## Naziv prakse:
## Internetski portal BASE o javnim ugovorima

## Kategorija prakse:

- sustavi i alati
- mehanizmi suradnje

## Kontakt:

- Institut za graditeljstvo i nekretnine
- http://www.base.gov.pt/Base/en/Homepage
- GERAL@BASE.GOV.PT

## Država:

## Portugal

## Rizici od prijevare koji su uspješno neutralizirani

- **izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima**

## Kontekst i cilj(evi)

**2008. godine donesen je portugalski Zakon o javnim ugovorima (PPC) kojim su preslikane Direktive 2004/17/EC i 2004/18/EC. PPC-om se uređuju obvezni postupci za oblikovanje javnih ugovora i utvrđuju pravila za njihovo izvršavanje. Izmijenjen je 2017. godine, a novi je zakon stupio na snagu u siječnju 2018.**

**Od studenog 2009. e-nabava postala je obvezna za sve institucije za natječaje iznad praga od 5000 EUR. Portugalski sustav e-nabave djeluje isključivo na privatnim platformama, koje se međusobno natječu u pružanju usluga e-nabave javnim naručiteljima.**

**PPC predviđa stvaranje posebnog internetskog portala za javne ugovore, koji treba prikupljati sve relevantne informacije o javnoj nabavi.**

**U tu svrhu uspostavljen je Portal BASE, kojim sada upravlja Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, poznat i kao IMPIC (Institut za javna tržišta, nekretnine i graditeljstvo).**

**Trenutačno Portal nije u potpunosti operativan, jer velik broj ugovora na njemu još uvijek nije objavljen, a nadzor koji provodi ostaje ograničen.**

**Unatoč tome, baze podataka povezane s Portalom redovito se ažuriraju podacima iz Diário da República Eletrónico (državnog elektroničkog službenog lista), elektroničkih platformi za javnu nabavu i dokumenata javnih naručitelja. Svi se ti podaci naknadno analiziraju i obrađuju, a poslužit će i kao temelj za razvoj širokog spektra studija i statističkih analiza. Dio tih podataka objavljen je i na Portalu.**

**Portal služi kao forum za dijalog sa dionicima koji su uključeni u javnu nabavu i općenito s građanima.**

**Na svojoj internetskoj stranici Portal navodi nekoliko ciljeva (koji tek trebaju biti postavljeni) koje želi ispuniti:**

a) **centralizacija najvažnijih podataka o sklopljenim javnim ugovorima**
b) **oglašavanje, među ostalim, raspisanih natječaja i drugih postupaka nabave, sklapanja ugovora i svih izrečenih kazni za kršenje PPC-a**
c) **upoznavanje javnosti s tehničkim sadržajima i mjerodavnim zakonima**

d) **približavanje javnih institucija portugalskim građanima motiviranjem građana da prate javnu potrošnju i budu upoznati s njom.**

## Opis prakse

**Portal BASE virtualni je prostor u kojem će se objavljivati svi elementi koji se odnose na javne ugovore i na taj će način biti omogućeno praćenje i nadzor tih ugovora.**

**Informacije o četiri faze nabave (natječaj, dodjela ugovora, ugovor i provedba) dostupne su u formatu standarda podataka o otvorenom ugovaranju (OCDS-u). Cilj Portala je učiniti sljedeće podatke dostupnima javnosti:**

a) **oblikovanje i izvršavanje javnih ugovora;**
b) **obavijesti o otvaranju postupaka nabave i naknadne obavijesti ako ih ima;**
c) **nalozi i odluke kojima se utvrđuju prioriteti nabave u iznimnim režimima;**
d) **ugovori sklopljeni u okviru izravnih postupaka dodjele ugovora (opći režim), otvorenih postupaka, ograničenih postupaka, pregovora i postupaka natjecateljskog dijaloga**
e) **izmjene i dopune ugovora koje iznose više od 15% od vrijednosti ugovora**
f) **dodatne sankcije koje se odnose na izuzeće iz postupaka javne nabave na najviše dvije godine.**

**Portugalska Kovnica novca i službena tiskara (Imprensa Nacional - Casa da Moeda, INCM) odgovorna je za objavljivanje obavijesti, odluka i drugih pravnih akata o javnoj nabavi u Službenom listu Portugala i Službenom listu Europske unije. Samo izravne dodjele ugovora ne zahtijevaju nikakvu prethodnu obavijest.**

**Obavijesti o natječajima najavljuju namjeru javnih naručitelja da kupe određenu robu ili uslugu, vrstu postupka (npr. otvoren ili ograničen), te platformu za e-nabavu koja upravlja prednatječajnom fazom. Nakon objave INCM elektroničkim putem Portalu BASE prosljeđuje obavijesti o otvaranju postupaka nabave.**

**Podnositelji prijava i ponuditelji moraju predati svoje prijave i ponude na elektroničkoj platformi kojom se javni naručitelj služi. Elektroničke platforme za javnu nabavu ili platforme za e-nabavu u potpunosti su informatizirane. Prijave koje prolaze kroz cijeli postupak javne nabave provode se u potpunosti u elektroničkom i nematerijaliziranom obliku. Platforme za e-nabavu ovlastio je IMPIC i svoje usluge prodaju javnim naručiteljima i poduzećima, te ih povezuju s postupkom javne nabave tijekom ove početne faze. Kako postupak napreduje, tako platforme za e-nabavu prosljeđuju Portalu BASE sve informacije o ponuditeljima i javnom ugovoru koji se dodjeljuje.**

