Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



КОРУПТИВНИ ШЕМИ ВО ЗДРАВСТВЕНИТЕ НАБАВКИ ВООЧЕНИ ПРЕКУ ЖАЛБИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

ИСТРАЖУВАЊЕ

за корупциските ризици во јавните набавки во здравствениот сектор

Коруптивни шеми во здравствените набавки воочени преку жалбите во јавните набавки

Истражување за корупциските ризици во јавните набавки во здравствениот сектор

Издавач: Центар за граѓански комуникации

Уредник: Герман Филков

Автори: Герман Филков, Сабина Факиќ и Марко Митевски

Носител на авторското право: Центар за граѓански комуникации

Лектура: Татјана Б. Ефтимоска

Превод од македонски на албански јазик: Агон Исмаили

Превод од македонски на англиски јазик: Катерина Димишковска

Дизајн: Бригада Дизајн

Издадено: Скопје, 2026 година

Електронско издание

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски", Скопје

[35.073.53:347.956]:614.2(497.7)"2020/2024"(047.31)

343.352:614.2(497.7)"2020/2024"(047.31)

ФИЛКОВ, Герман

Коруптивни шеми во здравствените набавки воочени преку жалбите во јавните набавки [Електронски извор] : истражување за корупциските ризици во јавните набавки во здравствениот сектор / [автори Герман Филков, Сабина Факиќ и Марко Митевски ; превод од македонски на албански јазик Агон Исмаили; превод од македонски на англиски јазик Магдалена Симионска. - Текст во ПДФ формат, содржи 23, 23, 23 стр., илустр. - Скопје : Центар за граѓански комуникации, 2026

Начин на пристапување (URL):
https://www.ccc.org.mk/wp-content/uploads/2026/04/koruptivni-shemi-vo-zdravstvenite-nabavki-voocheni-preku-zhalbite-vo-javnite-nabavki.pdf
(Слободен пристап). - Фусноти кон текстот. - Текст на мак, алб. и англ. јазик. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 29.04.2026 год. - Содржи и: Skemat korruptive në prokurimet shëndetësore që janë detektuar përmes ankesave për prokurimet publike : hulumtim mbi rreziqet nga korrupsioni në prokurimet publike në sektorin e shëndetësisë ; Corruption schemes in healthcare public procurement detected through public procurement appeals : research on corruption risks in healthcare public procurement

ISBN 978-608-4974-52-9

1. Факиќ, Сабина [автор] 2. Митевски, Марко [автор]

а) Јавни набавки – Жалби – Здравствен сектор – Македонија –2020-2024 – Истражувања б) Корупција – Здравствен систем – Македонија– 2020-2024 – Истражувања

COBISS.MK-ID 68719621

КОРУПТИВНИ ШЕМИ ВО ЗДРАВСТВЕНИТЕ НАБАВКИ ВООЧЕНИ ПРЕКУ ЖАЛБИТЕ ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

ИСТРАЖУВАЊЕ

за корупциските ризици
во јавните набавки во
здравствениот сектор

Скопје, 2026 година

СОДРЖИНА

1. КЛУЧНИ НАОДИ 5

2. КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП 7

3. ДЕТАЛНО ИСТРАЖУВАЊЕ 8

3.1 МАЛ БРОЈ НА ЖАЛБИ ВО ЗДРАВСТВОТО: СИГНАЛ ЗА ЗГОЛЕМЕН СИСТЕМСКИ РИЗИК ОД КОРУПЦИЈА 8

3.2 ЖАЛБИ ЗА СПРОВЕДЕНИТЕ ТЕНДЕРИ ДОБИЛЕ 99 ОД 110 ЗДРАВСТВЕНИ ИНСТИТУЦИИ 11

3.3 ФИРМИТЕ НАЈЧЕСТО СЕ ЖАЛЕЛЕ ПРОТИВ ОДЛУКИТЕ ЗА ИЗБОР НА НАЈПОВОЛНА ПОНУДА 13

4. ТИПИЧНИ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПОТЕНЦИЈАЛНИ КОРУПЦИСКИ ШЕМИ 15

