

Siekiant gerinti NVO sektoriaus teisinę aplinką, būtina išspręsti klausimus, kurie kelia pilietinei visuomenei daug teisinio neaiškumo ir turi neigiamų pasekmių. Didesnių diskusijų ir esminių sisteminių pokyčių nereikalaujančius pakeitimus rekomenduotina atlikti artimiausioje perspektyvoje, o ilgojoje perspektyvoje – imtis išsamesnių diskusijų reikalaujančių klausimų.

Artimiausia perspektyva

Viešųjų įstaigų įstatymas

1. Patikslinti, kad darbo sutartis su vadovu nėra būtina.

Daug neaiškumų NVO sektoriui kelia šio įstatymo nuostata dėl sudaromos darbo sutarties su viešosios įstaigos direktoriumi. Kaip numatyta įstatymo 9 str. 5 dalyje, viešosios įstaigos visuotinio dalininkų susirinkimo įgaliotas asmuo pasirašo darbo sutartį su viešosios įstaigos vadovu ir ją nutraukia.

Tokią nuostatą atitinkamos institucijos yra linkusios aiškinti ypač plačiai. Pavyzdžiui, 2011 m. Šiaulių apskrities VMI situaciją, kuomet VŠĮ dalininkas sudarė savanoriškos veiklos, o ne darbo sutartį su VŠĮ direktore, kvalifikavo kaip nelegalų darbą ir paskyrė dalininkui administracinę baudą. Dalininkas kreipėsi į teismą, tačiau Vilniaus miesto 2-asis apylinkės teismas dalininką taip pat pripažino kaltu ir nubaudė 3000 Lt. O Vilniaus apygardos teismas nutarimą paliko galioti ir apeliacinio skundo netenkino.

Atkreiptinas dėmesys, jog nei Asociacijų nei Labdaros ir paramos fondų įstatymuose reikalavimo sudaryti darbo sutartį su direktoriumi nėra. Todėl, atsižvelgiant į ne pelno sektoriaus specifiką ir siekiant NVO reglamentavimo vientisumo, būtų logiška daryti išvadą, kad ir įsteigus viešąją įstaigą, toks reikalavimas neturėtų būti taikomas išskirtinai šiai teisinei formai. O su direktoriumi galėtų būti sudaroma ir savanoriškos veiklos sutartis. Todėl siūlytume papildyti įstatymo nuostatą atitinkamai įstatymo 9 str. 5 dalyje nurodant, kad darbo sutartį su įstaigos vadovu sudaro ir ją nutraukia visuotinio susirinkimo įgaliotas asmuo, jeigu tokia sutartis yra sudaroma.

Asociacijų įstatymas

2. Neriboti rato asmenų, kurie gali atstovauti visuotiniame narių susirinkime.

2010 m. skubos tvarka priėmus Asociacijų įstatymo pakeitimus, buvo neatsižvelgta į tai, kad Lietuvoje veikia daugybė labai skirtingų organizacijų turinčių asociacijos statusą. Šios organizacijos skiriasi ne tik savo įvairia vykdoma veikla, tačiau ir vienijamų narių skaičiumi bei kita specifika.

Iki skubotų pakeitimų, asociacijoms įstatymas numatė galimybę steigimo dokumentuose detalizuoti visuotinio narių susirinkimo tvarką. Tačiau priėmus skubotus pakeitimus, didelė dalis gausių asociacijų atsidūrė aklavietėje: jų steigimo dokumentuose numatyta visuotinio narių susirinkimo tvarka tapo nelegalia, nes įstatymas uždraudė įstatuose numatyti organizacijai reikalingą alternatyvą.

Mūsų žiniomis, didelė dalis organizacijų nuo 2010 m. iki šiol veikia pagal savo įstatuose numatytą tvarką. Tačiau teisiškai toks veikimas kelia daug grėsmių organizacijoms, todėl siūlytume atitinkamą nuostatą taisyti, suteikiant galimybę asociacijai steigimo dokumente numatyti jai labiausiai tinkamą atstovavimo tvarką.

