

Португалия¹

Държавно и административно устройство

Португалската република (República Portuguesa), каквото е официалното наименование на Португалия, е разположена в Югозападна Европа на Пиренейския полуостров. Общата площ на страната е 92 хил. кв.м., а населението е 10 млн. и 562 хиляди души, според последното преброяване на населението през 2011 г.

Португалия е член на Европейския съюз от 1986 г., на НАТО от 1949 г. и на ООН от 1955 г. На 26 март 1995 г., Португалия започва да прилага правилата на Шенгенското пространство, премахвайки граничния контрол с други членове на Шенген, като същевременно засилва граничния контрол с трети държави. На 5 юли 2004 г., Хосе Мануел Барозу (José Manuel Barroso), тогавашният министър-председател на Португалия, е номиниран за председател на Европейската комисия. Договорът от Лисабон (известен като Лисабонския договор и Договорът за реформи) е международен договор между 27-те държави-членки на Европейския съюз (ЕС), подписан на 13 декември 2007 г. в Лисабон по време на португалското председателство на ЕС и влязъл в сила на 1 декември 2009 г.

Основната административно-териториална единица в Португалия е общината (município). В страната има 308 общини, включващи по няколко населени места. Чрез тях до голяма степен се осъществява местното самоуправление. Общините се управляват от двукамарни съвети, съставени от общинска камара (câmara municipal) и общинско събрание (assembleia municipal). Общините се подразделят на общо 4 261 енории (freguesia), които имат собствени енорийски съвети. Португалия е разделена на 7 региона и 30 подрегиона. Поради своята отдалеченост от Лисабон, през 1978 г. Азорските острови и островите Мадейра са преобразувани в автономни региони със собствени правителства.

Португалия е независима парламентарна република с ограничени пълномощия на президента, избран за срок от 5 години. Според португалската конституция президентът представлява републиката и служи като гарант за националната независимост, единството на държавата и нормалното функциониране на демократичните институции. Президентът назначава министър-председателя и министрите (по предложение на министър-председателя). Едно от най-важните правомощия на президента е упражняването на политически контрол върху законодателната дейност на останалите участници в законодателния процес.

¹ В предоставената информация за Португалия са използвани следните източници:

Доклад „Проучване на добри практики в борбата срещу сивата икономика при трудовоправните и осигурителните отношения в „Република Португалия“, изготвен по Проект BG051PO001 в изпълнение на договор с предмет „Проучване на европейските добри практики в борбата срещу сивата икономика при трудовоправните и осигурителни отношения в 6 страни-членки на ЕС: Люксембург, Португалия, Ирландия, Румъния, Латвия и Литва. Аналитичен подбор на приложими в България добри практики и разработване на стратегия за прилагането им в България“, сключен между Българска Търговско-Промислена Палата и ДЗЗД „За прозрачна икономика“;

Доклад за представяне на резултатите от изпълнението на дейностите по Модул 3 „Добри европейски практики за намаляване на административната тежест в различни области на законодателство“, изготвен от екип на Консорциум „Проект: Административни тежести за бизнеса“ за изпълнение на обществена поръчка с предмет: „Определяне и измерване на административната тежест, произтичаща от задълженията за информиране на бизнеса и предложение за тяхното намаляване“;

<http://www.portugal.gov.pt/en.aspx>;

http://www.empresanahora.pt/ENH/sections/EN_how;

<http://www.minfin.bg/bg/pubs/1/4304>;

<http://www.portaldaempresa.pt/CVE/pt/EOL/>;

http://www.ies.gov.pt/site_IES/site/home.htm.

Законодателната власт в Португалия се упражнява от еднокамарен парламент с 230 депутатски места – Събрание на Републиката (*Assembleia da Republica*). Депутатите се избират на пропорционален принцип, с мандат от 4 години. Парламентът има широка законодателна инициатива – на практика има ограничение само по отношение на устройството и дейността на правителството. Има няколко области, чиято нормативна уредба следва да става само с акт на парламента: например политическите партии, изборите, държавния бюджет, редът за провеждане на референдуми, основните закони за образованието и отбраната. В същото време парламентът може да упълномощи правителството да приеме нормативната уредба в редица области, като например защитата на правата и свободите на гражданите, уредбата на данъчната и фискалната система, паричната политика и др.

Изпълнителната власт се състои от правителство, начело с премиер-министър. Последният премиер на Португалия от 6 декември 2011 г. е Педро Пасуш Коелю.

