavimais. Pirmas klausimas nagrinėjamas siekiant atskleisti, kokia dar iš esmės nesureguliuota teisinė bazė šioje srityje, antruoju mėginama pabrėžti, kad vien tinkamo subalansavimo ir pirmoje dalyje minimos problematikos išsprendimo nepakanka – atsižvelgiant į NVO apklausos duomenis, akivaizdu, jog verta pradėti diskutuoti apie kiek gilesnio pobūdžio reglamentavimo pakeitimus.

5.1 NVO apskaita ir atskaitomybė: teisės aktų taikymo problemos

5.1.1 NVO ypatumai šios temos kontekste

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. nutarimas Nr. 393 „Dėl ne pelno organizacijų (įmonių) įstatų pagrindinių nuostatų patvirtinimo“ nenustatė specialaus NVO sektoriaus reguliavimo apskaitos tvarkymo ir finansinės atskaitomybės sudarymo klausimais. Todėl tiek NVO sektoriui priklausančios pelno nesiekiančios organizacijos, tiek pelno siekiantys juridiniai asmenys, pavyzdžiui, uždarnosios akcinės bendrovės, tvarkydamos apskaitą ir rengdamos finansinę atskaitomybę privalėjo vadovautis tomis pačiomis normomis ir taisyklėmis. Tačiau bendrieji įmonių apskaitą reglamentuojantys teisės aktai neatitiko NVO veiklos ir finansavimo specifikos, todėl jau 1999 m. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu Nr. 65 „Dėl dotacijų ir subsidijų finansinės apskaitos tvarkos“²⁴ buvo mėginta reglamentuoti NVO finansinės apskaitos tvarkymą. 2004 m. buvo patvirtintos „Pelno nesiekiančių ribotos civilinės atsakomybės juridinių asmenų buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sudarymo ir pateikimo taisyklės“²⁵. Tačiau ir jos neišsprendžia visų NVO buhalterinės ir mokesčių apskaitos problemų, nes neatsižvelgiama į NVO veiklos specifiką.

Yra nemažai esminių skirtumų tarp NVO, verslo ir valstybinių sektorių, dėl kurių iš esmės skiriasi ir jų finansinė apskaita. Visų pirma iš esmės skiriasi visų trijų sektorių tikslai. Pelno siekiančių įmonių tikslas yra uždirbti pelną, viešojo sektoriaus įmonių – vykdant valstybės funkcijas teikti valstybės paslaugas, o kaip NVO tikslus teisės aktai nurodo visuomenei naudingos veiklos vykdymą suteikiant galimybę vykdyti komercinę veiklą²⁶. Pabrėžtina, kad skiriasi ir nuosavybės formos: pelno siekiantys juridiniai asmenys paprastai turtą valdo privačios nuosavybės teise, viešojo sektoriaus įmonės – dažniausiai tik valstybės (savivaldybių) patikėjimo teise, tuo tarpu NVO sektoriuje yra abi turto valdymo formos. Ypač ryškūs šių trijų sektorių veiklos rezultatų skirtumai – NVO tenkina tam tikros visuomenės grupės (ne konkretaus individo) poreikius, o gautas pelnas nėra ir negali būti skirstomas savininkams, o pelno siekiantys subjektai gauna pelną, kuris gali būti paskirstomas savininkams dividendų pavidalu.

Skiriasi ir visų trijų sektorių pajamų šaltiniai. Valstybinio sektoriaus juridiniai asmenys finansuojami tik iš biudžeto, o pelno siekiantieji pajamų gauna už suteiktas paslaugas arba parduotą produkciją (prekes). Tuo tarpu NVO pajamas pagal jų šaltinius galima skirstyti į tris grupes: 1) pajamos, gautos iš rėmėjų: (bendrai organizacijos veiklai arba tam tikriems NVO vykdomiems projektams); 2) pajamos iš komercinės veiklos; 3) biudžeto finansavimas. Taigi svarbus NVO lėšų šaltinis yra finansavimas, o pajamos iš ūkinės komercinės veiklos sudaro tik tam tikrą (dažnai – išties nedidelę) pajamų dalį. Net ir tuo atveju, kai NVO didžiausią savo pajamų dalį gauna iš ūkinės komercinės veiklos, kainodara ir pelnas

²⁴ Neteko galios 2005 m.

²⁵ Naujausi pakeitimai – 2006 metais.

²⁶ „Nevyriausybinių organizacijų buhalterinės apskaitos problemos“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2005 m.).

nėra svarbiausi NVO veikloje, nes pelno siekimas nėra pagrindinis šių ūkio subjektų tikslas – jo savininkai vis tiek negali pasisavinti. NVO savininkus ir vadovus labiau domina finansavimo lėšų likutis, nes būtent jis, o ne pelnas užtikrina organizacijos veiklos tęstinumą (organizacija gali būti nuostolinga tradicine prasme, bet efektyvi ir gyvybinga, nes gyvena iš gauto finansavimo).