4.1 МАНИПУЛИРАЊЕ СО УСЛОВИТЕ ЗА УЧЕСТВО 15

4.2 ОГРАНИЧУВАЊЕ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА ПРЕКУ ТЕХНИЧКИ И ПРОФЕСИОНАЛНИ КРИТЕРИУМИ 17

4.3 ФАВОРИЗИРАЊЕ ОДРЕДЕНИ ЕКОНОМСКИ ОПЕРАТОРИ 19

4.4 НЕПОСТАПУВАЊЕ ПО РЕШЕНИЈА НА ДКЖЈН 20

4.5 ЖАЛБИ ПОРАДИ ЕВЕНТУАЛНИ ПРОЦЕСНИ ПРОПУСТИ 22

1. КЛУЧНИ НАОДИ

- Анализата на жалбите по јавни набавки во здравството открива дека во 71 % од случаите фирмите се жалеле на одлуката за избор на најповолна понуда, што укажува дека главниот извор на спорови е процесот на евалуација на понудите како фаза со највисок ризик од фаворизирање одредени понудувачи.
- Евалуацијата на понудите се спроведува со недоволна прецизност и нееднаква примена на критериумите, а анализата на жалбените постапки укажува дека договорните органи во одредени случаи избираат понуди кои не ги исполнуваат барањата од тендерската документација, создавајќи услови за субјективно постапување и фаворизирање одредени понудувачи.
- Врз основа на жалбите поднесени од фирмите, утврдено е дека има нејаснотии во врска со потребната документација за пуштање во промет и увоз на лекови, кои создаваат административни пречки и го зголемуваат ризикот од субјективно постапување.
- Во тендерите, договорните органи поставуваат непропорционални и селективно дефинирани технички критериуми или ги менуваат во текот на постапката, со што се создаваат услови за фаворизирање одредени фирми и се генерира корупција.
- Од анализираните решенија може да се заклучи дека Државната комисија за жалби по јавни набавки усвоила 42 % од жалбите поднесени од фирмите до здравствените институции, што значи дека во речиси секој втор предмет Комисијата утврдила неправилности при постапките за јавни набавки во здравството.
- Утврдено е дека одредени здравствени институции не постапуваат по решенијата на Државната комисија за жалби, со што се нарушуваат принципите на законитост и правна сигурност и се создава сомнеж за прикриено фаворизирање одредени фирми.
- Утврдено е дека фирмите честопати поднесуваат жалби по истекот на законскиот рок, без соодветни докази, или прават пропусти во жалбената постапка, што укажува на недоволно познавање на жалбените процедури и го оптоварува системот на правна заштита со неосновани постапки.
- Во јавните набавки во земјата се обжалуваат околу 3 % од тендерите – сам по себе, низок процент кој сигнализира ограничена ефикасност на механизмите за правна заштита. Во здравствениот сектор тој процент паѓа на 1,95 %, што укажува на уште поизразени пречки и намалена способност на системот за навремено откривање и спречување корупција.
- Во здравствениот сектор, во период од 5 години се склучени 39.559 договори за јавни набавки, а доставени се само 778 жалби. Податоците покажуваат дека една жалба се поднесува на секои 1,6 милиони евра јавни набавки, наспроти 1,3 милиони евра во останатите сектори.

- Релативно малиот број жалби создава состојба во која здравствените институции не се под доволен надворешен притисок да ги почитуваат законските норми, што го зголемува ризикот од пристрасно доделување договори и злоупотреба на јавните средства.
- Жалби се поднесени против 99 од вкупно 110 здравствени институции, меѓутоа нивната распределба е значително нерамномерна. Според апсолутниот број, најмногу жалби се евидентирани кај Градска општа болница „8-ми Септември“ Скопје (58), додека според уделот на жалбите во вкупниот број тендери, значително се издвојува Министерството за здравство, со стапка на обжалување од 10 % – речиси петпати над просекот на здравствениот сектор.
- Констатираните слабости го ограничуваат конкурентското опкружување, што доведува до повисоки цени и до потенцијално намален квалитет на лековите и медицинските материјали што се набавуваат.

2. КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Ефикасното спроведување на постапките за јавни набавки претставува предуслов за спречување на корупцијата, за рационализација на јавните трошења и за поттикнување на конкуренцијата. Спротивно на ова, недоследностите, недоволната контрола и слабите механизми за правна заштита можат да доведат до злоупотреби, неекономично трошење на средствата и ерозија на јавниот интерес.

Значајноста на прашањето на корупцијата во јавните набавки во здравството произлегува не само од нивниот финансиски обем, туку и од фактот што неправилностите во нивното спроведување ја намалуваат ефективноста и правичноста на здравствениот систем, односно им оневозможуваат на граѓаните еднаков пристап и доведуваат до пад на квалитетот на здравствените услуги.

Воспоставената правна рамка за јавните набавки, покрај уредувањето на постапките за јавни набавки, предвидува и ефективен механизам на правна заштита. Во тој контекст, Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) има централна улога како самостоен и независен државен орган кој обезбедува контрола на законитоста во постапките за јавни набавки и заштита на правата и интересите на економските оператори.

Целта на ова истражување е, преку анализа на жалбените постапки пред Државната комисија за жалби по јавните набавки, да се идентификуваат неправилностите, структурните слабости и потенцијалните шеми на корупција и ограничување на конкуренцијата во јавните набавки во здравството.

Податоците врз основа на кои е направено истражувањето се објавените решенија на ДКЖЈН во периодот од 2020 до 2024 година, и тоа само оние што се однесуваат на постапките за јавни набавки кои биле спроведени од здравствените институции во Република Северна Македонија. Анализирани се вкупно 778 решенија по жалбени постапки кои Комисијата ги донела во дадениот период.

Покрај обжалените одлуки и дејствија во постапките и видовите одлуки на ДКЖЈН, детално се анализирани причините за жалба на економските оператори и одлуките на ДКЖЈН во постапките за набавка на лекови и медицински материјал.

Ова истражување се спроведува во рамките на проектот „Спречување на корупцијата во јавните набавки во здравството“, што го спроведува Центарот за граѓански комуникации со финансиска поддршка на НЕД.

3. ДЕТАЛНО ИСТРАЖУВАЊЕ

3.1 Мал број на жалби во здравството: сигнал за зголемен системски ризик од корупција

Надлежностите на Државната комисија за жалби по јавни набавки (ДКЖЈН) произлегуваат директно од Законот за јавните набавки и се насочени кон одлучување по жалби изјавени против дејствија, одлуки или пропусти на договорните органи во сите фази на постапката за јавна набавка. Комисијата одлучува по жалби што се однесуваат на тендерската документација, на критериумите за учество, на евалуацијата и изборот на понудите, како и на одлуките за поништување на постапките или за доделување договори. Преку своите одлуки, таа не само што треба да решава конкретни спорови, туку треба да придонесува и кон воспоставување добра практика и правилна примена на законските одредби.

Постапката за жалба е уредена како формализиран и временски ограничен процес, со цел да се обезбеди брза и ефикасна правна заштита без неоправдано одолговлекување на постапките за јавни набавки. Жалбата се поднесува од страна на економските оператори кои имаат или имале интерес за добивање на конкретниот договор и кои сметаат дека им е повредено некое право со незаконито постапување на договорниот орган.