**Konačno, javni naručitelji odlučuju o postupku nabave, te ga provode, a dužni su i na Portalu Base unositi podatke o javnim ugovorima koje dodjeljuju. Time su obuhvaćeni i ugovori koji su sklopljeni u postupcima izravne dodjele ili prethodnog savjetovanja. U tim slučajevima javni naručitelj mora ispuniti određeni obrazac s relevantnim informacijama u vezi sa svakim ugovorom. Stoga se na Portalu BASE objavljuju i ugovori za koje nisu objavljene obavijesti o raspisanom natječaju u Službenom listu Portugala.**

**Isto tako, IMPIC procjenjuje i nadzire javne nabave u Portugalu te objavljuje godišnja izvješća i mjesečne statistike kojima se može pristupiti putem njihove internetske stranice.**

## Jedinstvene značajke

- **inicijativa za transparentnost u javnoj nabavi;**
- **povezanost s PPC-om koji definira realizaciju i upotrebu Portala;**
- **centralizirana platforma čiji je cilj učiniti sve relevantne informacije o javnoj nabavi dostupnima na jednom mjestu.**

## Ishodi i rezultati

**Radikalna digitalizacija javne nabave u Portugalu dovela je do osjetnih poboljšanja, uključujući ukupne uštede do 12%, smanjenja cijena do 20% i povećanu učinkovitost i djelotvornost.**

**Portal BASE važan je korak prema većoj transparentnosti u javnoj nabavi. Nijedna druga zemlja u EU ne objavljuje toliko podataka, što čini registar ugovora Portugala najpotpunijim u EU.**

**Međutim, trenutačno se znatan postotak javnih ugovora još uvijek ne objavljuje i stoga ih Portal BASE ne može analizirati. Tu ima prostora za daljnje poboljšanje, možda strožim provođenjem PPC-a, posebno u vezi s objavljivanjem ugovora.**

## Ključni čimbenici uspjeha

- **sučelje s INCM-om,**
- **povezanost s postojećim platformama za e-nabavu,**
- **suradnja s javnim naručiteljima radi objavljivanja informacija.**

## Izazovi koji su se pojavili i stečene spoznaje

**Osiguravanje pravovremene i široke uporabe Portala i dalje predstavlja izazov. Trenutačno BASE ne može objaviti sve ugovore niti prikupiti sve relevantne podatke o ugovorima, pa čak niti objaviti potpune relevantne podatke o izvršenju ugovora.**

**Mnoga pitanja proizlaze iz činjenice da se Portal oslanja na podatke o javnoj nabavi koje objavljuju i dijele javni naručitelji i platforme za e-nabavu.**

**Prema organizaciji Transparency International Portugal:**

a) **Neki ugovori ne vode do obavijesti o ugovoru u Portugalskom službenom listu,**

b) **Znatan broj javnih naručitelja ne prenosi ugovore, i**

c) **Većina ugovora ne otkriva nikakve informacije o prednatječajnoj fazi.**

**Ukupan broj ugovora, prema procjeni Europske komisije, tri je puta veći od broja ugovora objavljenih na Portalu BASE, unatoč zakonskoj obvezi objavljivanja svih ugovora na Portalu.**

**Javni ugovori sami po sebi nisu transparentni, što znači da na Portalu BASE ne postoje ključne informacije za procjenu pripreme ugovora, njihove isplativosti i održivosti. IMPIC je najavio provedbu OCDS-a u studenom 2019., što bi trebalo dovesti do velikog poboljšanja u kvaliteti i količini podataka o javnoj nabavi, a time i osigurati transparentnost.**

**Osim toga, analiza dostupnih podataka u OCDS-u pokazuje da preko 80% postupaka državne nabave čine izravne dodjele ugovora, što ozbiljno utječe na tržišno natjecanje na tržištu javne nabave. To dovodi do netransparentnosti jer se svatko može pravdati pozivanjem na članak u PPC-u koji dopušta upotrebu izravnih dodjela ugovora bez daljnjeg objašnjenja okolnosti koje**

**su odredile taj odabir, a ne otvoreni natječaj. To smanjuje razinu povjerenja građana i poduzeća, što dalje stvara sumnju i visoku razinu percepcije korupcije u sklapanju javnih ugovora.**

**Usluge Službe za promatranje javne nabave, tijela zaduženog za praćenje javne nabave, trenutačno nisu dostupne. Služba za promatranje javne nabave trebala bi ponuditi internetski radni prostor za interaktivniji prikaz podataka o javnoj nabavi. Još uvijek je u fazi izrade i nadopunit će Portal BASE kad bude dovršen.**

## Potencijal za prenosivost

**Portugal se već može pohvaliti postojećim platformama za e-nabavu za dodjelu ugovora. Drugim bi državama prebacivanje postupka javne nabave u elektronički i digitalizirani oblik trebao biti prvi korak.**

**Druga je mogućnost da druge države koje trenutačno nemaju takve elektroničke platforme uspostave jedinstveni portal za izravno prikupljanje, objavljivanje i praćenje svih podataka o javnoj nabavi.**