Labdaros ir paramos fondų įstatymas

3. Atsisakyti labdaros ir paramos fondams taikomų nepagrįstų suvaržymų – leidimo administravimo išlaidoms panaudoti tik iki 20 proc. pajamų, draudimo skolintis, draudimo steigti kitus juridinius asmenis.

Į Lietuvos teisinę bazę įvedant naują neliečiamojo kapitalo koncepciją, 2013 m. buvo priimta nauja šio įstatymo redakcija kurioje numatyta nemažai suvaržymų fondams. Per tris metus nuo šios redakcijos įsigaliojimo įsitikinome, kad daugiausia trikdžių sėkmingai fondų veiklai keliantys suvaržymai yra draudimas fondams skolintis bei draudimas fondo administravimui panaudoti daugiau nei 20 procentų per tuos metus gautų fondo pajamų.

Atkreiptinas dėmesys, kad fondams vykdant įvairius projektus ir gaunant donorių finansavimą, praktiškai visuomet tenka pirmiausia turėti dalį įnašo iš pačios organizacijos lėšų. Neturėdami pakankamai savų lėšų, tokias lėšas veiklų vykdymo pradžiai fondai neretai skolinasi. Tačiau po šio įstatymo priėmimo fondams tai daryti yra uždrausta, o tai labai apriboja fondų veiklos galimybes.

Dar daugiau, dėl šio suvaržymo, fondai negali pvz. lizingo būdu įsigyti jiems reikalingų transporto priemonių ar kt. svarbių reikmenų. Todėl siūlytina šį draudimą išbraukti iš įstatymo 18 straipsnio.

Šiame straipsnyje fondui taip pat numatytas draudimas steigti kitus juridinius asmenis. Tačiau tokio suvaržymo reikalingumas kelia rimtų abejonių. Todėl siūlytume šį straipsnį koreguoti atitinkamai išbraukiant perteklinius ribojimus fondų veiklai.

Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas

4. NVO apibrėžimo tobulinimas

Šiuo metu galiojančiame NVO plėtros įstatyme pateikiamas NVO apibrėžimas yra tobulintinas siekiant aiškiau apibrėžti kas Lietuvoje yra laikoma nevyriausybine organizacija. NVO apibrėžimu siekiama pilietines organizacijas atriboti nuo verslo, valstybės ir savivaldybių bei jų institucijų. Tačiau, pavyzdžiui, verslo subjektų įsteigtų organizacijų asociacija, greičiausiai jau būtų laikytina NVO.

Taigi, dabartinis apibrėžimas sudaro galimybę apeiti įstatymo nuostatas ir kitų sektorių atstovams, kurie praktiškai visuomet yra stipresnėje pozicijoje, nesąžiningai konkuruoti su organizacijomis, kurios iš tiesų kyla iš pilietinių paskatų.

Apibrėžime taip pat yra neaiškumų dėl religiniais tikslais įsteigtų organizacijų. Taip pat neretai, ypač savivaldos lygmenyje, nevyriausybėmis organizacijomis laikomi ir medžiotojų būreliai bei savivaldybės valdomos organizacijos. Todėl svarbu įvesti aiškius kriterijus, kurie padėtų užtikrinti aiškų NVO atskyrimą nuo ne NVO. O tokių kriterijų pagrindu vadovaudamasis Registrų centras turėtų aiškią ir patikimą informaciją apie NVO skaičių Lietuvoje. Turėti tokią informaciją svarbu, nes tik turėdami aiškius NVO skaičius galėsime patikimai matuoti šio sektoriaus raidą ir kuriamą pridėtinę vertę.