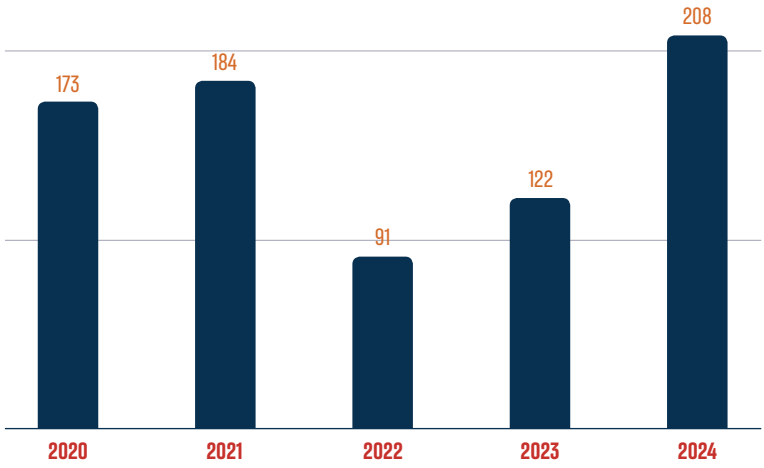
Комисијата, при одлучувањето, ја испитува законитоста на постапката и почитувањето на основните начела на јавните набавки, како што се транспарентноста и еднаквиот третман на учесниците и влијанието на утврдените повреди врз исходот на постапката. Оттука, обемот и содржината на одлуките на Комисијата директно зависат од бројот и природата на поднесените жалби, што го прави механизмот за користење жалба клучен индикатор за функционирањето на системот.

Анализата на одлуките на ДКЖЈН е од особено значење, бидејќи преку неа може да се согледа кои се најчестите причини поради кои се жалат економските оператори, какви практики се воспоставуваат во однос на постапувањето на договорните органи и како законските одредби се применуваат во практиката, особено во сектор како што е здравството, каде што условите на пазарот имаат значително влијание врз користењето на правната заштита.

Во периодот од пет години, односно од 2020 до 2024 година, до ДКЖЈН биле поднесени 778 жалби за постапки во кои како договорен орган се јавува институција од областа на здравството. Притоа, треба да се земе предвид дека значителен дел од јавните набавки во здравството се однесуваат на предмети на набавка каде што постои ограничен број или само еден овластен економски оператор, што во оваа смисла ја намалува можноста за поднесување жалби. Но, и овде останува можноста за жалби во однос на тендерските документи.

Во истиот период, здравствените институции склучиле помеѓу 7.000 и 8.500 договори за јавни набавки, во кои вкупно биле доставени 116.000 понуди од страна на фирмите. Олку големиот број на договори и соодветниот број на понуди е проследен со релативно мал број на жалби, кои на годишно ниво се движеле од 91 до 208. Најмал број на жалби е доставен во 2022 година (91), додека пак највисок во 2024 година (208), кога е евидентиран раст на жалбите за 70 % во однос на 2023 година.

Број на жалби за јавните набавки во секторот здравство



За релативно малиот број на жалби говори и споредбата со националниот просек: додека во сите јавни набавки просечно се поднесуваат околу 2,79 % жалби во однос на бројот на договори, во здравството тој процент изнесува 1,95 %. Доколку бројот на жалби во здравството се движел во рамките на националниот просек, во анализираниот петгодишен период би се очекувале околу 1.097 жалби, наместо евидентираните 778.

Разликата меѓу очекуваниот број на жалби според националниот просек и реално поднесените жалби во здравството претставува силен индикатор за демотивација и за зголемен корупциски ризик во јавните набавки. Но ваквата диспропорција не може да се објасни исклучиво преку однесувањето на економските оператори или функционирањето на механизмот на жалба, туку треба да се разгледа и во контекст на специфичната структура на јавните набавки во здравството, каде што значаен дел се однесува на производи и услуги со ограничен број овластени понудувачи, што ја стеснува можноста за поднесување жалби.

Ова дополнително се потврдува преку податокот дека на 40 % од тендерите во здравството во 2024 година имало само по една понуда, додека вредносно овие постапки учествуваат со околу 55 % од вкупната вредност на јавните набавки во здравството. Ваквата состојба на набавките директно влијае и врз користењето на механизмот за правна заштита, бидејќи во услови кога конкуренцијата е ограничена или отсуствува, се намалува и можноста економските оператори да поднесуваат жалби и да ја оспоруваат законитоста на постапките. Наместо жалбите да функционираат како коректив на системот, тендерите со еден понудувач создаваат околности во кои постапките се спроведуваат само формално. Ова го зголемува ризикот од поставување дискриминаторски услови во тендерската документација и ограничена конкуренција, што може да има директни последици и врз квалитетот и врз цената на лековите и медицинските материјали. Поради тоа, порастот на ваквите постапки е индикатор за потенцијално ослабена улога на правната заштита како механизам за откривање и спречување коруптивни практики во набавките во јавното здравство.

