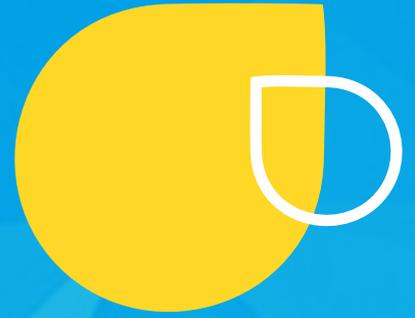


REFORMA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS EN UCRANIA Y LOS RESULTADOS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ELECTRÓNICO PROZORRO

agosto – diciembre del año 2016

Kyiv | 2017



COMPILADO POR:

Viktor Nestulia, Ievgen Bilyk

EQUIPO:

Serhii Pavliuk, Marta Hohol, Oleksandr Argat, Ivan Lakhtionov, Mykhailo Nevdakha

CENSORES:

Olga Neselevska, doctorando de escuela de negocio Hanken (Finlandia)

Dmytro Khutkyy, director de e-Dem Lab, Centro de desarrollo de innovaciones, Universidad nacional de Kyiv-Mohyla Academia, manejador y experto del grupo “Elektronna demokratia (Democracia electrónica)”, Conjunto de reformas de reanimación

Vladyslav Dombrovskiy, candidato en doctor en ciencias económicas, jefe de proyectos, compañía CPCS (ciudad de Sumy, Ucrania)

Oleksandr Shatkovskiy, experto en contrataciones públicas

La investigación es creada como un parte del USAID, UK aid y Eurasia Fund proyecto “Transparencia y Responsabilidad en Administración Pública and Servicios”

El presente informe se crea por el equipo del programa de proyectos innovadores Transparency International Ucrania. Los puntos de vista y recomendaciones, reflejadas en el presente documento, pueden no corresponder con la idea de los directores o jefes de Transparency International Ucrania. Los datos y fuentes, utilizados en el presente informe, podrán sufrir ciertos cambios después de su publicación.

Se fomenta la distribución del informe con los objetivos no comerciales.

Editado de nombre de:

Transparency International Ucrania
callejón Kostia Hordiyenka, 2-A, 1 planta, ciudad de Kyiv, Ucrania, 01024

tel.: +38 044 360 52 42

página-web:: ti-ukraine.org



Agradecimientos

El presente informe es el resultado de trabajo tenaz de un grupo de cómplices. Fue creado por el equipo del programa de proyectos innovadores de Transparency International Ucrania, formado por: Viktor, Ievgen, Serhii, Marta, Oleksandr, Ivan, and Mykhailo. Sin ellos esta publicación no sería posible.

Queremos expresar un agradecimiento profundo al equipo de Open Contracting Partnership, es decir a Lindsey, Karolis and Katherine por las sugerencias invaluable de análisis de datos abiertos. Así mismo, queremos dar gracias a los representantes de Banco Europeo de Reconstrucción y el Desarrollo, o sea, a Tato y David, por las guías razonables para la comprensión de la contratación pública electrónica. A los colaboradores de Transparency International Armenia, o sea, a Varuzhan y Transparency International Georgia y a Lashapor haber compartido con nosotros los conocimientos de herramientas de anticorrupción en la contratación pública en sus países. Al gestor de K-Monitor, Shándor, por sus ideas útiles para el procesamiento de datos. Y claro, al elaborador del sistema de indicadores de riesgo, Dmytro, por sus indicadores y visión crítica amistosa.

¡Y un enorme agradecimiento lo dedicamos a los censores del presente informe: Olga, Dmytro, Vladyslav y Oleksandr!

Índice



Denominaciones y siglas.....	3
Definiciones básicas.....	4
Introducción.....	5
I. Metodología de monitoreo de contrataciones públicas.....	6
1. Tipos de metodologías de monitoreo de contrataciones.....	7
2. Características de monitoreo civil de contrataciones.....	8
3. Metodologías de monitoreo de contrataciones en el sistema ProZorro.....	9
4. Períodos de análisis y fuentes de datos.....	14
II. Contrataciones públicas en Ucrania – tiempo de cambios.....	15
1. Análisis de fundamentos jurídicos.....	16
2. Estructura del sistema electrónico ProZorro.....	20
3. Divulgación y análisis de datos.....	22
III. Los primeros cinco meses del funcionamiento del sistema electrónico ProZorro.....	25
1. Características generales de contrataciones realizadas.....	26
2. Contrataciones incompetitivas.....	27
2.1. Informes de contratos celebrados.....	27
2.1.1. Relación entre el cliente y suministrador.....	28
2.1.2. Evitación de celebración de licitaciones abiertas.....	30
2.2. Procedimiento de negociación.....	31
3. Contrataciones competitivas.....	33
3.1. Tendencias de competencia.....	33
3.2. Tendencias de descalificación y monitoreo público.....	35
3.3. Procedimientos de negociación para necesidades de defensa.....	37
3.4. Licitaciones abiertas con la publicación en inglés.....	38
3.5. Licitaciones abiertas.....	40
3.6. Contratación subumbral.....	43
Conclusiones y recomendaciones.....	45
Referencias bibliográficas.....	49
Anexos (en ucraniano).....	52

Denominaciones y siglas

API – Application programming interface

OCDS – Open Contracting Data Standard

OCP – Open Contracting Partnership

TI – Transparency International

CAU – Comité Antimonopolio de Ucrania

PIB – Producto interno bruto

RSU – Rada Suprema de Ucrania (Parlamento de Ucrania)

SPAU – Servicio público de auditoría de Ucrania

EP – Empresa pública

BERD – Banco Europeo de Reconstrucción y el Desarrollo

UE – Unión Europea

IPC – Índice de Percepción de la Corrupción

CMU – Consejo de Ministros de Ucrania

MDECU – Ministerio de desarrollo económico y comercio de Ucrania

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OMC – Organización Mundial del Comercio

SL – Sociedad Limitada

PFE – Persona física – empresario

BCD – Base central de datos

Definiciones básicas

Indicadores automáticos de riesgo

son categorías con parámetros preestablecidos, cuya aplicación da la posibilidad de llevar a cabo la selección automática de contrataciones subumbrales, que incluyen las características de calidad baja de la oferta, baja actividad competitiva y la falta de transparencia de los procedimientos.

Sociedad civil

es el conjunto de organizaciones y entidades privadas, que se dedican a la protección de los intereses y libertades de los ciudadanos.

Acuerdo de contratación

es un contrato, que se celebra entre el cliente y participante según los resultados de realización del procedimiento de contratación y prevé la prestación de servicios, ejecución de obras o adquisición de productos.

Documentos de licitación

son datos abiertos de contrataciones públicas en los formatos, disponibles para el análisis de usuarios (.pdf, .docx, etc.)

Contratación subumbral

es la contratación por el cliente de productos, obras y servicios, cuyo valor es menor de 200 mil UAH para los productos y servicios y de 1,5 millones UAH para las obras. En caso de clientes de ciertas áreas de economía dichos umbrales pueden ser de 1 millón UAH para los productos y servicios y de 5 millones UAH para las obras.

Sistema electrónico de contratación

es un sistema de telecomunicaciones e información, que garantiza la ejecución de procedimientos de contratación, creación, colocación, publicación e intercambio de información y documentos electrónicamente, que consta de un Portal web de Organismo competente, espacios electrónicos autorizados, que se caracterizan por el intercambio automático de información y datos.

Datos legibles por máquina

son datos abiertos o metadatos de contrataciones públicas en los formatos, procesables por el ordenador (.xml, .json, etc.)

Módulo de analítica

es una herramienta online, que permite agregar, calificar y procesar de cualquier otra manera los datos legibles por máquina acerca de las contrataciones públicas.

Contratación sobreumbral

es la contratación por el cliente de productos, obras y servicios, cuyo valor se corresponde o supera 200 mil UAH para los productos y servicios y de 1,5 millones UAH para las obras. En caso de clientes de ciertas áreas de economía dichos umbrales pueden ser de 1 millón UAH para los productos y servicios y de 5 millones UAH para las obras.

Licitación (concurso)

es la realización de selección competitiva de participantes con el objetivo de determinación de ganador de licitaciones de conformidad con los procedimientos, establecidos por la Ley de Ucrania "De contrataciones públicas" (salvo el procedimiento de negociación de contratación).

Introducción

Las contrataciones forman la dirección clave de aplicación de activos públicos en el mundo. El volumen de contrataciones públicas en la Unión Europea en términos interanuales es de 14% de producto interno bruto (European Commission, 2017). Respecto al PIB de la UE del año 2015 dicho volumen valió aproximadamente unos 2 700 mil millones de euros (International Monetary Fund, 2016). Según los cálculos del Ministerio de desarrollo económico y comercio de Ucrania (2016), el índice analógico fue de aproximadamente 12 mil millones de dólares, o 13% de PIB de Ucrania en el año 2015 (The World Bank, 2017). Son los activos de contribuyentes de impuestos, pagados al estado. El monitoreo de su aplicación se puede considerar como el deber de cada ciudadano consciente.

La corrupción a la hora de ejecución de contrataciones públicas es un problema global. Por ejemplo, a finales del año 2016 el mundo se estremeció por la investigación de sobornación en la obtención de contratos públicos por una compañía brasileña Odebrecht. Desde el año 2001, según la estimación del gobierno de Estados Unidos (2016), dicha compañía cobró aproximadamente 788 millones de dólares como sobornos para los gobiernos de algunos estados con el objetivo de celebración de contratos públicos. En particular, Odebrecht ejerció las obras para la Copa Mundial de Fútbol del año 2014 y Juegos Olímpicos de verano del año 2016. Obviamente, el monto de contratos, para cuya celebración se pagaron unos sobornos tan grandes, es mucho más grande.

La situación con las contrataciones públicas en Ucrania la refleja claramente la historia de construcción del Puente Podilskyi-Voskresenskyi de la ciudad de Kyiv. Su construcción empezó en el año 1993. No es una tarea fácil de evaluar el volumen de activos públicos, gastados durante todo el período de su construcción. Sólo en el año 2017 se plantea la financiación de 600 millones UAH del presupuesto municipal para el apoyo de su construcción (Vechirnyy Kyiv, 2016). A diferencia de instalaciones deportivas en Brasil, dicho puente todavía no está preparado para explotación. Paradójicamente, ya más de 23 años los activos públicos se gastan en una infraestructura, que todavía no está disponible para los habitantes de la ciudad.

Con el objetivo de ejercer influencia en la situación, en primavera del año 2014 los representantes de negocio y la sociedad iniciaron una reforma de contrataciones públicas en Ucrania. En abril del año 2015 se lanzó el pilotaje de un nuevo sistema electrónico, llamado

ProZorro, en todo el territorio de Ucrania en cantidades subumbrales pequeñas, y el Ministerio de defensa de Ucrania obtuvo la posibilidad de adquirir a través del sistema los productos de alimentación, abastecimiento material, combustibles y lubricantes. A finales del año 2015 se aprobó la nueva Ley de Ucrania “De contrataciones públicas”, que crea fundamentos para el procesamiento electrónico posterior de contrataciones. A pesar del estado, los donadores internacionales, que habían prestado la financiación necesaria para la implementación de la reforma a nivel nacional, se adhirieron a la iniciativa. Desde el mes de agosto de 2016, todas las contrataciones públicas, regidas por la Ley de Ucrania “De contrataciones públicas”, se tienen que llevar a cabo a través del plataforma online ProZorro.

El presente informe tiene por objetivo el diseño de una metodología de monitoreo civil de las contrataciones públicas en Ucrania, basándose en la experiencia internacional, y con su apoyo la evaluación de innovaciones fundamentales jurídicas y tecnológicas de la reforma e inicio de monitoreo de datos de contrataciones, que se harán disponibles online.

El informe consta de tres partes básicas. La primera está dedicada al diseño de metodología de monitoreo de contrataciones públicas en Ucrania por la sociedad civil. La metodología planificada se atiene a los ejemplos de monitoreo eficiente por la sociedad en los estados, cuya situación de corrupción se puede comparar con la ucraniana, tales como Paraguay y Armenia. La segunda parte abarca las innovaciones fundamentales jurídicas y tecnológicas en el sector de contrataciones públicas. Trata de los fundamentos legislativos, estructuras del sistema ProZorro, tanto como la divulgación y herramientas de análisis de datos de contrataciones. La tercera parte analiza los datos de contrataciones a través del sistema ProZorro, que se finalizaron con la suscripción de contratos en la segunda mitad del año 2016. Se destacan las regularidades de aplicación de diferentes tipos de contrataciones y se nombran las organizaciones, que requieren la concienciación especial de los ciudadanos.

La corrupción de contrataciones públicas es un problema global. El monitoreo de celebración de dichas contrataciones es una necesidad global del ciudadano. El presente informe se crea con el objetivo de convertir el sector público en uno más transparente gracias al análisis de contrataciones públicas en Ucrania..

SECCIÓN I.



I. Metodología de monitoreo de contrataciones públicas

El monitoreo es una parte importante de lucha contra la corrupción y mejora de la eficiencia de contrataciones públicas. Existe una serie de enfoques de su realización, y cada estado opta por él que mejor corresponde a las particularidades de funcionamiento de su sistema de contratación. Este capítulo refleja los principales tipos de metodologías y caracteriza la participación en las mismas de la sociedad civil. Basándose en la experiencia internacional, se diseñó una metodología de monitoreo de contrataciones públicas ucranianas.

1. Tipos de metodologías de monitoreo de contrataciones

Los enfoques de monitoreo del sector de contrataciones públicas se puede clasificar según varios criterios. Ejemplos son: grado de análisis (contrataciones públicas, locales, etc.), tipo de organismo de control (servicio de auditoría, tesorería, etc.) y otros. El punto de referencia de la presente investigación es la tipología por el aspecto de análisis, representado por la experiencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Unión Europea (2013). El motivo de aplicación de dicho enfoque consiste en el hecho de que abarca los aspectos básicos, que se pueden observar en las contrataciones.

Conforme a los consejos del informe de la OCDE, la definición del monitoreo utilizado en el presente informe es una supervisión reiterada de desarrollo del sistema de contrataciones públicas con el objetivo de cumplimiento de las tareas, aprobadas por la Ley de Ucrania “De contrataciones públicas” (2016):



El abastecimiento de realización eficiente y transparente de contrataciones, creación de un ambiente de competitividad en el sector de contrataciones públicas, prevención de la corrupción en este sector, desarrollo de la competencia leal.



A base del objetivo arriba mencionado, Transparency International Ucrania concentra su actividad en la supervisión de desarrollo de competencia y transparencia de contrataciones y, de tal manera, prevé las prácticas corruptas de este sector. Se considera que la competencia y transparencia contribuirán al aumento de eficiencia de las contrataciones públicas, o sea, la consecución de un nivel más alto de bienestar de cada ciudadano de Ucrania.

La UE y la OCDE destacan tres tipos de monitoreo: control de congruencia con la legislación, estimación de evaluación de indicadores claves y análisis de correspondencia con los objetivos de la política del estado. El primer tipo consiste en la comparación de las prácticas de realización de contrataciones con el marco legal (2013, pág. 5). Se comprueba el cumplimiento de reglas formales por los compradores y suministradores, tales como la compatibilidad del suministrador potencial a los requisitos de participación en la licitación competente o el cumplimiento por el cliente de los plazos de realización del procedimiento de contratación. En Ucrania dicha supervisión se lleva a cabo tanto por el estado, en particular, por el Servicio estatal de auditoría,¹ como por la sociedad, por ejemplo, Centro de Lucha contra la Corrupción.²

El segundo tipo consiste en el control de funcionamiento del sistema de contrataciones desde el punto de vista de consecución de sus indicadores claves. Tales indicadores pueden ser la cantidad media de participantes de licitaciones, cantidad de reclamaciones de un cliente en concreto, etc. El monitoreo de este tipo se puede llevar a cabo tanto a nivel nacional, como a nivel de un cliente concreto. El seguimiento de la eficiencia de realización de contrataciones a nivel nacional lo realiza el Ministerio de desarrollo económico y comercio de Ucrania, que de conformidad con el artículo 8 de la Ley “De contrataciones públicas” anualmente presenta un informe analítico sobre el funcionamiento del sistema nacional de contrataciones. Entre la sociedad la supervisión del funcionamiento del sistema de contrataciones desde el punto de vista de indicadores de riesgo está en el orden del día de, por ejemplo, Veeduría ciudadana.³

El último tipo de monitoreo es el control de compatibilidad con los objetivos de la política de estado. El ejemplo de dichos objetivos es la atención

¹ Página web de SPAU - www.dkrs.gov.ua

² Página web de Centro de Lucha contra la Corrupción - antac.org.ua

³ Página web de Veeduría ciudadana - gromko.dp.ua

al grado de influencia en el medio ambiente a la hora de realización de contrataciones. El organismo principal, que realiza el control de este aspecto, sigue siendo el MDECU, ya que precisamente este ministerio se encarga de la política estatal en el sector de contrataciones públicas. Las organizaciones civiles especiales también llevan a cabo el monitoreo de los aspectos, que están bajo su cargo.

Como podemos ver, las metodologías mencionadas pueden ser utilizadas tanto por el estado, como por la sociedad civil. La diferencia fundamental consiste en que el estado puede conseguir el objetivo de supervisión de manera directa, y la sociedad sólo indirectamente, mediante la presión en el estado o cooperación con el mismo. Los indicadores de presión son la cantidad de reclamaciones a los organismos de control o discusiones públicas de licitaciones problemáticas. Uno de los ejemplos más ilustrativos de la cooperación en Ucrania es la colaboración de la Veeduría ciudadana con la Administración pública de la provincia de Dnipropetrovsk en la mejora de detección de contraventores.

En el presente informe TI Ucrania pone el acento en el control de congruencia a la legislación y la transparencia de funcionamiento del sistema de contrataciones públicas según los indicadores esenciales y, en consecuencia, prestación de sugerencias al estado a base del análisis realizado.

2. Características de monitoreo civil de contrataciones

El monitoreo de contrataciones por la sociedad en cierta medida se diferencia de la supervisión por el estado. Abajo, se presentan las principales características de la veeduría ciudadana. Teniendo en cuenta la situación complicada con la corrupción en Ucrania, que se estima como 29 puntos de 100 en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International (2016), los ejemplos de atracción exitosa de la sociedad al control de contrataciones se eligen de los estados con el grado similar de corrupción. En este caso 0 puntos significan el nivel de corrupción más alto, y 100 puntos – su ausencia total. El indicador máximo entre los ejemplos elegidos lo tiene India con 40 puntos. A pesar de esto, se tienen en cuenta las mejoras prácticas de la UE de aumento de control de la sociedad en el ejemplo del proyecto de “banderas rojas”.

No siempre el monitoreo estatal está fijado a nivel de la ley (The EU & OECD, 2013, pág. 4). Pero los organismos públicos, que comprenden las funciones de realización de dicha supervisión, siempre están presentes. Un ejemplo brillante es India, donde incluso en la carencia de la ley de contrataciones públicas el problema principal del control es la cercanía de las funciones de organismos de control disponibles (Shingal, 2014, pág. 18). De la misma manera como esto funciona dentro del estado, la atracción de la sociedad al control de contrataciones puede ser institucionalizada. Como ejemplo de este hecho nos puede servir la experiencia de la República de Filipinas, donde el proyecto eficiente de monitoreo de control de adquisición de manuales escolares por la organización Government Watch provocó la obligación de suscripción de un representante de la sociedad para la realización de suministro de manuales, desde el año 2007 (Aceron, 2009). Pero después de la finalización del proyecto Government Watch, la participación de la sociedad en el control perdió su regularidad (Westhuizen, 2015, pág. 97). Como podemos ver, el monitoreo civil, a diferencia del estatal, depende de la disponibilidad de proyectos de organizaciones concretas.

La importancia de la supervisión por la sociedad se justifica por resultados internacionales. El ejemplo que ilustra este hecho es la formación de contrataciones en Paraguay. Este país cuenta con una larga historia de monopolización del mercado de contrataciones públicas con aplicación de las prácticas corruptas (Auriol, Straub & Flochel, 2015, pág. 7). El más distinguido fue el uso del procedimiento “excepcional” (“la excepción”, procedimiento que permite evitar la celebración de licitaciones) para las contrataciones sobre-umbrales, en las que licitación está prevista por la ley. De tal manera, según los datos de Transparencia Paraguay (2006), en los años 2004–05 aproximadamente 24% del monto total de contratos se suscribieron por los suministradores en consecuencia de la aplicación de “excepciones” (pág. 94). Los investigadores confirman, que después de la publicación del informe de Transparencia Paraguay, dicha cifra se redujo en más de 10%, y el indicador medio en los años 2004–07 fue de 17% (Auriol, Straub & Flochel, 2015, pág. 9). Tal efecto está relacionado con la publicación del informe en los medios de comunicación, que formó el miedo de los clientes y participantes, que habían utilizado el procedimiento “excepcional”, de recibir la divulgación pública. Es decir, el monitoreo civil puede provocar una influencia sustancial en la transparencia del

funcionamiento del sistema de contrataciones en un estado en concreto. En dicho contexto la importancia consiste en que los resultados de monitoreo pueden provocar la resonancia pública.

Desde el punto de vista del foco del análisis, resulta interesante la comparación de metodologías integrales del monitoreo del estado y sociedad. En primer lugar, es importante analizar el informe de MDECU del funcionamiento del sistema de contrataciones en Ucrania en el año 2015 (2016). Dicha metodología abarca el análisis de modificaciones legislativas, indicadores básicos de funcionamiento del sistema de contrataciones (numero de contrataciones según diferentes tipos de contrataciones, los clientes más activos según la cantidad de contrataciones, etc.), tanto como la estadística de reclamaciones y reacción a las mismas. De tal manera, el documento arriba mencionado establece las tendencias fundamentales en las contrataciones durante el período mencionado. A pesar de dicha complejidad, los defectos visibles del informe consisten en carencia de estimación crítica de tales tendencias y ausencia de propuestas para el perfeccionamiento del sistema disponible de contrataciones.

Un ejemplo convincente de informe de la sociedad, que utiliza la metodología integral similar, es el informe de Transparency International Armenia (2015), dedicado al monitoreo de contrataciones en Armenia en los años 2014–15. En su marco se analizaron las innovaciones jurídicas, revisión de reclamaciones, estadística de contrataciones de un suministrador y celebración de acuerdos de marco. Este trabajo contribuyó a la detección de tendencias negativas, tales como la modificación de legislación en la dirección de prestación de preferencias a los suministradores de los países de la Unión Económica Euroasiática o el bajo nivel de sanciones a los clientes, que incumplían las reglas de celebración de contrataciones. Respecto al control de contratos de marco, por su aplicación distinguida, 32% de contrataciones por la cantidad de licitaciones y 63% por el monto en el primer trimestre del año 2015 (pág. 55) – TI Armenia diseñó una metodología compleja para su monitoreo. Como podemos ver, MDECU y TI Armenia están vigilando dichos aspectos, pero un representante de la sociedad es capaz de reflejar mejor las amenazas de transparencia de funcionamiento del sistema de contrataciones. Se nota el mayor foco en los aspectos problemáticos de parte de una organización civil.

La cuestión relevante a la hora de aplicación de metodologías integrales es la aplicación del potencial de los datos legibles por máquina. En dicho contexto, un ejemplo brillante es la metodología de “banderas rojas”, diseñada por K-Monitor y PetaByte en colaboración con Transparency International Hungría (2015). Esta metodología se puede adaptar a diferentes tipos de legislaciones con el objetivo de su aplicación en todos los países miembros de la UE. Sus autores proponen 31 indicador de riesgo para la publicación de una contratación, por ejemplo, carencia de requerimientos técnicos a los suministradores, y 9 indicadores de publicación de celebración de un contrato, tales como la celebración de licitaciones formadas de como mínimo 3 participantes (pág. 10–18). La metodología arriba mencionada permite controlar tanto la congruencia a la legislación, como los factores de riesgo (pág. 25). Gracias a este enfoque la sociedad podrá controlar las licitaciones problemáticas en grandes volúmenes de datos online. Su limitación consiste en que la disponibilidad de “bandera roja” no significa la existencia de corrupción. Para el establecimiento de incumplimiento, el elemento necesario es el análisis posterior de una licitación problemática por los profesionales del sector.

