

Συμπληρωματικό Υπόμνημα Σχολιασμού - Νομοσχέδιο «Οργανώσεις Κοινωνίας Πολιτών, εθελοντική απασχόληση και λοιπές διατάξεις»

Το παρόν υπόμνημα σχολιασμού συντάσσεται στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής συζήτησης που διεξάγεται στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης επί του Σχεδίου Νόμου για την «Προστασία του εθελοντισμού, ενίσχυση της δράσης της Κοινωνίας των Πολιτών, φορολογικά κίνητρα για την ενίσχυση της κοινωφελούς δράσης των Ο.Κοι.Π. και λοιπές διατάξεις». Έχει προηγηθεί η υποβολή σχολίων από τις Ο.Κοι.Π. κατά τη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης στην πλατφόρμα opengov.gr που διήρκεσε από τις 26/10/2021 ως και τις 19/11/2021, καθώς και η σύνταξη υπομνήματος κοινών θέσεων 302 οργανώσεων επί βασικών σημείων του νομοσχεδίου, οι οποίες επισυνάπτονται. Οι παρατηρήσεις που ακολουθούν αφορούν ζητήματα επί της αρχής, αλλά και κατ' άρθρον επισημάνσεις τις οποίες κρίνουμε σημαντικές.

Γενικές Παρατηρήσεις

Αδιαμφισβήτητα, η πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών με την κατάθεση του Νομοσχεδίου «Οργανώσεις Κοινωνίας Πολιτών, εθελοντική απασχόληση και λοιπές διατάξεις» η σύνταξη και κατάθεση προς ψήφιση του υπό συζήτηση σχεδίου νόμου αναμένεται να καλύψει μια διαχρονική ανάγκη από την πλευρά των οργανώσεων της Κοινωνίας Πολιτών για τη δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου σε σχέση με τον τρόπο λειτουργίας τους και τη ρύθμιση των σχέσεών τους με το κράτος.

Η πρόθεση εξορθολογισμού και διασύνδεσης των μητρώων οργανώσεων που τηρούνται σε διαφορετικά υπουργεία και δημόσιες υπηρεσίες αποτελεί ένα από τα θετικά στοιχεία του σχεδίου νόμου. Ωστόσο, δεν καθίσταται σαφής ο τρόπος με τον οποίο θα επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος εξορθολογισμός διατηρώντας το σχετικό κενό που εντοπίζεται και προκαλώντας περαιτέρω ασάφειες αναφορικά με τι πρόκειται να ισχύσει. Παράλληλα, χαιρετίζουμε την προσπάθεια ανάδειξης του πλήθους των οργανώσεων και των πεδίων στα οποία δραστηριοποιούνται στηρίζοντας την ελληνική κοινωνία. Η ανάδειξη του έργου της Κοινωνίας των Πολιτών είναι κρίσιμη ιδιαίτερα δεδομένης της κοινωνικοοικονομικής συγκυρίας, όπως έχει διαμορφωθεί μετά από τη δεκαετή οικονομική κρίση και τις συνέπειες της πανδημίας. Στα θετικά συνεκτιμάται η πρόθεση ρύθμισης και προστασίας του εθελοντισμού.

Στα αρνητικά του σημειώνουμε την αδυναμία να δημιουργήσει ένα αναπτυξιακό πλαίσιο για το κύριο σώμα των οργανώσεων της Κοινωνίας Πολιτών, τη δημιουργία πρόσθετων γραφειοκρατικών υποχρεώσεων χωρίς την κατάργηση άλλων σχετικών διατάξεων και τον μη καθορισμό ενός συντεταγμένου πλαισίου επαφής μεταξύ κράτους και οργανώσεων της Κοινωνίας Πολιτών σε στρατηγικό επίπεδο. Παράλληλα, η νομοθέτηση φαίνεται να λαμβάνει χώρα με βάση την αντίληψη ότι οι περισσότερες οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών είναι μεγάλου μεγέθους, όταν τα πιο έγκυρα στοιχεία (έρευνα ΘΑΛΗΣ II) αναδεικνύουν ότι το 72% των πιο ενεργών οργανώσεων της Κοινωνίας Πολιτών έχουν έως 10 άτομα εργαζομένους. Τέλος, δημιουργεί σημαντικά εμπόδια εισόδου φορέων στο Ειδικό Μητρώο, στερώντας τους τις σχετικές ευεργετικές διατάξεις που θα ήταν ικανές να τους επιτρέψει να καλύψουν επιτυχώς τις προϋποθέσεις εισόδου στο ειδικό αυτό μητρώο.

