

**Preliminarios**

**IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

## IŠVADOS DĖL DABARTINIO REGLAMENTAVIMO

1. Terminas „nevyriausybinės organizacijos“ (NVO) Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra vienintelis, kuriuo yra apibūdinamos organizacijos, veikiančios trečiajame sektoriuje. Konkuruojantys terminai – visuomeninės organizacijos, pelno nesiekiančios organizacijos ir nevalstybinės organizacijos, tačiau NVO iš visų terminų yra aiškiai išgalėjęs, mažiausiai klaidinantis ir pagal prasmę labiausiai tinkamas vartoti. Nors vartojamas dažnai, iš teisės aktų analizės nėra aišku, kokia apimtimi šis terminas turi būti suvokiamas ir koks yra jo ryšys su kitomis organizacijomis ar juridinių asmenų teisinėmis formomis. Apskritai įstatymų leidėjas NVO terminą vartoja nesistemiškai ir niekur nėra detalizavęs jo turinio, tad yra sudėtinga kalbėti apie vientisą nevyriausybinių organizacijų reglamentavimą ir jo tobulinimo perspektyvas.

2. Dėl liberalaus reglamentavimo viešųjų įstaigų teisinė forma šiuo metu yra viena iš palankiausių savo veiklos plėtojimo formų ir dėl to šia forma veikiančios organizacijos sąlygiškai atstovauja visiems trims sektoriams – valstybiniam, nevyriausybiniam ir verslo. Daugiausia problemų kelia valstybinio ir nevyriausybinių sektorių „suplakimas“ į tą pačią teisinę formą, nes tai sudaro prielaidas biudžetinėms organizacijoms naudotis lengvatomis, kurios iš prigimties yra skirtos privačiai iniciatyvai. Tokia padėtis taip pat sukuria erdvę neskaidriems procesams. Kita su viešųjų įstaigų teisine forma susijusi problema yra ta, kad šiuo metu jos praktiškai „dubliuoja“ labdaros paramos fondus, t. y. atriboti pagrindines NVO teises formas šiuo metu yra netikslinga ir neveiksminga.

3. Lietuvos Respublikos įstatymai nustato, kad visos asociacijos, viešosios įstaigos ir labdaros paramos fondai yra viešieji juridiniai asmenys. Kadangi pagal Civilinį kodeksą visų viešųjų juridinių asmenų tikslas – tenkinti viešuosius interesus, šiuo metu nevyriausybinės organizacijos privalo įstatuose numatyti visuomenei naudingus tikslus, t. y. nėra aiškiai atskirta NVO teisė siekti privačios (grupinės) naudos tikslų. Toks reglamentavimas sukelia keletą neigiamų padarinių. Pirma, tai riboja ir diskriminuoja tam tikras iniciatyvas, nes akivaizdu, kad burtis dėl visuomenei naudingų tikslų turėtų būti asmenų teisė, o ne pareiga. Antra, organizacijų „visuomeninė nauda“ dabar yra tapusi veikiau deklaratyviu reikalavimu, kuriam įgyvendinti užtenka tinkamai suformuluoti įstatus, o tai reiškia, kad *realią* visuomeninę naudą teikianti veikla nėra niekaip skatinama.

4. Tinkamas įstatų suformulavimas (t. y. visuomenei naudingų tikslų įtvirtinimas) ir atitinkamos teisinės formos reikalavimas – tai vieninteliai kriterijai, pagal kuriuos organizacija yra priskiriama prie pelno nesiekiančių vienetų ir įgauna besąlygišką teisę į paramos gavėjo statusą. Tai reiškia, kad šiuo metu visi pelno nesiekiantys vienetai gali gauti visas NVO skirtas mokesčių lengvatas ir jos niekaip nediversifikuojamos, o tai savo ruožtu rodo galimą neefektyvų valstybės išteklių panaudojimą. Be to, kadangi paramos gavėjo statusas yra prieinamas visiems pelno nesiekiantiems asmenims, t. y. praktiškai niekaip nediversifikuojamos lengvatos, akivaizdu, kad dabar jis tik suteikia valdžios institucijoms galimybę kontroliuoti paramos srautus, nustatydamas organizacijoms papildomus atskaitomybės reikalavimus. Kadangi tokia kontrolė gali būti vykdoma ir kitaip, darytina išvada, kad dabartinis statusas tik sukelia reglamentavimo painiavą ir reikalauja bereikalingų jo administravimo kaštų.