Resumiendo, existen ciertas razones de considerar, que el monitoreo civil de contrataciones lleva un carácter sistemático menor, que el control estatal, pero puede resultar más eficiente desde el punto de vista de detección de incumplimientos posibles. Su valor consiste en la mayor atención a la descripción de los problemas, en particular, riesgos de corrupción, por lo que no comprende sólo una característica del estado corriente de funcionamiento del sistema de contrataciones de un estado en concreto. Para conseguir el monitoreo civil de calidad es necesario llevar acabo el análisis continuo de grandes volúmenes de datos. Resulta oportuna la comparación de indicadores automáticos de riesgo y el análisis manual por los expertos.

Las metodologías aplicables por la sociedad civil, combinan varios tipo de monitoreo. Se nota la atención al fundamento jurídico de celebración de contrataciones, en particular, al cumplimiento de las normativas establecidas tanto por el cliente, como por el suministrador. De tal manera, una gran parte de atención en el enfoque de “banderas rojas”, diseñado en Hungría, está dedicada a la compatibilidad de anuncios de licitaciones con los términos, previstos por la legislación vigente. Así mismo, a menudo se controlan los indicadores de

transparencia de funcionamiento del sistema de contrataciones, por ejemplo, prevalencia de aplicación de contratos de marco y procedimientos excepcionales. Dichos indicadores se pueden combinar en metodologías integrales, cuyo ejemplo es la detección de relaciones sospechosas entre los clientes y suministradores concretos a la hora de análisis de contratos de marco en Armenia.

3. Metodología de monitoreo de contrataciones en el sistema ProZorro

Las metodologías de monitoreo de contrataciones examinadas en el mundo son fuente de ideas de diseño de una metodología de supervisión social de Transparency International Ucrania. A la hora de determinación del propio enfoque, la organización tuvo en cuenta el contexto de desarrollo del sistema de contrataciones en Ucrania, cuyo resultado se reflejó en la metodología integral, presentada por este informe.

La metodología elegida consta de dos partes: análisis de desarrollo de legislación y tecnologías del sector de contrataciones y estudio de datos de realización de contrataciones (véase la Figura 1). La primera parte se dedica al control de innovaciones jurídicas y tecnológicas fundamentales. El motivo de inclusión de las últimas es la implantación a nivel nacional de un nuevo sistema electrónico de contrataciones ProZorro desde el mes de agosto de 2016. Al mismo tiempo, el segundo capítulo del informe refleja la discusión de no sólo nuevas normativas, sino de la estructura del sistema ProZorro y el grado de descubrimiento de datos en el mismo.

La segunda parte contiene el análisis cualitativo y cuantitativo de los datos de contrataciones. Los datos del sistema ProZorro forman la base del análisis. Se utilizan los indicadores estadísticos, formadas a base de dicha información, disponibles a través de las herramientas analíticas online. Así mismo, el análisis se base en los datos de estudio jurídicos de los casos, que comprenden la sospecha de corrupción, por ejemplo, las cartas de TI Ucrania a los clientes. A demás de esto, se utilizan los comentarios de contrataciones.

Figura 1

Componentes de metodología de monitoreo de contrataciones públicas



Estos datos se analizan en función de los tipos de contrataciones. Cada tipo de contratación tiene ciertas particularidades. La falta de disponibilidad del enfoque universal al análisis se dicta por diferentes reglas de su realización. Por ejemplo, la parte de descalificación de los participantes se analiza para las licitaciones abiertas. Al mismo tiempo, para las licitaciones abiertas con la publicación en inglés, dicho indicador no es informativo debido a la presencia de la calificación previa de los participantes, de conformidad con los procedimientos de la UE.

El análisis abarca todos los tipos de contrataciones, disponibles en el sistema electrónico a la fecha de formación del presente informe. El primer son los tipos incompetitivos: informe de contratación suscrita y el procedimiento de negociación. Así mismo, se examinan las licitaciones competitivas: el procedimiento de negociación para los requerimientos de defensa, licitaciones abiertas, licitaciones abiertas con la publicación en inglés y contrataciones subumbrales.

Para la descripción de cada tipo se utiliza sólo una fecha que es la fecha de finalización de contratación (fecha de suscripción del contrato). Si la fecha de finalización pertenece al período de análisis, la contratación forma parte de selección. Dicho enfoque permite comparar entre sí los resultados de análisis para diferentes tipos de contrataciones. En caso de tener en cuenta la fecha de publicación de contratación, se pierde la posibilidad de comparación, ya que la duración de contratación se diferencia para cada tipo.⁴ Aún más, en el futuro existe una posibilidad de realización de comparaciones entre los informes. En caso de orientación en la fecha de publicación de

⁴ Por ejemplo, período de presentación de propuesta a las licitaciones abiertas tarda como mínimo 15 días, cuando los clientes de sectores concretos de economía tienen derecho de suscribir contratos según el procedimiento de negociación en sólo 5 días desde la fecha de publicación de dicha intención. De tal manera, dichos procedimientos no se pueden comparar dentro de un plazo de tiempo singular de la fecha de publicación a la fecha de finalización de contratación. En caso de tener en cuenta sólo la fecha de finalización de contratación, este problema desaparece.

contratación, se pierde dicha posibilidad, ya que las contrataciones, que se publican dentro del mismo período analizado, y se finalizan en el otro,⁵ no forman parte de selección.

Analizando el informe del contrato suscrito, se examinan las relaciones entre el cliente y suministrador a base del enfoque de Transparency International Armenia. Dicho enfoque resulta oportuno debido a que el informe es el tipo de contrataciones, en el que participa la parte sustancial de suministradores, que no aparecen en las licitaciones competitivas. Resultan posibles los acuerdos de los suministradores con clientes particulares. A pesar de esto, se controla la evitación de realización de licitaciones abiertas por parte de los clientes. Se examinan los lotes con el valor esperado, que se encuentra cerca del umbral, cuya superación requiere la celebración de licitaciones

abiertas. En dicho supuesto, resulta posible la segmentación intencional del objetivo de contratación o determinación de límites artificiales del valor por el cliente.

A la hora del análisis del procedimiento de negociación, la atención fundamental se presta al motivo de su aplicación, ya que dicho procedimiento se utiliza en los casos excepcionales. En este caso, el análisis se atiende a la idea del informe de Transparencia Paraguay, en particular, se investiga el motivo de uso del procedimiento de negociación en función de la cantidad y valor de lotes. Se destacan dos ejemplos, en los que dicho procedimiento se aplica a las contrataciones, que generalmente son el objeto de licitaciones competitivas. Los indicadores y variables, aplicables para el análisis del procedimiento de negociación e informe del contrato suscrito, se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1

Tipos incompetitivos de contrataciones: indicadores y variables del análisis

	INDICADOR	VARIABLE
Informe de contrato suscrito	1. Relación entre el cliente y suministrador	1.1. Parte de rendición de suministradores en función de cantidad de lotes del cliente 1.2. Parte de rendición de suministradores en función de valor esperado de lotes del cliente
	2. Evitación por el cliente de la celebración de licitaciones abiertas	2.1. El valor esperado medio de lotes del cliente
Procedimiento de negociación	1. Argumentación de aplicación del procedimiento	1.1. Motivo de aplicación 1.2. Cantidad de lotes en función del motivo de aplicación 1.3. Valor esperado para lotes en función del motivo de aplicación

Las contrataciones competitivas se examinan en dos etapas: a nivel de tendencias generales y tipo de contratación. En particular, se comparan las tendencias de competición según los cuatro tipos de contrataciones competitivas (véase Tabla 2). Para la explicación de dichas tendencias, se realiza la comparación de cantidad de participantes exclusivos y lotes en el sistema ProZorro dentro del período analizado. A pesar de la competición, se presentan las tendencias de descalificación de propuestas de participantes. Así mismo, se nombran los problemas generalizados del trabajo jurídico de TI Ucrania en

colaboración con organismos públicos, que parcialmente explican la situación con descalificaciones.



⁵ Se trata, en particular, de las contrataciones, que se publican y finalizan en diferentes años naturales.

Tabla 2

Tendencias de tipos competitivos de contrataciones: indicadores y variables del análisis

INDICADOR	VARIABLE
Tendencia de competencia	1. Dinámica de competencia en función del tipo de contratación 1.1. Cantidad media de propuestas de valor para las licitaciones en un mes 1.2. Cantidad de participantes exclusivos en un mes 1.3. Cantidad de lotes en un mes
Tendencia de descalificación	1. Dinámica de descalificación en función del tipo de contratación 1.1. Parte de descalificación en un mes

Pasando a los tipos de contrataciones (véase Tabla 3), el procedimiento de negociación para las necesidades de defensa se controla dependiendo de argumentación de su aplicación por los clientes a base de la idea de Transparencia Paraguay. Se analiza la estadística principal de aplicación de dicho procedimiento por los clientes, a los que surgen preguntas al sector de defensa de Ucrania o requerimiento de contrataciones de necesidad urgente. Se destacan los indicadores más problemáticos en función del procedimiento, en particular, la competencia y la parte de descalificaciones.

Lo que se refiere a las licitaciones abiertas en inglés, se tienen en cuenta las particularidades de realización de este tipo de contrataciones en Ucrania: calificación previa de los participantes, alto valor de contrataciones, etc. La atención principal se presta a los participantes, que durante mucho tiempo presentan únicamente las propuestas inexitosas, y a los clientes, cuyos lotes atraen la menor cantidad de participantes. De tal manera, se destacan los organizadores y suministradores potenciales, que tienen problemas reiteradas con la aplicación de este tipo competitivo de contrataciones.

En caso de licitaciones abiertas se analiza la competición a base de la cantidad media de propuestas en las licitaciones. Así mismo, se destacan los participantes, que sistemáticamente pierden las licitaciones, y los clientes, cuyos lotes son menos atractivos para los suministradores potenciales. Teniendo en cuenta el predominio de dicho procedimiento de contrataciones a nivel nacional, se analiza el aspecto regional de su aplicación. Se describe la situación con ahorros, descalificaciones y gastos por habitante en las licitaciones abiertas por los clientes de todas las regiones. En consecuencia, se destacan los que

tienen los indicadores más problemáticos.

Una contratación subumbral se estudia teniendo en cuenta el hecho de que la vigencia de la Ley “De contrataciones públicas” no se distribuye en dicho tipo de contrataciones. El fundamento de análisis lo forman los resultados, obtenidos de tres indicadores integrales de riesgo, diseñados para el presente tipo de licitaciones: calidad de anuncio de licitación, actividad competitiva, transparencia de realización de contratación.⁶ La orientación en dichos indicadores se corresponde con el enfoque de “banderas rojas” de K-Monitor, PetaByte y Transparency International Hungría. La atención sustancial se presta a la evitación de procedimiento competitivo sobre-umbral por los clientes en función del enfoque, análogo al análisis de aplicado informe del contrato suscrito. A pesar de esto, a modo de licitaciones abiertas, se analiza el ahorro y descalificación.



⁶ Los indicadores mencionados se diseñaron a base del estándar de gestión de riesgos ISO 31000 en Framework COSO por el consultor de TI Ucrania Dmytro Palamarchuk (documentación de indicadores: – bit.ly).

Tabla 3

Tipos competitivos de contrataciones: indicadores y variables del análisis

	INDICADOR	VARIABLE
Procedimiento de negociación para las necesidades de defensa	1. Competencia	1. Cantidad media de propuestas de valor por licitación
	2. Ahorro	2. Parte de ahorro
	3. Descalificaciones	3. Parte de descalificación
	4. Argumentación de aplicación del procedimiento	4. Motivo de aplicación
	5. Parte del cliente	5.1. Parte del cliente en función de la cantidad de contratos suscritos 5.2. Parte del cliente en función de la cantidad de lotes 5.3. Parte del cliente en función del valor esperado de lotes
Licitaciones abiertas con publicación en inglés	1. Competencia	1. Cantidad media de propuestas de valor por licitación
	2. Ahorro	2. Parte de ahorro
	3. Descalificaciones	3. Parte de descalificación
	4. Tasa del éxito del participante	4.1. Cantidad de propuestas de valor fracasados del participante 4.2. Valor de propuestas de valor fracasados del participante
	5. Atracción de lotes del cliente	5.1. Cantidad media de propuestas de valor en los lotes del cliente 5.2. Valor esperado de lotes del cliente 5.3. Parte de descalificación en licitaciones del cliente
Licitaciones abiertas	1. Competencia	1. Cantidad media de propuestas de valor por licitación
	2. Ahorro	2. Parte de ahorro
	3. Descalificaciones	3. Parte de descalificación
	4. Tasa del éxito del participante	4.1. Cantidad de propuestas de valor fracasados del participante 4.2. Valor de propuestas de valor fracasados del participante
	5. Atracción de lotes del cliente	5. Cantidad media de propuestas de valor en los lotes del cliente
	6. Ahorro/ Descalificaciones/ Disponibilidad de gastos en las licitaciones abiertas en función de la región	6.1. Parte de ahorro por habitante en función de la región 6.2. Parte de descalificación por habitante en función de la región 6.3. Gastos por habitante en función de la región
Contratación subumbral	1. Ahorro	1. Parte de ahorro
	2. Descalificaciones	2. Parte de descalificación
	3. Calidad de anuncio de licitación	3.1. Período de precisiones de la licitación 3.2. Parte de preguntas de participantes sin respuestas
	4. Actividad competitiva	4.1. Cantidad media de participantes por licitación
	5. Evitación de celebración de licitaciones abiertas por el cliente	4.2. Cantidad media de propuestas de valor exclusivas por licitación 5. Valor esperado medio del lote de cliente



Según el punto de vista de TI Ucrania, la metodología presentada permite conseguir la estimación integral de contrataciones a través del sistema ProZorro. Se abarcan los aspectos de competencia, transparencia y eficiencia de su funcionamiento.

4. Períodos de análisis y fuentes de datos

Datos de modificaciones normativas se analizan del mes de diciembre de 2015 al diciembre de 2016. Dicho período inicia con la aprobación de la Ley de “Contrataciones públicas”. Se utilizan los datos de las fuentes abiertas, en particular, las normativas de Ucrania y otros estados.

La estructura del sistema electrónico de contrataciones ProZorro (DP ProZorro, 2017) y descubrimiento de datos se analizan por el período entre el mes de abril de 2015 al diciembre de 2016. Dicho período inicia desde la fecha de implementación del proyecto piloto del sistema a nivel nacional. El análisis se basa en la apertura de fuentes, tales como obras científicas, artículos periodísticos y comentarios de expertos.

Los datos cuantitativos de contrataciones se examinan del período entre los meses de agosto-diciembre del año 2016. La selección está formada por todas las contrataciones, finalizadas dentro del dicho período. Estas limitaciones de tiempo se toman en consideración que el año 2016 comprende un período transitorio para la implementación del sistema ProZorro en Ucrania y del mes de agosto la Ley “De contrataciones públicas” entra en vigor para todos los clientes. El objetivo consiste en la inclusión de la mayor cantidad posible de contrataciones finalizadas con el objetivo de monitoreo de sus particularidades. La información para el presente capítulo ha sido recibida de los módulos de analítica del sistema ProZorro: público (Qlik Tech International AB, 2016a) y profesional (Qlik Tech International AB, 2016b), cuyo acceso se presenta en forma gratuita a petición ante el organismo competente.

Los datos de indagación jurídica de infracciones abarcan el período de octubre de año 2016 al enero de 2017. El período inicia desde la fecha de aparición de dicha dirección en TI Ucrania y abarca el mes de enero de 2017, ya que este mes la mayoría de los casos de indagación jurídica fueron relacionados con contrataciones, finalizadas en el año 2016. Estos datos fueron recibidos de las publicaciones de abogados de TI Ucrania y discusiones informales.

Comentarios de contrataciones, utilizados en el presente informe, incluyen el período de noviembre a diciembre de 2016. Dicho período inicia de la fecha de lanzamiento del portal de monitoreo DOZORRO (TI Ucrania, 2017). La información relacionada con los comentarios se ha recibido de la fuente mencionada arriba.

SECCIÓN II.

II. Contrataciones públicas en Ucrania – tiempo de cambios

El sector de contrataciones públicas en Ucrania atraviesa el período de reformación. En los años 2015 – 2016, el sistema contó con nuevas normativas, soluciones tecnológicas, enfoques de colaboración entre la sociedad, estado y negocio. Dichos cambios forman la base de inicio de monitoreo de contrataciones públicas por la sociedad civil a nivel aún más alto. Abajo se describen las innovaciones fundamentales, que caracterizan el sistema nacional actual de contrataciones. Vale la pena mencionar que todos los aspectos analizados son conexos y se dividen en categorías únicamente para la explicación resumida de funcionamiento de dicho sector y desafíos, que están en el camino de su desarrollo.

1. Análisis de fundamentos jurídicos

Analizando las actualizaciones de legislación de contrataciones públicas, merece la pena partir de las leyes, que forman la base de la nueva Ley “De contrataciones públicas”. El fundamento de la reformación del sector de contrataciones con ayuda de tecnologías informáticas y telecomunicativas lo forman tres normativas básicas. La primera es la Ley de Ucrania “De acceso a la información pública” del 01.05.2015, que determina la base de divulgación de la información por el estado, en particular, en el formato de datos abiertos (Rada Suprema de Ucrania, 2017a). La publicación de información de contrataciones en la página-web del Organismo competente para el acceso libre y gratuito de la sociedad se lleva a cabo a base de dicha ley. La segunda normativa es la Ley de Ucrania “De documentos electrónicos y gestión electrónica de documentos” del 30.09.2015, que garantiza el intercambio de documentación online (Rada Suprema de Ucrania, 2017c). En caso de contratación el envío y estimación de propuestas de licitaciones se lleva a cabo mediante el intercambio de documentos electrónicos y datos, de conformidad con los estándares de dicha Ley. La tercera normativa es la Ley de Ucrania “De firma electrónica

digital”, en la aprobación vigente, necesaria para las contrataciones públicas del 04.02.2009 (Rada Suprema de Ucrania, 2017b). Esta normativa determina el mecanismo de abastecimiento de fiabilidad de documentos electrónicos.

La disponibilidad del sistema electrónico de celebración de contrataciones se prevé por la nueva Ley de Ucrania “De contrataciones públicas” (denominada en lo sucesivo – Ley). Se aprobó el 25.12.2015, y precisamente dicha normativa fortaleció la parte mayor de innovaciones en contrataciones (Rada Suprema de Ucrania, 2017e). Ante todo se nota la transición a la nueva filosofía de funcionamiento de este sector, ya que las contrataciones dejan de ser “estatales” convirtiéndose en “públicas”. De tal manera, se subraya que las contrataciones se celebran por los activos de ciudadanos y su beneficiario final es precisamente la sociedad en su totalidad. El Artículo 9 de la Ley determina el derecho de los ciudadanos y organizaciones civiles de llevar a cabo el control mediante el monitoreo de la información de las contrataciones, colocada en el sistema electrónico, y peticiones a los organismos públicos de control. A pesar de la participación de la sociedad, la realización de contrataciones a través del sistema se determina por el hecho de que se basa en el concepto de alianza entre el Estado y las empresas.

Del 1 de abril de 2016 la Ley incluye los organismos centrales del poder ejecutivo y clientes de sectores concretos de economía, teniendo en cuenta que los últimos adquieren los productos y servicios de 1 millón de UAH, y obras de más de 5 millones de UAH. Y del 1 de agosto la ley se distribuye en todos los demás clientes, cuyo umbral se determina a nivel de 200 mil UAH en caso de los productos y servicios y de 1,5 millón de UAH para obras. Cabe mencionar que algunas contrataciones no están sujetas al cumplimiento de la Ley. En particular, la excepción la forman las contrataciones, que se llevan a cabo por los activos de las organizaciones internacionales.

La Ley “De contrataciones públicas” determina los principios y procedimientos fundamentales, aplicables por dicho sector. Una de sus particularidades más importantes es la determinación del principio de ausencia de discriminación entre los participantes. De tal manera, el Artículo 6 determina los mismos derechos para las empresas nacionales y extranjeras, así como también personas físicas – empresarios, que tomen parte en las licitaciones.

Dicho enfoque se corresponde con la normativas de la Unión Europea (The EU, 2014, pág. 129), con la que Ucrania tiene suscrito el Acuerdo de asociación del junio de 2014, y requisitos del Acuerdo de contrataciones públicas de la Organización Mundial del Comercio, de la que Ucrania forma parte del mayo de 2016 (MDECU, 2016). Esta práctica de ausencia de discriminación no es común en todos los países. Por ejemplo, del año 2015 Armenia facilita 15% de preferencias a las compañías participantes de licitaciones de los países de la Unión Económica Euroasiática (TI Armenia, 2015, pág. 7). A diferencia del enfoque mencionado, la legislación ucraniana garantiza las mismas condiciones de participación para todos los proveedores potenciales.

Se prevén tres procedimientos de realización de contrataciones: licitaciones abiertas, diálogo competitivo y procedimiento de negociación. El procedimiento básico son las licitaciones abiertas. Prevén la necesidad como mínimo de dos participantes para la realización de la subasta electrónica para la disminución, a cuya finalización los nombres de los participantes y los documentos presentados por los mismos no se divulgan. Una variación de este tipo de contrataciones es el procedimiento de licitaciones abiertas con la publicación en inglés, aplicable para las contrataciones de más de 133 mil euros para productos y servicios y 5,15 millones de euros para obras. En dicho supuesto, los participantes de subasta son conocidos al momento de inicio, ya que la documentación cargada por los mismos para la calificación antes de celebración de subasta,⁷ pero siguen siendo las propuestas de valor que no se publican antes de la etapa de subasta.

La celebración de subastas no se prevé por el procedimiento de negociación, en el diálogo competitivo la subasta se celebra únicamente en la segunda etapa, cuando se presentan las propuestas finales de valor. Dichos procedimientos son aplicables en condiciones estrictamente determinadas. Su definición se considera como una característica positiva, ya que la aplicación de "excepciones" es una de las posibilidades fundamentales para la corrupción a la hora de realización de contrataciones. En particular, la investigación de contrataciones públicas en Paraguay en los años 2004 – 2007 apoya esta confirmación: la negativa injustificada de la licitación

⁷ En licitaciones abiertas sin la publicación en inglés, la calificación se lleva a cabo después de subasta y únicamente respecto al ganador potencial.

abierta generalmente se utiliza con objetivos corruptos (Auriol, Straub & Flochel, 2015, pág. 4). Es decir, la nueva Ley oportunamente presta mucha atención al procedimiento de licitación abierta, en particular, al mecanismo de subasta electrónica de disminución (reducción). La aplicación de licitación abierta se anima con razón.

El criterio básico de elección del ganador es el precio. En caso de aplicación de los criterios distintos del precio, su peso en la estimación de propuestas no podrá superar 30%. El Artículo 28 de la Ley determina como prioritaria la orientación de cien por ciento en el criterio de precio. Para la comparación, en Sudáfrica 20% de la estimación de la propuesta por defecto se prevé para graduaciones de compañía según la cantidad de empleados de piel negra a base del certificado estatal (Westhuizen, 2015, pág. 16). Aunque esta política tiene como objetivo importantes asuntos sociales, cada certificado, que se requiera del participante, crea riesgos potenciales de corrupción y barreras adicionales para la participación de proveedores potenciales en las licitaciones estatales. Teniendo en cuenta el hecho de que los ciudadanos de Ucrania perciben su estado como uno bastante corrupto (TI, 2016b, pág. 5), es aconsejable evitar dichos riesgos. De tal manera, la estimación de proveedores sin criterios adicionales, que aumentan los riesgos de corrupción, se pueden considerar como prácticas positivas⁸ desde el punto de vista de transparencia del proceso de contrataciones.