Жалби по јавни набавки во сите сектори наспроти здравствениот сектор

Година	Вкупен број договори	Вкупен број на жалбени решенија	Вкупен удел на жалбените решенија	Број на договори во здравството	Број на жалбени решенија во здравството	Удел на жалбените решенија во здравството
2020	32.603	983	3,02 %	7.842	173	2,21 %
2021	34.149	1.008	2,95 %	7.663	184	2,40 %
2022	33.104	751	2,27 %	7.211	91	1,26 %
2023	34.587	981	2,84 %	8.309	122	1,47 %
2024	33.426	964	2,88 %	8.534	208	2,43 %

Ваквите трендови дополнително го потврдуваат заклучокот дека нискиот број на жалби не укажува на отсуство на проблеми, туку на ограничено користење на правната заштита. За разлика од другите сектори, каде што учествуваат повеќе економски оператори и постои поголема конкуренција, во здравството доминираат ограничен број веледрогерии и економски оператори со ексклузивитет, што значително ги намалува просторот за реален избор и можноста за оспорување на одлуките. Постапката за жалба претставува клучен механизам за надворешна контрола на законитоста во јавните набавки. Овој механизам има особено значење како дополнување на другите форми на контрола, бидејќи обезбедува директна и навремена проверка на одлуките преку активното учество на економските оператори. Кога овој механизам не може да се активира, кога не се користи или се користи минимално, договорните органи практично остануваат без реален ризик нивните одлуки да бидат оспорени и преиспитани. Во такви услови се зголемува ризикот од коруптивни практики, како што се фаворизирање одредени економски оператори, селективна примена на критериумите и нетранспарентно и нерационално трошење на јавните средства.

Отсуството на жалби и конкуренција значи и отсуство на ефективен притисок врз договорните органи да постапуваат законито, што создава средина во која коруптивните практики полесно се појавуваат и потешко се детектираат.

Во сектор со висока вредност на договорите и со ограничена конкуренција, релативно нискиот број на жалби претставува црвено знаменце за потенцијална заробеност на пазарот, за ризици поврзани со пазарните услови и за отсуство на ефективни механизми за борба против корупцијата. Во здравството се поднесува една жалба на приближно секои потрошени 1,6 милиони евра за јавни набавки, додека во останатите сектори една жалба се поднесува на околу 1,3 милиони евра.

3.2 Жалби за спроведените тендери добиле 99 од 110 здравствени институции

Во Република Северна Македонија постојат 110 здравствени институции, а жалби по постапките за јавни набавки во последните пет години се поднесени против 99 од нив. Меѓу нив, со најголем број жалби се издвојува ЈЗУ Градска општа болница „8-ми Септември“ Скопје, со 58 жалби, а по неа следат Министерството за здравство, со 40, и Јавната установа од областа на здравството за потребите на јавните здравствени установи универзитетски клиники, завод и ургентен центар – Скопје, со 31 жалба.

Здравствени институции со најмногу жалби во периодот 2020 – 2024

Институција	Број на жалби
ЈЗУ Градска општа болница „8-ми Септември“ Скопје	58
Министерство за здравство	40
Јавна установа од областа на здравството за потребите на јавните здравствени установи универзитетски клиники, завод и ургентен центар – Скопје	31
ЈЗУ – Универзитетска клиника по хируршки болести Св. Наум Охридски Скопје	29
ЈЗУ Клиничка болница Битола	28
ЈЗУ Универзитетска клиника за гинекологија и акушерство Скопје	28
ЈЗУ Клиничка болница – Штип	25
ЈЗУ Општа болница Куманово	21
Јавна здравствена установа Здравствен дом на Скопје ЦО Скопје	21

Анализата на бројот на жалбите во 10 договорни органи со најголеми договори во областа на здравството укажува дека највисок удел на жалби има договорниот орган со најголема вредност на договорите, односно Министерство за здравство, со дури 10 %. Со натпросечно висока стапка на жалби во здравството од 1,95 % се и Институтот за трансфузиона медицина на РСМ, со 3,22 %, ЈУ од областа на здравството за потребите на ЈЗУ, универзитетски клиники, завод и ургентен центар – Скопје, со 3,17 %, ЈЗУ Клиника за хематологија, со 2,99 %, ЈЗУ Клиничка болница Битола, со 2,29 %, и ЈЗУ Градска општа болница „8-ми Септември“ Скопје, со 2,20 %.

