



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

**Antras skyrius**  
**VIEŠOSIOS ĮSTAIGOS KAIP NVO**

# TURINYS

## 1. ĮŽANGA

## 2. VIEŠOSIOS ĮSTAIGOS: DU SEKTORIAI VIENA TEISINE FORMA

2.1 Viešųjų įstaigų įvairovė

2.2 Su viešųjų įstaigų įvairove susijusi problematika

## 3. VIEŠŪJŲ ĮSTAIGŲ VIETA TARP NVO TEISINIŲ FORMŲ

3.1 Pagrindinių NVO teisinių formų Lietuvoje požymiai

3.2 Viešųjų įstaigų ir labdaros paramos fondų atribojimas

3.3 Užsienio valstybių patirtis skiriant NVO teises formas ir išvados dėl jų atskyrimo Lietuvoje

## 4. SIŪLYMAI DĖL VIEŠŪJŲ ĮSTAIGŲ LIETUVOJE

## 5. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

## 1. IŽANGA

Kaip jau minėta šio tyrimo įvade, norint nuspręsti, kaip būtų galima pagerinti NVO teisinį reglamentavimą, visų pirma svarbu yra identifikuoti, kas apskritai yra nevyriausybinės organizacijos. Pirmojoje tyrimo dalyje buvo nuodugniai aptarti įvairūs NVO apibrėžimo aspektai, tačiau, kaip jau ne kartą minėta, svarbus taip pat yra visuomenės ir įstatymų leidėjo supratimas ne tik kas *yra*, bet ir kas  *nėra* NVO. Tyrimo rengėjų nuomone, formuojant ir konkretinant šį supratimą, būtina iš esmės analizuoti viešąsias įstaigas. Nors paprastai ši forma priskiriama prie NVO, tačiau, kita vertus, ne visos viešosios įstaigos dėl savo steigėjų ar veiklos pobūdžio priklauso trečiajam sektoriui. Taigi šios tyrimo dalies tikslas būtų ir yra aptarti viešųjų įstaigų įvairovę ir su ja susijusią problematiką ir pasiūlyti alternatyvas, kaip būtų galima modifikuoti viešųjų įstaigų teisinę formą.

Kitas svarbus aspektas, kurį, tyrimo rengėjų nuomone, būtina analizuoti – tai viešosios įstaigos teisinės formos vieta tarp nevyriausybinių organizacijų teisinių formų apskritai. Remiantis pirmoje tyrimo dalyje pateiktomis išvadomis, čia preziumuojama, kad pagrindinės NVO teisinės formos Lietuvoje – tai asociacijos, labdaros paramos fondai ir viešosios įstaigos. Šių teisinių formų atskyrimas kiek anksčiau buvo pakankamai aiškus, tačiau 2004 metais, iš esmės pasikeitus NVO veiklą reglamentuojantiems įstatymams, viešųjų įstaigų ir labdaros paramos fondų atribojimas tapo gerokai blankesnis ir ėmė kelti papildomų klausimų steigiant naujas organizacijas. Todėl šioje tyrimo dalyje taip pat bus trumpai aptarta viešųjų įstaigų ir labdaros paramos fondų atskyrimo problema ir galiausiai pateikti siūlymai dėl galimų šios srities įstatymų pakeitimų.

Taigi bendrai šioje dalyje bus iš esmės aptarta ir viešųjų įstaigų teisinė forma bei su ja susijusios problemos ir pasiūlyti galimi teisiniai jų sprendimo būdai. Svarbu paminėti, kad čia pateiktos nuomonės ir apibendrinimai atsirado konsultuojantis su įvairiomis valstybės institucijomis ir pačiomis nevyriausybėmis organizacijomis. Kita vertus, apie pateiktas rekomendacijas, be abejonės, ir toliau turėtų būti diskutuojama siekiant geriausio rezultato tiek valstybiniam, tiek nevyriausybiniam sektoriui.