Svarbu atkreipti dėmesį ir į skirtingus finansinės informacijos vartotojus. NVO atveju, be tradicinių finansinės informacijos vartotojų, finansinė informacija turi būti teikiama ir rėmėjams bei kitiems finansuotojams, taip pat visuomenei. Tai daryti įpareigoja specialūs NVO veiklą reglamentuojantys įstatymai ir finansavimo sutartys. NVO finansinė informacija turi pateikti duomenis apie gautą finansavimą, kad būtų aišku, ar tikslingai panaudotas šis finansavimas, ar atitinka numatytus tikslus.

Apibendrinant skirtumus ir panašumus, galima teigti, kad NVO veikla yra lyg tarpinė tarp pelno siekiančių įmonių ir valstybės subjektų. Kiekviena NVO, atsižvelgiant į veiklos specifiką, skirtingais gyvavimo etapais gali panašėti tiek į pelno siekiančias įmones, tiek į viešojo sektoriaus subjektus. Pabrėžtina, kad būtent NVO veiklos skirtumai tiek nuo pelno sektoriaus, tiek nuo viešojo sektoriaus ir lemia poreikį adaptuoti apskaitą ir taip, kad ji būtų patogi ir naudinga NVO padėčiai, veiklai ir jos rezultatams atspindėti.

Prieš pereinant prie konkrečios apskaitos ir atskaitomybės problematikos verta atkreipti dėmesį, jog iki 2005 metų NVO atskaitomybės tikslas buvo iš esmės vienintelis – teisingai atspindėti NVO veiklos rezultatus, kad būtų žinoma reali padėtis. Nuo 2005 metų, be finansinės atskaitomybės, NVO privalo teikti ir mokestinę atskaitomybę, kurios tikslas – pateikti veiklos rezultatus apmokestinimui, vadovaujantis NVO veiklos apmokestinimą reglamentuojančiais teisės aktais. Taigi nuo tada NVO, kaip ir kitų juridinių asmenų, apskaitos organizavimą sudaro vidinių ataskaitų rengimas, finansinės ir mokestinės atskaitomybės pateikimas. Nevyriausybinių organizacijos, kaip ir kiti pelno nesiekiantys ūkio subjektai, negali tradiciniu būdu, kaip pelno siekiančios įmonės, pereiti nuo finansinės atskaitomybės prie mokestinės, nes, kaip jau minėta, NVO veiklos rezultatus lemia ne vien pelno rodiklis, bet ir kiti veiklos įvertinimai. Todėl tradicinis perėjimo nuo finansinės atskaitomybės prie mokestinės atskaitomybės būdas, kuris yra naudojamas pelno siekiančiose įmonėse, nevyriausybiniams organizacijoms yra problemiškas ir sunkiai pritaikomas.

5.1.2 NVO, kaip pelno nesiekiančių juridinių asmenų, buhalterinė ir mokesčių apskaita

Pelno nesiekiančių ribotos civilinės atsakomybės juridinių asmenų buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sudarymo ir pateikimo taisyklių pritaikymo sėkmė labai priklauso nuo to, kiek šie naujieji apskaitos tvarkymo reikalavimai atitinka NVO apskaitos organizavimo ypatumus. Šie ypatumai pasireiškia pajamų ir sąnaudų apskaitoje, veiklos rezultatų įvertinimu ir apskaitos informacijos vartotojų poreikiais. Akivaizdu, kad naujoje apskaitos tvarkoje šie ypatumai yra ne visai įvertinti, dėl to naujieji apskaitos tvarkymo reikalavimai, pagrįsti bendraisiais apskaitos principais, užfiksuotais Verslo apskaitos standartuose, kelia kai kurių sunkumų taikomi NVO apskaitoje.

Pirma, naujose apskaitos taisyklėse, kurios reglamentuoja pelno nesiekiančių juridinių asmenų apskaitos tvarką, nėra apibrėžtos sąvokos, nusakančios finansinės apskaitos objektą. Pagrindiniai bruožai, skiriantys pelno nesiekiančius ūkio subjektus nuo pelno siekiančiųjų, nėra aptarti naujoje tvarkoje, o toks atskyrimas yra tik sistemiškai vertinant mokesčių įstatymus ir viename iš VMI pateikiamų komentarų (pelno nesiekiančių vienetų sąvokos klausimai detaliam aptarti skyriuje „NVO mokesčių lengvatos Lietuvoje“), t. y. iki šiol mokesčių įstatymuose nėra vienos NVO sąvokos.