A pesar de las ventajas de orientación al precio como el único criterio de selección, dicha normativa tiene sus desventajas. Los precios muy bajos pertenecen a los indicadores de riesgos de corrupción a la hora de realización de contrataciones (Popescu, Onofrei & Kelley, 2016, pág. 85). Por ejemplo, en India entre los clientes existe la práctica de rechazar propuestas demasiado bajas (Shingal, 2014, pág. 11). A pesar de esto, la mejor propuesta de valor puede no tener en cuenta el precio vital de productos y obras, o sea el valor teniendo en cuenta no sólo el precio inicial, sino los gastos potenciales de explotación, mantenimiento y procesamiento. La directiva actualizada de contrataciones públicas de la UE presta una atención sustancial a dicho valor (The EU, 2014, pág. 134). Un ejemplo brillante de contratación ineficiente es el suministro de productos baratos, que se tienen que volver a reparar varias veces. A pesar de esto, resulta obvio

⁸ Esta afirmación resulta argumentada en caso de las condiciones de licitaciones estrictamente determinadas y objetos relativamente simples de las contrataciones (en mayoría de los casos preparados para el consumo).

el riesgo de revisión del contrato de contratación hacia el aumento de valor del ganador de subasta, que provoca la nivelación de sus resultados. Como podemos ver, la nueva Ley crea las condiciones iguales para la participación de los suministradores, pero se puede ir perfeccionando desde el punto de vista de aumento de grado de la integridad de la competencia y logro de beneficios económicos a largo plazo a la hora de realización de contrataciones. La implantación de estos enfoques se prevé por la Estrategia de reformación de contrataciones hasta el año 2023 (Consejo de Ministros de Ucrania, 2016).

La innovación consiste en la inclusión a la Ley “De contrataciones públicas” de los fundamentos de funcionamiento del sistema electrónico de contrataciones. En primer lugar consiste en la inclusión de conceptos básicos, por ejemplo, una plataforma electrónica autorizada. Así mismo, se indica el reglamento básico de funcionamiento del nuevo sistema. A pesar de la inclusión en la Ley, el funcionamiento del sistema se reglamenta por las normativas legislativas: Disposición del Consejo de Ministros de Ucrania Nº166 “De aprobación del Orden de funcionamiento del sistema electrónico de contrataciones y realización de autorización de plataformas electrónicas” del 24.02.2016, Orden 5 de la Empresa pública “Otorgamiento de comercio exterior de Ucrania” (actualmente llamada Empresa pública “ProZorro”) “De aprobación de orden de realización de contrataciones subumbrales” del 13.04.2016,⁹ tanto como una serie de órdenes del Ministerio de desarrollo económico y comercio, aprobados para el cumplimiento de la Ley, por ejemplo el orden, que establece las formas de documentos de contratación. Potencial de lucha contra la corrupción de la electrificación de celebración de contrataciones se destaca por los investigadores, en particular por una de las últimas recomendaciones de OCDE (2016, pág. 22). Al mismo tiempo, los científicos subrayan la importancia de disponibilidad de la base legislativa para la obtención del efecto esperado de los nuevos sistemas electrónicos (Luijken & Martini, 2014, pág. 2). O sea, la aparición de muchas normativas se considera útil para el monitoreo.

La Disposición “De aprobación del Orden de

⁹ El Orden Nº35 es el documento interno de la Empresa pública “ProZorro” y no es de cumplimiento obligatorio por los organismos públicos. Sin embargo, sus normativas se utilizan a menudo a la hora de aprobación de las normas de celebración de contrataciones competitivas subumbrales y describe el marco general de funcionamiento del sistema electrónico de dichas contrataciones.

funcionamiento del sistema electrónico de contrataciones y realización de autorización de plataformas electrónicas” detalla el reglamento de funcionamiento del sistema electrónico de contrataciones. En particular, determina la cantidad y los plazos de pago a las plataformas electrónicas autorizadas por los servicios, que éstos prestan a los compradores y participantes, y los mecanismos de su inclusión y exclusión del sistema. Las funciones básicas de las plataformas consisten en el intercambio constante de los datos con el portal web del Organismo competente y prestación del servicio continuo para los usuarios dentro de las horas laborales. A pesar de esto, existen cuatro niveles de aprobación de las plataformas: desde el trabajo con las contrataciones subumbrales a nivel de prestación del funcional a los clientes hasta el trabajo con todas las contrataciones a nivel de prestación del funcional tanto a los clientes, como a los participantes (véase Tabla 4). La decisión sobre las plataformas se toma por el Organismo competente a base de la recomendación de la Comisión especial de autorización, que consta de los representantes de la sociedad. En general, la Disposición precisa la interacción del Estado y las plataformas privadas con el fin de realización de contrataciones públicas.

Tabla 4

Grados de aprobación de plataformas electrónicas

	SERVICIOS A LOS CLIENTES	SERVICIOS A LOS CLIENTES Y PARTICIPANTES
Contratación subumbral	I grado	III grado
Todas las contrataciones	III grado	IV grado

El Orden “De aprobación del reglamento de contrataciones subumbrales” no está previsto por la Ley, ya que la aplicación de la reducción electrónica no es obligatoria para las contrataciones subumbrales, sin embargo, describe el proceso de contratación bajo el umbral (cuya valor no supera 200 mil UAH para los productos y servicios y es inferior de 1,5 millón de UAH para las obras). En cambio, la Ley obliga a los clientes a cargar sus informes a la hora de contrataciones de 50 a 200 mil UAH. Como alternativa de esta obligación los clientes tienen derecho de celebrar las licitaciones subumbrales en su totalidad a través del sistema electrónico, que automáticamente redacta los informes correspondientes. Las licitaciones se

pueden llevar a cabo para las contrataciones de cantidad de más de 3 mil UAH. La orden divide la contratación subumbral en seis etapas – de la publicación de licitación a la promulgación del contrato – y determina los plazos mínimos de cada una de ellas en función de su valor (véase Figura 2). Así mismo, el Orden establece los mecanismos de reacción en las infracciones en el sector de

contrataciones subumbrales con ayuda de la Comisión civil. Pero teniendo en cuenta el hecho de que este tipo de contrataciones abarca la parte leonina de necesidades locales y, respectivamente, la corrupción rutinaria, su regulación por una normativa de un nivel más bajo que la ley, sigue provocando preguntas.

Figura 2

Algoritmo de celebración de contrataciones de conformidad con el Orden de contrataciones subumbrales de la Empresa Pública "ProZorro".



Las normativas arriba mencionadas forman la base para actualización de contrataciones públicas en Ucrania en la dirección de electroneización de los servicios, protección de la competencia abierta y la lucha contra la corrupción. Pero necesitan el perfeccionamiento continuo.

Resulta problemática la regulación de contrataciones subumbrales. Por ejemplo, el Ayuntamiento de la ciudad de Cherkasy se niega del uso del sistema electrónico a la hora de dichas contrataciones, explicando su decisión con los retrasos en la realización de adquisiciones urgentes (Buniakina, 2016). En cambio, los investigadores de reformación de contrataciones en otros países, tales como Georgia (Huter & Chanturia, 2014) y Albania (European Commission, 2013, pág. 21), consideran la posibilidad de realización de algunas contrataciones fuera de los sistemas recién creadas un problema debido a la ausencia de transparencia. Dicha argumentación coincide con las conclusiones de abogados de TI Ucrania, que destacan la ignorancia distinguida por los clientes de las recomendaciones de la Comisión civil de procesamiento de las peticiones de posibles infracciones a la hora de realización de contrataciones subumbrales (Hohol, 2016). En opinión de TI Ucrania, la carencia de herramientas jurídicas de presión sobre los clientes con la detección de infracciones en la contratación subumbral crea un problema. Se considera necesaria la inclusión de este tipo de contrataciones a la Ley y determinación del sistema simplificado para su celebración, incluyendo el procesamiento de

reclamaciones y solicitudes.¹⁰ De tal manera, la mayoría de licitaciones subumbrales se llevará a cabo a través del sistema dentro de los plazos previstos.

El segundo aspecto que necesita el desarrollo posterior dentro de la dirección jurídica, es el monitoreo de contrataciones públicas por la sociedad civil. En particular, la Ley establece el derecho de la sociedad a la realización de dicha supervisión, pero no prevé el mecanismo de su ejecución. El paso positivo, según la opinión de los expertos de TI Ucrania, sería la inclusión de los indicadores básicos de riesgo del funcionamiento del sistema electrónico de contrataciones a las normativas legislativas (Yaremenko, 2017). De tal manera, el estado establecerá públicamente los indicadores, con los que estima la transparencia de celebración de contrataciones. Los activistas cívicos podrán controlar dichos indicadores, discutir su conveniencia y ofrecer opciones alternativas.

Lo que se trata del régimen de funcionamiento del sistema electrónico de contrataciones, éste necesita muchas actualizaciones. Por ejemplo, no se prevé la devolución del pago por la presentación de reclamación en caso de cancelación de la subasta. Este hecho puede provocar la influencia negativa en la disponibilidad de los reclamantes potenciales a enviar sus quejas y tomar parte en las licitaciones

¹⁰ Determinación del umbral racional de aplicación de licitaciones abiertas y excepciones en este caso es un aspecto clave. Los gastos de transacciones para los clientes y participantes pueden nivelar las ventajas, que se abren con la transparencia total de contrataciones de valores reducidos.

en general. Actualmente dichas innovaciones a la Ley se encuentran en la etapa de discusión, pero no sabemos si se realicen.

Resumiendo, la legislación en el sector de contrataciones públicas en Ucrania atraviesa las importantes etapas de su desarrollo. Teniendo en cuenta la base legislativa disponible, en particular, de las Leyes de Ucrania “De acceso a la información pública”, “De documentos electrónicos y gestión de documentos electrónicos”, “De la firma electrónica digital”, se creó la nueva Ley “De contrataciones públicas”. Dicha Ley establece las condiciones iguales al máximo para los proveedores nacionales y extranjeros y excluye todo tipo de cuotas o subvenciones a la hora de celebración de contrataciones. Así mismo, utiliza las posibilidades de electrificación de realización de contrataciones para la consecución de mayor transparencia y comodidad. La legislación secundaria permite regular el trabajo del sistema híbrido de contrataciones, donde uno de los elementos consiste en las plataformas electrónicas privadas, y regulación de realización de contratación subumbral. Sin embargo, existe la necesidad de perfeccionamiento posterior de la legislación, en particular, la regulación de contrataciones subumbrales a nivel de la Ley, indicadores básicos de riesgo de funcionamiento del sistema – a nivel de normativas legislativas, tanto como el desarrollo de reglamento de funcionamiento del nuevo sistema.

2. Estructura del sistema electrónico ProZorro

La particularidad del nuevo sistema electrónico de contrataciones en Ucrania, que obtuvo el nombre de ProZorro, consiste en su estructura bifásica. La primera fase lo forma la base central de datos, que desde su inicio obra en el balance de Transparency International Ucrania, como representante de la sociedad civil. Un poco más tarde, la base central de

datos pasó al estado, representado por MDECU y la Empresa pública “ProZorro”. La segunda fase está formada por las plataformas electrónicas privadas, que prestan los servicios de mantenimiento a los clientes y proveedores. Gracias a esta estructura, el funcionamiento del sistema siempre necesita la colaboración de los representantes de por lo menos dos sectores de la sociedad. La solución con esta estructura comprende dos componentes: social y tecnológico, que se tienen que examinar más detalladamente.

Las contrataciones públicas se reforman a base de un nuevo enfoque de trabajo entre el estado, empresas y la sociedad. Los especialistas del departamento de perfil de contrataciones de MDECU y la Empresa pública “ProZorro” (2016, diapositiva 4) determinan la colaboración de estos tres sectores como la particularidad clave del nuevo sistema (véase Figura 3). El estado se encarga de establecimiento de reglas, profesionalismo y conservación de datos. Las empresas prestan los servicios a los clientes y proveedores. La sociedad civil lleva a cabo la supervisión y control de las contrataciones. Cabe mencionar que la colaboración equitativa de estos tres sectores no es común en todos los países. Por ejemplo, las investigaciones del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo demuestra (2015, pág. 75), que el vecino marino de Ucrania, Turquía, lleva a cabo las reformas de contrataciones públicas según el enfoque “desde arriba hacia abajo” desde la segunda mitad de los años 2000. Las decisiones de Primer Ministro y su ejecución por los organismos de poder central forman el orden del día del sector de contrataciones. En caso de ProZorro el enfoque consiste en el proceso “desde abajo hacia arriba”, ya que la reforma se fundó por la sociedad civil y empresas con el apoyo de donadores internacionales, y sólo después fue institucionalizada por el estado.

Figura 3

Triángulo de cooperación del estado, empresas y la sociedad



La colaboración de los tres sectores se refleja en la estructura del sistema ProZorro. Al momento del proyecto piloto, la base central de datos se gestionó por la sociedad civil, representada por Transparency International Ucrania. Después de la entrada en vigor de la nueva Ley de contrataciones a finales del año 2015 se transfirió al estado, representado por la Empresa pública "ProZorro". El aspecto relevante consiste en el hecho de que los usuarios no interactúan directamente con la base central, garantizando de tal manera la conservación e integridad de los datos. Para la prestación d

servicios a los usuarios existen las plataformas electrónicas privadas, que están continuamente conectadas a la Base central de datos a través de API (véase Figura 4) (Urjumelashvili & Marghania, 2015). La información de la base central se duplica en todas las plataformas, que tienen el derecho de mantenimiento de sus propias bases de datos. De tal manera, no sólo el usuario final puede elegir la plataforma con el servicio más cómodo, sino la corrupción de parte del propietario del sistema se podrá controlar a nivel de plataformas.

Figura 4

Estructura híbrida del sistema electrónico ProZorro



Referido a finales del año 2016, la estructura bifásica del nuevo sistema de contrataciones públicas, construida en un código abierto, no tenía análogos en el mundo. A la fecha de edición del presente informe, se realiza el primer intento de implantación de dicha estructura en el extranjero, en Moldavia (UNIAN, 2016). En condiciones de ausencia de los estados para la comparación es importante prestar la atención en el hecho de que ProZorro obtuvo dos premios internacionales durante su primer año de su explotación: The World Procurement Awards 2016 en el sector de contrataciones públicas (Procurement Leaders, 2017) y The Open Government Awards 2016 (Open Government Partnership, 2017). Según la opinión de los representantes del Ministerio de desarrollo económico y comercio de Ucrania, el primer de dichos premios comprende la estimación de eficiencia del funcionamiento del sistema desde el punto de vista económico, y el segundo determina el papel de la sociedad civil en el desarrollo del sistema (Nefiodov, 2016). Antes de la aparición de investigaciones comparativas con otros estados, se puede confirmar que el sistema ProZorro obtuvo cierto reconocimiento internacional desde el punto de vista de eficiencia de realización de reforma de contrataciones y participación de la sociedad en la creación de este sistema.

La práctica internacional subraya la relevancia de atracción de la sociedad civil al monitoreo de contrataciones públicas. Por ejemplo, en enfoque de Hungría con más de 30 indicadores de riesgo, que forman el punto de partida para otros estados de la UE, se diseñó por las organizaciones no comerciales K-Monitor, PetaByte y Transparency International Hungría (2015). Otro ejemplo lo forma la publicación del informe de Transparencia Paraguay, que describe las prácticas de abuso de procedimientos "excepcionales" a la hora de elección del ganador de contrataciones en Paraguay. La publicación de dicho informe provocó la resonancia de la sociedad, que causó la disminución de la cantidad de abusos con estos procedimientos (Auriol, Straub & Flochel, 2015, pág. 9). De tal manera, la pregunta actual sigue siendo el desarrollo de control social de funcionamiento del sistema ProZorro.

En conclusión, nos gustaría mencionar que el nuevo sistema de contrataciones en Ucrania es un sistema híbrido, que une la base central de datos y las plataformas de servicio. El fundamento de dicho sistema lo forma la colaboración del negocio, sociedad y Estado, con el acento en las iniciativas voluntarias y transmisión al Estado del sistema diseñado. Dicha colaboración múltiple se refleja a

nivel tecnológico, construido en el código abierto.¹¹ Aún más, el sistema comprende API abierto, que da el acceso a las plataformas electrónicas y sociedad a la información de la Base central de datos y la posibilidad de su análisis con la aplicación de diferentes instrumentos de analítica. ProZorro obtuvo dos premios internacionales durante el primer año de su explotación por el Estado. Pero la solución diseñada no garantiza la ausencia total de corrupción de parte de los usuarios, es decir, de clientes y suministradores concretos. Sus acciones requieren el monitoreo constante, en particular, de parte de la sociedad. Después de la finalización del proyecto piloto, uno de los principales desafíos al desarrollo del sistema ProZorro resulta la institucionalización de mecanismos de monitoreo civil de su funcionamiento.

3. Divulgación y análisis de datos

Gracias al paso al sistema electrónico se produce la divulgación de datos de contrataciones públicas online. Muchos de estos datos son legibles por máquina y se corresponden con los formatos internacionales. Para el trabajo con los mismos se diseñaron los instrumentos de analítica. En cambio alguna información, por ejemplo los contratos en el formato de .pdf, requieren el procesamiento manual por los especialistas. Consideremos más detalladamente la naturaleza de estos datos y la posible manera de su análisis.

La estimación de la medida de divulgación de los datos por el sistema ProZorro es el objeto de estudios, que sólo empiezan a realizarse. Uno de los primeros es el informe del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, que menciona que el nuevo sistema publica los datos en el formato internacional legible por máquina Open Contract Data Standard, lo que permite compararlos con los datos de contrataciones de otros países (2015, pág. 81). La estimación del grado de divulgación de dichos datos se lleva a cabo por Open Contracting Partnership, que desarrolla el formato OCDS. En particular, esta organización estudia la publicación de datos en todas las etapas principales de celebración de contrataciones: planificación, realización de contratación y ejecución del contrato (Luijken & Martini, 2014, pág. 2). OCP destaca

tres niveles de publicación de estos datos: campos simples de datos, campos de nivel medio de complejidad y campos integrales. Referido al mes de octubre de 2016 conforme al comentario de OCP, que se incluirá en los futuros informes de la organización, los datos en el sistema ProZorro se estimaron con 94% según el grado de publicación de la información básica de contrataciones, 66% según la información del nivel medio de complejidad y 15% de información avanzada. Como la necesidad principal se determina el desarrollo de campos integrales de datos abiertos.

Cabe mencionar que la mayoría de datos en el sistema se refieren a la etapa de realización de contratación. Abarca el período entre la publicación del anuncio de licitación y la suscripción del contrato con el suministrador, que gane. En la etapa de planificación se descubre sólo el plan anual del cliente, y en la etapa de ejecución del contrato suscrito – las modificaciones, que sufra el contrato y la cantidad final. La divulgación de esta información comprende un paso importante, pero para la lucha contra la corrupción en todo el ciclo de realización de contrataciones públicas resulta oportuno continuar la publicación de información en otras etapas, a pesar de la realización de contratación. Por ejemplo, en la etapa de ejecución del contrato al sistema se podrán cargar los informes de ejecución e informes financieros y añadir un campo correspondiente en el formato OCDS para la determinación de disponibilidad/carencia de dichos informes. Según la opinión de TI Ucrania, el cliente deberá utilizar el sistema electrónico en cada etapa, y no sólo para la celebración de licitaciones, de tal manera, prestando constantemente los datos del curso de contratación.

Para el análisis de tales datos de contratación, que se pueden reflejar en el formato legible por máquina, TI Ucrania diseñó dos módulos de analítica: el público y el profesional (véase Figura 5). A finales del año 2016, el primero de los módulos incluyó 17 tarjetas con los indicadores estadísticos principales de funcionamiento, por ejemplo: “Análisis de requerimientos y reclamaciones” y “Procedimientos incompetitivos”. El valor principal de este módulo consiste en visualización de estadísticas múltiples de funcionamiento del sistema en el modo online. En cambio el módulo profesional da la posibilidad de crear nuevas combinaciones de indicadores estadísticos. Así mismo, este módulo propone la posibilidad de clasificar las contrataciones subumbrales según los tres indicadores integrales de riesgo en el modo de prueba. Comparando estos módulos con los semejantes de otros países, por ejemplo, él diseñado

¹¹ Código del Sistema está disponible online. Cualquier experto independiente tiene la posibilidad de analizar dicho código en términos de presencia de desventajas o mecanismos de abuso por el administrador y, de tal manera, descubrir la corrupción potencialmente posible de parte del propietario del sistema.

para las contrataciones públicas en Nigeria (Public and Private Development Centre, 2016) o contrataciones en el sector de salud pública de Albania (Albanian Institute of Science, 2016), se

puede considerar, que la cantidad y pormenorización de indicadores estadísticos del funcionamiento de ProZorro son bastante altos.

Figura 5

La estructura principal del módulo público de analítica del sistema ProZorro con todos los procedimientos al 31.12.2016.



A pesar de estos módulos, existe la posibilidad de análisis manual de documentación, publicada en el sistema. La mayoría de los documentos, cargados por los clientes y suministradores, necesita estimación profesional. Generalmente, la determinación de disponibilidad o ausencia de corrupción en una contratación concreta requiere una interpretación jurídicamente basada y perito del sector de objeto de contratación, pues al final, resulta poco probable que el análisis por máquina sea capaz de hacerlo. A esto se dedican las organizaciones civiles de perfil, por ejemplo el Centro de lucha contra la corrupción o Veeduría ciudadana. Uno de los primeros intentos de determinar el canal centralizado de monitoreo, que pudiera combinar el trabajo con los módulos de analítica e interpretación de documentos, es el portal de monitoreo DOZORRO. La visión de TI Ucrania consiste en el desarrollo de la única plataforma civil de monitoreo de contrataciones, que tiene que convertirse en un agregador de comentarios y punto de partida de investigaciones de organizaciones especializadas.

Cabe mencionar que una de las desventajas del trabajo con los datos en esta etapa de desarrollo del sistema ProZorro consiste en la carencia de indicadores de riesgo bien desarrollados, incorporados en los módulos de analítica. La señalización automática de licitaciones

problemáticas según varios indicadores actualmente está disponible sólo para las contrataciones subumbrales. Este hecho comprende la carencia de una búsqueda pública de licitaciones según los indicadores determinados. Un ejemplo de este tipo de búsqueda lo forma el portal analítico público de Georgia, que permite clasificar las licitaciones según seis indicadores de riesgo (TI Georgia, 2016). En general el conjunto de indicadores automatizados de riesgo se tiene que aumentar sustancialmente y se tienen que diseñar las herramientas públicas para el trabajo con este conjunto.

Otra desventaja consiste en la medida insuficiente de divulgación de datos acerca de las etapas de planificación y ejecución del contrato. La dirección oportuna de desarrollo resulta el paso máximo posible del trabajo de compradores en el modo online. Así mismo, se puede aumentar la calidad de estos datos. Los investigadores de la Oficina de análisis financiero y económico de Rada Suprema de Ucrania (2017) destacan cierta distorsión de estadística a través de errores particulares en la introducción manual de datos por el cliente, por ejemplo, indicación del número de teléfono en vez del precio (pág. 4). En el presente informe la estadística de cantidades de contratos suscritos casi no se utiliza precisamente por el motivo de la introducción manual de datos. Es necesario dotar el

sistema de una calidad más alta y mayor cantidad de datos legibles por máquina.

Una desventaja más consiste en que el sistema no está integrado con algunos registros y procedimientos relevantes de la Ley “De contrataciones públicas”. Por ejemplo, en el momento de preparación del presente informe carece de integración con el Registro estatal único de personas jurídicas, personas físicas – empresarios y formaciones cívicas del Ministerio de justicia de Ucrania (2017). Dicha integración permitiría detectar a los suministradores problemáticos en la etapa de presentación de propuestas. Aún más, no todos los procedimientos, se prevén por la Ley de Ucrania, actualmente se encuentran en el sistema electrónico. Por ejemplo, se nota la carencia de los contratos de marco, cuyo funcional todavía se encuentra en el proceso de diseño. Como podemos ver, para el desarrollo del funcionamiento ProZorro se necesita la automatización de los procesos y adición de todos los procedimientos al sistema.

En general, el sistema ProZorro descubre una cantidad relativamente bastante limitada de datos de contrataciones. La dirección importante de desarrollo consiste en la publicación de datos más integrales, por ejemplo, la información de ejecución de contratos, y la automatización de introducción de estos datos, en la medida en que sea posible, para evitar los errores. Así mismo, para el trabajo con la corrupción se necesita la distribución del trabajo de los compradores con el sistema para todo el ciclo de celebración de contrataciones.