## 2. VIEŠOSIOS ĮSTAIGOS: DU SEKTORIAI VIENA TEISINE FORMA

### 2.1 Viešųjų įstaigų įvairovė

Viešųjų įstaigų įstatymas nustato<sup>1</sup>: „Viešoji įstaiga – tai pagal šį ir kitus įstatymus įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant visuomenei naudingą veiklą.“ Ši nuostata nurodo pagrindinius viešosios įstaigos bruožus:

- a) įsteigta pagal Viešųjų įstaigų ar kitus įstatymus;
- b) pelno nesiekiantis viešasis juridinis asmuo;
- c) tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant visuomenei naudingą veiklą.

Nesunku pastebėti, kad tokie bendrojo pobūdžio bruožai leidžia viešosiomis įstaigomis tapti labai plačiam ratui organizacijų. Įstatymo nuostatos, reglamentuojančios organizacijos steigimą ir veikimą, yra palankios įvairaus tipo organizacijų veiklai, nes iš visų trijų pagrindinių NVO formų būtent šiai yra nustatyta mažiausiai ribojimų. Taip pat tiek šioje nuostatoje, tiek toliau nagrinėjant Viešųjų įstaigų įstatymą nerandama praktiškai jokių šios teisinės formos organizacijų steigėjų rato ribojimų. Dėl tokio reglamentavimo liberalumo (tiek dabartinio, tiek ankstesnio) Lietuvoje viešosios įstaigos neabejotinai tapo viena iš populiariausių ne tik nevyriausybinių, bet ir kitokio tipo organizacijų teisinių formų.

Kaip jau minėta pirmojoje tyrimo dalyje „NVO koncepcija Lietuvoje“, bendrai vertinant situaciją, Viešųjų įstaigų įvairovę galima suskirstyti į keletą pagrindinių grupių:

- **biudžetinių įstaigų įsteigtos viešosios įstaigos (toliau – *biudžetinės organizacijos*)**, kurios atlieka pačias įvairiausias funkcijas, susijusias su valstybės ar savivaldybės funkcijomis (darželiai, mokyklos, socialinės rūpybos įstaigos, ligoninės, bibliotekos ir t. t.); šios įstaigos pasižymi tuo, kad turi užtikrintą finansavimo šaltinį – steigėją ir dažnai užtikrintą paslaugų ir paslaugų gavėjų ratą. Pastebima tendencija, kad valstybė ar savivaldybės paslaugų teikimui dažniausia steigia būtent viešąsias įstaigas.
- **privatinių įmonių veiklą vykdančios organizacijos** – dėl paprastesnės apskaitos ir kitų biurokratinių procedūrų dalis mažų įmonių, kurių veikla yra bent kiek orientuota į visuomenę, renkasi viešosios įstaigos statusą; ši forma dažnai renkama tada, kai subjektas neturi buhalterinio pelno, bet veikla finansiškai apsimoka dėl atlyginimo ir panašiai.
- **organizacijos, savo tikslais, sandaros ir veiklos principais atitinkančios nevyriausybinių organizacijų sąvoką siaurąja prasme**; šalia išvardytų organizacijų įvairovės dalis viešųjų įstaigų atitinka NVO požymius ir gali būti laikomos nevyriausybėmis organizacijomis.

Savaime tokia viešųjų įstaigų įvairovė nėra blogai, tačiau reikia pripažinti, kad tai gali sudaryti kliūčių sklandžiai NVO sektoriaus plėtrai.

### 2.2 Su viešųjų įstaigų įvairove susijusi problematika

Kaip galima matyti iš sąlyginio viešųjų įstaigų suskirstymo, šia teisine forma gali veikti ir veikia du, jeigu ne visi trys sektoriai (valstybinis, nevyriausybinių ir net verslo). Tiesą sakant, atkreiptinas dėmesys, kad Viešųjų įstaigų įstatyme valstybės ir savivaldybių įstaigos minimos kaip pagrindiniai viešųjų įstaigų steigėjai. Tai leidžia nuspėti, kad įstatymų leidėjas šiuo įstatymu orientavosi būtent į valstybės ir savivaldybių įstaigų ar organizacijų įsteigtas organizacijas viešiesiems interesams tenkinti.