5. Nustatyti NVO finansavimo teisinį pagrindą

Deja, iki šiol NVO konkursinis finansavimas nėra nematytas jokiame įstatyme. Taip pat neturime aiškios vizijos ir strategijos dėl NVO sektoriaus finansavimo. Todėl į NVO plėtros įstatymą taip pat yra svarbu įtraukti nevyriausybinių organizacijų finansavimo pagrindą. Tai apibrėžti būtų galima NVO plėtros įstatyme apsisprendžiant, ar finansavimas NVO turėtų būti planuojamas ne vieneriems, o pavyzdžiui, trims ar penkeriems metams į priekį. Taip pat svarbu numatyti, kad finansavimas gali būti teikiamas organizacijų veiklai, t.y. finansuojant ilgalaikius projektus, bei projektams, orientuotiems į konkrečios problemos sprendimą ir apibrėžtiems jų įgyvendinimo terminu.

6. Gražinti tvarką, kad paramos gavėjais gali būti tik juridiniais asmenys.

Pagal šiuo metu galiojančią labdaros ir paramos reglamentavimą, labdara yra teikiama įstatyme apibrėžtam fizinių asmenų ratui, o parama atitinkamai teikiama juridiniams asmenims. Šis principas yra aiškus, logiškas ir jau nusistovėjęs Lietuvos teisinėje sistemoje nuo Labdaros ir paramos įstatymo priėmimo dar 1993 metais. Tačiau, po 2015 m. priimtų Labdaros ir paramos įstatymo pakeitimų, buvo nustatyta, kad nuo 2017 m. paramą gali gauti ne tik juridiniai asmenys, bet ir fiziniai asmenys, turintys meno kūrėjo statusą.

Atkreiptinas dėmesys, kad vadovaujantis gerąja praktika nevyriausybinų organizacijų reglamentavimo srityje, ES valstybėse atitinkamas procentas nuo gyventojų sumokėto pajamų mokesčio yra skiriamas išskirtinai pilietinės visuomenės stiprinimui. Taigi manytina, kad 2% nuo gyventojų pajamų mokesčio būtų tikslinga remti meno kūrėjų organizacijas, o ne fizinius asmenis.

Todėl siūlytume, kad meno kūrėjo statusą turintys fiziniai asmenys turėtų būti įrašyti ne į paramos gavėjų sąrašą, o į labdaros gavėjų sąrašą. Meno kūrėjams tapus labdaros gavėjais, pastariesiems būtų suteikta teisė į finaisinę paramą iš įvairių šaltinių, taip praplečiant galimybes finansuoti jų veiklą, t.y. labdaros ir paramos fondai, remiantys meno kūrėjus juos galėtų finansuoti ne tik iš 2% nuo gyventojų pajamų mokesčio, bet ir iš kitų lėšų (pavyzdžiui įmonių teikiama parama). Toks reglamentavimas suteiktų didesnę naudą meno kūrėjams, nei vien tik teisė gauti iki 2% nuo gyventojų pajamų mokesčio.

Ilgalaikė perspektyva:

7. NVO laikymas privačiais, o ne viešaisiais juridiniais asmenimis

Šiuo metu visos galimos NVO teisinės formos turi viešojo juridinio asmens statusą. Tai numatyta atitinkamai Viešųjų įstaigų įstatymo 2 str., Asociacijų įstatymo 2 str. bei Labdaros ir paramos įstatymo 2 str. LR Civilinio kodekso 2.34 straipsnyje numatyta, kad juridiniai asmenys skirstomi į viešuosius ir privačiuosius juridinius asmenis, šio straipsnio antroje dalyje pažymint, kad „Viešieji juridiniai asmenys yra valstybės ar savivaldybės, jų institucijų arba kitų asmenų, nesiekiančių naudoti sau, įsteigti juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti viešuosius interesus (valstybės ir savivaldybės įmonės, valstybės ir savivaldybės įstaigos, viešosios įstaigos, religinės bendruomenės ir t. t.)“. Tačiau daugelis NVO yra įsteigtos privačių fizinių asmenų ir kylančios iš privačios pilietinės iniciatyvos.