Политика за добро регулиране и измерване на административната тежест – примери за добри практики

1. Програма за оптимизиране на административното обслужване.

През 2005 г. Португалия стартира програма в сферата на информационните технологии с цел подобряване ефективността и ефикасността на всички публични дейности. Програмата е резултат от координираните действия на няколко държавни органа и отразява намеренията за рационализиране на държавните разходи. Целите на програмата са следните:

- Подобряване на механизма на държавно управление;
- Намаляване на публичните административни разходи;
- Използване на ИКТ за насърчаване на административната реформа и модернизация;
- Прилагането на актуални решения в сферата на информационните технологии;
- Стимулиране на икономическия растеж.

Програмата се основава на 25 мерки за рационализация на информационните дейности, които са идентифицирани чрез тяхното потенциално въздействие върху цялата администрация. След пълното прилагане на програмата се очаква тя да позволи съкращаване на 500 милиона евро под формата на годишни оперативни разходи на централната администрация. Във връзка с оптимизацията на работата на администрацията могат да бъдат редуцирани не само разходи, пряко свързани с информационни технологии, но и други разходи като например за управление на човешките ресурси.

Във връзка с реализирането на програмата са осъществени проекти в няколко сфери:

- програмата за опростяване на административните процедури (*Simplex Programme - съкращение от думите за "опростено законодателство"*);
- обслужване на „едно гише“ за граждани (*Citizen shop*) и предприемачи (*Entrepreneur's Desk*);
- електронна идентификация, технологични платформи (бизнес услуги и информация, портал за данъци и социални осигуровки);
- други услуги (програмата за бързо лицензиране (*Zero Licensing' programme*) и програмата за публични услуги за граждани).

Един от индикаторите за ефективността на практиките за улесняване на достъпа до административни процедури е използването им от бизнеса и гражданите. През 2013 г. 67% от

домакинствата в Португалия имат компютри у дома, а 62% имат достъп до интернет с широколентова връзка.

При въвеждането на програмата са използвани публични консултации посредством блог, страница във Фейсбук и електронна поща за предложения. Учредена е и награда за оригинална идея за опростяване на административните процедури в полза на гражданите или бизнеса. На страницата на програмата има информацията относно инициативите, ефектите за бизнеса, както и евентуални проблеми с изпълнението на проектите.

2. Предоставяне на възможност за създаване на компания „на едно гише“

Силно развитият туристически сектор в Португалия предполага значителни сезонни флуктуации в търсенето на работна сила. Много от услугите, които са пряко свързани с хотели и заведения, изискват голяма гъвкавост от страна на работодателите и възможност за бърза реакция на промени в търсенето. Нещо повече, сезонността означава, че много от дружествата са активни единствено в кратък период от време – 3-4 месеца. Наличието на значителна административна тежест води и до рязко нарастване на неформалната икономика в сезонните услуги. Именно към тях е насочена една от инициативите на португалското правителство.

През 2005 г., Министерството на правосъдието започва инициатива, чиято цел е облекчаване бюрократичната тежест при създаването на нови предприятия. Благодарение на опростяването на административните изисквания сега е възможно да се създаде дружество „на едно гише“ в рамките на един ден. От гледна точка на правната форма, от услугите могат да се възползват самонаети лица и дружества с ограничена отговорност. Създаването на фирма на едно гише е един от компонентите на Програмата за опростяване, която облекчава бюрократичната тежест за създаване на предприятие. Заинтересованите страни вече не трябва да получават предварително удостоверение от Националния регистър на юридическите лица (Registo Nacional de Pessoas Colectivas, RNPC). По време на този опростен процес компанията веднага получава своя учредителния акт, както и извлечение от вписването в Търговския регистър. Надеждността на процедурата се осигурява чрез изпращане на всички реквизити по регистрацията до данъчните органи.

Инициативата е разработена от държавния секретар на правосъдието и е координирана от Агенцията за административна модернизация (Agência para a Modernização Administrativa, AMA). Тя се реализира в сътрудничество с различните министерства: Министерство на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на икономиката и Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност. В момента инициативата включва:

- 10 центъра за формализиране на самонаетите (Centros de Formalidades das Empresas, CFE), покриващи голяма част от континенталната част на Португалия и автономната област Мадейра;
- 90 местни търговски регистри, които обхващат цялата територия на страната;
- Националния регистър на юридическите лица (Registo Nacional de Pessoas Colectivas, RNPC) в Лисабон.

Конкретната цел на програмата е да модернизира администрацията чрез опростяване на отношенията между държавната администрация и дружеството през целия му жизнен цикъл.