Kita vertus, nepaisant šio pradinio įstatymų leidėjo noro, šiuo metu akivaizdu, kad viešoji įstaiga tapo ir viena iš pagrindinių NVO teisinių formų. Svarbu tai įvardyti, nes kuo toliau, tuo dažniau, ypač remdamasis Vakarų valstybių patirtimi, įstatymų leidėjas išreiškia norą remti ir stiprinti būtent

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymo 2 straipsnio 1 dalis.

*nevyriausybinės*, privačia iniciatyva įsteigtas organizacijos, o ne biudžetinių įstaigų palydovus. Tačiau esant susiklosčiusiai situacijai, kai

- ta pačia teisine forma veikia *ir jau minėtos biudžetinės organizacijos; ir kitos organizacijos*,
- taip pat turint galvoje Lietuvoje vyraujantį *teisinių formalizmą* (t. y. kai įstatymuose įprasta įtvirtinti ganėtinai konkrečias sąvokas);
- ir žinant, kad įstatymų leidėjas savo *paramą NVO paprastai išreiškia nurodydamas teisines formas*, t. y. asociacijas, labdaros paramos fondus ir viešąsias įstaigas,

tampa akivaizdu, kad riba tarp NVO stiprinimo ir tiesiog paramos persikirstymo valstybiniam sektoriui tampa labai neryški, nes biudžetinės organizacijos dažnai yra gana stiprios dėl šios paramos konkuruoti (pvz., projektinis finansavimas, 2 procentų gyventojų pajamų mokesčio skyrimas, viešųjų paslaugų pirkimas ir pan.). **Apibendrinant galima teigti, kad NVO ir biudžetinių organizacijų veikla ta pačia teisine forma *sukuria prielaidas* pastarosioms naudotis NVO skirtomis lengvatomis.**

Organizacijų, kurių valdymas (valstybės ar savivaldybių valdomos *v.* privačių asmenų valdomos) ir veiklos tikslai (valstybės ar savivaldybių funkcijų vykdymas, viešosios naudos siekimas, grupinės naudos siekimas) itin skiriasi, suplakimas į viešųjų įstaigų teisinę formą sukuria ir kitų, nei minėta, problemų: yra nebeįmanoma įvertinti valstybės ir savivaldybių paramos NVO sektoriui, neįmanoma taikyti adekvačių priemonių NVO sektoriui stiprinti, neužtikrinamas skaidrumas ir t. t. Nors teoriškai valstybė ir savivaldybės gali susiskaičiuoti, kurios viešosios įstaigos yra jų valdomos, vis dėlto kadangi informacija apie viešųjų įstaigų dalininkus nėra viešai prieinama, tai galimybė nustatyti, ar viešoji įstaiga yra valstybės (savivaldybės) valdoma, ir lieka tik teorinė.

Taigi praktiškai neįmanoma nustatyti, kiek valstybės ir savivaldybių lėšų, skirtų viešosioms įstaigoms, atitenka valstybės (savivaldybių) valdomoms viešosioms įstaigoms, o kiek – privačių asmenų valdomoms viešosioms įstaigoms. Tad neaišku, kiek lėšų valstybė ir kiekviena savivaldybė skiria NVO, nors tai yra svarbus valstybės (savivaldybės) veiklos vertinimo kriterijus. Tačiau tas pats pasakytina ir apie kitą lėšų dalį – nei valstybė, nei savivaldybės negali tiksliai įvardyti, kiek lėšų jos skyrė valstybės ar savivaldybių valdomoms viešosioms įstaigoms. Esant tokiai neaiškiai situacijai, sudaromos galimybės ir neskaidriems procesams.