Топ 10 договорни органи со најголеми договори во областа на здравството и број на поднесени жалби за нивни тендери во периодот од 2020 до 2024 година

Институција	Вкупен број договори	Вкупен износ во евра	Број на поднесени жалби	Удел на жалби во број на договори
Министерство за здравство	401	306.435.872	40	9,98 %
ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија	439	83.757.185	6	1,37 %
ЈЗУ Градска општа болница „8-ми Септември“ Скопје	2636	73.058.567	58	2,20 %
ЈУ од областа на здравството за потребите на ЈЗУ... – Скопје	979	61.566.409	31	3,17 %
Клиника за кардиологија - Скопје	619	33.186.073	11	1,78 %
ЈЗУ Клиника за хематологија	368	33.068.883	11	2,99 %
ЈЗУ Клиника за детски болести	668	31.118.193	10	1,50 %
ЈЗУ Институт за трансфузиона медицина на РСМ	373	30.622.421	12	3,22 %
ЈЗУ Клиничка болница Битола	1.222	24.706.566	28	2,29 %
ЈЗУ Клиничка болница Тетово	928	24.664.987	14	1,51 %

Причините за некористењето на правото на жалба можат да бидат најразлични, од недостиг на доверба во институциите, должината на постапката, трошоците за поднесување на жалба и евентуалното поведување на судска постапка, сè до стравот на економските оператори од реваншизам на договорните органи против кои ќе поднесат жалба. Дел од причините се поврзани и со структурата на самите набавки. Значителен процент од договорите со најголема вредност се однесуваат на специфични лекови – особено на биолошка терапија за Клиниката за онкологија, на хематолошка терапија на Клиниката за хематологија, како и на лековите за ретки болести, најмногу на Клиниката за детски болести, за кои на пазарот постојат единствени носители на одобрение за пуштање во промет. Во вакви случаи, постапката за јавна набавка формално се спроведува, но реалната конкуренција е сведена на минимум, што се потврдува и преку податоците за високо учество на постапки со само една понуда токму кај дел од институциите каде што во анализираниот период не се поднесени жалби. Сепак, бројките укажуваат и на поширок проблем во начинот

на функционирање на пазарот. Во одредени делови од јавните набавки во здравството се забележува дека истите економски оператори ретко се појавуваат како директни конкуренти на исти тендери. Наместо конкуренција помеѓу фирмите, се создава впечаток дека пазарот е „поделен“, па секој настапува во свој сегмент. Ова, само по себе, не секогаш значи дека постои недозволено договарање, но отвора сериозни прашања дали дел од економските оператори неформално си го поделиле пазарот и избегнуваат меѓусебна конкуренција.

3.3 Фирмите најчесто се жалеле против одлуките за избор на најповолна понуда

Во анализираниот период, 255 економски оператори поднеле жалби до ДКЖЈН во врска со тендери спроведени од здравствените институции. Најмногу жалби, вкупно 27, поднело Друштвото за скенирање, обработка и складирање на документи КОНТЕГО ДОО Скопје, додека по 25 жалби поднеле Друштво за промет и услуги БИОТЕК ДОО експорт-импорт Скопје и Друштво за промет и услуги АВИЦЕНА ДОО експорт-импорт Скопје.