Antra, taisyklėse nustatyta pajamų ir finansavimo apskaitos tvarka leidžia įvertinti pajamas, gautas iš komercinės veiklos, ir finansavimą, gautą visuomenei naudingai veiklai vykdyti. Tačiau Lietuvos

laisvosios rinkos institutas 2005 metų analitinėje medžiagoje visiškai teisus teigdamas, kad sąnaudų apskaitos tvarka, numatyta šiose taisyklėse, neskirsto NVO patirtų sąnaudų į sąnaudas, kurios uždirba komercinės veiklos pajamas, ir sąnaudas, kurios atsiranda vykdant visuomenei naudingą veiklą, nors taisyklėse pateikiama „sąnaudų kompensavimo“ sąvoka, kuri apibūdinama kaip finansavimo panaudojimas, t. y. veiklos, vykdomos iš finansavimo, sąnaudų visuma. Tačiau taisyklėse įtvirtinta apskaitos tvarka nenurodo, kaip jas apskaičiuoti, nes NVO komercinės ir nekomercinės veiklos sąnaudos fiksuojamos tose pačiose sąskaitose bendrai. Bendrasis apskaitos pajamų ir sąnaudų lyginimo principas nurodo, kad pajamos, uždirbtos per ataskaitinį laikotarpį, turi būti siejamos su to laikotarpio sąnaudomis uždirbant tas pajamas. NVO sąnaudų apskaitoje jų priskyrimas komercinei arba visuomenei naudingai veiklai leidžia palyginti pajamas su sąnaudomis nepažeidžiant pajamų ir sąnaudų lyginimo principo, taip pat tiksliau apskaičiuoti komercinės veiklos rezultata – pelną.

NVO komercinės veiklos pajamas ir sąnaudas privaloma registruoti laikantis kaupimo principo. Tačiau apskaitant NVO pajamas ir sąnaudas taisyklės nenustato bendrų principų, kaip palyginti pajamas su sąnaudomis, kurios uždirbo tas pajamas. Ypač kelia abejonių visuotinis kaupimo principo, nurodyto taisyklėse, taikymas apskaitant NVO finansavimą ir jo panaudojimą, ir visų pirma dėl šių priežasčių:

- 1) paramos, finansavimo lėšos nėra uždirbtos tradiciniu komerciniu būdu;
- 2) paramai gauti nėra išrašoma sąskaita faktūra;
- 3) paramos sutartis neįpareigoja paramos davėjo įvykdyti numatyto dovanojimo akto, todėl NVO neginčijamai ir galutinai finansavimo lėšas turi tik tada, kai fiziškai gauna jas;
- 4) „finansavimo panaudojimas“ – diskusinis klausimas. Ekspertų nuomone, finansavimo panaudojimas yra pinigų išmokėjimas. Todėl finansavimo panaudojimas apskaitoje turėtų būti fiksuojamas tada, kai jis fiziškai panaudojamas, t. y. kai išmokami pinigai;
- 5) finansavimo likutis, apskaičiuotas piniginiu principu, teisingiau parodytų NVO finansinę būklę.

Būtent todėl grynąjį pinigų principas visuomenei naudingai veiklai gauto ir panaudoto finansavimo apskaitai gali būti labiau priimtinas²⁷.

Buhalterinės apskaitos problemos, kaip ir pati buhalterinė apskaita, neišvengiamai daro įtaką mokesčių apskaitai. NVO gaunamas pajamas nesudėtinga skirstyti į pajamas, gautas kaip paramą, ir iš ūkinės komercinės veiklos gautas pajamas – jokių problemų čia nekylo. Tačiau norint apskaičiuoti ūkinės komercinės veiklos pelną atsiranda nemažai keblumų. Vienas iš pagrindinių – kaip atskirti ūkinės komercinės veiklos sąnaudas, jei NVO sąnaudos yra vienalytės, be to, apskaitomos bendrai. Valstybinės mokesčių inspekcijos išaiškinimuose nurodoma, kad pelno nesiekiančių organizacijų ūkinės komercinės veiklos pajamoms priskiriamos tiesiogiai iš tos ūkinės komercinės veiklos uždirbtos ir (arba) gautos pajamos, todėl apskaičiuojant apmokestinamąjį pelną leidžiamiesiems atskaitymams ir ribojamų dydžių leidžiamiesiems atskaitymams gali būti priskiriamos tik ūkinės komercinės veiklos pajamoms tenkančios sąnaudos (leidžiami ir ribojamų dydžių leidžiami atskaitymai). Kai sąnaudos susijusios tiek su pelno nesiekiančios organizacijos ūkine komercine veikla, tiek su šios organizacijos įstatuose numatytu visuomenei naudingų tikslų įgyvendinimu, sąnaudų dalis, tenkanti ūkinės komercinės veiklos pajamoms, leidžiamiesiems atskaitymams priskiriama, jeigu minėta organizacija gali pateikti tokių sąnaudų dalies pagrįstumą. Ūkinei komercinei veiklai tenkanti sąnaudų dalis nustatoma pagal pačios pelno nesiekiančios organizacijos apskaitos politikoje nusistatytą tvarką. Taigi atsižvelgiant į mokesčio administratoriaus poziciją šiuo klausimu akivaizdu, kad iš esmės tokios sąnaudos gali būti priskiriamos ūkinės komercinės veiklos pajamoms tik jeigu organizacija jas pagrindžia, tačiau kokie būtų leistini tokio pagrindimo įrodymai, nedetalizuojama, o tai atitinkamai gali lemti subjektyvaus sąnaudų pagrįstumo vertinimo sąlygas, kai analogiškose situacijose sąnaudos priskiriamos prie susijusių su komercinės veiklos vykdymų arba visuomenei naudingų tikslų įgyvendinimu.

