



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

Tyrimo projektas

NVO TEISINĖS BAZĖS LIETUVOJE PROBLEMATIKA

Tyrimą inicijavo ir rėmė

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

Vilnius
2008

Tyrimas „NVO teisinės bazės Lietuvoje problematika“ yra **NVO teisės instituto** vykdomo ir **Baltijos–Amerikos partnerystės programos Lietuvoje** finansuoto projekto „Lietuvos NVO teisinės bazės gerinimas“ dalis.

Tyrimas atliktas padedant Europos ne pelno teisės centrui.

Nevyriausybinių organizacijų – tyrimo partnerės:

Nacionalinės plėtros institutas

Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras.

Tyrimą atliko ekspertai:

Darius Sauliūnas (pirmos dalies pirmas skyrius „NVO koncepcija Lietuvoje“);

Rytis Jokūbauskas (pirmos dalies antras skyrius „Viešosios įstaigos kaip NVO“);

Raminta Andziulytė (pirmos dalies trečias skyrius „Viešosios naudos teisinė analizė“);

Remigijus Bukėnas (pirmos dalies ketvirtas skyrius „NVO mokestinės lengvatos Lietuvoje“; antrosios dalies penktas skyrius „NVO apskaita ir atskaitomybė“);

Saulė Dagilytė (dalis pirmos dalies antrojo skyriaus „Viešosios įstaigos kaip NVO“);

Giedrė Jokūbauskaitė (antroji dalis).

Tyrimą revizavo:

Remigijus Šimašius

Ekspertų darbo koordinatorė

Giedrė Jokūbauskaitė

Pagalba ekspertams ir darbo grupių orientavimas

Katerina Hadzi-Miceva (Europos ne pelno teisės centras)

Siūlymai ir patarimai dėl tyrimo turinio

Martinus Zalkauskas

Mindaugas Kiznis

Vaidotas Ilgius

Atliekant tyrimą konsultuoti su:

Vidaus reikalų ministerija (Viešojo administravimo departamentu);

Teisingumo ministerija (Registrų departamentas);

Užsienio reikalų ministerija (Daugiašalių reikalų departamentu, NVO ir žmogaus teisių skyriumi);

NVO reikalų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės;

Žemės ūkio ministerija (viceministre);

Sveikatos apsaugos ministerija (Viešųjų ryšių skyriumi);

Finansų ministerija (Mokesčių departamentu);

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo ir viešojo administravimo departamento Valdymo optimizavimo skyriumi;

Lietuvos jaunimo organizacijų taryba;

Žmogaus teisių stebėjimo institutu.

Pagrindinis tyrimo tikslas yra sistemiskai išanalizuoti ir kritiškai įvertinti nevyriausybinių organizacijų teisinę bazę ir pateikti įstatymų pakeitimų, kurie užtikrintų stabilią NVO sektoriaus Lietuvoje plėtrą, gaires.

TURINYS

ĮŽANGA

Pirma dalis. KONCEPCINIAI KLAUSIMAI

Pirmas skyrius. NVO koncepcija Lietuvoje

Antras skyrius. Viešosios įstaigos kaip NVO

Trečias skyrius. Viešosios naudos teisinė analizė

Ketvirtas skyrius. NVO mokesčių lengvatos Lietuvoje

Antra dalis. PRAKTINIAI IŠŠŪKIAI

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

IŽANGA

Visuotinai pripažįstama, kad stipri pilietinė visuomenė – demokratijos ir pažangos pagrindas. Apie pastarosios plėtrą paprastai sprendžiama iš to, kokią įtaką šalyje turi ir koku mastu veikia nevyriausybines organizacijos (NVO), kitaip dar žinomos visuomeninių, trečiojo sektoriaus, ne pelno, pilietinių organizacijų vardu. Akivaizdu, jog norint, kad šiose organizacijose dalyvautų didelė dalis visuomenės, o pačios organizacijos veiktų efektyviai, būtina sukurti palankią aplinką joms atsirasti ir plėtotis. Tokią „tinkamą“ aplinką valstybėje sudaro daugelis veiksnių – finansavimo šaltinių gausa ir pastovumas, stabilūs ir skaidrūs bendradarbiavimo su valstybe mechanizmai, nuoseklus viešųjų funkcijų delegavimas ir panašiai. Būtent vienu iš tokių veiksnių neabejotinai turėtų būti laikoma ir palanki teisinė aplinka, t. y. teisės aktų, kurie reglamentuoja minėtųjų organizacijų veiklą ir valstybės santykį su jomis, visuma. Pastaroji, pirma, turėtų *neriboti* pilietinės visuomenės iniciatyvų, antra, turėtų tokias *iniciatyvas skatinti*, kad būtų užtikrinta plėtra.

Atkūrus Nepriklausomybę NVO reglamentavimas Lietuvoje daug kartų keitėsi ir plėtojosi, kol galiausiai buvo sukurta ganėtinai stabili ir veiklą užtikrinanti teisinė bazė. Vis dėlto tenka pripažinti, kad ši plėtra buvo gana nenuosekli, ja dažnai buvo siekiama veikiau ištaisyti ankstesnes reglamentavimo klaidas, o ne sukurti vientisą teisės aktų sistemą numatant ilgalaikes jos perspektyvas ir tai, kokia bus pastarosios įtaka NVO. Šiuo tyrimu būtent ir siekiama sistemiškai apžvelgti pagrindinę mūsų šalies NVO teisinę bazę, įvardyti pagrindinius veiksnius, dabar stabdančius sektoriaus plėtrą, ir galiausiai pasiūlyti įstatymų pakeitimų, kurie užtikrintų stabilią NVO plėtrą ateityje, gaires. Svarbu pabrėžti, kad rengiant tyrimą stengtasi nuolat įtraukti suinteresuotas valdžios institucijas, o teikiant siūlymus atsižvelgti į jų nuomonę. Tai reiškia, kad tyrime išreikštos mintys orientuotos ne tik į NVO plėtrą, bet ir į valstybės interesus.