Apibendrinant tai, kas pasakyta, ekspertų grupės nuomone, yra svarbu pabrėžti, kad toks dviejų sektorių sujungimas į vieną teisiną formą kuria ydingą teisinio reglamentavimo praktiką ir prielaidas netinkamai naudotis NVO teikiamomis lengvatomis. Rekomendacijos, kaip dabartinis teisinis reglamentavimas galėtų būti patobulintas, bus pateikiamos trečiame šios dalies skyriuje, o kitame skyriuje bus aptarta kitas, ekspertų nuomone, diskutuotinas klausimas – tai viešųjų įstaigų vieta tarp pagrindinių NVO teisinių formų.

### 3. VIEŠŪJŲ ĮSTAIGŲ VIETA TARP NVO TEISINIŲ FORMŲ

#### 3.1 Pagrindinių NVO teisinių formų Lietuvoje požymiai

Kaip jau ne kartą minėta ir įrodyta pirmoje tyrimo dalyje, neabejotinai pagrindinėmis NVO teisinėmis formomis Lietuvoje gali būti laikomos asociacijos, viešosios įstaigos ir labdaros paramos fondai. Norint kalbėti apie viešųjų įstaigų ir labdaros paramos fondų atskyrimą, yra būtina bent trumpai apžvelgti pagrindinius visų šių teisinių formų požymius.

##### **Pagrindiniai asociacijų požymiai**

Asociacijos tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus. Kadangi tai narystės pagrindu veikianti organizacija, jos dalyviai yra nariai, kurie gali būti tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys. Aukščiausias asociacijos organas yra visuotinis narių susirinkimas, kurio kompetencija yra gana aiškiai apibrėžta įstatyme. Asociacijos valdymas paliekamas organizacijos įstatų reglamentavimui, tačiau nurodoma, kad asociacijoje turi būti bent vienas vienasmenis arba kolegialus valdymo organas. Įstatymas numato gana griežtą atskaitingumo nariams tvarką. Asociacijos pertvarkymą ir pabaigą iš esmės reglamentuoja Civilinis kodeksas.

##### **Pagrindiniai labdaros paramos fondų (toliau – fondų) požymiai**

Fondo tikslas – labdaros arba (ir) paramos bei kitokios pagalbos teikimas. Pagrindinis fondo skirtumas nuo asociacijos – tai dalyviai. Fondo dalyviai vadinami dalininkais ir jais laikomi fiziniai ir juridiniai asmenys, išpareigoję skirti (skyrę) fondui įnašus pinigais ar turtu, teikti (suteikę) fondui paslaugas. Fondo tikslai – labdaros arba (ir) paramos bei kitokios pagalbos teikimas fiziniams ir juridiniams asmenims mokslo, kultūros, švietimo, meno, religijos, sporto, sveikatos apsaugos, socialinės globos ir rūpybos, aplinkos apsaugos ir kitose visuomenei naudingomis ir nesavanaudiškomis pripažįstamose srityse. Aukščiausias fondo organas – visuotinis dalininkų susirinkimas, kurio šaukimo tvarka ir kompetencija, kaip ir asociacijų atveju, yra gana aiškiai reglamentuota Labdaros ir paramos fondų įstatyme. Fondas turi turėti bent vieną vienasmenį arba kolegialų valdymo organą. Pabaiga ir pertvarkymas, kaip ir asociacijų atveju, iš esmės reglamentuojami Civiliniame kodekse.