5. Lietuvoje organizacijoms dažniausiai 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. Kadangi, kaip jau minėta, visoms NVO yra teikiamos visos lengvatos, tai ir reikalavimai, kuriais siekiama apsisaugoti nuo piktnaudžiavimo yra visoms organizacijoms vienodai griežti. Pastariesiems įgyvendinti reikia specifinių žinių, prieinamų ne visoms organizacijoms, o tai itin apsunkina kai kurių, ypač mažesnių, NVO veiklą.

6. Šiuo metu NVO, kaip ir visų kitų juridinių asmenų, steigimas, reorganizavimas, likvidavimas ir įstatų keitimas vyksta dviem etapais, t. y. visi dokumentai tvirtinami notarine tvarka ir po to įregistruojami Juridinių

asmenų registre. Ši dar palyginti nauja tvarka nuo pat atsiradimo nebuvo revizuota ir, ekspertų nuomone, būtina identifikuoti su ja susijusią problematiką – padidėjusius paslaugos kaštus, NVO taikomus pelno siekiančių juridinių asmenų standartus, mažesnes galimybes „gintis“ nuo netinkamo įstatymų interpretavimo, didesnę painiavą ir galiausiai dėl to suvaržytą NVO dinamiškumą. Galima pagrįstai teigti, kad šiuo metu organizacijų steigimo ir įstatų keitimo tvarka yra ganėtinai sudėtinga, šios procedūros nuolat brangsta ir gana ilgai trunka. Ypač atkreiptinas dėmesys į padidėjusias naujų organizacijų steigimo kaštus, kurie galbūt stabdo naujų NVO atsiradimą.

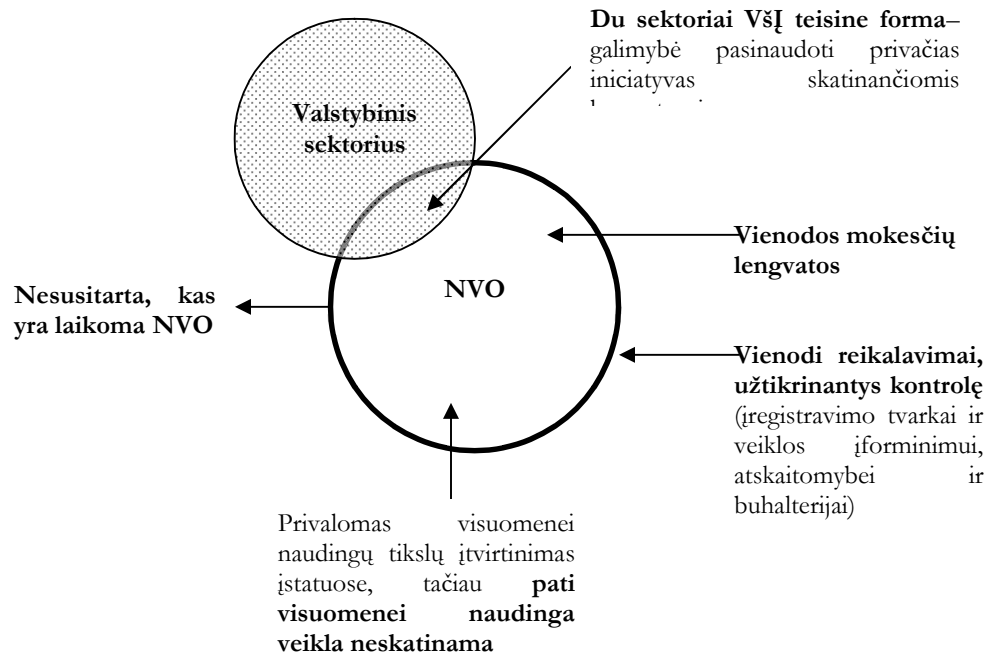
7. Po 2004 m. pasikeitę įstatymai daugeliu atveju pasižymi lakonišku ir tikslingu reglamentavimu, tačiau būtina atkreipti dėmesį, kad, neatsižvelgiant į šią teigiamą tendenciją, liko nepagrįstų šių organizacijų struktūrai taikomų ribojimų ir jie kelia nemažai rūpesčių tam tikroms organizacijoms nustatant sau palankią struktūrą.

8. NVO veiklos įforminimui keliami reikalavimai taip pat dažniausiai atitinka bendrą juridiniams asmenims nustatytą tvarką, o tam tikrais atvejais dar yra nustatyta ir papildomų reikalavimų. Visi šie „įforminimo reikalavimai“ nėra praktiškai niekaip diferencijuoti pagal organizacijos veiklą. Taigi jie *visoms* organizacijoms uždeda nuolatinio veiklos administravimo našta ir dėl to daugeliu atveju yra pertekliniai.