Desde el punto de vista de la infraestructura de monitoreo, existen dos módulos de analítica, que se diseñan y soportan por TI Ucrania: para la revisión de estadísticas básicas y realización de estudios. Estas herramientas permiten analizar los datos legibles por máquina. Pero su utilidad para el monitoreo civil comprende un potencial para el aumento en caso de desarrollo posterior de indicadores de riesgo y comprobación de fidelidad de los datos. A pesar de esto, a base de los datos abiertos dentro del sistema se diseñan otros servicios de monitoreo, tales como Monitor de anticorrupción¹² o YouControl.¹³

Para el procesamiento manual en el acceso abierto se publican los documentos de contratación realizada. Estos documentos contienen una parte sustancial de información de las contrataciones, que no está disponible en el formato legible por máquina. Requieren el análisis por los especialistas de las organizaciones especiales. El paso siguiente podría ser el trabajo a través de la única plataforma del monitoreo de contrataciones. Esta plataforma podría ayudar a los especialistas de la sociedad a formar su propia estimación de uso de las posibilidades de todas las herramientas disponibles y gestionar los procedimientos de monitoreo.

¹² Página web del Monitor de anticorrupción – acm-ua.org

¹³ Página web de YouControl – youcontrol.com.ua

SECCIÓN III.

III. Los primeros cinco meses del funcionamiento del sistema electrónico ProZorro

Las contrataciones públicas a través del sistema ProZorro se pueden dividir en grupos en función de diferentes criterios. Este capítulo analiza las contrataciones finalizadas, es decir, las que llegaron a la etapa de suscripción del contrato entre el cliente y suministrador,¹⁴ durante el período entre el 1 agosto y el 31 de diciembre de 2016. Esto significa que el análisis incluyó las contrataciones iniciadas antes de la fecha de publicación de los requisitos de la Ley “De contrataciones públicas” para todos los clientes del agosto de 2016.¹⁵ Esta decisión permitió aumentar el volumen de datos para el estudio: en la etapa de paso al nuevo sistema esto se considera oportuno.

El análisis incluye todos los tipos de contrataciones, disponibles en el sistema ProZorro a finales del año 2016. Se analizan los procedimientos, determinados por la Ley que superan la límite de 200 mil UAH para los productos y servicios y 1,5 millón de UAH para las obras: las licitaciones abiertas y licitaciones abiertas con publicación en inglés como una variación con reglas un poco diferentes. Así mismo, se estudió el procedimiento de negociación. A pesar de esto, se analizan dos tipos de contrataciones, cuya aplicación se lleva a cabo a base de normativas del nivel inferior de la Ley, o sea, los informes del contrato suscrito y contratación subumbral. Aún más, se incluye el procedimiento de negociación para las necesidades de defensa con la posibilidad de opción competitiva, regida por una Ley de Ucrania particular “De particularidades de

realización de contrataciones de productos, obras y servicios para las necesidades de defensa” (Rada Suprema de Ucrania, 2017d). Cada uno de los tipos de contrataciones mencionados arriba tiene ciertas particularidades, que se tienen en cuenta por la metodología de análisis.

1. Características generales de contrataciones realizadas

Desde la fecha de entrada en vigor de la Ley “De contrataciones públicas” en agosto y hasta los finales del año 2016 dentro del sistema ProZorro se finalizaron con éxito más de 232 mil contrataciones, que abarcan aproximadamente 241 mil lotes con el valor esperado mayor de 90,5 mil millones de UAH (véase Tabla 5). De estas cantidades se ahorraron¹⁶ casi 5,4 mil millones de UAH. Esta economía se pudo conseguir gracias a la participación de alrededor de 56 mil empresas y empresarios, que presentaron más de 248 mil propuestas. Según los resultados de las contrataciones realizadas se suscribieron unos 238 mil contratos. Éste es el volumen de datos para el análisis.

¹⁴ La selección se obtuvo mediante la calificación de contrataciones según los indicadores “Estatus” y “Fecha del último estatus (período)” en el módulo profesional de analítica bipro.prozorro.org.

¹⁵ Los datos de contratación se incluyen con el objetivo de aumento de selección para el análisis. El objetivo de este análisis consiste en el estudio de las particularidades de diferentes tipos de contrataciones, mientras que estadísticamente podrá resultar imperfecto debido al paso al nuevo sistema de contrataciones en el año 2016. Se espera que un informe con la selección analógica del año 2017 no comprenderá los problemas parecidos.

¹⁶ El ahorro es la diferencia entre el valor esperado del lote y propuesta ganadora.



Tabla 5

Estadística de contrataciones según todos los tipos de contrataciones, agosto-diciembre del año 2016

	Todos los tipos de contrataciones	Contratación subumbral	Licitaciones abiertas	Licitaciones abiertas con publicación en inglés	Informe del contrato suscrito	Procedimiento de negociación	Procedimiento de negociación para necesidades de defensa
Cantidad de lotes	240.958	90.988	16.652	1.296	123.412	7.965	645
Valor esperado de lotes (UAH)	90.723.061.708	10.289.860.262	20.084.673.232	17.909.274.322	21.529.175.411	15.373.500.579	5.536.577.902
Ahorro (UAH)	5.383.891.926	1.551.685.377	2.235.948.449	1.391.210.287	0	0	205.047.813
Cantidad de participantes exclusivos	56.331 ¹⁷	21.476	11.167	1.116	38.018	2.641	367
Cantidad de propuestas de valor	248.594	198.759	44.939	3.372	0	0	1.524
Cantidad media de propuestas de valor	2,3	2,2	2,9	2,9	-	-	2,5
Cantidad de contratos	238.229	90.314	14.896	1.079	123.412	7.965	563

¹⁷ La cantidad de participantes exclusivos para todos los procedimientos se diferencia en función del monto de participantes exclusivos según cada procedimiento. El participante puede ser exclusivo para cada procedimiento en particular, pero se tiene en cuenta sólo una vez para todos los procedimientos.

El ahorro no se calcula para dos variedades de contrataciones: “informe del contrato suscrito” y “procedimiento de negociación”. Estas contrataciones no prevén la realización de reducción electrónica, es decir, el contrato se suscribe con el suministrador, determinado personalmente por el cliente. La carencia de cálculo de ahorro está relacionada con el hecho de que la mayoría de los clientes indican el valor esperado para la contrataciones después de realización de contrataciones con el “ganador”, que convierte en inoportuno este indicador. En adelante estas contrataciones se denominan incompetitivas. El análisis detallado de dichos procedimientos se presenta en el capítulo 2 de esta parte del informe.

La “contratación subumbral”, “licitaciones abiertas”, “licitaciones abiertas con publicación en inglés”, y “procedimiento de negociación para necesidades de defensa” son abiertos para la presentación de propuestas competitivas. Prevén la participación de varios participantes, que compiten mediante la disminución del precio. Consecuentemente, dichas contrataciones se denominan competitivas. Estos procedimientos se analizan en el capítulo 3 de esta parte del informe.

2. Contrataciones incompetitivas

En primer lugar, analizaremos tales tipos de contrataciones, que se determinan como incompetitivas. A menudo, el sistema ProZorro se estima según el ahorro y competencia, recibidas en consecuencia de realización de reducciones electrónicas (Kondratova y Samofalov, 2017). Sin embargo, precisamente las contrataciones incompetitivas comprenden 54,6% de lotes y 40,7% del valor esperado de las contrataciones finalizadas en el sistema en la segunda mitad del año 2016. Su celebración comprende los riesgos de corrupción, que no son atributivos en caso de contrataciones competitivas. Debido a este hecho, los datos de contratación comprenden un objeto interesante de análisis desde el punto de vista de carácter corrompido de su celebración.

2.1. Informes de contratos celebrados

El informe se puede considerar como una de las variedades principales de contrataciones durante el período de investigación del año 2016: se publicaron 51,2% de todos los lotes y 51,8% de todos los contratos se celebraron según este tipo. El valor

esperado de sus lotes es de aproximadamente 21,5 mil millones de UAH, o 23,7% del valor total de lotes en el sistema electrónico, que es la cantidad máxima de todos los tipos de contrataciones electrónicas. Llama atención el hecho de que de esta manera los clientes suscribieron los contratos de con más de 38 mil participantes exclusivos, que forman 67,5% de todos los participantes exclusivos del sistema. Entre las infracciones típicas, procesadas por los abogados de TI Ucrania dentro del período entre noviembre de 2016 y enero de 2017,¹⁸ se encuentran dos grupos, es decir, “evitación posible de celebración de contrataciones competitivas” y “precios elevados de contratos”, que en mayoría de los casos se refieren a los informes. Como podemos ver, durante el período analizado la mayoría de contrataciones electrónicas del sistema ProZorro se celebró mediante el procedimiento de informe.¹⁹ La mayor parte de proveedores no participó en las contrataciones competitivas.

Nota bene



Informe del contrato celebrado se prevé para la aplicación por los clientes a la hora de realización de contrataciones de 50 a 200 mil UAH para los productos y servicios y 1,5 millón de UAH para obras, siempre que dichos clientes no realicen la contratación subumbral. Se conserva para los clientes de ciertos sectores de economía el umbral bajo a nivel de 50 mil, y el alto es de 1 millón de UAH para los productos y servicios y 5 millones de UAH para obras.

2.1.1. Relación entre el cliente y proveedor

Existen varios enfoques de análisis de informe de contrato celebrado. El primero de estos, utilizado en el presente informe, fue tomado de la metodología de Transparency International Armenia: la combinación de cantidad de lotes y valor esperado, que se distribuyen entre el cliente y proveedor concreto. Según este método se lleva a cabo la clasificación de datos de contratación según dos indicadores de relaciones entre los proveedores y clientes: parte de participación por cantidad

de lotes²⁰ y valor esperado de lotes²¹ del cliente con un proveedor concreto. Este capítulo determina la relación como la cercana, siempre que como mínimo 70% de contratos y como mínimo 50% de valor esperado de contrataciones de un cliente en concreto se garanticen por un proveedor. El análisis se lleva a cabo para los clientes, que presentaron informes de por lo menos 40 lotes. Este marco se determinó empíricamente, pues los índices superiores a estos demuestran que casi no constan relaciones entre los clientes y proveedores. Cabe mencionar, que los límites determinados pueden variar en función del volumen de datos de análisis.

El análisis detectó 4 casos, en los que más de 70% de contratos y 50% de valor de todos los lotes del cliente se recibieron por un proveedor (véase Tabla 6). En todos los casos fue un solo cliente que concluyó contratos con el proveedor, utilizando únicamente el procedimiento de informe. Durante el período elegido estos proveedores no ganaron ninguna contratación competitiva. En tres casos fueron los productos alimenticios de las poblaciones pequeñas, y en uno – la reparación de la iluminación interior en Zaporizhzhia. En el caso con la iluminación se puede observar el monopolio natural. En cambio, las adquisiciones de productos alimenticios no superan el valor de 200 mil UAH y se repiten mensualmente. Es decir, los clientes no utilizaron la posibilidad de celebración de contratación subumbral, teniendo bastante tiempo para esto.

²⁰ La cantidad de lotes se corresponde con la cantidad de contratos en las contrataciones incompetitivas finalizadas.

²¹ Análogamente a la nota anterior, el valor esperado de lotes se corresponde con el valor de contratos celebrados.

¹⁸ Las infracciones, estudiadas en enero de 2017, se incluyen al análisis, ya que generalmente se refieren a las contrataciones, que se cerraron a finales del año 2016.

¹⁹ La suposición que puede explicar esta estadística es el hecho de que la cantidad sustancial de contrataciones competitivas del año 2016 se llevó a cabo antes de la entrada en vigor de la nueva Ley. Será posible comprobar si el informe de contrato celebrado es el tipo principal de contrataciones mediante el análisis de contrataciones, finalizadas en la primera mitad del año 2017.



Tabla 6

Relaciones cercanas entre los clientes y suministradores en el informe de contrato celebrado: más de 70% de contratos y 50% de valor

Organizador	Informes	Cantidad de lotes	Partes de participantes	Valor esperado de lotes (UAH)	Partes de participación
Ayuntamiento de la población de Milyeve	Todos los participantes	90	100%	142.559	100%
	Empresario privado Hakman O.S.	82	91%	98.626	69%
Departamento de infraestructura y bienestar del Ayuntamiento de la ciudad de Zaporizhzhia	Todos los participantes	89	100%	16.115.121	100%
	Empresa comunal de redes eléctricas de iluminación exterior "Zaporizh-misksvit lo"	80	90%	14.679.810	91%
Entidad comunal "Casa-internado psíco-neurológico Petrychanskyi"	Todos los participantes	194	100%	856.250	100%
	Persona física – empresario Kushnirchuk V. V.	144	74%	462.614	54%
"Casa-internado psíco-neurológico Novosavytskyi"	Todos los participantes	49	100%	234.949	100%
	Persona física – empresario Adzhalov I.Ya.	44	90%	163.650	70%

La segunda selección se llevó a cabo con la combinación siguiente: parte de participación según el valor supera 60% y según la cantidad de contratos del cliente – 50% (véase Tabla 7). El límite según el valor se redujo, ya que casi no constan los casos con una parte de participación demasiado alta según dicho indicador.

Tabla 7

Relaciones cercanas entre los clientes y suministradores en el informe de contrato celebrado: más de 60% de valor y 50% de contratos

Organizador	Informes	Cantidad de lotes	Partes de participantes	Valor esperado de lotes (UAH)	Partes de participación
Dirección de economía comunal de viviendas del Ayuntamiento de la ciudad de Melitopol de la provincia de Zaporizhzhia	Todos los participantes	92	100%	22.103.970	100%
	Empresa privada "ABZ"	53	58%	13.295.202	60%
Sanatorio especializado de Myrhorod "Slava"	Todos los participantes	103	100%	4.954.405	100%
	Persona física empresario Serhiyenko V. I.	50	49%	3.131.691	63%
Empresa Comunal de Ayuntamiento de la ciudad de Vinnytsia "Vinnytsiamisksteplenergo"	Todos los participantes	134	100%	12.336.219	100%
	Sociedad Limitada TB Tekhnostyl	104	78%	8.349.056	68%
"Casa-internado psíco-neurológico Novosavytskyi"	Todos los participantes	111	100%	524.316	100%
	Persona física – empresario Adzhalov I.Ya.	60	54%	273.854	52%
	Persona física – empresario Adzhalov B.Ya.	41	37%	231.781	44%

Según los resultados se destacaron 4 casos de relaciones cercanas. En los dos de ellos los suministradores obtuvieron contratos según los informes no sólo de un cliente, sino ganaron contratos competitivos. En particular, el suministro de los productos alimenticios al Sanatorio especializado de Myrhorod "Slava" son sólo de 12,7% de todos los contratos de la Persona física - empresario Serhiyenko Volodymyr Ivanovych dentro del período arriba mencionado, este participante ganó las licitaciones competitivas, es decir, su relación anormal con el cliente resulta poco probable. En cambio, se destaca la Casa-internado psíco-neurológico Novosavytskyi y los hermanos Adzhalov, que juntos obtuvieron 96% de valor esperado y 91% de lotes de contratación de productos alimenticios de dicho cliente. Este cliente requiere una atención especial de los organismos de control.



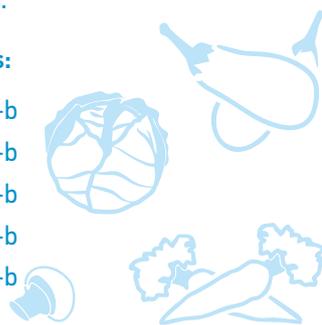
CASO 1: Verduras de los hermanos Adzhalov

Descripción del problema:

Dos hermanos suministradores Adzhalov I.Ya. y Adzhalov B.Ya. colaboran con un solo cliente en el suministro de productos alimenticios. En total se les distribuyen 145 lotes de los 160 disponibles del cliente. El valor de lotes es casi 670 mil UAH. Los participantes mencionados toman parte en las contrataciones competitivas. Es interesante que el organizador de licitaciones se presenta, utilizando dos nombres diferentes: NPNBI y Casa-internado psíco-neurológico Novosavytskyi, es decir, en la estadística sus contrataciones se registran en nombre de dos organizadores diferentes.

Ejemplos de licitaciones:

UA-2016-12-27-002455-b
 UA-2016-12-22-000638-b
 UA-2016-12-22-000312-b
 UA-2016-12-14-000512-b
 UA-2016-12-14-000351-b



2.1.2. Evitación de celebración de licitaciones abiertas

Los clientes generales pueden celebrar los contratos directos única y exclusivamente en los casos, cuando el valor esperado del objeto de contratación no supere 200 mil UAH para los productos y servicios y de 1,5 millón de UAH para obras. Para detectar la evitación de licitaciones competitivas abiertas, resulta oportuno el análisis de

contrataciones, que estén cercanos a los límites indicados. El valor esperado del objeto de contratación se calcula como la parte de división del valor esperado de todos los lotes del cliente en la cantidad de dichos lotes.

En el caso de los productos y servicios, para el análisis se toma el valor esperado de lote de más de 185 mil y sólo hasta 200 mil UAH. Se fijaron 3.829 casos, en los que el valor medio del contrato entre un cliente particular y el participante se encuentra dentro de dicho rango. De éstos sólo 97 contiene 5 y más lotes, mientras que la mayor parte lo forman las contrataciones singulares con los participantes exclusivos. Cabe mencionar, que sólo estos 97 casos forman más de 198 millones de UAH del valor esperado (véase Anexo 1). Este volumen tan grande de datos puede contener muchas infracciones no detectadas. A pesar de esto, el problema consiste en la comprobación de documentación de contrataciones de casi 4 mil organizadores.



CASO 2:

Enfoque de la Empresa Pública "Krasnoarmiiskvihillia"

Descripción del problema:

Aproximadamente 12 lotes de equipos para caldera y detalles a la misma fueron comprados de la Sociedad Limitada "Alians-Trade-Grupp, Ltd." del valor general de unos 2,3 millones de UAH. El valor medio de un lote es de casi 190 mil UAH, y en los tres casos supera 195 mil UAH., es posible la segregación del objeto de contratación. Aún más, la práctica mencionada continúa por el cliente independientemente del objeto de contratación en el año 2017, lo que se confirma por los abogados de TI Ucrania (Hohol, 2017).

Ejemplos de licitaciones:

UA-2016-12-02-000989-c
 UA-2016-12-02-000958-c
 UA-2016-12-02-000802-b
 UA-2016-12-02-000559-b
 UA-2016-12-02-000420-b



Pasando a las obras, el límite de análisis de contrataciones en el sistema es de más de 1,45 millones, hasta 1,5 millón de UAH inclusive. Este rango incluye 174 casos. Teniendo en cuenta el hecho de que las obras requieren más tiempo y recursos, no puede incluir muchos lotes. Se fijan solo 11 casos de más de 2 lotes, y la mayor parte lo forman las contrataciones singulares con nuevos

participantes. Es importante, que incluso estos 11 casos incluyen 68 millones de UAH del valor esperado (véase Anexo 2). En dicho supuesto, el monitoreo de parte de la sociedad resulta más simple, en comparación con los productos y servicios, ya que la cantidad de casos de análisis es mucho menor.



CASO 3:

El afilado de cartuchos no tiene precio

Descripción del problema:

Mediante el informe de celebración del contrato, la Sociedad Limitada “Master Snake” afiló 137 cartuchos para las impresoras del Colegio nacional de jueces de Ucrania por 30,6 mil UAH entre el noviembre y diciembre de 2016. Ya en mes de enero de 2017 el mismo suministrador ganó las licitaciones abiertas de 9 participantes para el suministro de cartuchos para la Sociedad Anónima estatal pública “Compañía Anónima Nacional “Ukragroleasing. La propuesta de valor de afilado de 1150 cartuchos fue de unos 50 mil UAH. En caso de informe de contrato celebrado, es posible la determinación de límites artificiales de pago por el cliente, mientras que el valor del mercado de los servicios es menor (Tamrazov, 2017).

Ejemplos de licitaciones:

UA-2016-12-02-000506-b

UA-2016-11-04-000857-a

UA-2017-01-11-000249-c



Resumiendo, el informe de contrato celebrado requiere mucha atención desde el punto de vista de monitoreo civil, ya que dentro del período analizado a través de este procedimiento se celebró más de la mitad de contratos, se gastó casi la cuarta parte de los activos y se registraron dos tercios de participantes exclusivos en el sistema. Utilizando el enfoque de búsqueda de relaciones cercanas entre los clientes y suministradores durante mucho tiempo se detectaron 6 casos, en los que el ganador trabajaba únicamente con un solo cliente mediante los informes. Sólo en estas contrataciones se gastaron casi 30 millones de UAH. Con ayuda del enfoque de búsqueda de evitación de celebración de licitaciones abiertas se averiguaron 3.829 casos de contrataciones de productos y servicios, tanto como 174 casos de obras, que están dentro del área de riesgo. Para los que se contienen en los anexos al presente informe se gastaron unos 266 millones de UAH. Los posibles motivos del hecho de que estos activos se gastan mediante el informe del contrato celebrado, son la falta de deseo de celebrar la

contratación subumbral por el cliente, falta de capacidad de competencia de parte del suministrador, segregación del objeto de contratación con el objetivo de evitación de licitaciones abiertas y determinación por el cliente del valor esperado, que no se corresponde con el precio de mercado.

2.2. Procedimiento de negociación

Dicho procedimiento se analiza en el informe de modo generalizado. Se aplica generalmente para las contrataciones de los monopolistas naturales. El ejemplo de este tipo de monopolistas son los suministradores de servicios de utilidad pública. A la hora de realización de su monitoreo es importante prestar atención en el objeto de contratación y el suministrador. En particular, CAU (2016) presenta una lista de suministradores, que pueden trabajar utilizando dicho procedimiento.

Nota bene



El procedimiento de negociación se aplica por los clientes a la hora de realización de contrataciones de más de 200 mil UAH para los productos y servicios y de 1,5 millón de UAH para las obras. En el caso de los clientes de algunos sectores de economía el umbral inicia de 1 millón de UAH para los productos y de 5 millones de UAH para las obras.

Dentro del período elegido sólo 3,3% de lotes se adquirieron mediante las negociaciones. El valor esperado de dichos lotes es bastante sustancial y comprende más de 15 mil millones de UAH o aproximadamente 16,9% del valor esperado general, ya que tales servicios, como por ejemplo, calefacción centralizada, son relativamente caros. Dentro del período entre el mes de noviembre de 2016 y enero de 2017, los abogados de TI Ucrania no detectaron infracciones de este procedimiento. Es decir, tiene un propósito nicho que consiste en las contrataciones en las condiciones de monopolio. A la hora de análisis de contrataciones, realizadas con aplicación de dicho procedimiento, el foco tiene que concentrarse en la desviación de este objetivo.

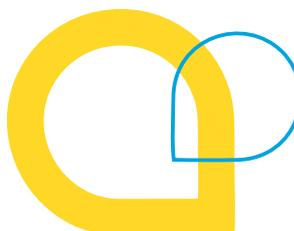


Tabla 8

Motivos de aplicación del procedimiento de negociación

MOTIVO	CANTIDAD DE LOTES	VALOR ESPERADO (UAH)
TODOS	7.965	15.373.500.579
Carencia de competencia	5.026	10.657.193.907
Adquisición de obras artísticas	637	584.329.984
Adquisiciones de servicios jurídicos	21	439.708.876
Cancelación doble de la licitación por el cliente	1.656	1.546.036.715
Necesidad urgente de realización de contratación	118	258.272.970
Necesidad de realización de obras complementarias de construcción	182	861.515.788
Necesidad de realización de contratación complementaria	316	1.019.544.794
No se indica	9	6.897.545

Entre los motivos de aplicación del procedimiento de negociación obviamente el primer lugar ocupa “la carencia de competencia” (véase Tabla 8). Este motivo provocó la aplicación de negociación en caso de 63,1% lotes con el valor esperado de 69,3% del valor general de dicho procedimiento. El segundo lugar ocupa la doble cancelación de licitación por el cliente con 20,8% y 10,1%, respectivamente. Dicha cancelación puede ser tanto legal, como ilegal, por ejemplo, utilizando las descalificaciones insubsistentes de participantes. La cancelación comprende el motivo de unos 1,5 mil millones de UAH de gastos mediante la negociación. Los demás cuatro motivos, tales como la contratación de obras artísticas y realización de obras complementarias, juntos forman menos de 16% lotes y 21% de valor. La legalidad de su aplicación también tiene que comprobarse en los ejemplos de contrataciones competitivas.