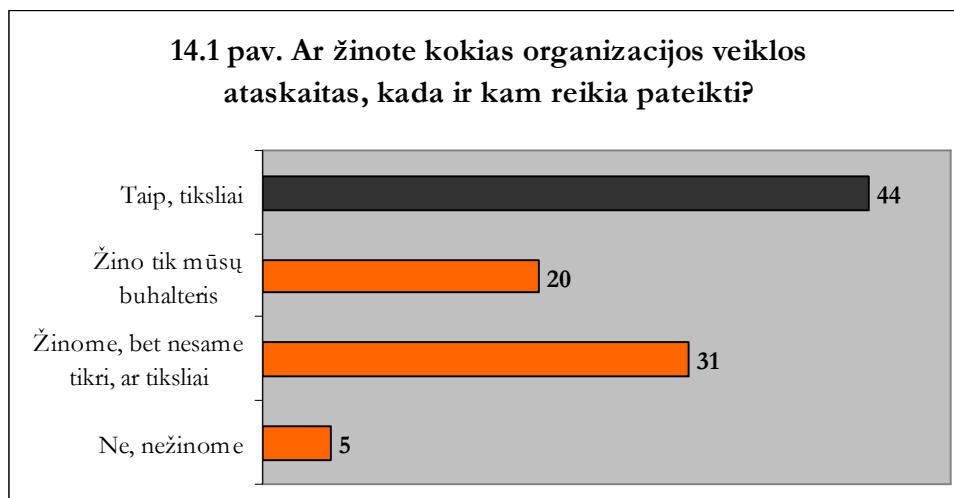
²⁷ „Nevyriausybinių organizacijų buhalterinės apskaitos problemos“ (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2005 m.)

Lietuvos laisvosios rinkos instituto atliktoje 2005 metų analizėje teisingai teigiama, kad NVO savo apskaitą veikiausiai bus linkusios tvarkyti taip, kad išvengtų pelno mokesčio mokėjimo. Todėl tikėtina, jog NVO sąnaudų ūkinei komercinei veiklai bus skirta tiek, kad nereikėtų mokėti pelno mokesčio, t. y. visos sąnaudos bus laikomos visų pirma komercinės veiklos sąnaudomis, o tai reiškia užprogramuotus mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojų – NVO organizacijų, ginčus.

5.2 Nevyriausybių organizacijų žinios ir patirtis

Akivaizdu, kad apskaitos ir atskaitomybės klausimai reikalauja specifinių žinių ir patirties, todėl nuspręsta nustatyti, kaip šiuos klausimus sprendžia Lietuvos NVO – koks yra pastarųjų žinių lygis ir kiek jos yra pajėgios taikyti dabar galiojančius teisės aktus. Taigi šis poskyris yra labiau sociologinio nei teisinio pobūdžio, tačiau iš esmės jame mėginama išsiaiškinti, koks yra nevyriausybinių organizacijų santykis su apskaitos ir atskaitomybės reglamentavimu. Ši santykį nuspręsta iširti gana bendrojo pobūdžio klausimais apie atskaitomybės tvarką ir pelno mokesčio mokėjimą.

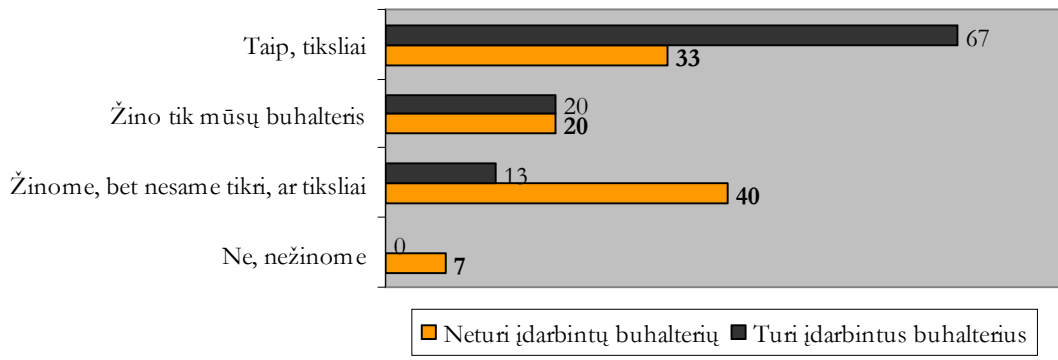
Iš 14.1 paveikslo matyti, kokios yra NVO žinios apie dabar joms privalomą atskaitomybę (čia ir toliau duomenys yra pateikiami procentais).