##### **Pagrindiniai viešųjų įstaigų požymiai**

Viešosios įstaigos tikslas Viešųjų įstaigų įstatyme apibrėžiamas labai lakoniškai ir labai plačiai – tenkinti viešuosius interesus vykdant visuomenei naudingą veiklą. Viešosios įstaigos dalyviu (dalininku) laikomas fizinis ar juridinis asmuo, kuris įstatymo ir įstatų nustatyta tvarka yra perdavęs viešajai įstaigai įnašą ir turi dalininko teises, taip pat asmuo, kuriam dalininko teisės yra perleistos įstatų ar įstatymų nustatyta tvarka. Atkreiptinas dėmesys, kad ši nuostata yra artima fondų dalyvių reglamentuojančiai nuostatai, tačiau leidžia įstatuose numatyti išimtis. Aukščiausias organas, kaip ir minėtų organizacijų atveju, – visuotinis dalyvių (dalininkų) susirinkimas. Organizacijos valdymą reglamentuojančios nuostatos nustato privalomą valdymo organą – įstaigos vadovą, kartu nurodydamos gana aiškias jo kompetencijos sritis, tuo tarpu kolegialaus valdymo organo buvimas yra organizacijos įstatų klausimas. Kaip ir minėtų organizacijų atveju, pasibaigus finansiniams metams viešosios įstaigos vadovas dalyviams privalo teikti ataskaitą. Pertvarkymą ir pabaigą viešųjų įstaigų įstatymas reglamentuoja kur kas detaliau, nei tai daro asociacijų ir fondų įstatymai.

Apskritai asociacijos gali būti gana lengvai atribotos nuo kitų dviejų teisinių formų, nes pastarosios pagal klasikinį ne pelno teisės doktriną suskirstymą priklauso vadinamajai „naryste pagrįstų“ organizacijų grupei. Fondai ir viešosios įstaigos savo ruožtu, priešingai, būtų laikomos „turtiniais įnašais pagrįstomis“ organizacijos, t. y. jų iniciatoriai veiklą pradėjo savanoriškai sujungdami savo lėšas, o nebūtinai patys tapdami organizacijos dalimi (kaip tai paprastai nutinka asociacijų atveju). Būtent dėl to, kad fondai ir viešosios įstaigos iš esmės yra gana artimos teisinės formos, svarbu yra išnagrinėti, ar jų atskyrimas yra apskritai tikslingas.

### 3.2 Viešųjų įstaigų ir labdaros paramos fondų atribojimas

Bendrai įvertinus abiejų nagrinėjamų teisinių formų įstatymus<sup>2</sup>, nustatyta<sup>3</sup>, kad **Viešoji įstaiga (išskyrus biudžetines organizacijas) ir labdaros paramos fondas yra praktiškai identiškos teisinės formos.** Šių organizacijų skirtumai yra veikiau istorinio pobūdžio, nes analizuojant pagrindinius viešųjų įstaigų skirtumus palyginus su fondais matyti, kad įstatymai skiriasi tik neesminiais aspektais. Kaip matyti iš ką tik pateiktų požymių, kiek skirtingai yra suformuluoti šių organizacijų tikslai – fondų atveju įstatyme tarp tikslų labiau pabrėžiama labdaros ir paramos bei kitokios pagalbos teikimas, tuo tarpu viešosios įstaigos tikslai apibrėžti labai nekonkrečiai. Kita vertus, numatyti beveik identiškai ūkinės komercinės veiklos ribojimai, o būtent nėra jokio praktinio tokių skirtingų tikslų atribojimo, todėl esminės reikšmės toks tikslų atskyrimas neturi.

Vertinant kiek kitokio pobūdžio skirtumus, verta paminėti, kad šiek tiek skiriasi valdymo organų struktūra – nors viešosioms įstaigoms taip pat privalomas visuotinis dalininkų susirinkimas, viešojoje įstaigoje numatomas privalomas vienasmenis valdymo organas – įstaigos vadovas, kartu numatant gana aiškias jo kompetencijos sritis, tuo tarpu fondai gali savo įstatuose pasirinkti vienasmenį ar kolegialų valdymo organą. Taip pat viešosios įstaigos įstatuose visuotiniam dalininkų susirinkimui, priešingai nei fonduose, leidžiama balsus paskirstyti nebūtinai po lygiai visiems dalininkams. Kitaip nei fondų veiklą reglamentuojančiame įstatyme, Viešųjų įstaigų įstatymas plačiau reglamentuoja buhalterinės apskaitos tvarką, įstaigos nuosavą kapitalą, reorganizavimą, pertvarkymą ir likvidavimą.