CASO 4:

Manuales escolares exclusivos

Descripción del problema:

El Departamento de educación, juventud y deporte de Administración pública del distrito de Sarny realizó la contratación de 13 lotes de manuales para el 4-7 grado según el procedimiento de negociación. En cada caso el motivo consistió en la cancelación de dos licitaciones anteriores. El valor de dichas contrataciones fue de más de 300 mil UAH. Se nota la lealtad del cliente a las negociaciones, que se utilizan por varios suministradores.

Ejemplos de licitaciones:

UA-2016-12-16-000791-b
 UA-2016-11-11-000439-a
 UA-2016-11-04-000753-a
 UA-2016-11-04-000579-c
 UA-2016-11-04-000488-c



La aplicación de negociaciones para las contrataciones de obras artísticas comprende raras ocasiones. Sin embargo, dentro del período elegido 637 lotes de valor de más de 0,5 mil millones de UAH encontraron a su suministrador gracias a esta variación de procedimiento de negociación. Dichos supuestos requieren el análisis más detallado del objeto de argumentación de aplicación de negociaciones.



CASO 5:

Festival de la Canción de Eurovisión 2017 – mirada desde el interior

Descripción del problema:

Se realizó una contratación de dos lotes de obras artísticas: uno de elaboración del diseño de escena del valor de 4,8 millones de UAH, y el otro de diseño de concepto artístico del concurso de valor de más de 400 mil UAH. La tele-compañía nacional de Ucrania organizó dos concursos cerrados de dichas contrataciones de conformidad con los órdenes internos. La reclamación no se prevé debido al carácter urgente de las adquisiciones. Al mismo tiempo la celebración de dichas contrataciones se realizó a finales de diciembre del año 2016, y la disposición del Consejo de Ministros de Ucrania, que prevé la necesidad de los mismos, se publicó el 21 octubre que comprende el período mayor de dos meses de antelación de la fecha de contratación.

Ejemplos de licitaciones:

UA-2016-12-22-003323-b
 UA-2016-12-22-003325-b



En general, el procedimiento de negociación se aplica en los casos excepcionales, que se determinan por la Ley. Este procedimiento comprende una cantidad pequeña de contrataciones (3,3% de la cantidad total de lotes), pero su valor es bastante sustancial (16,9% del valor esperado general). Las contrataciones, que utilizan este procedimiento, se tienen que comprobar al objeto de imposibilidad de celebración de licitaciones competitivas. En particular, aproximadamente 1,5 mil millones de UAH se gastaron mediante el procedimiento de negociación a través de la cancelación de dos licitaciones, y aproximadamente 0,5 mil millón más para la contratación de obras artísticas. Un ejemplo de contratación en el marco de preparación al Festival de la Canción de Eurovisión nos sugiere la urgencia cuestionable de dichas adquisiciones. Los posibles problemas consisten en la planificación inoportuno de contratación por el cliente o relación con un suministrador anteriormente elegido.

3. Contrataciones competitivas

La creación de un ambiente competitivo se declara como el objetivo de la Ley “De contrataciones públicas”. La mayoría de normativas del sector de contrataciones públicas rigen precisamente la celebración competitiva de licitaciones, mientras que

los tipos incompetitivos de contrataciones comprenden excepciones con límites estrictamente determinadas de aplicación. Debido a este hecho, es importante evaluar el funcionamiento del sistema ProZorro según las licitaciones abiertas.

3.1. Tendencias de competencia

Dentro del período analizado, cada tipo competente de contrataciones demostró unas tendencias un poco variables en función de la competencia.²² De tal manera, en las contrataciones subumbrales²³ observamos la tendencia de disminución mensual de competencia de 2,3 propuestas de licitaciones en septiembre a 2,05 en diciembre (véase Diagrama 1). La regularidad parecida se observa en las licitaciones abiertas: reducción mensual de 3,3 en agosto a 2,8 en diciembre. Estos dos tipos de contrataciones son las más distinguidas: con su aplicación se vendieron 98% de todas las propuestas de valor y publicaron lotes de 33,5% de valor esperado de todas las contrataciones finalizadas dentro del sistema ProZorro. En el caso de las

licitaciones abiertas con la publicación en inglés y procedimiento de negociación para las necesidades de defensa la competencia no comprende una tendencia tan lineal y cambia cada mes. Pero estos tipos de contrataciones comprenden solo 2% de propuestas de valor. Es decir, se puede considerar que la competencia general tiende a reducción.

La tendencia negativa de competencia es el objeto interesante para el análisis, especialmente dentro del contexto de características positivas y premios, recibidos por el sistema ProZorro. Entre los posibles motivos de reducción de competencia se observan:

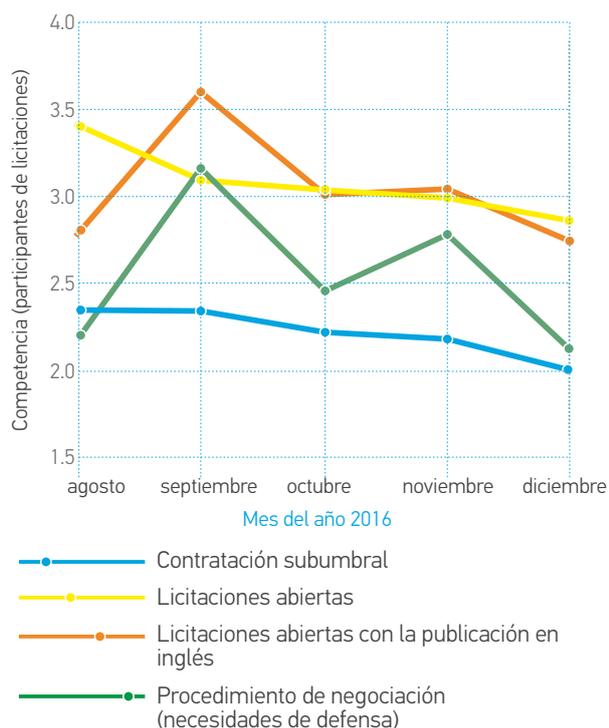
- Disminución de la cantidad de participantes;
- Aumento de la cantidad de contrataciones en el sistema más rápido del incremento de la cantidad de participantes.

La primera hipótesis se comprobó por la cantidad de participantes exclusivos, que participaron en las contrataciones según el procedimiento concreto dentro de un mes específico. Para las contrataciones subumbrales, licitaciones abiertas y licitaciones abiertas con publicación en inglés dicha cantidad se aumentó mensualmente. Por ejemplo, para las subumbrales fue de 7.168 participantes en agosto, 8.150 – en septiembre, 8.513 – en octubre, 9.412 – en noviembre y llegó hasta 10.988 en diciembre. Dicha tendencia también se confirma para el procedimiento de negociación para las necesidades de defensa, a excepción del diciembre, que tuvo un poco menos de participantes, que en noviembre, – 133 y 138, respectivamente. De tal manera, la hipótesis resultó incorrecta. Se puede considerar, que la cantidad de participantes de licitaciones electrónicas aumenta constantemente durante la segunda mitad del año 2016.

La segunda hipótesis consiste en el aumento de la cantidad de contrataciones con mayor rapidez que la activación del mercado. La comprobación se llevó a cabo mediante la comparación de aumento de la cantidad de lotes y cantidad de participantes exclusivos (véase Diagrama 2). En el caso de contrataciones subumbrales, la cantidad de participantes aumenta en la mitad, pero la cantidad de lotes incrementa más que en 2 veces dentro del período elegido de análisis. Cabe mencionar, que el aumento de la cantidad de lotes lleva el carácter mensual. Dicha tendencia se apoya por el procedimiento de licitaciones abiertas, en la que en diciembre la cantidad de licitaciones finalizadas superó el índice de participantes de 7.040 y 6.177, respectivamente. Subrayemos que la cantidad mayor de lotes, en comparación con la de

Diagrama 1

Dinámica de competencia, agosto-diciembre de 2016



²² El indicador de competencia se mide mediante la cantidad media de propuestas, recibidas en la celebración de una contratación.

²³ Cabe mencionar, que grado medio de competencia en las contrataciones subumbrales tiene en cuenta todas las licitaciones exitosas, en las que pasó como mínimo 1 participante. En las licitaciones abiertas el procedimiento exitoso requiere como mínimo dos participantes. En caso de exclusión de la estadística de las contrataciones subumbrales con un solo participante el grado de competencia supera tres propuestas de licitaciones.

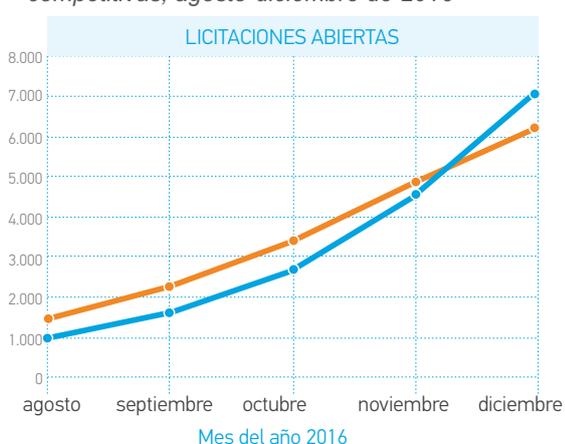
participantes comprende en hecho normal. En el caso los dos demás procedimientos se observa la basculación de indicadores, pero el incremento de la cantidad de lotes también se produce de manera más dinámica. De tal manera, esta hipótesis obtuvo su confirmación: el sistema electrónico experimenta una época de crecimiento de la cantidad de contrataciones más rápida, en comparación con el aumento de la cantidad de participantes en la misma. Esto se puede explicar con el hecho de que su aplicación lleva el carácter obligatorio a nivel

nacional desde el mes de agosto de 2016.²⁴ Los suministradores potenciales no abarcan un aumento tan rápido del mercado.

²⁴ La afirmación resulta válida para el volumen elegido de datos – contrataciones finalizadas dentro del período de agosto-diciembre de 2016. Una parte de dichas contrataciones se inició antes de la entrada en vigor de la Ley a principio de agosto. Consecuentemente, se observa el incremento constante de la cantidad de lotes finalizados en los meses elegidos con la cumbre en diciembre, cuando el sistema conto con la menor cantidad de contrataciones, iniciadas antes del mes de agosto.

Diagrama 2

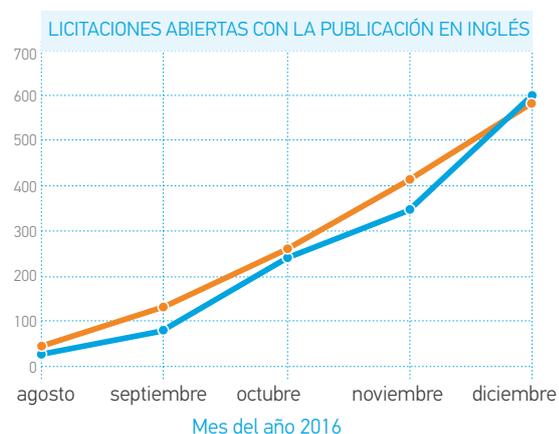
Dinámica de la cantidad de lotes (azul) y la cantidad de participantes exclusivos (rojo) según las contrataciones competitivas, agosto-diciembre de 2016



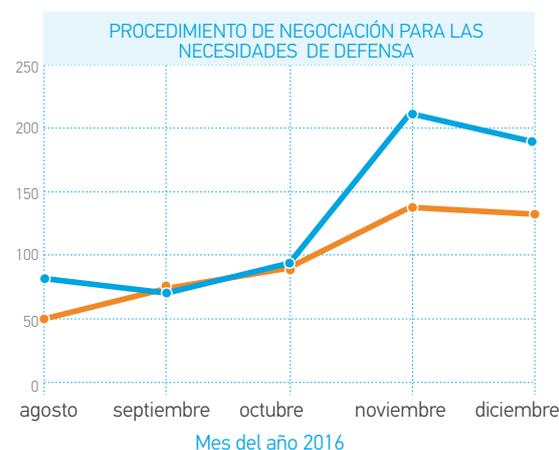
● Cantidad de lotes
● Cantidad de participantes exclusivos



● Cantidad de lotes
● Cantidad de participantes exclusivos



● Cantidad de lotes
● Cantidad de participantes exclusivos



● Cantidad de lotes
● Cantidad de participantes exclusivos

En general, la tendencia de competencia en el sistema ProZorro durante la segunda mitad del año 2016 lleva el carácter negativo. Esta afirmación se basa en la disminución lineal mensual de competencia para la contratación subumbral y licitaciones abiertas, a través de las que se presentaron 98% de propuestas de valor. Los indicadores disminuyen hasta 2,05 propuestas para la contratación subumbral y 2,8 propuestas de

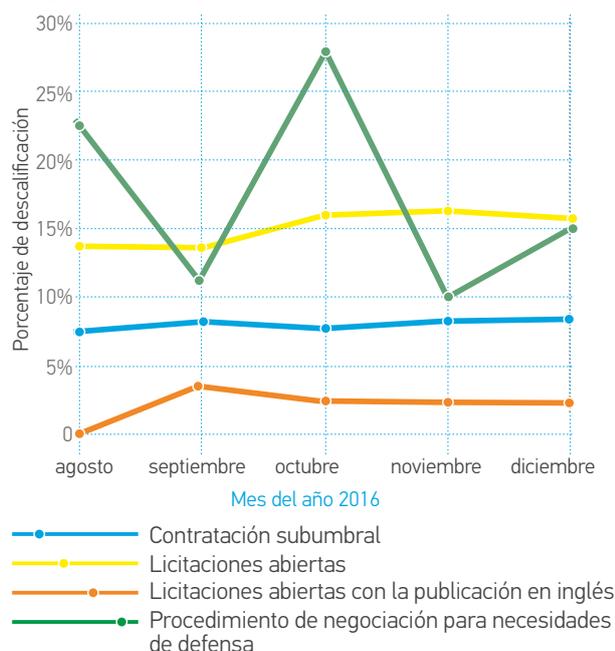
licitaciones abiertas en diciembre. Sin embargo, la cantidad absoluta de participantes en el sistema sigue aumentando, en particular, si se trata de los tipos de contrataciones mencionadas arriba. La explicación de tendencia negativa de competencia consiste en el hecho de que desde la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley la cantidad de contrataciones finalizadas en el sistema sigue aumentando con más rapidez, que la cantidad de suministradores potenciales.

3.2. Tendencias de descalificación y monitoreo público

Desde el punto de vista de atracción de participantes potenciales, resulta oportuno el análisis de la dinámica de la parte de propuestas descalificadas en el sistema.²⁵ En la contratación subumbral, el porcentaje de descalificaciones aumenta mensualmente, salvo el mes de octubre – de 7,7% en agosto a 8,5% en diciembre (véase Diagrama 3). En las licitaciones abiertas se produce el crecimiento de aproximadamente a unos 14% durante el mes de agosto y septiembre a unos 16% en octubre, y la parte se mantiene en dicho mercado a este nivel durante los últimos tres meses. Para el procedimiento de negociación para las necesidades de defensa, el concepto típico es la basculación del porcentaje de descalificación – en septiembre llega hasta 11,3%, y en octubre – 27,9%. El procedimiento de licitaciones con publicación en inglés es el único, que comprende un porcentaje de descalificación reducido que se encuentra entre 2% y 3%. Sin embargo, estos datos no tienen en cuenta la recalificación, en la que se produce la selección principal de propuestas para dicho procedimiento. Como podemos ver, la parte de descalificación en la contratación subumbral y licitaciones abiertas incrementa constantemente. Esta situación podrá provocar un efecto negativo sobre la participación de proveedores potenciales.

Diagrama 3

Dinámica de la parte de descalificaciones, agosto-diciembre de 2016



²⁵ La parte de descalificación se calculó mediante la división de la cantidad de propuestas descalificadas en la cantidad total de propuestas según el tipo de contrataciones dentro del período elegido.

El establecimiento de la descalificación justa del participante depende de los procesos estatales, relacionados con el sistema ProZorro. En primer lugar, el sistema de reclamaciones de contrataciones actualmente tiene ciertos desajustes. En particular, en el caso de cancelación de los resultados de licitación después de la presentación de la reclamación a CAU, es el procedimiento pagable, el dinero no se devuelve al reclamante. En segundo lugar, según los resultados de peticiones de los abogados de TI Ucrania acerca de las infracciones se nota, que el monitoreo de contrataciones por las autoridades está en la etapa de transformación. Las funciones de dichos organismos se cruzan, y los procedimientos internos de penalización de los contraventores no están bastante ajustados. Se puede suponer, que los proveedores potenciales no estarán interesados en gastar tiempo y otros recursos en la participación en contrataciones a través del sistema, si no disponen de mecanismos simples de reclamación, también si para los clientes los riesgos de penalización son bajas por las acciones ilegales.

ORGANISMOS PÚBLICOS DEL MONITOREO DE CONTRATACIONES Y SUS FUNCIONES

Comité Antimonopolio (organismo de reclamación)

realiza el procesamiento de reclamaciones de los participantes de licitaciones y detección de complotes de licitaciones. Trabaja únicamente con las contrataciones sobre-umbrales.

Servicio público de auditoría

realiza la auditoría sistemática de la actividad económica y financiera de clientes, controles ordinarios y extraordinarios de contrataciones, comprobación de documentación de participantes. Realiza el control y monitoreo de todas las contrataciones.

Cámara de Cuentas

desempeña las funciones, parecidas a las de SPAU, cuando la contratación se lleva a cabo por los fondos del presupuesto público (no local). Realizan el control anual de la eficiencia de ejecución por MDECU de sus funciones como regulador, SPAU como el organismo de reclamación y de la Empresa Pública "ProZorro" como el administrador del sistema electrónico.

Servicio público de tesorería

se encarga de la realización de pagos según los contratos, cuya financiación procede del presupuesto, control la disponibilidad del plan anual de contrataciones, contrato de contratación e informe de realización de contratación.

Cuerpo policíaco (Policía nacional de Ucrania, Oficina nacional de anticorrupción de Ucrania, etc.)

considera crímenes del sector de actividad de funcionarios, y en particular la corrupción a la hora de realización de contrataciones.

De tal manera, se observa el aumento constante de la parte de descalificaciones en las contrataciones subumbrales y licitaciones abiertas. Para el procedimiento de negociación para las necesidades de defensa dicha parte resulta demasiado alta en general, alcanzando la cuarta parte de propuestas en algunos meses. Es una tarea bastante complicada de conseguir la justicia con las descalificaciones debido a la imperfección de reclamación de contrataciones y cruce de funciones de los organismos de control. En consecuencia el cliente contraventor a menudo queda sin pena. Esta situación puede afectar negativamente sobre la aparición de nuevos participantes en el sistema ProZorro.

3.3. Procedimiento de negociación para necesidades de defensa

Este procedimiento se aplica para las contrataciones con el objetivo de aumento de defensa del Estado. Se rige por la Ley particular de Ucrania “De las particularidades de realización de contrataciones de productos, obras y servicios para el abastecimiento garantizado de las necesidades de defensa”. Los requisitos a la documentación de licitaciones son menos rígidos, en comparación con los casos de licitaciones abiertas. Por ejemplo, es posible la indicación de un producto en concreto en la documentación de licitación. A pesar de esto, para la realización de contratación basta tener sólo un participante.

Nota bene



La aplicación del procedimiento de negociación para necesidades de defensa se prevé para los clientes concretos con los objetivos de defensa en el periodo especial, dentro del periodo de realización de operaciones antiterroristas, tanto como a la hora de introducción del estado militar, para los productos y servicios de más de 200 mil UAH, y para las obras de 1,5 millón de UAH.

La cantidad de lotes dentro del período analizado está bastante limitada y comprende 645 unidades, con el valor esperado de aproximadamente 5,5 mil millones de UAH. En el marco de dichos lotes se celebraron 563 contratos, 49,7% de los que se suscribieron por el Departamento de contrataciones públicas del Ministerio de defensa de Ucrania en papel del cliente, y la mayoría de los demás se concluyó por diferentes bases militares. Llama la atención la cantidad reducida de participantes exclusivos (367), que presentaron 1.524 propuestas de valor de más de cuatro por un participante en general. De dichas propuestas se descalificaron 15,7%. Como podemos ver, el ámbito de clientes y suministradores potenciales resulta ser bastante reducido. Es probable el riesgo de evitación de licitaciones abiertas. Así mismo, se nota un porcentaje alto de descalificaciones.

Según el valor esperado más de 60% lotes pertenecen a tres clientes: Ministerio de defensa de Ucrania, Centro de mantenimiento de subdivisiones de Policía nacional de Ucrania (denominado en lo sucesivo – Centro) y Policía nacional de Ucrania (véase Tabla 9). El hecho interesante consiste en la actividad de la policía en la aplicación de este procedimiento. En el caso del Centro se suscribieron 4 contratos: uno para el suministro de vehículos

Tabla 9

3 mayores clientes según el valor esperado con la aplicación del procedimiento de negociación para necesidades de defensa

Organizador	Cantidad de lotes	Valor esperado de lotes (UAH)	Cantidad de participantes exclusivos	Cantidad de contratos	Ahorro (UAH)
En total	418	4.992.365.216	183	341	153.214.630
Ministerio de defensa de Ucrania	353	3.436.362.692	148	280	150.151.611
Centro de mantenimiento de subdivisiones de Policía nacional de Ucrania	4	984.565.212	3	4	132.325
Policía nacional de Ucrania	61	571.437.313	32	57	2.930.693

(casi de 834 millones de UAH²⁶) y tres para la ropa (casi de 25 millones de UAH). Lo que se refiere al primer contrato, llama la atención el volumen de contratación, y en el segundo caso siempre ganó el único participante – la Sociedad Limitada “Tornado”. En las cuatro licitaciones del Centro participaron sólo tres participantes exclusivos.

Respecto a las contrataciones de la Policía nacional de Ucrania, se suscribieron 57 contratos sobre la cantidad de aproximadamente 563 millones de UAH. Se adquirieron los vehículos Renault Duster Expression sobre la cantidad de casi 10 millones de UAH – la participación en las licitaciones las obtuvo 1 participante, la Sociedad Limitada “NIKO PRIME MEGAPOLIS”. A pesar de esto, se realizaron las contrataciones de ordenadores (2 participantes, reducción del precio fue sólo de 0,3%), ropa (1 participante) y hombreras (1 participante). En todos los casos mencionados arriba surge la cuestión de argumentación de aplicación del procedimiento de defensa. En general, el Centro y la Policía nacional tienen 10,8% de la cantidad total de contratos y 29,8% del monto total de contratos según el procedimiento, que requiere un estudio más detallado.



CASO 6:

Vehículos japoneses en la defensa de Ucrania

Descripción del problema:

Se realizó la contratación de un lote de vehículos Mitsubishi Outlander del valor esperado de aproximadamente 960 millones de UAH. El único suministrador y participante es la Sociedad Limitada “NIKO DIAMANT”. Los abogados de TI Ucrania determinan las infracciones del procedimiento de contratación: este producto es el objeto de contratación en licitaciones abiertas. Los plazos de entrega son de 252 días, así mismo, resulta dudosa la necesidad general de esta contratación para el fortalecimiento de capacidad defensiva del Estado. A pesar de esto, aunque dicha contratación se debería realizar del fabricante japonés, no es obligatorio que se compre precisamente este tipo de vehículos (Lakhtionov, 2016).

Ejemplos de licitaciones:

UA-2016-11-16-001476-a



²⁶ El valor del contrato se introduce al sistema por el cliente a mano. Resultan posibles los errores de datos, por lo que en el presente informe este indicador se utiliza en forma limitada. En caso de grandes cantidades, tales como las contrataciones arriba mencionadas de la Policía nacional de Ucrania, podemos contar con la mayor fidelidad de datos.