Autorių nuomone, šioje diagramoje itin atkreiptinas dėmesys į tai, kad daugiau nei trečdalis organizacijų nėra tikros arba visiškai nežino, kokias ataskaitas, kada ir kam reikia pateikti. Tokie duomenys, autorių nuomone, nereiškia, kad organizacijos atmetinai žvelgia finansinę atskaitomybę – žinant, jog su ja yra susijusi didelė asmenų, valdančių NVO, atsakomybė, tokį požiūrį būtų sunku argumentuoti. Priešingai, ekspertų nuomone, tokia situacija yra susidariusi todėl, kad šiuo metu teiktinų atskaitų yra išties nemažai, taip pat kaip ir institucijų, kurioms jos turi būti pateiktos, taigi toks organizacijų neužtikrintumas yra ganėtinai natūralus.

Toliau nuspręsta išsiaiškinti, kiek iš organizacijų šioje skirtyje yra pasitelkusios į pagalbą specialistus, t. y. samdomus buhalterius. Iš NVO apklausoje dalyvavusių respondentų lygiai vienas trečdalis (33) turi samdomus buhalterius, t. y. dirbančius pagal darbo sutartį visu etatu arba pusę etato. Dar 15 proc. samdo patentuotus buhalterius tik ataskaitoms pateikti. Nuspręsta ką tik patiektus duomenis diversifikuoti ir įvertinti, koks vis dėlto yra organizacijų, neturinčių įdarbintų buhalterių, žinių lygis, ir palyginti, koks yra šių ir tų organizacijų, kurios turi įdarbintus buhalterius, skirtumas. Rezultatai pateikiami 14.2 paveiksle.

14.2 pav. Ar žinote kokias organizacijos veiklos ataskaitas, kada ir kam reikia pateikti ?

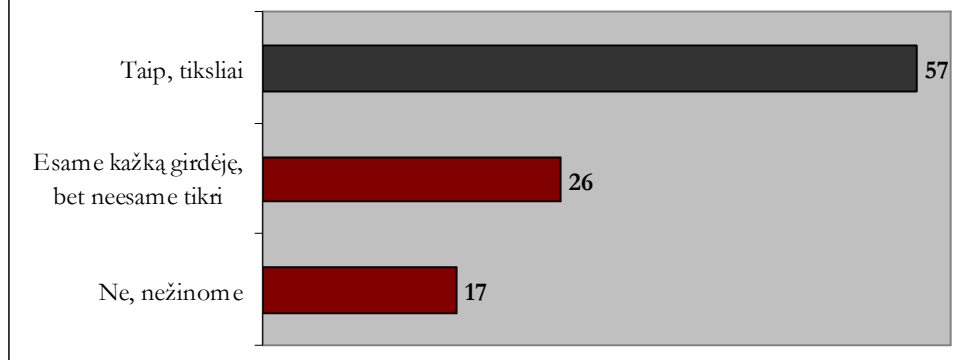


Kaip matyti, kalbant vien apie organizacijas, *neturinčias* buhalterių (įtraukiant ir tas, kurios samdo patentuotus buhalterius tik ataskaitoms pateikti), padėtis yra visiškai kitokia – beveik pusė respondentų nėra tikri, kur ir kam reikia pateikti ataskaitas, ir tik trečdalis yra tikri. Tuo tarpu organizacijos, samdančios buhalteriais, kaip ir galima tikėtis, gerokai geriau susigaudo – du trečdaliai iš jų yra tikros dėl to, kam ir ką reikia teikti, visiškai nėra nieko nežinančiųjų.

Identiškas klausimas buvo užduotas apie pelno mokestį. Nors iš esmės šis klausimas nėra tiesiogiai susijęs su apskaitos tvarka, tačiau jis parodo tam tikrą žinių apie mokestinę atskaitomybę *pagrindą*. Absoliuti dauguma apklaustų organizacijų (92 proc.) dabar nemoka pelno mokesčio ir jų buvo teirautasi, ar jos žino, kada joms ši mokestį reikėtų pradėti mokėti.