Αναντίρρηση, η εθελοντική συμμετοχή στη Δημόσια Βάση και κυρίως στο Ειδικό Μητρώο είναι επίπλαστη, καθώς κρίνουμε ότι εξ αυτής θα προκύψει μια διάκριση μεταξύ οργανώσεων εντός και εκτός του Ειδικού Μητρώου, με αρνητικές πρόσθετες συνέπειες για αυτές που παραμένουν εκτός, και τελικό αποτέλεσμα τον διαμοιρασμό της ΚτΠ σε δύο ταχύτητες.

Σχετικά με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης σημειώνουμε την απουσία αναφορών σε ένα πλαίσιο το οποίο θα ενδυναμώνει τον τομέα αλλά εν αντιθέσει παρατηρείται εντός του κειμένου διαρκής χρήση όρων όπως «έλεγχος» και «ρύθμιση», οι οποίες, αν και αποδεκτές, στερούν από το εγχείρημα την επίτευξη ουσιαστικών τομών που θα υποστηρίξουν την περαιτέρω ανάπτυξη ενός σημαντικού πυλώνα της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Φαίνεται, δε, ότι η όποια μελέτη άλλων περιπτώσεων σε Ευρωπαϊκή Ένωση και χώρες του ΟΟΣΑ δεν ήταν επαρκής καθώς δεν ενσωματώνονται βέλτιστες πρακτικές από χώρες με πιο προηγμένα οικοσυστήματα από το ελληνικό.

Περαιτέρω, η σημείωση περί χάραξης αποτελεσματικών πολιτικών (πεδίο 8/β) φαίνεται να στερείται τεκμηρίωσης βάσει των διατάξεων του νομοσχεδίου, ενώ στο πεδίο 18/Δ γίνεται αναφορά στη συμβολή «να καταστεί αποτελεσματική η δράση τους [των ΟΚΟΙΠ]» όπου, πάλι, δεν εντοπίζονται σε κανένα σημείο σχετικές διατάξεις που να έχουν αυτή τη διάσταση.

Ως οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών επιθυμούμε τη διαμόρφωση ενός ρυθμιστικού πλαισίου με αναπτυξιακό χαρακτήρα που θα μπορεί, ταυτόχρονα, να αναδεικνύει τις καλές πρακτικές λογοδοσίας και διαφάνειας που ήδη η πλειονότητα των οργανώσεων έχουν υιοθετήσει. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η διαμόρφωση ενός πλαισίου ανάπτυξης για την Κοινωνία των Πολιτών έχει

στον πυρήνα της την ανάδειξη και τις διαδικασίες πρακτικών λογοδοσίας και διαφάνειας. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις αυτές θα πρέπει να γίνονται με τρόπο συμπεριληπτικό και ουσιαστικά δημοκρατικό, λαμβάνοντας υπόψιν τις ανάγκες των οργανώσεων και του συνόλου της Κοινωνίας ευνοώντας και όχι θέτοντας προσκόμματα μέσω της πρόβλεψης εκτενών γραφειοκρατικών προϋποθέσεων που εν τοις πράγμασι αποκλείουν και δεν ενισχύουν τη δράση των Ο.Κοι.Π.

Υπό το πρίσμα αυτό σημειώνουμε κατ' άρθρο σημαντικές αποκλίσεις από ένα τέτοιο πλαίσιο.