En conclusión podemos decir que las particularidades fundamentales del procedimiento de negociación para necesidades de defensa consisten en la competencia limitada: 2,5 propuestas en las licitaciones en general y, respectivamente, el ahorro bajo, que comprende sólo 3,7%.²⁷ Se pueden explicar dichos indicadores sólo con la existencia de la posibilidad de introducción de requisitos demasiado detallados de la documentación técnica y la suficiencia de participación de sólo un suministrador potencial. Así mismo, el uso de amplias posibilidades de este procedimiento por los clientes provoca la parte elevada de descalificaciones de propuestas que es de 15,7%. Dentro del período analizado se nota la alta actividad de dos compradores, que pertenecen a la Policía nacional de Ucrania, dentro de este procedimiento. Al mismo tiempo, ellos adquirieron productos, para los que se deberían aplicar las licitaciones abiertas, y la cantidad de participantes exclusivos fue mucho menor de la cantidad de lotes. Resulta necesario el monitoreo posterior de aplicación de este procedimiento por los compradores arriba mencionados.

3.4. Licitaciones abiertas con publicación en inglés

La particularidad de este tipo de contrataciones consiste en la calificación previa de suministradores potenciales conforme con los procedimientos de contrataciones, aplicables en la UE. La cantidad de lotes dentro del período analizado es bastante reducida y comprende 1.296, por su valor esperado es bastante alto de casi 18 mil millones de UAH. La cantidad de participantes exclusivos es de 1.116, que presentaron 3.372 propuestas de valor, que son aproximadamente tres propuestas para un participante en general. De estas propuestas los clientes descalificaron sólo 82, o 2,4%. Las infracciones de este procedimiento dentro del período de noviembre de 2016 a enero de 2017 no se detectaron por los abogados de TI Ucrania. Como podemos ver, la cantidad de participantes es bastante reducida, y el valor de lotes resulta relativamente alto. Al mismo tiempo, la parte de propuestas descalificadas es muy pequeña debido a la recalificación de los participantes.

²⁷ Para la finalización de licitaciones el porcentaje de ahorro se calcula mediante la división de propuesta ganadora en el valor esperado del lote.

Nota bene



La aplicación de las licitaciones abiertas con publicación en inglés está destinada a grandes contrataciones según su valor y está condicionada por los convenios internacionales, a los que se unió Ucrania. En particular, Convenio de contrataciones públicas de OMC y Acuerdo de Asociación de la UE. Para los productos y servicios su aplicación es necesaria en caso de valor esperado que supera 133 mil euros, y para obras de más 5.150 mil euros. Estos límites son los únicos para los clientes.

En caso de disponibilidad de recalificación la participación sistemática en las licitaciones sin ganancias requiere un análisis más detallado. Por

este motivo se estudiaron los casos, en los que los suministradores potenciales perdieron 10 más lotes (véase Tabla 10). Estos participantes de menos suerte en total son 6: Sociedad Limitada “Promyshlennoye oborudovaniye (Maquinaria industrial)”, Sociedad Limitada “NVO Zavod Priva-Cabel”, Sociedad Limitada “MEKHANIK PAVLOHRAD”, Sociedad Limitada “Automagistral-Pivden”, Sociedad Limitada “Badm-B”, Sociedad Limitada “Centro médico “M.T.K.”. Lo típico para este tipo de contrataciones es que todos los participantes son las compañías y no las personas físicas – empresarios. En total las compañías arriba mencionadas presentaron 86 propuestas inexitosas de casi 1 mil millón 12 millones de UAH. Dicha ineficiencia de participación en las licitaciones requiere la atención más detallada de la sociedad.

Tabla 10

Participantes, que pierden 10 y más lotes según el procedimiento de licitaciones abiertas con publicación en inglés

Participante	Cantidad de propuestas de valor	Monto de propuestas (UAH)	Cantidad de propuestas ganadoras
Sociedad Limitada “Promyshlennoye oborudovaniye (Maquinaria industrial)”	18	6.997.065	0
Sociedad Limitada “NVO Zavod Priva-Cabel”	15	5.337.315	0
Sociedad Limitada “MEKHANIK PAVLOHRAD”	14	2.720.000	0
Sociedad Limitada “Automagistral-Pivden”	14	955.778.892	0
Sociedad Limitada “Badm-B”	13	24.813.866	0
Sociedad Limitada “Centro médico “M.T.K.”	12	16.320.252	0

Este procedimiento tiene el mejor índice de competencia de todos, que comprende casi 3 propuestas por licitación. La posible explicación consiste en la claridad de reglas de celebración de estas licitaciones y disponibilidad de publicación en inglés. En este supuesto, una gran cantidad de lotes y volumen reducido de participantes de licitaciones en un solo cliente no son típicos. Existen tres clientes, que tienen más de 10 lotes y menos de 2 participantes por licitación en general y son: Empresa Pública “Lvivvuhillia”, Empresa Pública

“Selydivvuhillia”, y Fondo de abastecimiento social de discapacitados (véase Tabla 11). En total, estos clientes crearon 101 lotes de valor esperado de aproximadamente 335 millones de UAH. Cabe mencionar, que en el caso de la Empresa Pública “Lvivvuhillia”, el porcentaje de descalificación es mucho mayor del índice medio y comprende 9,5%. Debido a la actividad limitada de participantes el ahorro no supera el indicador medio según el procedimiento para los tres organizadores.

Tabla 11

Organizadores de licitaciones, que tienen más de 10 lotes y cantidad media de participantes menor de dos según el procedimiento de licitaciones abiertas con publicación en inglés

Organizador	Cantidad de lotes	Valor esperado de lotes (UAH)	Cantidad media de participantes	Cantidad de propuestas de valor	Cantidad de descalificaciones
Empresa Pública “Lvivvuhillia”	62	15.437.837	1,35	84	8
Empresa Pública “Selydivvuhillia”	27	302.330.000	1,78	48	2
Fondo de abastecimiento social de discapacitados	12	16.861.652	1,33	16	0

En general, las licitaciones abiertas con publicación en inglés tienen requisitos bastante estrictos a los proveedores potenciales debido al alto valor esperado de lotes. Su particularidad consiste en la disponibilidad de calificación previa de participantes. En estas condiciones, la carencia de propuestas ganadoras en los participantes sistemáticos de licitaciones requiere la atención de la sociedad. Se destacan 6 proveedores potenciales, a los que surgen preguntas desde el punto de vista de eficiencia de participación. A pesar de esto, en comparación con otros tipos de contrataciones, el último tiene el índice alto de competencia que es de casi 3 propuestas por licitación en general, y el ahorro, que comprende 7,7%. Teniendo estos indicadores de competencia y ahorro, los casos de competencia reducida en los lotes de un cliente en concreto, requieren el estudio más detallado. 3 organizadores de licitaciones tienen problemas con este indicador dentro del período analizado.

3.5. Licitaciones abiertas

Según la cantidad de lotes de 16.652, las licitaciones abiertas se encuentran en segundo lugar después de las contrataciones subumbrales e informes del contrato celebrado. El valor esperado de estos lotes es de 20,8 mil millones de UAH, que se corresponden con la cantidad según los informes del contrato celebrado. La cantidad media de propuestas es de 2,9 y el ahorro comprende 11,1%. Al mismo tiempo, la mayoría de infracciones típicas, procesadas por los abogados de TI Ucrania dentro del período de noviembre de 2016 a enero de 2017, se refieren a este procedimiento y la contratación subumbral: "requisitos discriminatorios", "descalificación insubsistente" y "determinación insubsistente de ganador". La parte de propuestas descalificadas es de 15,8% que también es un índice muy alto, que puede señalar la posibilidad de infracciones.

Nota bene



El procedimiento de licitaciones abiertas se aplica para las contrataciones de productos y servicios de más de 200 mil UAH y obras de más de 1,5 millón de UAH. En caso de los clientes, que realizan la actividad en sectores concretos de economía, estos límites son de 1 millón y 5 millones de UAH, respectivamente. Los límites inferiores de aplicación de las licitaciones abiertas son 133 mil y 5.150 mil euros, de los que se prevén las licitaciones con publicación en inglés.

Uno de los indicadores de licitaciones abiertas es la cantidad media de propuestas. La experiencia

internacional confirma el hecho de que 2,9 de propuestas para un lote es un resultado bastante bueno. Por ejemplo, el indicador analógico de competencia fue de 2,1 en las licitaciones electrónicas²⁸ en Georgia en el año 2016 (TI Georgia, 2016). Sin embargo, hay que tener en cuenta, que el volumen de mercado de contrataciones públicas en este país es mucho menor que en Ucrania. Así mismo, un participante basta para la realización de contratación en caso del procedimiento georgiano. El factor principal, con el que Transparency International Georgia explica la disponibilidad de competencia, es el aumento constante de cantidad de participantes de licitaciones en el sistema electrónico. Esto se corresponde con las afirmaciones descritas abajo respecto al sistema ProZorro – mientras la cantidad de participantes irá aumentando más lentamente que la cantidad de licitaciones, la competencia tendrá el potencial de crecimiento. Es decir, en las condiciones adecuadas de la regulación estatal, 2,9 propuestas no tienen que comprender la cumbre de competencia en las licitaciones abiertas en Ucrania.



CASO 7:

¿Qué ropa necesita la Sociedad Anónima Pública "Ukrzaliznytsia"?

Descripción del problema:

La sucursal "Pivdenno-Zakhidna zaliznytsia" de la Sociedad Anónima Pública "Ukrzaliznytsia" publicó una licitación de uniformes con el valor esperado de 1.499.381 UAH. El cliente desestimó 6 participantes y suscribió el contrato con el participante que ofreció uno de los precios más altos (1.439.343,97 UAH). 5 participantes se descartaron debido a la incompatibilidad con los requisitos técnicos. Según los resultados del análisis de la tarea técnica de las documentaciones de licitación determina que está: 1) descrito con frases generales; 2) carece de información de la longitud de mangas y pantalones, anchura de hombros, etc.; 3) faltan referencias a los estándares públicos y normativas técnicas correspondientes. Resulta ilegítima la desestimación de los participantes por el motivo de incompatibilidad con este tipo de tarea técnica.

Ejemplos de licitaciones:

[UA-2016-07-20-000195-c](#)



²⁸ El procedimiento está aplicable para las contrataciones de cantidad que supera 200.000 Lahrts georgianos. Se cargó el volumen de datos con las contrataciones electrónicas de año 2011 al 2016 a través de "Download all tender data" en el portal [tendermonitor.ge](#). De este volumen se seleccionaron los datos del año 2016, tipo de contratación "licitación electrónica" (nombre en georgiano) y disponibilidad de montos de contrato. El indicador de competencia es "Average - num_bidders», la cantidad mediante participantes por licitación. El participante se tiene en cuenta cada vez que presenta la propuesta de valor. El indicador correspondiente en el sistema electrónico ucraniano es la cantidad media de propuestas por licitación.

Teniendo en cuenta el carácter distinguido de este procedimiento, resulta oportuno estudiar más detalladamente a los participantes, que sistemáticamente pierden las licitaciones. Teniendo en cuenta una cantidad mucho mayor de contrataciones, en comparación con los casos de licitaciones abiertas con publicación en inglés, se eligió el límite de 20 lotes (véase Tabla 12). Se descubrieron 5 participantes sin ganancias: Serb Pavlo Pavlovych, Persona física – empresario Filatova, Sociedad Limitada “AVTOTRANS-DIK”, Sociedad Limitada “Avtopartner 1” y Persona física –

empresario Shestak Anatolii Ivanovych. Cabe destacar, que los motivos de mala suerte de la participación de cada uno de ellos pueden ser diferentes. Por ejemplo, la Persona física – empresario Shestak Anatolii Ivanovych pierde, teniendo las propuestas con precios bajos. Posiblemente, la calidad de propuesta de este participante no se corresponde con las necesidades de los clientes. Sin embargo, para los primeros cuatro de esta lista resulta bastante probable la “asociación” con ganadores, pues ellos no ganaron ni una sola vez, presentando 50 propuestas o más.

Tabla 12

Participantes, que pierden más de 20 lotes según el procedimiento de licitaciones abiertas

Participante	Cantidad de propuestas de valor	Monto de propuestas (UAH)	Cantidad de propuestas ganadoras
Serb Pavlo Pavlovych	114	42.695.337	0
Persona física – empresario Filatova	66	2.181.808	0
Sociedad Limitada “AVTOTRANS-DIK”	47	169.423	0
Sociedad Limitada “Avtopartner 1”	48	113.799.317	0
Persona física – empresario Shestak A. I.	26	693.297	0

Después de los participantes, que no ganaron ni una sola vez, vamos a analizar a los organizadores, cuyos lotes no atraen a los suministradores potenciales. Se seleccionaron los clientes, que publicaron más de 60 lotes, para los que la cantidad de participantes exclusivos fue inferior de la cantidad de lotes, y la cantidad media de propuestas – menor de 2,5 (véase Tabla 13). De tal manera, el Departamento de la salud pública del organismo ejecutivo del Ayuntamiento de la ciudad de Kyiv (Administración pública de la ciudad de Kyiv) publicó 98 lotes, que interesaron a 63 participantes exclusivos, en general se obtuvieron 2,16 propuestas

por licitación, de las que 12% se descalificaron. Así mismo, el ahorro comprendió sólo 3,44%. En el caso del Centro clínico de alta especialidad endocrina de la provincia de Vinnytsa (6,5%) y Contabilidad centralizada de colegios deportivos para niños y jóvenes (0%), la descalificación no comprende ningún problema. Sin embargo, los participantes exclusivos de estos organizadores son muy escasos – 8 y 5, respectivamente, y el ahorro es muy reducido. Estos tres clientes publicaron 239 lotes de valor esperado de más de 103 millones de UAH. Subrayemos que casi todos estos fondos se gastaron en las licitaciones, en los que participaron sólo 2 participantes.

Tabla 13

Organizadores de licitaciones, que tienen más de 60 lotes, la cantidad de participantes exclusivos es menor que la cantidad de lotes, y la cantidad media de propuestas es inferior de 2,5 según el procedimiento de licitaciones abiertas

Organizador	Cantidad de lotes	Cantidad de participantes exclusivos	Cantidad de propuestas de valor	Cantidad de descalificaciones	Valor esperado de lotes (UAH)	Cantidad media de propuestas por licitación	% ahorro
Departamento de la salud pública del organismo ejecutivo del Ayuntamiento de la ciudad de Kyiv (Administración pública de la ciudad de Kyiv)	98	63	178	22	84.777.258	2,16	3,44%
Centro clínico de alta especialidad endocrina de la provincia de Vinnytsa	74	8	138	9	7.328.813	2,15	4,65%
Contabilidad centralizada de colegios deportivos para niños y jóvenes	67	5	135	0	11.091.200	2,01	0,24%

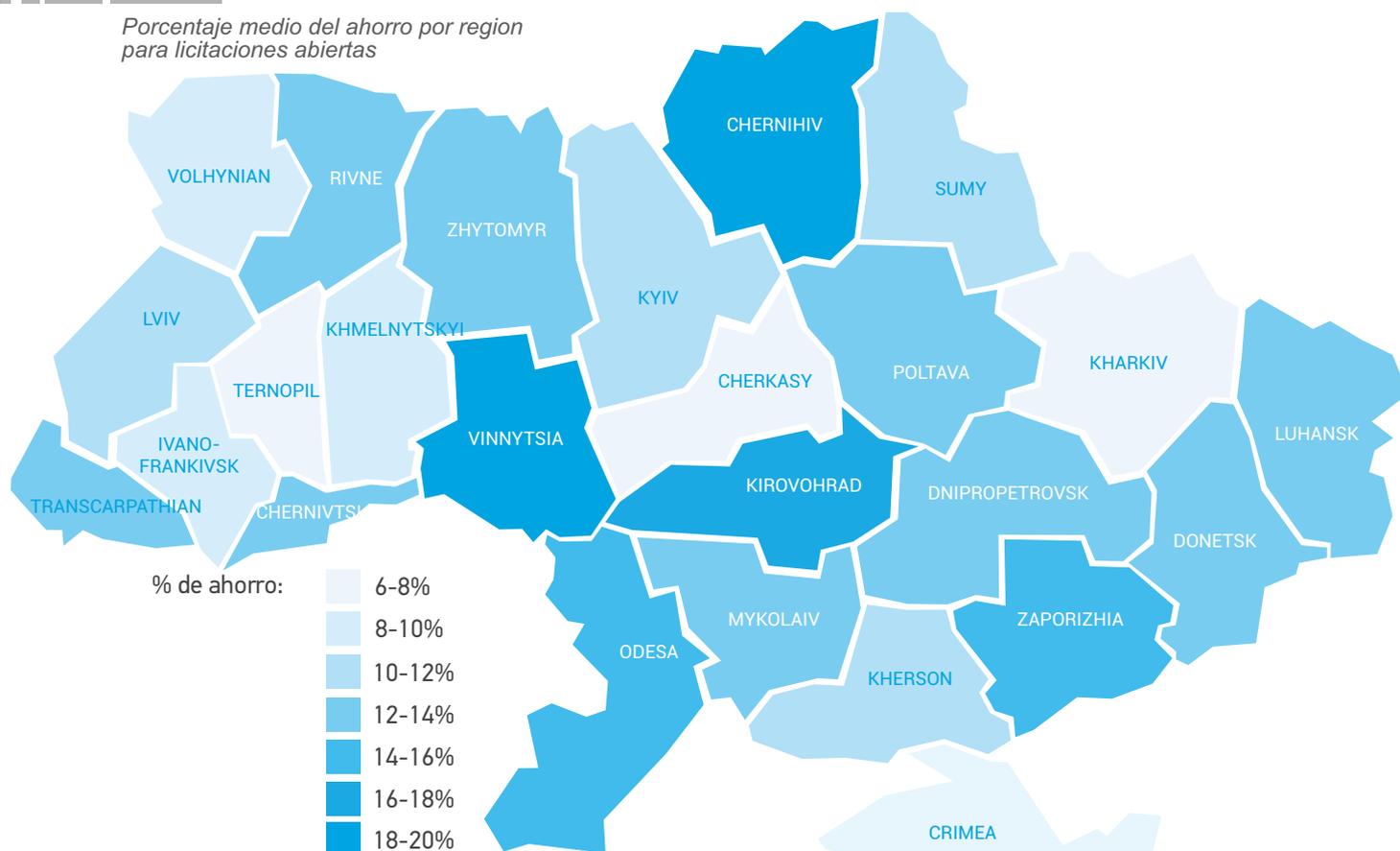
La comparación de los indicadores de ahorro y descalificación según las regiones resulta un elemento importante de análisis, ya que las licitaciones abiertas son el procedimiento principal para todo el Estado. El menor ahorro se demuestra por las siguientes provincias: provincia de Cherkasy – 7,1%, provincia de Kharkiv – 7,5%, provincia de Ternopil – 7,6%, provincia de Volyn – 8,5% y provincia de Khmelnytskyi – 8,9% (véase Gráfica 1). Cabe mencionar, que el número de habitantes de estas provincias se diferencia mucho, pues es más de 1 millón de personas en la provincia de Volyn y hasta casi 2,7 millones de personas en la provincia de Kharkiv.²⁹ Sin embargo, todas estas provincias se

parecen por la alta parte de descalificaciones a la hora de celebración de licitaciones – inferior de la media en el Estado (15,8%) descalificación se nota sólo en la provincia de Ternopil, 14,2%, y en todos los demás casos supera 17%. Aún más, dos provincias de las mencionadas forman parte del TOP cinco según los indicadores de descalificación: provincia de Kherson – 24,8%, provincia de Kharkiv – 19,8%, provincia de Zhytomyr – 19,2%, provincia de Luhansk – 19,3% y provincia de Volyn – 18,5%. Se nota, que resulta poco probable que el ahorro depende del número de habitantes de la provincia. En cambio las provincias, en las que los clientes descalifican con más frecuencia a los participantes, también sufren del bajo grado de ahorro.

²⁹ Se utilizan los datos del Comité público de estadística ukrstat.org, el número de habitantes referido al día 1 de enero de 2017.

Gráfica 1

Porcentaje medio del ahorro por region para licitaciones abiertas



Según el volumen de contrataciones en las licitaciones abiertas por un habitante, existen diferencias sustanciales entre las provincias. En particular, la diferencia entre la provincia con el índice más alto de este indicador – provincia de Kirovohrad (5.101 UAH) y la provincia con el índice más bajo de este indicador – provincia de Zakarpattia (84 UAH) es mayor que en 60 veces. De la misma manera que esto pasa con el ahorro, es poco probable que el número de habitantes influye en los gastos por un habitante, ya que estas

provincias tienen una población parecida – 959 mil personas y 1 millón 256 mil personas, respectivamente. A pesar de esto, la provincia de Kyiv (2.784 UAH) y la provincia de Kirovohrad avanzan sustancialmente otras regiones según los gastos por un habitante. Sin estas provincias, el indicador medio de estos gastos en todo el Estado disminuye casi por doble, de 617 a 315 UAH. Los compradores menos activos se encuentran, a pesar

de todo en las provincias de Zakarpattia, Luhansk (103 UAH), Ternopil (118 UAH), Volyn (126 UAH) y Sumy (169 UAH). Como podemos ver, las provincias de Ternopil y Volyn van retrasadas no sólo según los indicadores de ahorro, sino según la preparación de realización de las licitaciones abiertas.

En general, las especificaciones de las licitaciones abiertas en la Ley "De contrataciones públicas" da la posibilidad de controlar mejor las infracciones a la hora de su celebración. La competencia media es de 2,9 propuestas por licitación y comprende un potencial hacia el crecimiento, cuando la cantidad de propuestas de negocio empieza a aumentar con más rapidez que la cantidad de contrataciones. Así mismo, se determinan 5 participantes y 3 organizadores, que utilizan este procedimiento con poco éxito: los primeros no ganaron ninguna contratación de 301 propuestas de valor presentadas, y los segundos gastaron 103 millones de UAH con el porcentaje de ahorro, que se acerca al cero. Según los resultados de comparación de las provincias, la de Kharkiv y la de Volyn "destacaron" por el bajo grado de ahorro (7,5% y 8,5%, respectivamente) y una gran parte de descalificaciones (19,8% y 18,5%), y las provincias de Ternopil y Volyn demuestran el bajo grado de ahorro y la falta de disponibilidad a gastar en las licitaciones abiertas (118 y 126 UAH, respectivamente). Cabe mencionar, que teniendo en cuenta todo lo mencionado arriba el ahorro general según el procedimiento es bastante alto y comprende 11,1%. Según la opinión de TI Ucrania, la aplicación de licitaciones abiertas tiene que alentarse y resulta oportuno el diseño posterior de las herramientas de monitoreo de este procedimiento.

3.6. Contratación subumbral

La particularidad de la contratación subumbral consiste en el hecho de que la Ley "De contrataciones públicas" rige sólo los principios de su celebración. La cantidad de lotes abarca la cantidad de 90.988, pero su valor es dos veces menor, que de las licitaciones abiertas y comprende 10 mil millones 290 mil UAH. La cantidad de participantes exclusivos (21 476) y el ahorro (15,1%) tienen el mejor índice de todos los procedimientos. Lo que se refiere a las infracciones típicas, son las mismas que en las licitaciones abiertas: "requisitos discriminatorios", "descalificación insubsistente" y "determinación insubsistente de ganador". La parte de propuestas descalificadas es de 8,2%, y resulta mucho menor, en comparación con las licitaciones abiertas. De tal manera, la contratación subumbral abarca la mayor cantidad de lotes competitivos y participantes exclusivos de licitaciones. El indicador

de ahorro es el más alto de todos los procedimientos. La parte de descalificación es inferior que el valor de este indicador para las licitaciones abiertas, pero sigue siendo bastante alto.

Nota bene



De conformidad con la Ley de Ucrania "De contrataciones públicas" los clientes tienen derecho de optar por: la aplicación de contratación subumbral o publicación de informe del contrato celebrado de más de 50 mil UAH a 200 mil UAH para los productos y servicios y para las obras de hasta 1,5 millón de UAH. En el caso de los clientes, que realizan la actividad en algunos sectores de economía, el límite superior de aplicación corresponde a 1 millón y 5 millones de UAH, respectivamente. Una serie de clientes decide utilizar la contratación subumbral de más de 3 mil UAH (Administración pública de la ciudad de Kyiv, Administración pública de la provincia de Dnipropetrovsk, etc.).