Топ 10 фирми со поднесени најмногу жалби во периодот 2020 – 2024 година

Фирма	Број на жалби
Друштво за скенирање, обработка и складирање на документи КОНТЕГО ДОО Скопје	27
Друштво за промет и услуги БИОТЕК ДОО експорт – импорт Скопје	25
Друштво за промет и услуги АВИЦЕНА ДОО експорт – импорт Скопје	25
Друштво за трговија, производство и услуги ПРОМЕДИКА ДОО Скопје	23
Друштво за производство и услуги НЕТ-ЕЛЕКТРОНИКС ДООЕЛ Скопје	21
Акционерско друштво за производство на лекови, медицинска опрема и материјал, промет и услуги Д-Р ПАНОВСКИ Скопје	18
Трговско друштво за промет, услуги и консалтинг ЕВРО ТИМ ДООЕЛ увоз извоз Скопје	14
Друштво за услуги и трговија БИГОР КЛИНИНГ ДООЕЛ Скопје	13
Друштво за сервис, ремонт и монтажа на лифтови и трговија на големо и мало и увоз-извоз СЕРВИС ДАКА, Попоски Трајан Битола ДООЕЛ	13
Друштво за трговија и услуги ПХАРМАЛИНЕ ДООЕЛ увоз – извоз Скопје	12

Најчесто, и тоа во 71,3 % од предметите, економските оператори се жалеле против одлуката за избор на најповолна понуда. Содржината на огласот или на тендерската документација биле причини за жалба во 14,6 % од предметите, додека одлуката за поништување на постапката била причина за жалба во 5,2 % од предметите.

Видови на обжалени одлуки и дејствија

Одлука/дејствие	Процент
Одлука за избор на најповолна понуда	71,3
Содржина на огласот или на тендерската документација	14,6
Одлуката за поништување на постапката	5,2
Пропуштања на договорниот орган соодветно да одговори на навремените прашања или барања за појаснување	4,7
Одлука за избор на најповолна понуда и за поништување на дел од набавката	2,5
Против објавувањето на известувањето за измени и дополнителни информации	1,7

Што се однесува на одлуките на Државната комисија, таа во 42,3 % од предметите ја усвоила жалбата, во 38,1 % од предметите ја одбила жалбата поради неоснованост, во 12,2 % ја запрела жалбената постапка, во 6,4 % ја отфрлила жалбата и во 1 % од предметите ДКЖЈН ги поништила постапките по службена должност, поради битни повреди на Законот за јавните набавки.

Видови одлуки на ДКЖЈН за анализираните предмети

Одлука	Процент
Усвоени жалби	42,3
Одбиени жалби	38,1
Запрени постапки	12,2
Отфрлени жалби	6,4
Поништени постапки по службена должност	1

Од анализираните решенија може да се заклучи дека 42,3 % од жалбите се усвоени, што значи дека во речиси половина од предметите ДКЖЈН утврдила неправилности при постапките за јавните набавки во здравството. Високиот процент на усвоени жалби укажува на системски слабости во подготовката и спроведувањето на постапките, како што се недоволна стручност, несоодветна примена на законската рамка или можни злоупотреби. Ова создава правна несигурност, го продолжува времетраењето на набавките и ја намалува ефикасноста на јавната потрошувачка. Оттука, ваквиот тренд треба да се сфати како сигнал за потреба од унапредување на капацитетите, контролата и професионализацијата на системот, со цел да се обезбеди доследна заштита на јавниот интерес.

Структурата на донесените одлуки во жалбените постапки во здравството не се разликува од структурата општо во јавните набавки во земјата.

4. ТИПИЧНИ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПОТЕНЦИЈАЛНИ КОРУПЦИСКИ ШЕМИ

4.1 Манипулирање со условите за учество

Најчеста причина поради која економските оператори поднесуваат жалби до ДКЖЈН се нејаснотии во врска со потребните документи за пуштање во промет или за увоз на лековите.

При евалуацијата на понудите, честа причина за отфрлање на понудите во фазата на евалуација се недостатоци во врска со потребните документи за пуштање на лек во промет или за увоз на лекови.