Vis dėlto nepaisant ką tik įvardytų procedūrinių skirtumų, apskritai šios organizacijų formos prigimties, formavimo ir veiklos struktūros atžvilgiu yra labai panašios. Praktikoje toks reglamentavimas asmenims, norintiems įsteigti turтинiais įnašais pagrįstą organizaciją, kelia daug neaiškumų, nes iš įstatymų nėra suprantama, kokią formą geriau pasirinkti. **Taigi esant dviem praktiškai identiškoms formoms, įstatymuose tarsi užprogramuojama dviprasmybė, neaiškumas renkantis organizacijos teisinę formą.**

### 3.3 Užsienio valstybių patirtis skiriant NVO teisines formas ir išvados dėl jų atskyrimo Lietuvoje

Daugelyje Europos valstybių<sup>4</sup> skiriant NVO teisines formas yra įtvirtintos tik dvi *pagrindinės* NVO teisinės formos – tai *asociacijos* (naryste pagrįstos organizacijos, angl. *associations*) ir *fondai* (turtiniais įnašais pagrįstos organizacijos, angl. *foundations*). Šių dviejų teisinių formų paprastai pakanka norint užtikrinti bet kokios iniciatyvos įteisinimą juridinio asmens pavidalu, t. y. pastarosios dvi teisinės formos gali būti įvairiai klasifikuojamos įstatyme. Pavyzdžiui, gali būti nustatoma galimybė fondui turėti neliečiamą fondą ir jį investuoti, o asociacija gali būti „privачios naudos“, t. y. visiškai atleidžiama nuo įvairaus pobūdžio atskaitingumo, ir panašiai. Tačiau pagrindinis skirtumas nuo dabartinių teisinių formų atskyrimo Lietuvoje yra tas, kad minėto skirstymo atveju organizacijų steigėjams yra suprantama ir akivaizdu, kokią formą reikia pasirinkti norint geriausiai pasiekti savo tikslus (o tai Lietuvoje steigiant organizaciją kelia daug nesusipratimų). Kitaip sakant, **kaip rodo užsienio valstybių patirtis, organizacijų rūšių gali būti daugiau nei dvi, tačiau turi būti aiškus, logiškas ir tikslingas jų atskyrimas, ko negalima pasakyti apie dabartinę NVO teisinių formų sistemą.**

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas, Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas.

<sup>3</sup> „Fondų teisinė aplinka Lietuvoje ir JAV“, teisės studija ir lyginamoji analizė, 2006 m.

<sup>4</sup> Rutzen D., Durham M., Moor D. **Overview of NPO legislation in central and Eastern Europe.** 2004.

## 4. SIŪLYMAI DĖL VIEŠŪJŲ ĮSTAIGŲ LIETUVOJE

Atsižvelgiant į išvardytą viešųjų įstaigų problematiką ir užsienio valstybių patirtį, siūlytina išgryninti viešųjų įstaigų visumą. Toliau pateiksime keletą alternatyvų, kaip to galima (pa)siekti:

### **Pirma alternatyva. Privačių viešųjų įstaigų statuso įvedimas**

Galima sudaryti galimybę steigti privačias viešąsias įstaigas, t. y. įvesti į juridinių asmenų teisinių formų apyvartą naują statusą viešųjų įstaigų statute (panašiai kaip kad yra uždarytųjų akcinių bendrovių statusas tarp akcinių bendrovių) Privačioms viešosioms įstaigoms galėtų būti taikomas kitoks teisinis režimas. Teoriškai tai leistų reaguoti į argumentus, kuriais grindžiamas viešųjų įstaigų išskaidymas (viešųjų ir privačių asmenų samplaika, tikrų NVO ir biudžetinių viešųjų įstaigų atskyrimas ir t. t.). Tačiau šiuo atveju dviejų – viešųjų įstaigų ir fondų – teisinių formų buvimas nėra niekaip pagrindžiamas. Be to, kadangi CK nustato, kad viešosios įstaigos yra viešieji juridiniai asmenys, o CK pakeitimas mažai tikėtinas, naujo statuso įvedimas būtų nelogiškas, nes privačios viešosios įstaigos vis vien liktų viešaisiais juridiniais asmenimis. Todėl privačių viešųjų įstaigų statuso įvedimas nėra tikslingas.

Galimas ir kitas panašus sprendimas – valstybės (savivaldybių) viešųjų įstaigų statuso įvedimas. Tačiau iš esmės rezultatas būtų toks pat kaip ir nagrinėtu privačių viešųjų įstaigų statuso įvedimo atveju, todėl ir šis modelis netikslingas.

### **Antra alternatyva. Viešųjų įstaigų skaidymas ir išbraukimas iš NVO**

Viešųjų įstaigų statusą būtų galima palikti tik pagrindiniam viešųjų įstaigų modeliui – valstybės ir savivaldybių valdomoms viešosioms įstaigoms. Viešosios įstaigos galėtų būti tik viešųjų paslaugų teikėjai, nevykdantys su viešųjų paslaugų teikimu nesusijusios veiklos. Nuoseklu būtų išbraukti viešąsias įstaigas iš NVO teisinių formų sistemos. To būtų galima pasiekti tokiais žingsniais:

Pirmasis žingsnis – reikėtų keisti Labdaros ir paramos fondų įstatymą pakeičiant pavadinimą į Fondų įstatymą ir atitinkamai nebesiejant šios teisinės formos vien su labdaros ir paramos teikimu, t. y. paliekant laisvę įvairesnio pobūdžio organizacijoms tapti fondais.

Antrasis žingsnis – keisti Viešųjų įstaigų įstatymą numatant jame valstybės ir savivaldybių įstaigas ir institucijas bei kitas biudžetines įstaigas kaip vienintelius galimus viešųjų įstaigų steigėjus. Tokiu būdu ši teisinė forma bus atskirta nuo jau minėtos organizacijų gausos ir įvairovės.

Trečiasis žingsnis – galimos dvi alternatyvos:

- a) visos organizacijos, veikiančios viešųjų įstaigų teisine forma, kurių steigėjai nėra prieš tai išvardyti asmenys, *automatiškai* taptų fondais.
- b) organizacijos, kurios iki įstatymo pakeitimo dienos buvo įsiregistravusios kaip viešosios įstaigos, toliau tokios ir liktų, tačiau *joms būtų suteikiama galimybė supaprastinta tvarka persitvarkyti (persiregistruoti) į fondą.*

### **Trečia alternatyva. Nuosaikus viešųjų įstaigų skaidymas**

Šiuo atveju vertėtų susiaurinti viešųjų įstaigų veiklos sritį paliekant tik viešųjų paslaugų teikimą. Taip pat reikėtų keisti Labdaros ir paramos fondų įstatymą pakeičiant pavadinimą į Fondų įstatymą ir atitinkamai nebesiejant šios teisinės formos vien su labdaros ir paramos teikimu, t. y. paliekant laisvę įvairesnio pobūdžio organizacijoms tapti fondais. Organizacijos, kurios iki įstatymo pakeitimo dienos buvo įsiregistravusios kaip viešosios įstaigos, toliau tokios ir liktų, tačiau *joms būtų suteikiama galimybė supaprastinta tvarka persitvarkyti (persiregistruoti) į fondą.* Draudimas valstybės ar savivaldybių valdomas viešąsias įstaigas pertvarkyti į fondus turėtų būti išlaikytas. Tokie pokyčiai pareikalautų ne tokių drastiškų priemonių kaip prieš tai pateiktų alternatyvų atveju, tad būtų priimtinesni dabar veikiančioms viešosioms įstaigoms. Tačiau toks pertvarkymas padarytų NVO sektorių aiškesnį tik vieninteliu atveju – jei viešosios įstaigos būtų paliktos už NVO apibrėžimo ribų.