Según los indicadores de riesgo 78,5% de licitaciones de contratación subumbral tienen problemas con la actividad competitiva. El motivo principal es la cantidad reducida de propuestas de valor exclusivas (55,3%)³⁰, mientras que otros factores, por ejemplo, el ahorro bajo (31,7%) y la cantidad mínima de suministradores (26,7%), tienen un grado de influencia mucho menor. En condiciones de plazos acortados y carencia de requisitos a la cantidad de participantes, las propuestas iniciales de los participantes generalmente no cambian. Pasando al siguiente indicador, podemos decir, que la calidad de anuncios deja mucho que desear: 53,7% de licitaciones problemáticas, 38,7% de los que, por el motivo de un período insuficiente de aclaraciones. Este problema se confirma con el hecho de que la contratación subumbral abarca una parte sustancial de preguntas sin respuestas – 17,4% de todas las preguntas de participantes. Como podemos ver, los suministradores necesitan cierto tiempo para la acomodación al plazo limitado de aclaraciones. Pues, los clientes no reaccionan a sus preguntas a tiempo, lo que puede estar relacionado con la falta de orden de los procedimientos.

Como pasa con el informe del contrato celebrado, la contratación subumbral se tiene que controlar sobre

³⁰ Actualmente, la contratación tiene el estado problemático, debido al indicador de riesgo, siempre que por lo menos uno de los indicadores, que se tienen en cuenta en el mismo, se considera problemático.

el objeto de segregación de lotes para evitar la celebración de licitaciones abiertas. De tal manera, se destacan 176 organizadores, para los que el valor medio esperado está entre 185 mil inclusive y 200 mil UAH. De estos son 64 casos de más de 199.000 UAH, con el valor esperado de aproximadamente 13,5 millones de UAH (véase Anexo 3). De esta selección la sociedad tiene que considerar la documentación de cada licitación en concreto para la detección o negación de infracciones.

Un ejemplo ilustrativo son las contrataciones de la Empresa Comunal “Parque central de cultura y ocio M. Horkyi”. El objeto de la primera de ellas son las tarjetas navideñas de valor de 198.450 UAH.³¹ El anuncio contiene el nombre de impresora, en la que se tienen que imprimir dichas tarjetas, Bizhub C1060 Konica Minolta. Al fin y al cabo, pasó sólo un participante – Persona física – empresario “Hobeliovska Larysa Petrivna”, que al final se eligió como ganadora. La segunda contratación es del agente contra el hielo de valor de 199.900 UAH.³² El anuncio indica el producto concreto que es “Antylid” de la producción de HEISSNER GmbH. En consecuencia, de los tres participantes ganó el que ofreció el precio más alto – la Sociedad Limitada “Albrus Grupp” por 167.000 UAH. En el protocolo de divulgación, el cliente se basa en la posibilidad de especificación del producto a través de ausencia de las cláusulas correspondientes de la Ley. Como podemos ver, es probable que el cliente evite las licitaciones abiertas con el objetivo de gozar de las “ventajas” de contratación subumbral.



CASO 8:

Globos para el Día de Independencia

Descripción de problema:

Para el 25 aniversario de la Independencia de Ucrania, el Departamento de política informativa e interna de la Administración pública de la provincia de Donetsk compró un conjunto de globos de valor de más de 19 mil UAH. Dos participantes con las propuestas más económicas se descalificaron, y el ganador se determinó el 29.08.2016, 5 días después de la fiesta. Según los resultados de sustanciación del recurso de uno de los participantes descalificados por la Comisión civil de consideración de reclamaciones se recomendó la cancelación de la contratación. El cliente ignoró tanto la presente sentencia, como la carta de solicitud de TI Ucrania.

Ejemplos de licitaciones:

UA-2016-08-19-000260-b

En general, la contratación subumbral se puede determinar como la de transparencia más baja de los procedimientos competitivos. Su ahorro alto (15,1%) se consigue más por la gran cantidad de contrataciones económicas, para las que siempre aparece como mínimo un participante, que gracias a la regulación adecuada del Estado. El riesgo principal es la baja cantidad de propuestas de valor exclusivas, disponible en 55,3% licitaciones, lo que puede estar relacionado con la suficiencia de sólo un participante y los plazos reducidos de celebración de contrataciones. Así mismo, cabe destacar la insuficiencia del período de aclaraciones y, a menudo, la gran cantidad de preguntas sin respuestas (17,4%). Desde el punto de vista de las infracciones posibles, se detectaron 174 organizadores con licitaciones de 13,5 mil UAH, que se tienen que analizar sobre el objeto de evitación de licitaciones abiertas. La atención especial la requiere la documentación de la contratación subumbral, ya que el análisis manual permite determinar los casos de abuso de este tipo de contrataciones.



³¹ Página de licitación – prozorro.gov.ua/tender/UA-2016-11-25-001875-a

³² Página de licitación – prozorro.gov.ua/tender/UA-2016-10-11-001792-b



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones y recomendaciones

El resultado del monitoreo realizado de las contrataciones públicas en Ucrania es una serie de conclusiones y recomendaciones.

A base de las metodologías internacionales analizadas de monitoreo civil se puede considerar que resulta oportuna su combinación. La metodología, descrita en el presente informe, incluye varios tipos de monitoreo. Sus componentes básicos son la vigilancia de modificaciones jurídicas y tecnológicas en el sector de contrataciones y el análisis de datos de celebración de contrataciones. Las conclusiones y recomendaciones se basan en el análisis de estos componentes.

Empezando desde los cambios del sector de contrataciones en Ucrania, podemos indicar que son bastante sustanciales. En el mes de agosto de 2016 entró en vigor la Ley “De contrataciones públicas”. Establece la igualdad de condiciones de participación para los proveedores nacionales y extranjeros e incluye cualquier tipo de cuotas a la hora de celebración de contrataciones. Así mismo, esta normativa prevé la electrificación de celebración de contrataciones con el objetivo de aumento de su transparencia. Las herramientas legislativas adicionales permiten reglamentar el funcionamiento del sistema electrónico de contrataciones ProZorro y regular la celebración de contratación subumbral. Al mismo tiempo, resulta oportuno el perfeccionamiento posterior de la legislación. En particular, sin la regulación de contratación subumbral a nivel de la Ley, las autoridades locales abusan de uso de informe del contrato celebrado. Otro problema consiste en que los principales indicadores de riesgo de funcionamiento del sistema no están determinados a nivel de las normativas inferiores a la ley. El Estado deberá comprometerse a monitorear las contrataciones según estos indicadores, y la sociedad tendrá la base para presentación de críticas constructivas.

El sistema de contrataciones ProZorro es un sistema híbrido, que une la base central de datos y muchas plataformas electrónicas conectadas a la misma. Esta estructura permite minimizar de manera sustancial la corrupción de parte del propietario del sistema. A pesar de esto, el sistema tiene el API abierto, que permite conservar la información de la Base central de datos y analizarla utilizando las

herramientas de analítica online. Sin embargo, este sistema no excluye la posibilidad de corrupción de parte de los usuarios, es decir, de los clientes y proveedores concretos. Sus acciones requieren la reacción constante de parte de la sociedad. A la fecha de redacción del presente informe, uno de los desafíos principales del desarrollo del sistema ProZorro es la institucionalización de mecanismos de monitoreo civil de su funcionamiento.

La divulgación de datos de contrataciones en el formato legible por máquina en el sistema ProZorro es el objeto de investigaciones que están en su etapa inicial de desarrollo. La única conclusión a la fecha de creación del presente informe es la estimación positiva del grado de divulgación de datos conforme al formato internacional Open Contracting Data Standard. Al mismo tiempo, se ve como necesaria la publicación de datos más integrales. Por ejemplo, la información de ejecución de los contratos actualmente no está disponible. Así mismo, resulta oportuna la automatización de introducción de estos datos con el objetivo de evitar errores. Desde el punto de vista de TI Ucrania, el trabajo de los compradores con el sistema se tiene que distribuir para todo el ciclo de realización de contrataciones.

Desde el punto de vista de estructura de monitoreo, existen dos módulos de analítica, diseñados por TI Ucrania, cuya aplicación es posible en modo gratuito: para la revisión de estadísticas y realización de análisis. Dichas herramientas permiten utilizar la posibilidad de datos legibles por máquina. Pero su utilidad para el monitoreo civil tiene el potencial de crecimiento en caso de integración de indicadores de riesgo y comprobación de la fidelidad de datos. A base de los datos abiertos en el sistema se diseñan otros servicios de monitoreo, tales como Monitor de anticorrupción o YouControl.

A pesar de los datos legibles por máquina, el sistema ProZorro publica los documentos abiertos de la contratación realizada. Estos documentos contienen una parte sustancial de información acerca de las contrataciones, que no puede estar disponible en el formato legible por máquina. Requieren un análisis de especialistas de las organizaciones civiles profesionales. El siguiente paso puede abarcar el trabajo a través de la única plataforma de monitoreo de contrataciones. Esta plataforma podría ayudar a los especialistas de la sociedad a formar su estimación con el uso de las posibilidades de todas las herramientas analíticas disponibles y gestionar los procedimientos de monitoreo.

Pasando al análisis de datos de celebración de contrataciones, destacamos que el sistema ProZorro a menudo se valora por el ahorro o competencia, recibidos en consecuencia de realización de reducciones electrónicas. No obstante, precisamente las contrataciones incompetitivas comprenden 54,6% de lotes y 40,7% de valor esperado de contrataciones finalizadas en el sistema en la segunda mitad del año 2016. Su celebración incluye los riesgos de corrupción, que no son propios para las licitaciones competitivas.

El informe del contrato celebrado es el tipo más incompetitivo de contrataciones: más de la mayoría de todos los lotes comprados en el sistema pertenece a este tipo. El valor esperado de estos lotes es de aproximadamente 21,5 mil millones de UAH, o casi la cuarta parte del valor total. Se detectaron 6 casos, en los que el ganador trabaja sólo con un cliente a través de los informes. Sólo estas contrataciones comprenden gastos de casi 30 millones de UAH. Según la posible evitación de celebración de licitaciones abiertas existen 3.922 casos de contrataciones de productos y servicios, tanto como 184 casos de obras, que requieren la atención de la sociedad. Los que están presentados en los anexos al presente informe comprenden gastos de aproximadamente 268 millones de UAH. Los motivos potenciales del hecho de que estos activos tan grandes se gastan mediante el informe del contrato celebrado, son la ausencia de deseo de celebrar las contrataciones subumbrales de parte del cliente, falta de disponibilidad a la competencia de parte del suministrador, segregación del objeto de contratación por el cliente con el objetivo de evitación de licitaciones abiertas y determinación por el cliente de valor esperado, que no se corresponde con los precios del mercado.

El procedimiento de negociación se utiliza en casos excepcionales, determinados por la Ley "De contrataciones públicas". Comprende poca cantidad de contrataciones de 3,3% del número total de lotes, pero su valor resulta bastante sustancial de 16,9% del valor esperado total. Las contrataciones con la aplicación de este procedimiento se tienen que analizar sobre el objeto de imposibilidad de celebración de contrataciones competitivas. En particular, aproximadamente 1,5 mil millones de UAH se gastaron mediante las negociaciones a través de cancelación de dos licitaciones, y 0,5 mil millones de UAH más – para la adquisición de obras artísticas. El ejemplo de contratación en el marco de preparación a la Eurovisión demuestra el carácter dudoso de la urgencia de dichas adquisiciones. Los

posibles problemas son la planificación inoportuna de contratación por el cliente o la relación con un suministrador elegido con antelación.

La creación de ambiente competitivo se declara como objetivo de la Ley "De contrataciones públicas". La mayoría de las normativas del sector de contrataciones públicas rigen precisamente la celebración competitiva de licitaciones. Por este motivo, a pesar de los tipos incompetitivos, el funcionamiento del sistema ProZorro se tiene que evaluar según las contrataciones competitivas.

Es negativa la tendencia de competencia durante la segunda mitad del año 2016. Se nota mensualmente la disminución lineal de competencia para la licitación subumbral y licitaciones abiertas, a través de las que se vendieron 98% de propuestas de valor. Los indicadores caen de 2,3 a 2,05 participantes en la contratación subumbral, de 3,3 a 2,8 participantes en la licitación abierta. Al mismo tiempo, la cantidad absoluta de participantes en el sistema está aumentando, especialmente si se trata de los procedimientos arriba mencionados. La explicación de la tendencia negativa consiste en el hecho de que desde la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley, la cantidad de lotes finalizados en el sistema va aumentando con más rapidez, que la cantidad de suministradores potenciales. Se espera, que en el año 2017 la cantidad de lotes se estabilizará, los nuevos participantes continuarán aumentando y la tendencia de competitividad se convertirá en positiva.

Otra tendencia consiste en el aumento constante de la parte de descalificación. En particular, en la contratación subumbral va aumentando de 7,7% a 8,5%, y en las licitaciones abiertas de 13,8% a 15,8%. En el caso de procedimiento de negociación para necesidades de defensa esta parte comprende basculaciones sustanciales, alcanzando hasta el cuarto de posición en algunos meses. Actualmente, resulta complicada para los participantes la consecución de justicia con las descalificaciones debido a la insuficiencia de reclamaciones de contratación y el cruce de funciones de los organismos de control. En consecuencia, el cliente contraventor a menudo queda sin pena alguna. Esta situación podrá tener una influencia negativa en el deseo de las empresas de participación en las licitaciones a través del sistema ProZorro.

El procedimiento de negociación para necesidades de defensa tiene sólo 2,5 propuestas por licitación en general y, consecuentemente, comprende un ahorro

bastante reducido de 3,7%. Estos indicadores se pueden argumentar con la descripción de requisitos detallados de la documentación técnica y suficiencia de un participante. A pesar de esto, la aplicación de amplias posibilidades de este procedimiento por los clientes provoca una gran cantidad de propuestas descalificadas de 15,7%. Dentro del período analizado se nota la alta actividad de dos compradores, que pertenecen a la Policía nacional de Ucrania dentro de este procedimiento. Al mismo tiempo, ellos adquirieron los productos, que se deberían comprar en las licitaciones abiertas, y la competencia fue bastante reducida. Se necesita el monitoreo posterior de aplicación de este procedimiento por los compradores arriba mencionados.

Las licitaciones abiertas con publicación en inglés tienen el alto índice de competencia – casi 3 propuestas por licitación en general y el ahorro es de 7,7%. Este tipo de contrataciones es muy exigible a los proveedores potenciales a través debido al alto valor esperado de lotes. La particularidad consiste en la disponibilidad de recalificación de participantes. En estas condiciones la ausencia de propuestas ganadoras en los participantes regulares de licitaciones requiere la atención de la sociedad. Se destacaron 6 proveedores potenciales, a los que surgen preguntas desde el punto de vista de eficiencia de participación. Así mismo, la baja participación sistemática en lotes de un cliente concreto requiere el estudio más detallado. Tres organizadores de licitaciones tienen problemas con este indicador durante el período analizado.

El procedimiento principal según la Ley “De contrataciones públicas”, licitaciones abiertas, abarca 6,9% de lotes y 22,1% del valor esperado. La competencia media de este procedimiento es de 2,9 propuestas por licitación. Este indicador tiene el potencial de crecimiento, ya que la cantidad de contrataciones finalizadas en la segunda mitad del año 2016 aumentó con más rapidez que la cantidad de propuestas de negocio debido al paso al sistema ProZorro. Así mismo, se fijaron 5 participantes y 3 organizadores, que utilizaron con poco éxito este procedimiento: los primeros no ganaron ninguna contratación de 301 propuestas de valor presentadas, y los segundos gastaron 103 millones de UAH con el porcentaje de ahorro, que se acerca al cero. Según los resultados de comparación de las provincias, la de Kharkiv y la de Volyn “destacaron” por el bajo grado de ahorro, que comprende 7,5% y 8,5%, respectivamente, y una gran parte de descalificaciones de 19,8% y 18,5%, y las provincias

de Ternopil y Volyn demuestran el bajo grado de ahorro y la falta de disponibilidad a gastar en las licitaciones abiertas, que se corresponde con 118 y 126 UAH, respectivamente. Cabe destacar, que teniendo en cuenta todo lo mencionado arriba el ahorro general según el procedimiento es bastante alto y comprende 11,1%. Según la opinión de TI Ucrania, la aplicación de licitaciones abiertas tiene que alentarse y resulta oportuno el diseño posterior de las herramientas de monitoreo de este procedimiento.

La contratación subumbral se puede nombrar como la menor transparente de los tipos competitivos de contrataciones. Su alto ahorro (15,1%) posiblemente se alcanza a través de la gran cantidad de lotes económicos, pues 37,8% de lotes se corresponden con sólo 11,3% de valor esperado. En estas contrataciones se puede encontrar como mínimo un proveedor potencial, mientras que la regulación del Estado sigue siendo imperfecta. El riesgo principal es la poca cantidad de propuestas de valor exclusivas, disponible para 55,3% de licitaciones, que puede estar relacionado con la suficiencia de un participante y los plazos limitados de celebración. Así mismo, cabe destacar la insuficiencia del período de aclaraciones y, principalmente, la gran cantidad de preguntas sin respuestas (17,4%). Desde el punto de vista de las infracciones posibles, se detectaron 174 organizadores, cuyas licitaciones se tienen que comprobar sobre el objeto de evitación de licitaciones abiertas. La atención especial la requiere la documentación de contratación subumbral, ya que su análisis permite destacar los casos de abuso con este tipo de contrataciones.

En general, los cambios en el sector de contrataciones públicas en Ucrania lleva el carácter positivo. Gracias a la actualización de la base legislativa y la implantación del sistema electrónico ProZorro, las posibilidades del control civil aumentaron sustancialmente. Sin embargo, la etapa de transición del sistema electrónico de contrataciones no se puede considerar terminada. Actualmente, la tarea principal es la formación de colaboración del Estado con la sociedad contra los contraventores y estimulación de prácticas positivas. Esta colaboración constará la garantía de no sólo transparencia, sino de la eficiencia de celebración de contrataciones públicas.



Referencias bibliográficas

Transparencia Paraguay, 2006. Índice de desempeño e integridad en contrataciones públicas.

Disponible en: <http://bit.ly/2on4JzY>
[Accedido 02 Abril 2017].

Aceron, J., 2009. A public-private partnership fairy tale? G-Watch's textbook count story [Спаўду].

Disponible en: <http://bit.ly/2mZ5dwr>
[Accedido 02 Abril 2017].

Albanian Institute of Science, 2016. Open Albania: Public health sector.

Disponible en: <http://bit.ly/2opoaIF>
[Accedido 02 Abril 2017].

Auriol, E., Straud, S., & Flochel, T., 2015. Public procurement and rent seeking: The case of Paraguay.

Disponible en: <http://bit.ly/2nWKd8X>
[Accedido 02 Abril 2017].

European Bank for Reconstruction and Development, 2015. Are you ready for eProcurement? Guide to electronic procurement reform.

Disponible en: <http://bit.ly/2nNGvh6>
[Accedido 02 Abril 2017].

European Commission, 2013. Albania 2013: Progress report. Commission Staff Working Document, SWD (2013), 414 final.

Disponible en: <http://bit.ly/2owEWCT>
[Accedido 02 Abril 2017].

European Commission, 2017. Public procurement.

Disponible en: <http://bit.ly/2nlnfzW>
[Accedido 02 Abril 2017].

International Monetary Fund, 2016. Report for selected country groups and subjects: The European Union.

Disponible en: <http://bit.ly/2mYKetA>
[Accedido 02 Abril 2017].

Huter, M. and Chanturia, G., 2014. OpenGov voices: How Georgia is handling procurement transparency. Sunlight Foundation.

Disponible en: <http://bit.ly/2nYXgXv>
[Accedido 02 Abril 2017].

Luijken, T. and Martini, M., 2014. The role of technology in reducing corruption in public procurement. Transparency International Anti-corruption Helpdesk.

Disponible en: <http://bit.ly/2nt4crN>
[Accedido 02 Abril 2017].

OECD, 2016. Preventing corruption in public procurement.

Disponible en: <http://bit.ly/2avi2YV>
[Accedido 02 Abril 2017].

Open Government Partnership, 2017. The Open Government Awards: 2016 results.

Disponible en: <http://bit.ly/2nNlgeo>
[Accedido 02 Abril 2017].

Popescu, A., Onofrei, M., and Kelley, Ch., 2016. An overview of European good practices in public procurement. Eastern Journal of European Studies, 7(1), pp. 81-91.

Disponible en: <http://bit.ly/2op8Bky>
[Accedido 02 Abril 2017].

Procurement Leaders, 2017. The World Procurement Awards past winners: 2016.

Disponible en: <http://bit.ly/2gg7Xy0>
[Accedido 02 Abril 2017].

Public and Private Development Centre, 2016. Budeshi initiative.

Disponible en: <http://bit.ly/2nwc01Q>
[Accedido 02 Abril 2017].

Qlik Tech International AB, 2016a. Публічний модуль аналітики.

Disponible en: <http://bit.ly/2opqfER>
[Accedido 02 Abril 2017].

Qlik Tech International AB, 2016b. Професійний модуль аналітики.

Disponible en: <http://bit.ly/2nZ0Q3R>
[Accedido 02 Abril 2017].

Shingal, A., 2014. Internationalisation of Government Procurement Regulation: The Case of India.

Disponible en: <http://bit.ly/2nIDXPS>
[Accedido 02 Abril 2017].

State Enterprise ProZorro, 2016. Public procurement reform in Ukraine [Слайди].

Disponible en: <http://bit.ly/2nYYdPt>
[Accedido 02 Abril 2017].

The EU, 2014. Directive 2014/24/EU on public procurement. Official Journal of the European Union, 94, pp.65-242.

Disponible en: <http://bit.ly/1PdEjU1>
[Accedido 02 Abril 2017].

The EU & OECD, 2013.

Public procurement brief 27: Monitoring of public procurement.

Disponibile en: <http://bit.ly/2nLyAko>
[Accedido 02 Abril 2017].

The United States Department of Justice, 2016.
Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History.

Disponibile en: <http://bit.ly/2icnvr5>
[Accedido 02 Abril 2017].

The World Bank, 2017.

GDP of Ukraine in current US Dollars.

Disponibile en: <http://bit.ly/2nltYKq>
[Accedido 02 Abril 2017].

Transparency International, 2016a.
Corruption Perceptions Index 2016.

Disponibile en: <http://bit.ly/2jY4YyV>
[Accedido 02 Abril 2017].

Transparency International, 2016b.
People and corruption: Europe and Central Asia 2016.

Disponibile en: <http://bit.ly/2fnu9sc>
[Accedido 02 Abril 2017].

Transparency International Armenia, 2015.
Monitoring report on public procurement 2014–2015.

Disponibile en: <http://bit.ly/2nIJshy>
[Accedido 02 Abril 2017].

Transparency International Georgia, 2016.
Website Tender Monitor.

Disponibile en: <http://bit.ly/2nZbveE>
[Accedido 02 Abril 2017].

Transparency International Hungary, K-Monitor Public Benefit Organization, PetaByte Nonprofit Research Ltd., 2015.

Red Flags project: New warning system for the identification of red flags in public procurements.

Disponibile en: <http://bit.ly/2nIQ8fo>
[Accedido 02 Abril 2017].

Transparency International Україна, 2017.
Моніторинговий портал DOZORRO.

Disponibile en: <http://bit.ly/2nw41wM>
[Accedido 02 Abril 2017].

Urjumelashvili, T. and Marghania, D., 2015.
Open contracting in Ukraine: A collaborative effort for procurement reform. Open Contracting Partnership.

Disponibile en: <http://bit.ly/2opaaPo>
[Accedido 02 Abril 2017].

Westhuizen v.d., C., 2015.

Monitoring public procurement in South Africa: A reference guide for civil society organizations.

Disponibile en: <http://bit.ly/2onsR67>
[Accedido 02 Abril 2017].

Антимонопольний комітет України, 2016.
Зведений перелік суб'єктів природних монополій станом на 22.01.2016.

Disponibile en: <http://bit.ly/2oqb0ep>
[Accedido 02 Abril 2017].

Бунякіна, Д., 2016.

Черкаська міська рада хоче скасувати допорогові закупівлі в ProZorro. Радіо Свобода.

Disponibile en: <http://bit.ly/2oppFXB>
[Accedido 02 Abril 2017].

Верховна Рада України, 2017а. Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Disponibile en: <http://bit.ly/P0hyLd>
[Accedido 02 Abril 2017].

Верховна Рада України, 2017б. Закон України «Про електронний цифровий підпис».