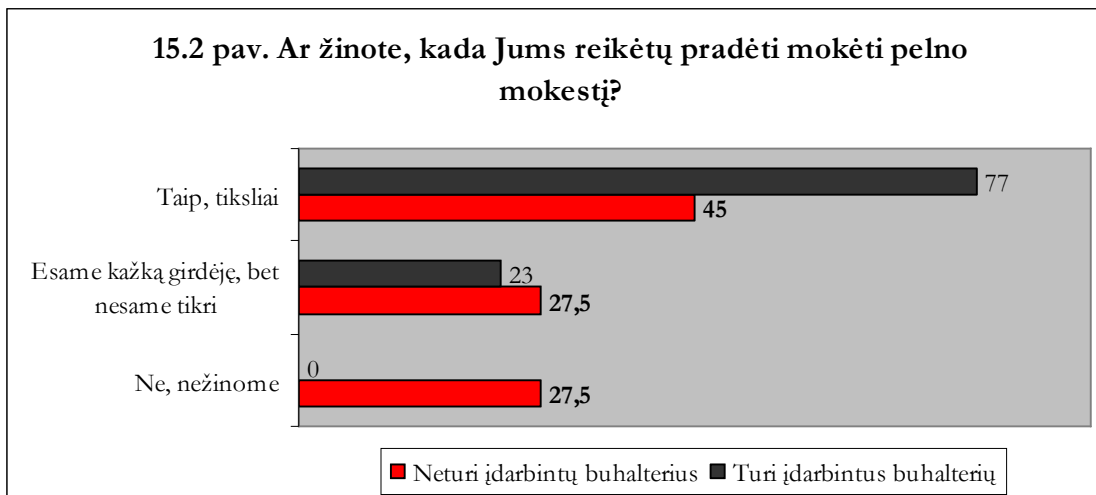
15.1 paveiksle pateikiama atsakymų suvestinė.

15.1 pav. Ar žinote, kada Jums reikėtų pradėti mokėti pelno mokestį?



Iš duomenų matyti, kad daugiau nei du trečdaliai organizacijų nėra tikros arba nežino, kada reikėtų pradėti mokėti šį mokestį. Atkreiptinas dėmesys, kad, palyginti su atskaitų pateikimo statistika, būtent nieko nežinančių organizacijų procentas yra gerokai didesnis.

Vertinant šį klausimą taip pat išskirstyti duomenys ir palyginti organizacijų, turinčių ir neturinčių įdarbintus buhalterius, rezultatai (15.2 pav.).



Vėl akivaizdus – ir dar gerokai didesnis nei atskaitomybės atveju – šių dviejų organizacijų grupių žinių skirtumas. Itin svarbu pabrėžti, kad beveik trečdalis organizacijų *visiškai* nežino, kada joms reikėtų mokėti pelno mokesčių. Tokio pobūdžio duomenys leidžia teigti, kad padėtis dėl NVO apskaitos ir atskaitomybės šiuo metu yra gana problemiška, o daugelis organizacijų nėra susipažinusios su savo veiklos apmokestinimu.

Prieš pereinant prie tokių rezultatų apibendrinimų, nuspėta pasiteirauti, kas vis dėlto tvarko organizacijų, neturinčių buhalterių, apskaitą. Gauti štai tokie atsakymai (16 pav.).



Apibendrinant šios diagramos rezultatus galima konstatuoti gana akivaizdžią tendenciją, kad jei organizacija neturi buhalterio, finansinius dokumentus tvarko vadovas. Ir tai yra suprantama – finansinė ir mokesstinė atskaitomybė yra susijusios su didele atsakomybe ir ji paprastai tenka vadovui. Kita vertus, tokia tendencija taip pat rodo, kad daug organizacijų vadovų yra apsiėmę rengti visus finansinius dokumentus, o tai neišvengiamai užima nemažai laiko ir savo ruožtu stabdo organizacijos veikos plėtrą.

Apibendrinant organizacijų atsakymus apie NVO apskaitą ir atskaitomybę, galima pagrįstai teigti, kad pastarieji parodo gana žemą organizacijų, neturinčių įdarbintų buhalterių, žinių lygį. Akivaizdu, kad tik organizacijos, turinčios išteklių ir pajėgumų įdarbinti konkrečiai už tai atsakingus specialistus, gali susigaudyti specifinių žinių reikalaujančiuose mokesčių įstatymuose ir įstatymų gyvendinamuosiuose teisės aktuose ir juos tinkamai taikyti. Jei tokio specialisto organizacija neturi, šis procesas dažniausiai tenka vadovui. Galima pagrįstai teigti, kad grynai savanoriškos, iš iniciatyvos susibūrusios organizacijos šiuo metu privalo visų pirma rasti lėšų samdomam buhalteriumi, o tik paskui galvoti apie kitokios veiklos plėtrą.

Kaip ir kalbant apie bendrą steigimo ir įstatų keitimo tvarką Lietuvoje, tokią padėtį galima vertinti dviem aspektais:

- a) tai yra pačių organizacijų problema,
- b) tai visuomenės, valdžios ir įstatymo leidėjo problema.

Ekspertų nuomone, ši problema yra abipusė, tačiau kadangi šiame tyrime yra kalbama apie NVO stiprinimą, tai ir pateikiami siūlymai bus susiję su valdžios institucijų veiksmis.