Ekspertų nuomone, labiausiai priimtina, racionaliausia ir labiausiai atitinkanti Lietuvos situaciją yra trečia alternatyva, tačiau svarbu suprasti, kad bet kokie viešųjų įstaigų pertvarkymai pareikalautų nuodugnaus valstybinio ir nevyriausybinio sektorių dialogo ir susitarimo. Bet kuriuo atveju siūlomos reformos neapsiribotų tik Viešųjų įstaigų įstatymo pakeitimais ir daugelio klausimų sprendimai gali keistis, nelygu kaip pasikeistų Asociacijų ir Fondų įstatymai (pvz., ar šiuose įstatymuose būtų numatyta galimybė steigti privačius juridinius asmenis). Todėl būtų tikslinga viešųjų įstaigų pertvarką matyti kaip vieną iš paskutinių NVO sektoriaus pertvarkos žingsnių.

Pabaigai, ekspertų nuomone, nauda, kurią suteiktų tokia reforma:

- 1) galimybė aiškiai atskirti (tiek visuomenės, tiek valdžios institucijų akyse) NVO nuo valstybės ir savivaldybių valdomų organizacijų, ypač sprendžiant finansavimo klausimus;
- 2) galimybė valdžios institucijoms aiškiau nustatyti, su kuo verta konsultuotis priimant sprendimus viešosios politikos srityse;
- 3) esant konkrečiam atskaitos taškui, perspektyvoje būtų galima toliau aiškiai „kvalifikuoti“ šias teisinės formas į konkrečias organizacijų rūšis (pvz., neliečiamas fondas ar privačios naudos organizacija);
- 4) būtų užtikrintas aiškumas ir skaidrumas steigiant naujas organizacijas.

## 5. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Dėl palyginti liberalaus reglamentavimo viešųjų įstaigų teisinė forma šiuo metu yra viena iš palankiausių savo veiklos plėtojimo formų ir todėl galima teigti, kad šia forma veikiančios organizacijos sąlygiškai apima visus tris sektorius – valstybinį, nevyriausybinių ir verslo.
2. Daugiausia problemų kelia valstybinio ir nevyriausybinių sektoriaus „suplakimas“ į tą pačią teisinę formą, nes tai sudaro prielaidas biudžetinėms organizacijoms naudotis NVO skirtomis lengvatomis ir sukuria erdvę neskaidriems procesams.
3. Kita su viešųjų įstaigų teisine forma susijusi problema ta, kad dabar jos praktiškai „dubliuoja“ labdaros paramos fondus, t. y. pagrindinių NVO teisinių formų atribojimas šiuo metu yra netikslingas, neveiksmingas ir kelia sumaištį kuriant naujas, turtingais įnašais pagrįstas organizacijas.
4. Ekspertų nuomone, siūlytina nuosaikiai, tačiau iš esmės reformuoti viešųjų įstaigų teisinę formą. Visų pirma siūlytina palikti šiai teisei formai vienintelę funkciją – viešųjų paslaugų teikimą. Toliau tikslinga būtų keisti Labdaros ir paramos fondų įstatymą neberibojant 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 ilgainiui viešosios įstaigos galėtų būti paliktos už NVO ribų ir drauge būtų išspręsta perteklinio pagrindinių NVO teisinių formų reglamentavimo problema.
5. Dėl pateiktų rekomendacijų turėtų būti diskutuojama, jas reikėtų įvertinti ir galutinai išgryninti valstybiniam ir nevyriausybiniam sektoriui drauge, nes tik jiems abiem susitarus galima išspręsti viešųjų įstaigų klausimus.