9. Po 2006 m., kai su savanorišku darbu susijusios nuostatos buvo išbrauktos iš Lietuvos Respublikos darbo kodekso ir drauge galios neteko Vyriausybės nutarimai, reglamentuojantys savanoriško darbo organizavimo tvarką, Lietuvoje nebeliko teisinės bazės, skirtos būtent savanoriško darbo organizavimui. Pagrindiniai probleminiai klausimai, kurie dabartinio reglamentavimo sąlygomis kyla organizacijoms Lietuvoje, yra, ar apskirtai reikia įforminti santykius su savanoriais ir pačius savanorius organizacijoje ir koks mokesčių režimas turėtų būti taikomas, kai kalbama apie išlaidų savanoriams kompensavimą.

10. Tik organizacijos, turinčios pakankamai išteklių ir pajėgumų įdARBINTI konkrečiai už tai atsakingus specialistus, gali įvykdyti visus organizacijų atskaitingumui ir apskaitai keliamus reikalavimus. Priešingu atveju, 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 sandomam buhalterui, o tik paskui galvoti apie kitokios veiklos plėtojimą.

## Dabartinio reglamentavimo schema



Viena iš pagrindinių tokio reglamentavimo problemų yra ta, kad nėra užtikrinama galimybė lengvai atsirasti nedidelėms, grynai savanoriškoms NVO, nes yra pernelyg daug biurokratinių reikalavimų. Žmonėms nėra sukurta sąlygų tiesiog lengvai burtis, o vėliau „išaugti“ į kažką didesnio, t. y. organizacijoms negali rinktis, *kada ir kokio lygio* lengvatų bei atskaitomybės jos nori.

## ĮSTATYMŲ PAKEITIMŲ SIŪLYMAI

### **NVO apibrėžimas ir jo įtvirtinimas**

Rekomenduotina įstatymų leidėjui teisės aktuose vartoti siaurai suprantamą nevyriausybinių organizacijų terminą ir vengti vartoti plačiai suprantamą NVO terminą arba tai darant aiškiai nurodyti, kad pagal tą įstatymą ar kitą teisės aktą NVO suprantamos kaip visos organizacijos, kurios nėra valstybės institucijos ar įmonės. Siaurai suprantamos **NVO** (siūlomas NVO apibrėžimas) – **tai nepriklausomi nuo valstybės ar savivaldybės institucijų ir pelno savo dalyviams neskirstantys juridiniai asmenys, kurie savo tikslų siekia pagal iš esmės nustatytą vidaus tvarką ir kurių nariais arba dalyviais tampama ne dėl įstatymų reikalavimų ar kitų esminių objektyvių aplinkybių.** Būtina atriboti šį apibrėžimą nuo kitų panašių terminų apibrėžimų ir suformuoti bendrą visuomenės ir įstatymų leidėjo supratimą, kas yra, o ypač kas *nėra* NVO. Nevyriausybinių organizacijų apibrėžimo įtvirtinimas strateginio pobūdžio dokumentuose yra geriausia priemonė sukurti tinkamas NVO termino vartojimo tradicijas, nes NVO samprata (kaip ir pačios NVO) nuolat kinta, todėl šio apibrėžimo įtvirtinimas įstatyme gali iš dalies riboti NVO plėtrą. Reglamentavimas strateginio pobūdžio dokumente savo ruožtu palieka pakankamai erdvės ateities diskusijoms.

### **Viešosios įstaigos**

Siūlytina nuosaikiai, tačiau iš esmės reformuoti viešųjų įstaigų teisinę formą. Visų pirma rekomenduotina palikti šiai teisei formai vienintelę funkciją – viešųjų paslaugų teikimą. Toliau būtų tikslinga keisti Labdaros ir paramos fondų įstatymą, neribojant fondų veiklos tik paramos arba kitokios pagalbos teikimu, o NVO, šiuo metu veikiančioms kaip viešosioms įstaigoms suteikti galimybę supaprastinta tvarka persiregistruoti į fondus. Tokiu būdu viešosios įstaigos ilgainiui galėtų būtų paliktos už NVO ribų ir drauge būtų išspręsta perteklinio pagrindinių NVO teisinių formų reglamentavimo problema.