Ειδικές παρατηρήσεις

1. **Ζητήματα ορισμών.** Το νομοσχέδιο δεν προβαίνει στον ορισμό πλήθους σημείων τα οποία ήδη έχουν σημειωθεί ως προβληματικά βάσει του τρόπου που λειτουργεί το οικοσύστημα. Πιο συγκεκριμένα:
 - «Για τους σκοπούς του παρόντος δεν λογίζεται ως κρατική χρηματοδότηση η χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ, την Ε.Ε. και διεθνείς οργανισμούς». Συχνά οι χρηματοδοτήσεις της ΕΕ διανέμονται μέσω φορέων της κεντρικής Κυβέρνησης, λόγου χάριν, προγράμματα Erasmus+ μέσω του ΙΚΥ και του ΙΝΕΔΙΒΙΜ που εποπτεύονται από το Υπουργείο Παιδείας. Είναι σημαντική η ρητή διευκρίνιση ότι σχετικοί πόροι δεν νοούνται ως κρατική χρηματοδότηση.
 - «Καταστατικός έλεγχος»: δεν ορίζεται/περιγράφεται δημιουργώντας σημαντικούς προβληματισμούς για το πώς θα ερμηνεύεται ο συγκεκριμένος όρος.
 - Δεν αποσαφηνίζεται τι ορίζεται ως “Όργανο Διοίκησης” καθώς μεγάλος αριθμός καταστατικών που αφορούν σε σωματεία τοποθετούν τη Γενική Συνέλευση ως το ανώτατο όργανο διοίκησης, αφήνοντας ανοιχτό το ενδεχόμενο η διάταξη αυτή να αφορά σε χιλιάδες πολίτες που μετέχουν σε συλλογικά σχήματα.
2. Το άρθρο 7 θέτει τις προϋποθέσεις εγγραφής στο Ειδικό Μητρώο των ΟΚοιΠ. Ορισμένες εκ των προϋποθέσεων κρίνονται ιδιαίτερα περιοριστικές, καθώς οι περισσότερες εκ των οργανώσεων που ήδη λειτουργούν δεν θα μπορούν να ανταποκριθούν. Μη ανταπόκριση και μη εγγραφής το μητρώο, δημιουργεί σημαντικά προβλήματα, τα οποία δεν αφορούν μόνο στην πρόσβαση σε μία πιθανή κρατική χρηματοδότηση, αλλά και στον αποκλεισμό από αρκετές από τις υποστηρικτικές διατάξεις που εισάγει το σχέδιο νόμου (με την εξαίρεση των άρθρων 22 και 23 που

αφορούν σε όλες τις ΟΚοιΠ), δημιουργώντας έτσι άδικη και αθέμιτη διάκριση μεταξύ των ΟΚοιΠ. Συγκεκριμένα:

- παρ. 1, άρθρο 7: οι σχετικοί περιορισμοί στην επιλογή υποομάδων ανά ΟΚοιΠ δρουν περιοριστικά και δεν καλύπτουν τις συχνά πολυτομεακές δράσεις των οργανώσεων. Προτείνουμε να αφαιρεθεί ο σχετικός περιορισμός.
 - Σχετικά με την περ. γ, παρ. 2 άρθρο 7: να καταργηθεί η διάταξη περιορισμών και το αναγραφόμενο ποσοστό του 5% επί του συνόλου των εργαζομένων. Προτείνεται η εξαίρεση στις περιπτώσεις όπου όργανα διοίκησης, εταίροι και μέλη καλύπτουν πάγιες και λειτουργικές ανάγκες. Η εν λόγω πρόταση βασίζεται στην αναγκαιότητα παρουσίας εταίρων και μελών της διοίκησης σε όλες τις δραστηριότητες των οργανώσεων στο πλαίσιο της διευρυμένης ευθύνης που έχουν τα άτομα αυτά, σε αρκετές περιπτώσεις δε ευθύνης που δεν περιορίζεται αλλά εκτείνεται έως την προσωπική τους παρουσία (για παράδειγμα στις ΑΜΚΕ).
 - Σχετικά με την περ. δ, παρ. 2, άρθρο 7: να συγκεκριμενοποιηθεί ο όρος "λειτουργικά έξοδα" ώστε από αυτά να εξαιρούνται, πλην των εξόδων μισθοδοσίας και τα ενοίκια από δομές φιλοξενίας ωφελουμένων.
3. Σχετικά με την περ. ζ, παρ. 1, άρθρο 8: προτείνουμε την εφαρμογή των ορίων της υποπαρ. Α.1. του άρθρου 2 του ν. 4336/2015 σύμφωνα με τα άρθρα 1, 2 του ν. 4308/2014. Διαφορετικά την εφαρμογή ενός phase-in διαδικασίας (5ετίας) για οργανώσεις έως ένα μέγεθος (βάσει κύκλου εργασιών).
4. Σχετικά με το άρθρο 10: προτείνουμε να προσδιοριστεί ότι το ανώτατο ποσό χρηματοδότησης των οργανώσεων που εντάσσονται στην περίπτωση α) αφορά σε ετήσια χρονική περίοδο, με σχετική ετήσια κατανομή σε έργα των οποίων η διάρκεια εκτείνεται πέραν του ενός ημερολογιακού έτους.
5. Σχετικά με την παρ. 2, άρθρο 11: οι οργανώσεις οι οποίες λαμβάνουν άνω των 3.000 ευρώ ετησίως κρατική χρηματοδότηση υποχρεούνται στη δήλωση πλήθους στοιχείων στη Διαύγεια. Η εν λόγω νέα υποχρέωση δημιουργεί πρόσθετο διοικητικό κόστος χωρίς ουσιαστική προστιθέμενη αξία. Προτείνουμε τη διατήρηση της διαδικασίας στη Διαύγεια ως διαδικασίας με την οποία έχουν ήδη εξοικειωθεί πλήθος οργανώσεων, και συνεπώς την κατάργηση της σχετικής παραγράφου.