Изпълнението на инициативата предполага следните стъпки:

- Въвеждане на предварително одобрена процедура за регистриране, която прави възможно незабавното учредяване на еднолични търговци и дружества с ограничена отговорност;
- Предоставяне на достъп до предварително одобрени дружествени договори, които са на разположение в търговския регистър и в центровете за формализиране;
- Предоставяне на правна възможност за създаване на компанията чрез единичен акт в Националния регистър на фирмите или в центровете за формализиране.

В резултат на тази реформа създаването на фирма в Португалия в момента е по-бързо, с по-малка бюрокраатична тежест и по-евтино в сравнение с много други държави-членки на ЕС. Регистрацията улеснява и работата с данъчната администрация, която своевременно получава необходимата информация за новорегистрираното дружество.

3. Създаване на портал за услуги за самонаетите и бизнеса

Порталът в полза на бизнеса и самонаетите стартира през юни 2006 г. с цел предоставяне на онлайн достъп до 400 информационни, интерактивни и транзакционни услуги в услуга на частния сектор. Той е създаден под ръководството на Агенцията за административна модернизация и Министерството на правосъдието, в сътрудничество с Министерството на солидарността, заетостта и социалната сигурност, Министерството на финансите и Службата на държавния секретар по административната модернизация.

Услугите, които порталът предоставя, включват консултации по въпроси, свързани с дейността на предприятията и лесен достъп до досиетата на компанията. Понастоящем порталът предоставя информация относно или възможност за извършване на 650 услуги, до които има бърз достъп посредством интерактивно меню. Порталът агрегира информация от други източници по отношение на нови бизнес възможности, включително участие в национални и международни обществени поръчки, както и бизнес възможности на национално и международно равнище. Порталът предоставя информация за контакт с доставчици на услуги, бизнес асоциации, индустриални организации на местно и международно равнище и други.

Услугите, които порталът предлага, са в четири основни направления – учредяване, управление, разширяване и заличаване на дружеството. По отношение на учредяването порталът предоставя богата информация и услуги при изготвяне на бизнес план и маркетингова стратегия, избор на юридическата форма на дружеството, възможностите за финансиране, учредяване на компанията, възможностите за придобиване на лиценз и съвети за стартиране на икономическата дейност.

Относно управлението порталът предоставя информация за услуги в сферата на финансовия мениджмънт, управлението на човешките ресурси, управление на качеството и сертификация, иновации, социална отговорност, грантове и стимули, оценка на размера и характеристиките на пазара. По отношение на възможностите за експанзия порталът дава подробна информация и предоставя услуги относно бизнес сътрудничеството, сливания и придобивания, както и франчайзинг на международно равнище.

Порталът се счита за успешна инициатива както от страна на правителството, така и от страна на частния сектор, което личи и от широкото използване на възможностите, които той предоставя. Правителството счита, че тази инициатива би могла да бъде приложена и в други страни.

4. Въвеждане на програма за ускорено лицензиране

Целта на програмата е да модернизира процедурата по получаване на лиценз за извършване на дейности, които подлежат на разрешителен режим, сред които например

отваряне на бар или заведение за хранене. При ускореното лицензиране контролът се осъществява впоследствие (ex post), след като обектът е започнал да работи. Тази инициатива спестява ценно време за предприемачите и намалява потенциални ползи от работа в сивия сектор. Инициативата е под ръководството на Агенцията за административна модернизация и Министерството на правосъдието.

Една от първите постигнати цели е през април 2011 г., след одобрението на законово постановление номер 48/2011, което предвижда съществено намаляване на изискваните лицензи за отваряне на заведение за хранене. На практика това означава, че компаниите могат да предоставят на местните власти необходимата информация, без да трябва да изчакват официалното издаване на лиценз.

Ефектът от ускореното лицензиране върху бизнес средата е значителен. За отваряне на ресторант в Лисабон преди въвеждане на програмата за ускорено лицензиране е трябвало да се попълнят 6 форми за кандидатстване, да се изпратят 83 допълнителни документа, да се посетят 4 публични институции 11 пъти, да се чака продължително за анализ от страна на 15 директора и технически персонал и едва тогава да се започне бизнес начинанието. След като е въведена програмата за ускорено лицензиране, предприемачът трябва само да влезе в интернет портала, да се съгласи с общите условия и правила, да попълни електронен формуляр, да плати дължимите такси по електронен път и вече може да стартира бизнес начинанието. Контролът от страна на органите се извършва в последствие.