Tokia padėtis, kokią atskleidė surengta apklausa, t. y. kad organizacijos nėra pajėgios tinkamai tvarkytis finansinės apskaitos ir atskaitomybės, gali būti taisoma dviem etapais. Pirmasis ir esminis siūlymas, kaip jau buvo detalai aptarta skyriuje „NVO mokesčių lengvatos Lietuvoje“, – diversifikuojant pačias mokesčių lengvatas, būtų galima diversifikuoti ir jų atskaitomybės reikalavimus bei organizacijoms taikomus ribojimus. Pavyzdžiui, organizacija, kuri visiškai nevykdo ūkinės komercinės veiklos ir neturi darbuotojų, neturėtų teikti jokių ataskaitų ar deklaracijų, išskyrus vieną metinę gautos paramos ataskaitą, jei parama viršija XXX Lt. Antrasis etapas – yra būtina kiek įmanoma paprastinti ataskaitų turiniui keliamus reikalavimus, padaryti juos suprantamus ir prieinamus ne tik finansų specialistams, bet ir organizacijų savanoriams. Be abejo, toliau turėtų būti įgyvendintas ir trečiasis – švietimo etapas, kai organizacijos būtų detalai supažindinamos su naująja tvarka ir reikalavimais, joms būtų teikiamos nuolatinės konsultacijos, pagalba. Svarbu pabrėžti, kad, ekspertų nuomone, vien paskutinio etapo įgyvendinimo dabartinio reglamentavimo sąlygomis nepakanka, nes jis neišspręstų šios problemos iš esmės – naujos ir nedidelės organizacijos ir toliau turėtų problemų dėl painių teisės aktų ir tai iš esmės stabdytų jų veiklos plėtrą.

BENDRA NVO KELIAMŲ REIKALAVIMŲ CHARAKTERISTIKA IR ORGANIZACIJŲ NUOMONĖ

Taigi bendra NVO keliamų reikalavimų charakteristika (kurie visi drauge sudaro praktinius organizacijų iššūkius) tiesiogiai kyla iš to, kad Lietuvoje organizacijoms daugumoje sričių yra taikomi bendri juridinių asmenų administravimo, veiklos įforminimo ir apskaitos standartai, o tam tikrais klausimais NVO standartai yra dar griežtesni, nes siekiama apsisaugoti nuo piktnaudžiavimo suteiktomis lengvatomis. Dėl šios pagrindinės priežasties minėtinos tokios **bendros NVO keliamų reikalavimų savybės:**

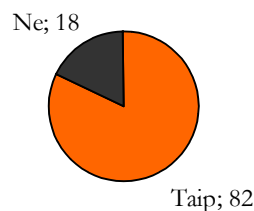
Bendri (nediversifikuoti) – praktiškai visus reikalavimus organizacijos turi įgyvendinti vienodu mastu, nepriklausomai nuo jų vykdomos veiklos, tikslų, narių ar dalininkų skaičiaus ir specifikos, pajamų šaltinių, tikslinės grupės ir panašiai.

Formalus – daugeliu atveju įstatymai nėra lankstūs, galioja principas „arba viskas arba nieko“ (pvz., jei reikia, protokoluoti *visus* kolegialių organų posėdžius; *visuomet* (neatsižvelgiant į aplinkybes) teikti atskaitas ir pan.), t. y. paliekama mažai galimybių rinktis, apsispręsti organizacijos viduje, vykdyti reikalavimus atsižvelgiant į organizacijos specifiką.

Pritaikyti pelno arba valstybiniam sektoriui (neskaitant *papildomų* reikalavimų konkrečiai NVO) – akivaizdu, kad pradėdant Civiliniu kodeksu ir baigiant mokesčių įstatymais nustatytais reikalavimais siekta nubrėžti tam tikras ribas verslo sektoriui ir kartu užtikrinti darbuotojų, akcininkų, trečiųjų šalių ir visos visuomenės saugumą. Taip pat NVO priskyrimas prie viešųjų juridinių asmenų dažnai suponuoja tai, kad organizacijoms keliami reikalavimai yra tokie patys kaip ir biudžetinių įstaigų. Autorių nuomone, Lietuvos teisėkūroje akivaizdžiai trūksta ekspertinių žinių apie NVO reglamentavimo ypatumus, todėl ir teisinių reikalavimų pobūdis daugeliu atveju visiškai neatitinka NVO specifikos.

Toliau paminėtina ir pačių NVO **nuomonė** šiais klausimais (žr. 17 pav.).

17 pav. Ar manote, kad privalomas organizacijos administravimas ir atskaitingumas užima pernelyg daug Jūsų laiko?