6. Σχετικά με τις διατάξεις που ορίζουν τέλος εγγραφής και ετήσιας ανανέωσης εγγραφής προτείνουμε τη σχετική κατάργησή τους. Διαφορετικά προτείνεται η θέσπιση ειδικού ταμείου από το οποίο θα χρηματοδοτούνται ανταποδοτικές για τα εγγεγραμμένα μέλη δράσεις όπως προκηρύξεις, έκτακτες ενισχύσεις κτλ.
7. Σχετικά με το Κεφάλαιο Δ': μας βρίσκει σύμφωνους η προϋπόθεση δήλωσης των εθελοντών όταν αυτοί παρέχουν κατά τακτικό τρόπο εθελοντική εργασία, εφόσον αυτή απαιτείται να γίνεται άπαξ ανά εθελοντή. Προτείνουμε, όμως, τη διαφοροποίηση της όποιας διαδικασίας, με μια απολύτως άμεση και λειτουργική για τις περιπτώσεις των έκτακτων, αυθόρμητων ή και ολιγόωρων περιπτώσεων προσφοράς εθελοντικής εργασίας. Απαιτείται, δε, να υπάρξει ειδική ρύθμιση για αλλοδαπούς εθελοντές και Έλληνες κατοίκους εξωτερικού.
8. Σχετικά με το Κεφάλαιο Δ' – ασφαλιστική κάλυψη εθελοντών: προτείνεται η θεσμοθέτηση της κάλυψης πάσης φύσεως εξόδων από τον κρατικό προϋπολογισμό στο πλαίσιο του γεγονότος ότι η ωφέλεια που παράγει ο κάθε εθελοντής προορίζεται για κάλυψη ευρύτερων κοινωνικών αναγκών.
9. Σχετικά με το άρθρο 24 περί απαλλαγής από τα τέλη κυκλοφορίας οχημάτων ειδικής χρήσης κοινωφελών ιδρυμάτων και ΟΚοιΠ κρίνεται αναγκαίο να συμπεριληφθεί η προσθήκη των οχημάτων τα οποία έχουν λάβει άδεια φορτηγού ιδιωτικής χρήσης, σύμφωνα με την υπ αριθμ Α14/οικ.17100/505 Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ 1129/Β/2020)". Αφορά μεγάλη ομάδα των ΟΚοιΠ που κάνουν χρήση των φορτηγών οχημάτων για πολλαπλές ανάγκες της οργάνωσης καλύπτοντας ευρύτερες ανάγκες.
10. Σχετικά με το Κεφάλαιο ΣΤ - Φορολογικά κίνητρα για την ενίσχυση της κοινωφελούς δράσης και των Ο.Κοι.Π. κρίνεται απαραίτητο η εφαρμογή των όλων των άρθρων να αφορά οριζόντια όλες τις ΟΚοιΠ ανεξαρτήτως εγγραφής στη Βάση Δεδομένων και το Ειδικό Μητρώο. Η επιλεκτική εφαρμογή των φορολογικών κινήτρων θα προκαλέσει ανισότητες μεταξύ των ΟΚοιΠ και διαφορετικές ταχύτητες ανάπτυξης του τρίτου τομέα.