5. Въвеждане на система за опростено предоставяне на фирмена информация

Системата за опростено предоставяне на фирмена информация е въведена през 2007 г. като част от програмата на португалското правителство за опростяване и модернизиране на административните процедури с цел да улесни комуникацията между бизнеса и няколко държавни институции, сред които:

- Министерството на правосъдието;
- Министерството на финансите;
- Националният статистически институт;
- Централната банка на Португалия.

Системата за опростено предоставяне на фирмена информация (Informação Empresarial Simplificada, IES) позволява на фирмите да отговарят на няколко изисквания, свързани с фискални, статистически и счетоводни въпроси чрез интегрирана електронна платформа. Преди това дружествата са били задължени да предоставят техните годишни отчети по множество различни начини: депозиране на отчетите на място в офисите на търговския регистър, представяне на различна данъчна и счетоводна информация на Министерството на финансите, Националният статистически институт и Централната банка на Португалия. Изпълнението на всяко едно от четирите изисквания към четирите институции е свързано с предоставянето на подобна по вид информация и затова позволява интеграция чрез въвеждането на единна стандартизирана форма. По този начин компаниите могат да изпълнят едновременно задълженията си към четирите институции.

6. Предоставяне на информация преди въвеждане на системата IES²

Попълването на единна форма е регламентирано чрез постановление номер 208 от 16 февруари 2007 г. и е допълнено чрез Наредба номер 8 от 3 януари 2008 г., както и Наредба 64-A/2011 и Наредба номер 26/2012. Използването на системата е задължително за

² <http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/sup-be-1-2008-en.pdf>

Статистически бюлетин 1/2008, Централна банка на Португалия, май 2008 г.

всички дружества, а информацията трябва да бъде изпратена до края на месец юни в годината, следваща годината на отчитане.

Мярката се счита за ефективна от Националния статистически институт, защото в резултат на нейното прилагане е регистрирано увеличение на броя фирми, които успяват да спазят регулаторните изисквания, а паралелно с това намаляват нарушенията - например при неподаване на декларации пред статистическите органи. Преди въвеждането на системата едва 5% от дружествата са изпълнявали в срок своите задължения към Централната банка на Португалия и едва 23% от компаниите са предавали навреме отчетите си в Търговския регистър. След въвеждането на системата тези задължения са изпълнени от близо 100% от фирмите. Нещо повече, тази инициатива води до заместване на анкетите сред бизнеса с реални данни от фирми, които са подали информация през системата. Това позволява значително подобряване на качеството на бизнес статистиката в Португалия.

Въвеждането на системата се използва от Централната банка на Португалия, която създава икономическа и финансова база от данни с нефинансовите предприятия в страната. Данните се базират на годишните отчети, които нефинансовите дружества подават през системата за опростено предоставяне на фирмена информация. Информацията в базата от данни се използва за получаване на по-добро разбиране на икономическото и финансово състояние на португалските предприятия в реалния сектор. Базата от данни дава полезна информация за мениджмънта относно позицията на дружеството в сектора на икономическа дейност. Въз основа на тези данни Централната банка на Португалия може да извършва допълнителни изследвания на финансовата стабилност и общото състояние на португалската икономика. За външни потребители информацията за всяка индивидуална фирма е конфиденциална, а публично достъпните данни са само на агрегирано ниво.

След като е била създадена, системата е призната от фирмите за ефективна мярка, реално намаляваща административната тежест. Възможността за предоставяне по електронен път в стандартизиран формат и еднократно необходимата информация, спазвайки четири законови задължения, е значително улеснение за предприятията. Друг важен фактор за успеха на инициативата е участието на Камарата на дипломираните експерт-счетоводители, подкрепя от софтуерни специалисти, както и съдействие от страна на законодателните органи.

7. Подаване на уведомление за промяна на някоя от съставките на медицински продукт

Ако притежателят на разрешително за продажба на медицински продукт желае да промени някоя от съставките на медицинския продукт, брошурата с описанието към него или самото разрешително, той следва да го съобщи на властите в страните-членки, засегнати от промяната. Португалия е една от първите страни, които предоставят възможност на бизнеса да подават тези уведомления чрез интернет. Освен това компаниите могат да проследяват статуса на тяхната заявка. Проектът е инициран от INFARMED – португалската агенция по лекарствата. Целта е до 2011 г. всички държави-членки да преминат на електронно подаване на молбите за разрешително за продажба на медицински продукт.