Prašyta pagrįsti savo nuomonę. Iš atsakiusiųjų *neigiamai* sulaukta vieno nuomonės pagrindimo (skliausteliuose pateikiama atsakinėjusio asmens pareigos ir patirties dalyvaujant NVO veikloje trukmė):

„Esame viešoji įstaiga, todėl administravimas ir atskaitingumas yra būtinas.“ (direktorius, 9 m.)

Iš atsakiusių teigiamai buvo sulaukta daugiau nuomonių pagrindimų ir toliau pateikiama keletas iš jų (perteikiami tikslūs respondentų atsakymai, kalba netaisyta):

„užima begalę laiko ir dažniausia betikslė biurokratija“ (direktorius, daugiau nei 10 m.);

„kol kas viešosios įstaigos administravimas nesiskiria nuo UAB administravimo. Tai atima begalę laiko“ (direktorė, 10 m.);

„organizacija nėra didelė ir veiklos didelės nevysto, tačiau vis tiek turi užpildyti visas ataskaitas visoms statistinėms, mokesčių institucijoms, Sodros, archyvo ir kitas formas – jų yra, manome, per daug“ (administratorė, 10 m.);

„manau, kad pernehyg didelis popierizmas atbaido nuo noro rašyti projektus, nes tai niekaip neathyginama“ (vadovas, 5 m.);

„NVO yra pernehyg apkrautos administraciniais formalumais; tai užima labai daug laiko ir kainuoja papildomos įtampos“ (vadovas, 3 m.);

„nelieka laiko užsiimti valdymu“ (prezidentė, steigiamą organizacija);

„per daug laiko užima popierizmas, reikia sekti, kad ko nors nepraleistum, ir reikia labai daug žinoti, arba papildomai samdyti buhalterį“ (prezidentas, 12 m.);

„nemanome, kad dabartiniai administravimo formalumai padeda išvengti piktnaudžiavimo. Daugiau tai kliūtis sėkmingai smulkiųjų veiklai“ (direktorius, 7 m.);

„esu už tvarkingą administravimą, kartais tai padeda išvengti piktnaudžiavimo, bet kai kurie dokumentacijos reikalavimai yra absurdiški, reikalaujama ne fiksuoti veiksmų esmę, o pritraukti tą esmę prie standartinių, dažnai UAB pritaikytų formų. Praktiškai reikėtų samdyti administratorių vien išakymams forminti, kelionaplapiams, tabeliams pildyti, bet reta NVO Lietuvoje gali finansiškai sau tai leisti. Taip gaištasi kvalifikuotų vadovų arba programų žmonių laikas, nukenčia visuomenės interesas“ (administracijos direktorius, 11 m.);

„visokių popierių tvarkymas organizacijoje dažnai sukuria išpūdį, kad Lietuvoje yra labiau pasitikima popieriais, o ne žmonėmis. Taip yra kuriama ir palaikoma biurokratija. Tikrai jaučiame, kad popierių tvarkymas – tai būdas, kuriuo yra išsekinama žmonių energija, kuri verčiau būtų panaudota realių veiksmų ir pokyčių įgyvendinimui“ (valdybos pirmininkas, 8 m.).

Bendrai vertinant dabartinių NVO keliamų reikalavimų savybes ir pačių organizacijų požiūrį, autorių nuomone, verta trumpam grįžti prie šios dalies įžangoje minėtos politinės ir teisinės filosofijos. Galima pagrįstai teigti, kad reglamentavimo „griežtumas“ ir formalumas tiesiogiai priklauso nuo visuomenės sanglaudos ir tarpusavio pasitikėjimo. Šiame kontekste svarbu suprasti, kad vien tai, kad NVO sektorius egzistuoja ir nuolat plečiasi, rodo tam tikrą visuomenės sanglaudos lygį. Norint toliau skatinti šį procesą, būtina organizacijoms suteikti daugiau laisvės steigtis ir keistis, kiek įmanoma mažinti administravimo ir biurokratinis reikalavimų, pritaikyti prie NVO specifikos finansinę ir mokestinę atskaitomybę. Ekspertų nuomone, drauge svarstytinas tam tikras organizacijų mokesčių lengvatų diferencijavimas, ypač skatintini „automatiniai“ mechanizmai, t. y. reikalavimai privalomi, kai organizacija vykdo tam tikro pobūdžio veiklą ar kaip nors pažeidžia teisės aktus. Išlaikant pusiausvyrą ir nuosekliai pritaikius visas šias priemones iniciatyvūs asmenys turės daugiau galimybių steigti (ir likviduoti) savo organizacijas, veikti jiems palankiausiu būdu, ieškoti naujų pajamų šaltinių, bendradarbiauti tarpusavyje ir t. t., ir tokiu būdu bus užtikrinamas viso sektoriaus stabilumas bei plėtra.

ⁱ Bendrauti su Juridinių asmenų registru ir ką nors registruoti teko iš viso 78 proc. respondentų.