Επιπρόσθετα Σημεία:

1. Εξέταση προσθήκης άρθρου όπου θα προβλέπει κατάργηση της παραγράφου 2 του Άρθρου 10 του ΝΔ 1111/1972 (ΦΕΚ Α23/08.02.1972 -

Επισυνάπτεται), σύμφωνα με την οποία τα φιλανθρωπικά σωματεία υποχρεούνται να δημοσιεύουν ισολογισμό στο ΦΕΚ, γεγονός που δημιουργεί υπέρμετρο οικονομικό βάρος για τα σωματεία ΟΚοιΠ. Εναλλακτικά, προτείνεται να προβλέπεται ατελής δημοσίευση για όσα σωματεία τηρούν βιβλία Γ' Κατηγορίας, σύμφωνα και με τις επιταγές του Συνηγόρου του Πολίτη. Συγκεκριμένα, με την από 25 Μαΐου 2015 επιστολή του προς το Υπουργείο Εσωτερικών και την από 30 Ιανουαρίου 2018 επιστολή του προς την τότε Αναπληρώτρια Υπουργό Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε προς τη Διοίκηση τη λήψη μέτρων και ειδικότερα την τροποποίηση της εν λόγω απαρχαιωμένης διάταξης, σε συνάφεια και με τα όσα ισχύουν πλέον και για τη δημοσίευση των ισολογισμών των εμπορικών εταιρειών και την κατάργηση της υποχρέωσης δημοσίευσης των ισολογισμών των σωματείων στο ΦΕΚ, ή έστω τη δημοσίευση τους ατελώς, αναγνωρίζοντας την ανάγκη διευκόλυνσης της λειτουργίας των σωματείων αυτών και της ενθάρρυνσης του κοινωνικού έργου που επιτελούν.

2. Ενσωμάτωση διάταξης που θα θεραπεύει το γεγονός ότι βάσει του νόμου 4072/2012, προβλέπεται ότι στην Αστική Εταιρεία εφαρμόζονται αναλογικώς οι διατάξεις του νόμου που αφορούν στις ομόρρυθμες εταιρείες, οι εταίροι Αστικής Μη Κερδοσκοπικής Εταιρείας (ΑΜΚΕ) ευθύνονται παράλληλα με την εταιρεία, απεριόριστα και εις ολόκληρον με την προσωπική τους περιουσία για τα χρέη αυτής. Αυτή η πρόβλεψη έρχεται σε αντίθεση με το θετικό κοινωνικό έργο που επιτελούν οι ΑΜΚΕ σε ολόκληρη την Ελλάδα, ενώ δημιουργεί σημαντικές δυσκολίες στην περαιτέρω ανάπτυξη του οικοσυστήματος ΟΚοιΠ στην Ελλάδα. Προτείνεται η τροποποίηση των εν λόγω διατάξεων προς την εξαίρεση των ΑΜΚΕ από το σχετικό πλαίσιο, ως κίνηση ευεργετική προς την περαιτέρω ανάπτυξη του Τρίτου Τομέα στην Ελλάδα.
3. Ενσωμάτωση διάταξης που θα θεραπεύει το γεγονός ότι ενώ σωματεία/σύλλογοι απαλλάσσονται της τήρησης βιβλίων του πρώην Κ.Φ.Α.Σ πλην όμως λόγω του ότι εποπτεύονται από την αρμόδια Περιφέρεια, υποχρεούνται στη θεώρηση σχετικών βιβλίων και γραμματίων είσπραξης προσκομίζοντας ετησίως κάποια δικαιολογητικά προκειμένου να κρατούν τον φάκελό τους επικαιροποιημένο. Αυτό δημιουργεί τακτικό διοικητικό φόρτο για όλες τις σχετικές ΟΚοιΠ. Προτείνεται η κατάργηση αυτής της υποχρέωσης, κατ' ελάχιστο, για όσες ΟΚοιΠ εγγράφονται στο Ειδικό Μητρώο.

4. Ενσωμάτωση διάταξης στο Κεφάλαιο Ζ, άρθρο 25 που θα προβλέπει την προσαρμογή του ποσού κρατικής χρηματοδότησης για τις ΟΚοιΠ της Βάσης Δεδομένων ανάλογα με την οικονομική κατάσταση της χώρας, με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, μετά από εισήγηση της Διεύθυνσης Ο.Κοι.Π. και Κοινοφελών Φορέων.