Disponibile en: <http://bit.ly/2opb8uR>
[Accedido 02 Abril 2017].

Верховна Рада України, 2017в. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг».

Disponibile en: <http://bit.ly/2nKmlmP>
[Accedido 02 Abril 2017].

Верховна Рада України, 2017г. Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони».

Disponibile en: <http://bit.ly/2nLg0HC>
[Accedido 02 Abril 2017].

Верховна Рада України, 2017д. Закон України «Про публічні закупівлі».

Disponibile en: <http://bit.ly/2nLDTAJ>
[Accedido 02 Abril 2017].

Вечірній Київ, 2016.

Німецькі фахівці проінспектували Подільсько-Воскресенський міст.

Disponibile en: <http://bit.ly/2onhfQx>
[Accedido 02 Abril 2017].

Гоголь, М., 2016. Місяць другий: Лупаємо скалу з недоброчесності, бюрократії та непрофесіоналізму.

Моніторинговий портал DOZORRO.

Disponibile en: <http://bit.ly/2oN2djh>
[Accedido 02 Abril 2017].

Гоголь, М., 2017. "Накрапали" на 10 мільйонів. Моніторинговий портал DOZORRO.
Disponible en: <http://bit.ly/2nwHK1F>
[Accedido 02 Abril 2017].

Державне підприємство ProZorro, 2017. Веб-сайт порталу ProZorro.
Disponible en: <http://bit.ly/2n11hLH>
[Accedido 02 Abril 2017].

Державне підприємство "Зовнішторгвидає України", 2016. Наказ "Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель".
Disponible en: <http://bit.ly/2nw80yk>
[Accedido 02 Abril 2017].

Кабінет Міністрів України, 2016а. Постанова "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків".
Disponible en: <http://bit.ly/2oMZZAn>
[Accedido 02 Abril 2017].

Кабінет Міністрів України, 2016б. Розпорядження "Про Стратегію реформування системи публічних закупівель ("дорожню карту)".
Disponible en: <http://bit.ly/2oN6HX2>
[Accedido 02 Abril 2017].

Кондратова, В. та Самофалов А., 2017. Нефьодов: Полномочия и власть на дают, их берут. ЛІГАБізнесІнформ.
Disponible en: <http://bit.ly/2nwF3gG>
[Accedido 02 Abril 2017].

Ляхтіонов, І., 2016. "Гібридна" справа МВС: можлива знижка не виправдає порушення закону. Моніторинговий портал DOZORRO.
Disponible en: <http://bit.ly/2nLedCl>
[Accedido 02 Abril 2017].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2016а. Звіт щодо аналізу функціонування системи державних закупівель за січень-грудень 2015 року.
Disponible en: <http://bit.ly/2otZvjh>
[Accedido 02 Abril 2017].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2016б. Україна офіційно приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA).
Disponible en: <http://bit.ly/1THFuge>
[Accedido 02 Abril 2017].

Міністерство юстиції України, 2017. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.
Disponible en: <http://bit.ly/1XE6z7y>
[Accedido 02 Abril 2017].

Нефьодов, М., 2016. Що означає для ProZorro нагорода в Парижі. Новое Время: Бизнес.
Disponible en: <http://bit.ly/2n0WR7D>
[Accedido 02 Abril 2017].

Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. Економічний ефект від використання електронної системи публічних закупівель ProZorro.
Disponible en: <http://bit.ly/2oN4cna>
[Accedido 02 Abril 2017].

Тамразов, О., 2017. #непрозорро: Публічний запис від 29.01.2017. Facebook.
Disponible en: <http://bit.ly/2nwLLTT>
[Accedido 02 Abril 2017].

УНІАН, 2016. Молдова хочет внедрить украинскую систему электронных госзакупок ProZorro.
Disponible en: <http://bit.ly/2n14ef6>
[Accedido 02 Abril 2017].

Яременко, С., 2017. Моніторинг у закон (позиція щодо законопроекту №4738). Моніторинговий портал DOZORRO.
Disponible en: <http://bit.ly/2nND1eA>
[Accedido 02 Abril 2017].

Анехо 1

Список випадків із 5 та більше лотів, придбаних шляхом звітування про укладений договір, коли середня очікувана вартість лоту між замовником та постачальником знаходиться в діапазоні від 185 тис. грн включно до 200 тис. грн.

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Усі замовники	Усі постачальники	1 024	-	198 840 274	-
Відділ капітального будівництва Білоцерківської міської ради	ТОВ «Білоцерків-теплоенерго»	64	34%	12 168 046	27%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ДОНЕНЕРГО-ЕКСПОРТ»	59	17%	11 688 579	14%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ФЕБРЕРО»	50	15%	9 999 952	12%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ДТК-ТРЕЙДІНГ»	37	11%	7 399 967	9%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ТРИАЛТРЕЙД»	36	11%	7 199 964	9%
Управління житлово-комунального господарства Ізмаїльської міської ради	Приватне акціонерне товариство «Ізмаїл-агрошляхбуд»	33	28%	6 255 850	20%
Управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології Тернопільської міської ради	Товариство з обмеженою відповідальністю «АВАКС ПРОФ»	27	17%	5 369 400	11%
Департамент житлово-комунального господарства Херсонської міської ради	Приватне акціонерне підприємство «Херсонліфт»	25	18%	4 647 600	17%
Західне територіальне квартирно-експлуатаційне управління	Філія «ЛПП» ДП МО України «ЦПІ»	23	66%	4 526 000	33%
Комунальна корпорація «Київавтодор»	КП «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Голосіївського району» м. Києва	23	8%	4 373 100	5%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ЕНЕРДЖИ УКРЕЙН»	18	5%	3 599 982	4%
Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області	ФОП Єфремов І.В.	15	3%	2 998 500	4%
Квартирно-експлуатаційний відділ м. Львова	ПАТ «Львівобленерго» Бориславський ВЕП	15	52%	2 827 747	60%
Старосинявська селищна рада	ТОВ «УКРАВТО-ЗАПЧАСТИНА»	15	31%	2 832 540	44%
Управління освіти і науки	ПП «ВКФ КОНКОРД»	15	23%	2 985 000	25%

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
ГП «Управління містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства Знам'янської міської ради»	філія «Знам'янський райавтодор» ДП «Кіровоградський облавтодор» ПАТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України»	14	54%	2 742 800	24%
Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області	ФОП Бочко	14	3%	2 796 206	4%
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ МОНТАЖНО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНИЙ ПІДРОЗДІЛ»	ПРИВАТНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ПРОНЕТ»	14	15%	2 710 308	15%
Державне підприємство «Красноармійськвугілля»	ТОВ «Альянс-Трейд-Груп ЛТД»	12	5%	2 275 788	6%
Виконавчий комітет Апостолівської міської ради	ТОВ «Борисгруп»	11	24%	2 049 943	12%
Відділ освіти Покровської міської ради Донецької області	ФОП Соболев Євген Андрійович	11	6%	2 084 400	5%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ПП ТВО «ТЕХНАБ»	11	3%	2 199 989	3%
Комунальний заклад «Степнянська загально-освітня школа I-III ступенів Слобожанської селищної ради»	ПП «Союздорбуд»	11	85%	2 106 779	96%
Борзнянська міська рада	ТОВ «Борзнянська ПШМК»	10	67%	1 929 239	80%
Відділ освіти Покровської міської ради Донецької області	ФОП Лиховидова Віра Павлівна	10	5%	1 897 700	5%
ДВНЗ «Національна академія внутрішніх справ»	ТОВ Північ-Вікна	10	4%	1 880 257	6%
Департамент охорони здоров'я Херсонської обласної державної адміністрації	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «ЗДРАВО»	10	100%	1 929 396	100%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «БІРІНГ»	10	3%	1 999 990	2%
Корнинська сільська рада	ТОВ «Будівельна компанія "Будальянс груп»	10	16%	1 870 130	33%
Головне управління Державної міграційної служби України в Одеській області	ФОП «СКОРІКОВА МАРИНА ВОЛОДИМИРІВНА»	9	23%	1 687 372	38%
ДК «ГАЗ УКРАЇНИ» НАК «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ»	ФОП Удовиченко В.М.	9	45%	1 719 000	66%
Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області	Товариство з обмеженою відповідальністю «ДОР СТРОЙ»	9	2%	1 735 549	2%
Маловиськівська міська рада	Філія «Маловиськівський райавтодор»	9	43%	1 751 003	66%



Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Управління міського господарства виконавчого комітету Мукачівської міської ради	Фізична особа-підприємець Колошко В.О.	9	15%	1 715 798	7%
Баранінська сільська рада	Будавтодор	8	31%	1 520 273	21%
Відокремлений підрозділ «Шахта 1-3 «Новгородівська» Державного підприємства «Селидіввугілля»	Товариство з обмеженою відповідальністю Виробнича фірма «Корнер-ПАК»	8	80%	1 599 992	82%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	ФОП Ходикін Віктор Миколайович	8	6%	1 500 074	5%
Департамент міського господарства Одеської міської ради	Приватне підприємство «ЮНІВЕРСІБУД»	8	2%	1 520 430	2%
КП «Техкомунбуд»	Дочірнє підприємство «Полтавський облавтодор» відкритого акціонерного товариства «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України»	8	24%	1 546 868	21%
Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського	ТОВ «Скай-Мед»	8	20%	1 546 227	26%
Оконська сільська рада	Публічне акціонерне товариство «Волинь-обленерго»	8	100%	1 513 465	100%
ПАТ Прикарпаття-обленерго	ТОВ Мегаватсервіс	8	7%	1 551 320	5%
Адміністрація Корабельного району Миколаївської міської ради	ТОВ «Гідротехнології»	7	14%	1 397 966	8%
Відділ культури Мирноградської міської ради	ФОП Жук Олена Вікторівна	7	47%	1 393 630	63%
Пасіки-Зубрицька сільська рада	ФОП Татаринцев О.В	7	39%	1 295 239	28%
Перечинська міська рада Закарпатської області	ФОП Вайс Олександр Олександрович	7	23%	1 308 547	31%
Смирновська сільська рада Більмацького району Запорізької обл.	ТОВ «Геокар»	7	54%	1 398 739	32%
Управління капітального будівництва	Дніпроцивільпроект	7	25%	1 300 000	14%
АРЦИЗЬКА МІСЬКА РАДА	КП «Благоустрій»	6	7%	1 149 962	23%
ВЕЛИКОДОЛИНЬСЬКА СЕЛИЩНА РАДА ОВДІОПОЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ОДЕСЬКОЇ ОБЛ.	ТОВ «Меркурій-1»	6	18%	1 176 744	19%
Відділ освіти Барвінківської районної державної адміністрації	ПП «Строй Сити XXI»	6	32%	1 122 382	41%

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Гатненська сільська рада	ФОП Манукян Смбат Володович	6	26%	1 110 100	27%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	ТОВ «Сервісбуд-інвест»	6	4%	1 160 075	4%
Департамент міського господарства Ужгородської міської ради	ТОВ ВКП Мерістема	6	4%	1 191 023	3%
ДП Відділ освіти Полтавської районної державної адміністрації	ПП «Полтавагаззбуд-сервіс»	6	6%	1 113 923	5%
Кинашівська сільська рада	ПП «ШЛЯХБУД-КОМПЛЕКТ»	6	100%	1 159 273	100%
КП «Житомир-водоканал»	Приватне підприємство «Євродом Комфорт»	6	16%	1 185 807	10%
КУ Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Київського району м. Одеси	ТОВ «Алеф Люкс»	6	9%	1 124 545	9%
Прокуратура Донецької області	ТОВ «Параллель-ОПТ»	6	19%	1 198 852	23%
УДМС України в Чернігівській області	Товариство з обмеженою відповідальністю «ТЕНЗАСОЮЗБУД»	6	15%	1 166 557	25%
УПРАВЛІННЯ БУДИНКАМИ М. БУСЬКА	ДП «Базис Плюс»	6	67%	1 127 771	71%
Управління освіти адміністрації Київського району Харківської міської ради	ТОВ «ФІРМА «КОЛОРИТ-СТРОЙ»	6	27%	1 125 127	25%
УПРАВЛІННЯ ОСВІТИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ ВЕЛИКОНОВО-СІЛКІВСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	Идеал	6	11%	1 185 485	29%
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ ДОБРОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	ТОВ КСІЛ-Україна	5	18%	991 008	25%
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ ІРПІНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	КП «Ірпінжитло-інвестбуд»	5	9%	964 680	3%
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ СОЛОНЯНСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ	ПП «ЕВРОДОРСТРОЙ»	5	9%	971 275	6%
Відділ освіти Золотоніської районної державної адміністрації Черкаської області	ФОП МОРОЗ АНДРІЙ ОЛЕКСІЙОВИЧ	5	2%	934 929	11%
Відділ освіти Тетіївської РДА	ТОВ «КІІВОБЛГАЗ ЗБУТ»	5	28%	999 500	30%
Відокремлений підрозділ «Шахта «Росія» Державного підприємства «Селидіввугілля»	Товариство з обмеженою відповідальністю Виробнича фірма «Корнер-ПАК»	5	38%	999 995	45%



Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Грнополопківська сільська рада	Рожищенський райавтодор	5	33%	974 877	36%
Головне управління Національної поліції у місті Києві	ТОВ «НВЦ «Інфозахист»	5	10%	988 380	15%
ГП "НОСІВСЬКА СЕЛЕКЦІЙНО-ДОСЛІДНА СТАНЦІЯ МИРОНІВСЬКОГО ІНСТИТУТУ ПШЕНИЦІ ІМЕНІ В.М. РЕМЕСЛА НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ АГРАРНИХ НАУК УКРАЇНИ"	ТОВ "ВКФ «Агронафтопродукт»	5	25%	998 808	29%
ДВНЗ «Національна академія внутрішніх справ»	ТОВ Український виробничо-буд. Альянс Центр	5	2%	987 100	3%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	ПП ПБМФ «Промальп»	5	4%	932 460	3%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	Приватна фірма «Оттиск»	5	4%	981 450	4%
Департамент патрульної поліції	ТОВ«Едванс Компані»	5	3%	986 064	4%
Державна установа "Національний науковий центр радіаційної медицини Національної академії медичних наук України"	ТОВ «Юрія - Фарм»	5	45%	999 739	46%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ЛІДЕР ПРОМСНАБ»	5	1%	999 995	1%
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ДОБРОПІЛЬСЬКА СЛУЖБА ЄДИНОГО ЗАМОВНИКА»	ТОВ КСІЛ-Україна	5	9%	992 648	11%
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ОБЛТРАНСБУД"	ООО «Арев буд»	5	3%	986 697	1%
Комунальне підприємство «Управління міського господарства»	ФОП Єфремов І.В.	5	4%	999 500	7%
КП «ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНА КОНТОРА-1 ЮВІЛЕЙНОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ»	Товариство з обмеженою відповідальністю «Еленберг»	5	5%	938 600	10%
Михайлівська селищна рада Михайлівського району Запорізької обл.	ФОП Геворгян Геворг Гришасевич	5	25%	996 757	25%
Надвірнянська міська рада	КП «Надвірнаводо-канал»	5	15%	998 913	23%
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»	ФОП Павлівський Руслан Олександрович	5	6%	994 861	7%
Нововодолазька селищна рада	ФОП Бережньов А.Г.	5	17%	927 295	23%
Новолуганська сільська рада	ФОП Світенко Роман Олегович	5	83%	941 443	83%

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
ПАТ «АК "Київводоканал»	Товариство з обмеженою відповідальністю «НВП Хімпродукт»	5	4%	980 000	1%
ПАТ «Чернігівобленерго»	ТОВ «Промінвестбуд Славутич»	5	4%	993 885	6%
Служба автомобільних доріг у Тернопільській області	ФОП Гуменний Михайло Іванович	5	20%	959 663	16%
Територіальне управління Державної судової адміністрації України в Київській обл.	ФОП Мусієнко Людмила Михайлівна	5	29%	949 996	22%
Територіальне управління державної судової адміністрації України в Львівській обл.	ПП МЕБЛІ СЕРВІС	5	13%	950 300	11%
Управління житлово-комунального господарства Ізмаїльської міської ради	ФОП Арнаут Іван Дмитрович	5	4%	978 084	3%
Управління освіти Бахмутської міської ради	ФОП Татаринів Євген Леонідович	5	17%	997 674	16%
Управління освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації	Товариство з обмеженою відповідальністю «Науково-виробниче підприємство «ТПН-ЕКОТЕХ»	5	6%	967 340	7%
Управління освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації	ФОП Яворська Лілія Володимирівна	5	6%	997 286	8%
Устилузька міська рада	ТзОВ «Луцьккомунбуд»	5	23%	934 802	27%

Анехо 2

Список випадків із 2 та більше лотів, придбаних шляхом звітування про укладений договір, коли середня очікувана вартість лоту між замовником та постачальником знаходиться в діапазоні від 1,45 млн грн включно до 1,5 млн грн.

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Усі замовники	Усі постачальники	46	-	68 067 006	-
ПАТ Київобленерго	Товариство з обмеженою відповідальністю «ІБК ЕНЕРГОКАПІТАЛ»	7	5%	10 428 844	7%
Відокремлений підрозділ «Складське господарство державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом»	ТОВ «Атоммонтаж-сервіс»	5	38%	7 322 419	56%
Управління капітального будівництва Луганської обласної державної адміністрації	Колективне підприємство «Кремінський Агрошляхбуд»	5	6%	7 267 660	10%
Управління капітального будівництва Одеської міської ради	Береж Буд Товариство з обмеженою відповідальністю	5	3%	7 484 528	7%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «НОВГОРОДСЬКИЙ МАШИНО-БУДІВЕЛЬНИЙ ЗАВОД»	4	1%	5 999 996	7%
Кремінська обласна спеціальна загальноосвітня школа-інтернат	ТОВ «Н.В.М.»	4	100%	5 876 200	100%
Національний Фармацевтичний Університет	Товариство з обмеженою відповідальністю «ІНВЕСТБІЛДІНГ ГРУП»	4	1%	5 964 000	49%
КП Одеська обласна енергозберігаюча компанія	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «ПРИМОРСТРОЙ»	3	4%	4 495 800	26%
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»	Товариство з обмеженою відповідальністю «УКРПРОМСТРОЙ»	3	3%	4 434 688	33%
ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО «ЛЬВІВСЬКИЙ ЛОКОМОТИВО-РЕМОНТНИЙ ЗАВОД»	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «ДОНЕЦЬК-СПЕЦСТАЛЬ»	3	11%	4 380 000	7%
Служба зовнішньої розвідки України	ТОВ «НАВІГАТОР КОРПОРЕЙШН»	3	7%	4 412 870	8%

Анехо 3

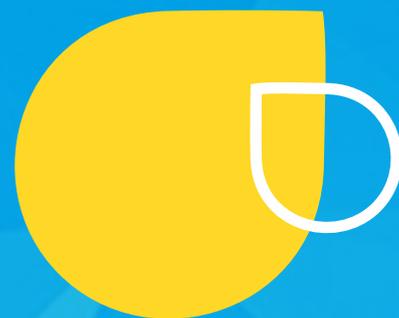
Список замовників, для яких середня очікувана вартість лотів, придбаних на допороговій закупівлі, знаходиться між 199 тис. грн включно та 200 тис. грн.

Замовник	К-сть лотів	Очікувана вартість (грн)
Усі замовники	68	13 562 745
1 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління ДСНС України у Миколаївській області	1	199 000
3 ДПРЗ У ДСНС України у Чернігівській області	1	199 000
27 ДЕРЖАВНА ПОЖЕЖНО - РЯТУВАЛЬНА ЧАСТИНА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У КІРОВОГРАДСЬКІЙ ОБЛАСТІ	1	199 000
30 Державна пожежно-рятувальна частина Управління ДСНС України у Кіровоградській області	1	199 000
Військова частина А3955	1	199 000
Військова частина А0177	1	199 000
Військова частина А3723	1	199 000
Головне територіальне управління юстиції у Хмельницькій області	1	199 000
ДП «26 Державна пожежно-рятувальна частина Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області»	1	199 000
ДПРЧ-31 У ДСНС України у Кіровоградській області	1	199 000
ДПРЧ-33 У ДСНС України у Кіровоградській області	1	199 000
КЗ «Центр первинної медико-санітарної допомоги Онуфріївського району»	1	199 000
Київське державне хореографічне училище	1	199 000
Комунальне підприємство «Житомирський обласний лікувально-санаторний центр радіаційного захисту для дитячого та дорослого населення «Дениші» Житомирської обласної ради	1	199 000
КУ «Пологівська районна стоматологічна поліклініка» Пологівської районної ради Запорізької області	1	199 000
Макарівська квартирно-експлуатаційна частина району	1	199 000
Надвірнянська міська рада	1	199 000
Немирівська районна державна лікарня ветеринарної медицини	1	199 000
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «СОНЯЧНИЙ 8 ДНІПРО»	1	199 000
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Тополя-3/21»	1	199 000
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Тверська 13»	1	199 000
ОСББ «ШТУРМАНСЬКИЙ 7»	1	199 000
Хмельницький обласний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф	1	199 000



Замовник	К-сть лотів	Очікувана вартість (грн)
23 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Миколаївській області	1	199 080
12 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Микол. обл.	1	199 180
Головне управління Пенсійного фонду України в Кіровоградській області	1	199 200
Головне управління Пенсійного фонду України в Тернопільській області	1	199 200
4 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління ДСНС України у Миколаївській області	1	199 425
13 Державна пожежно-рятувальна частина ГУДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
14 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
17 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
18 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Миколаївській області	1	199 500
19 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Миколаївській області	1	199 500
25 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління ДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
Військова частина А1201	1	199 500
Клепачівська сільська рада Хорольського району Полтавської області	1	199 500
КОМУНАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «ЗАПОРІЗЬКА ЗАГАЛЬНООСВІТНЯ САНАТОРНА ШКОЛА-ІНТЕРНАТ №7 І-ІІ СТУПЕНІВ» ЗОР	1	199 500
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Панікахи 97»	1	199 500
Державне підприємство «Шахта ім. М.С. Сургая»	1	199 796
ДЕРЖАВНИЙ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «ВІННИЦЬКЕ ВИЩЕ ПРОФЕСІЙНЕ УЧИЛИЩЕ СФЕРИ ПОСЛУГ»	1	199 800
КЗ ЛОР «ЛОЦ МСЕ»	1	199 850
Відділ освіти Пулинської районної державної адміністрації Житомирської області	1	199 900
Відділ транспорту, зв'язку та енергетики Краматорської міської ради	1	199 900
Комунальне спортивно-оздоровче підприємство «Буковина»	1	199 900
КП «Історико-культурний заповідник «Кладовища по вул. Зеленій»	1	199 900
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Кристал по вулиці Янтарна 79 у м.Дніпропетровську»	1	199 900
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «МАЛИНОВСЬКОГО, 10»	1	199 900
ОСББ «Квартет-Л3»	1	199 900
Стрийське об'єднане управління Пенсійного фонду України Львівської області	1	199 902

Замовник	К-сть лотів	Очікувана вартість (грн)
4 Державний пожежно-рятувальний загін Головного управління державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області	1	199 925
Яблунівська сільська рада	1	199 938
Пролетарська сільська рада	1	199 987
ЛЬВІВСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР СЛУЖБИ КРОВІ	1	199 990
Турківська комунальна центральна районна лікарня	1	199 990
Господарський суд Вінницької області	1	199 998
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «ДАРНИЦЬКА, 19»	1	199 998
ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИЙ КООПЕРАТИВ №185 «СОЮЗ»	1	199 999
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Недріна, 47»	1	199 999
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «ЩЕРБИНИ-31»	1	199 999
ОСББ «Слави 18»	1	199 999
Відділ освіти і науки Таращанської РДА	2	398 000
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ЦЕНТРАЛЬНИЙ ПАРК КУЛЬТУРИ ТА ВІДПОЧИНКУ ІМЕНІ М. ГОРЬКОГО»	2	399 400
ГО «Федерація легкої атлетики м. Кієва»	3	599 790



Transparency International Ucrania
callejón Kostia Hordiyenka, 2-A, 1 planta, ciudad de Kyiv, Ucrania, 01024
tel.: +38 044 360 52 42
página-web: ti-ukraine.org