### **Viešosios naudos statusas ir organizacijų privilegijos**

Valstybėje turėtų būti skatinama reali, o ne deklaratyvi visuomeninė organizacijų nauda, todėl kaip priemonę tam įgyvendinti siūloma įvesti viešosios naudos statusą. Šis statusas galėtų būti suteiktas apibrėžiant ne tik organizacijos tikslus, bet ir naudos gavėjų skaičių bei visuomenei naudingos veiklos apimtį. Statusą turinčioms organizacijoms būtų suteikiama papildomai įvairaus pobūdžio privilegijų ir kartu nustatyti papildomi atskaitomybės reikalavimai. Tai leistų kitoms organizacijoms apriboti tam tikras gaunamas lengvatas ir drauge administravimo bei atskaitomybės reikalavimus. Apskritai organizacijoms būtų suteikta galimybė rinktis, ar jos nori papildomos atsakomybės ir reikalavimų. Tačiau šis statusas būtų realiai naudingas tik jeigu organizacijų, neturinčių šio statuso, išregistravimo, veiklos ir jos įforminimo, atskaitomybės ir kiti reikalavimai būtų sumažinti tiek, kad taptų lengvai suprantami ir įvykdomi nesinaudojant specialistų paslaugomis (buhalterio, teisininko ir pan.). Pats perėjimas prie viešosios naudos statuso turėtų vykti nuosekliai, pirmiausia sugriežtinant paramos gavėjo statusą, numatant institucinio ir NVO prisitaikymo pereinamąjį laikotarpį ir galiausia peržiūrint viešosios naudos NVO lengvatas.

### **Organizacijų steigimo ir įstatų keitimo tvarka, struktūrai ir veiklos įforminimui keliami reikalavimai**

Būtina kiek įmanoma greičiau pradėti diskutuoti apie galimybes nustatyti NVO sektoriaus plėtrai palankią dokumentų registravimo ir veiklos įforminimo tvarką, nes dabartinė tvarka kuria visuomenėje įvaizdį, kad dalyvauti nevyriausybiname sektoriuje yra gana sudėtinga ir užima daug laiko. Tuo tarpu norint skatinti asmenų įsitraukimą galimybės įgyvendinti savo iniciatyvas turėtų būti lengvai prieinamos, aiškios, greitos ir nebrangios. Reikėtų svarstyti, kaip būtų galima „atlaisvinti“ NVO sektorių nuo „dviejų etapų“ sistemos, ypač spręstinai bendradarbiavimo su notarais problemos. Atkreiptinas dėmesys, kad daugelyje valstybių gyvuoja praktika leisti registruotis ar persiregistruoti naudojantis elektroninėmis ryšio priemonėmis. Ypač steigimosi procedūras neabejotinai palengvintų pačių organizacijų diferencijavimas ir kiek įmanoma lakoniškesnis, mažiau reiklus įstatymuose pateiktas reglamentavimas. Užsienio praktika rodo, kad verta palikti daugiau

galimybių NVO savireguliacijai nei stiprinti valstybės keliamus reikalavimus. Sujungus ir suderinus visas šias priemones, Lietuvos NVO teisinė bazė galėtų tapti ne tik palanki sektoriaus plėtrai, bet ir patraukti NVO iniciatyvoms iš užsienio.

### Savanoriško darbo reglamentavimas

Savanoriško darbo reglamentavimo nebuvimas nėra savaime geras ar blogas dalykas, tačiau svarbu yra tinkamai išanalizuoti Lietuvos padėtį ir toliau ją spręsti, kaip reglamentavimas galėtų ją pagerinti. Viena iš tokių galimybių – valstybės strategijos, kaip skatinti savanoriškumą apskritai ir kaip panaudoti savanoriškos veiklos potencialą įgyvendinant kitų viešosios politikos sričių uždavinius. Bet kuriuo atveju valstybė turėtų užtikrinti specifinių savanorių grupių – nepilnamečių, tarptautinių savanorių, dirbančių pavojingomis sąlygomis ir panašiai, apsaugą. Taip pat būtini nauji teisės aktai arba tinkamas dabartinių aiškinimas. Tai padėtų organizacijoms atsakyti į klausimus dėl savanorių įforminimo tvarkos ir išlaidų kompensavimo mokestinio režimo.

### Finansinė apskaita ir atskaitomybė

NVO apklausa parodė, kad organizacijos praktiškai nėra pajėgios savarankiškai (t. y. be specialistų pagalbos) susitvarkyti su finansų apskaita ir atskaitomybe. Šią situaciją galima spręsti dviem etapais. Pirmasis ir esminis siūlymas yra susijęs su pačių mokesčių lengvatų diversifikavimu. Išskirstant pačias mokesčių lengvatas būtų galima diversifikuoti ir jų atskaitomybės reikalavimus bei organizacijoms keliamus ribojimus. Antrasis etapas – būtina kiek įmanoma labiau supaprastinti atskaitų turiniui keliamus reikalavimus, padaryti juos suprantamus ir prieinamus ne tik finansų specialistams, bet ir organizacijų savanoriams.

### Siūlomų reglamentavimo pakeitimų schema