LR Civilinio kodekso 2.47 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad viešųjų juridinių asmenų veiklos tikslai turi būti apibūdinti aiškiai ir išsamiai, nurodant veiklos sritį bei rūšį. Ši norma apriboja privačia iniciatyva įsteigtų NVO veiklą suponuodama, kad, siekdama steigimo dokumentuose numatyto tikslo, organizacija negali vykdyti kitokios veiklos nei nurodyta jų įstatuose. Todėl organizacijos dalyvaudamos konkursuose ir norėdamos plėsti veiklą, prisidedančių prie organizacijos pagrindinio tikslo, ratą, turi keisti įstatus, o tai tampa papildomomis išlaidomis. Neretai organizacijos siekdamos išvengti šios nuostatos sukeltų potencialių išlaidų, steigimo dokumentuose surašo visas galimas veiklas ir nurodo visas įmanomas veiklos sritis kopijuodamos iš visų puslapių iš Ekonominių veiklų klasifikatoriaus.

Dažnai teigiama, kad viešieji juridiniai asmenys negali siekti pelno. Tačiau svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad NVO, vykdydamos pačias įvairiausias veiklas, gali siekti pelno, tik šio pelno neskirsto savo dalyviams, o jį naudoja organizacijos tikslų įgyvendinimui.

Todėl siūlytume atsisakyti nevyriausybinų organizacijų *a priori* laikymo viešaisiais juridiniais asmenimis, reglamentavimą pritaikant šiandieniniams pilietinių organizacijų poreikiams.

8. Viešųjų įstaigų pertvarka

Šiuo metu Lietuvoje viešosios įstaigos teisinę formą turi ne tik privačių fizinių asmenų įsteigtos NVO, tačiau ir nemaža dalis valstybės bei savivaldybių įsteigtų juridinių asmenų. Naudojantis šia teisine forma veikia mokyklos, ligoninės, bibliotekos ir kiti nuo valstybės ar savivaldybių tiesiogiai priklausantys juridiniai asmenys. Nepaslaptis, kad šia teisine forma neretai pasinaudoja ir kiti fiziniai asmenys siekdami gauti naudos iš mokestinių lengvatų savo įvairių ekonominių veiklų vykdymui, o ne grupinių ar visuomenės interesų tenkinimui. Tuo pačiu atkreiptinas dėmesys, kad viešųjų įstaigų ir labdaros ir paramos fondų teisinių formų skirtumai yra minimalūs.

Todėl, siekiant didesnio aiškumo, svarstyтина galimybė viešosios įstaigos teisinę formą išskirtinai sieti tik su valstybe. T.y. viešąsias įstaigas galėtų steigti tik valstybė ar savivaldybės, o fiziniai asmenys, norintys steigti NVO rinktųsi tarp asociacijos, kuri steigiama narystės pagrindu, arba labdaros ir paramos fondo, kuris steigiamas turto pagrindu (taip pat kaip ir VŠĮ).

Pašalinus aukščiau šiame dokumente nurodytus ribojimus, kurie taikomi labdaros ir paramos fondams, viešųjų įstaigų teisinė forma iš esmės nesiskiria nuo labdaros ir paramos teisinės formos. Todėl šiuo metu NVO turinčios viešosios įstaigos teisinį statusą, galėtų būti reorganizuojamos į fondus, atitinkamai išsprendus finansinių reorganizavimo kaštų klausimą.

Tai tik pirminis sąrašas, kurį dar būtų galima tęsti: skirtingų mokestinių lengvatų suteikimas viešosios ir grupinės naudos NVO, savanoriškos veiklos sąvokos praplėtimas (pvz. darbas už mažesnę nei rinkos atlyginimas), galimybė fiziniams asmenims skirti (ne gauti!) paramą bei gauti už tai mokestines lengvatas ir t.t.