Tyrimas susideda iš dviejų pagrindinių dalių. Pirmoje dalyje – „Konceptiniai klausimai“ – identifiukuota keletas reglamentavimo sričių, kurios, tyrimo rengėjų nuomone, yra šiuo metu problemiškausias ir dėl kurių pakeitimo yra būtinas principinis valdžios ir NVO susitarimas. Šios sritys – tai NVO koncepcija teisės aktuose, viešųjų įstaigų atskyrimo ir mokesčių lengvatų teikimo klausimai. Kiek specifinis yra trečiasis šios dalies skyrius, kuriame yra aptariamas organizacijų viešosios naudos statusas. Pastarąjį sunku būtų įvardyti „problemine“ dabartinio reglamentavimo sritimi, nes pats statusas, toks, koks jis yra aptariamas minėtame skyriuje, šiuo metu Lietuvoje neegzistuoja. Taigi būtent šiame skyriuje yra pateikiama ganėtinai nauja, dabar užsienio praktikoje plačiai paplitusi koncepcija, kuri galėtų būti pritaikyta ir Lietuvoje. Antrojoje dalyje – „Praktiniai iššūkiai“ – nagrinėjamos gana specifinės, praktinio pobūdžio problemos, su kuriomis šiuo metu susiduria organizacijos savo veikloje. Tai įregistravimo ir veiklos įforminimo klausimai, organizacijų struktūros ribojimai ir atskaitomybei keliami reikalavimai, taip pat su savanoriško darbo organizavimu susijusi problematika. Visi drauge šie klausimai kelia koncepcinių problemų, kurios savo ruožtu taip pat stabdo viso sektoriaus plėtrą.

Visų skyrių pabaigoje yra pateikiamos išvados ir reglamentavimo pakeitimų rekomendacijos, tačiau skiriasi šių pasiūlymų konkretumo laipsnis. Šitaip yra todėl, kad, kaip ir dažniausiai būna kalbant apie įstatymų pakeitimus, yra keletas galimų reglamentavimo tobulinimo būdų. Todėl visų pirma reikėtų apsispręsti, kurį variantą rinktis, t. y. turėtų susitarti NVO su valstybe, ir tik tada būtų galima kalbėti apie konkrečius įstatymų pakeitimus. Kita vertus, daugelis pasiūlymų vis dėlto yra pateikiami atsižvelgiant į užsienio valstybių patirtį. Būtent ten, kur užsienio patirtis yra pernelyg įvairi ir nevienareikšmė, siūlymai yra gana abstraktūs, veikiau suteikiantys pagrindą diskusijoms nei padedantys priimti konkrečius sprendimus. Tyrimo pabaigoje yra pateikiamos bendrosios išvados, kokias pagrindines teisėkūros problemas šiuo metu identifiukuoja ekspertai, kaip jos visos tarpusavyje yra susijusios, ir suformuluotas principas, kaip, jų nuomone, turėtų atrodyti Lietuvos NVO teisinė bazė įtvirtinus organizacijoms palankius teisės aktų pakeitimus.

Tyrime buvo analizuojama Lietuvos teisinė bazė, susijusi su NVO veikla, – tai pagrindines teises formas įtvirtinantys įstatymai, Civilinis ir Darbo kodeksai, mokesčių įstatymai, jų įgyvendinamieji ir aiškinamieji teisės aktai, įvairių valstybės institucijų išvados. Lyginant Lietuvos ir užsienio reglamentavimą remtasi Europos ne pelno teisės centro rengtomis apžvalgomis ir suvestinėmis, analizuojant naujų koncepcijų pritaikomumą naudotasi Lietuvos ir užsienio autorių mokslo darbais, susijusiais su ne pelno teise. Tyrimo metodus lemia nagrinėjami klausimai, tačiau pagrindiniai iš jų – tai teisinės analizės ir lyginamasis. Minėtina, kad rengiant šį darbą daryta prielaida, jog šios medžiagos vartotojai yra bent iš dalies susipažinę su NVO specifika, todėl aprašomasis metodas nėra dažnas. Tam tikrais tyrimo rengimo etapais buvo panaudoti konsultacijų, apklausų ir darbo grupėse metodai, kuriuos taikant gauta nemažai vertingos informacijos iš valstybės institucijų, ekspertinių organizacijų ir pačių NVO.

Apibendrinant galima teigti, kad šioje analizėje buvo siekiama į vieną vietą surinkti dabar Lietuvoje turimas NVO teisės žinias, taip pat pasinaudoti Europos ne pelno teisės centro kompetencija, įgyta atliekant panašaus pobūdžio tyrimus kitose Europos valstybėse. Kita vertus, dėl nuolatinių konsultacijų su valstybiniu sektoriumi ir pačiomis organizacijomis tyrime nagrinėjama problematika yra ganėtinai praktinė ir tai užtikrina jos pritaikymą ateities teisėkūrai. Visa tai leidžia tikėtis, kad šis darbas taps moksliniu tolesnės NVO teisinės bazės Lietuvoje plėtros pagrindu, o pateiktos išvados ir rekomendacijos – gairėmis, kuriomis bus vadovaujama diskutuojant dėl konkrečių teisės aktų pakeitimų.