Така, во постапка за набавка на лекови, понудата на еден економски оператор била оценета како неприфатлива со образложение дека операторот не прикачил Решение за ставање во промет на готов лек или одобрение за паралелен увоз (за регистриран лек) или Одобрение за увоз (за нерегистриран лек) во согласност со Законот за лекови и медицински средства. Жалителот поднел барање до Агенцијата за лекови и медицински средства со соодветна документација и сертификат за квалитет, по што од Агенцијата добил потврда дека, доколку биде избран за најповолен понудувач во постапката за јавна набавка, Агенцијата може да даде одобрение за увоз на лекови што немаат одобрение за ставање во промет во оправдани случаи. Сепак, договорниот орган, при евалуација на понудите, ја оценил понудата како неприфатлива сметајќи дека ваквата потврда не може да се смета за решение. Тоа го потврдила и ДКЖЈН, која ја уважила жалбата и утврдила дека потврдата како документ не претставува Решение за ставање во промет на готов лек или одобрение за паралелен увоз, ниту пак Одобрение за увоз, и дека од таков документ не може однапред да се тврди дека без исклучок и безусловно Агенцијата би издала одобрение за увоз доколку понудата на жалителот биде избрана за најповолна.

Постојат примери во кои ДКЖЈН поништила постапки по огласи за јавни набавки од истата причина. Конкретно, во постапка за набавка на тестови за одредување на тропонин, д-димери, и тест за одредување на Про-БНП, тестови за гасни анализи, договорниот орган во техничките спецификации навел дека избраниот економски оператор има обврска да достави Одобрение за увоз од МАЛМЕД за нерегистрираните медицински средства за кои бил избран како најповолен понудувач во рок од 10 дена од потпишувањето на договорот за јавна набавка. И покрај тоа што причината за жалбата на жалителот била друга, ДКЖЈН, постапувајќи по службена должност, утврдила дека, во согласност со законот, понудувачите треба да ги исполнуваат условите на денот на отворање на понудите, поради што ја поништила постапката.

Но, решението на ДКЖЈН било сосема спротивно кога била применета постапката со преговарање без објавување оглас. Имено, во 2020 година, договорен орган спровел постапка со преговарање без објавување оглас за набавка на течен кислород за медицинска употреба и добил понуда од два понудувачи. Економскиот оператор чијашто понуда не била избрана како најповолна поднел жалба против одлуката за избор во однос на оценувањето на понудата на избраниот економски оператор, а во врска со техничките спецификации на стоката која била предмет на набавка, и тврдел дека избраниот економски оператор требало да биде исклучен од постапката. Според

жалителот, договорниот орган во поканата за учество во постапката требало да утврди потреба и соодветно да предвиди обврска за понудувачите за доставување одобрение за ставање лек во промет, а не одобрение за увоз издадено 10 дена по денот на избор на најповолна понуда, кога во Агенцијата за лекови и медицински средства постоеле економски оператори со валидни регистрации. За да го потврди ова тврдење, жалителот поднел барање до Агенцијата за лекови и медицински средства за добивање информација за тоа дали лекот, за да може да биде во промет, требало да има валидно одобрение за ставање лек во промет, на што од Агенцијата бил доставен одговор дека лекот може да биде во промет ако имал одобрение за ставање во промет издадено во согласност со Законот за лекови и медицински средства. Во конкретниот случај, жалителот навел дека со донесувањето на одлуката за избор на најповолен понудувач била сторена повреда токму во овој дел, од причина што економскиот оператор што бил избран како најповолен понудувач не поседувал важечко одобрение за ставање на лек во промет, туку само изјава дека ќе обезбедел дозвола за увоз по склучување на договорот. Во одговорот на жалбата, договорниот орган навел дека според член 55, став 11 од Законот за јавните набавки, тој не бил должен да ја утврдува способноста на економските оператори бидејќи ја применил постапката со преговарање без објавување оглас. ДКЖЈН ја одбила жалбата како неоснована постапувајќи по жалбените наводи и по службена должност, а жалбените наводи на жалителот во врска со изработената тендерска документација ги сметала за задоцнети. Сепак, жалителот не застанал тука и во 2021 година поднел тужба до Управниот суд против решението на ДКЖЈН. Управниот суд со пресуда ја уважил тужбата, го поништил оспореното решение на ДКЖЈН и предметот го вратил на повторно постапување и одлучување. Судот сметал дека ДКЖЈН не постапила по службена должност и во границите на поднесената жалба во поглед на отстранувањето одредени битни повреди на постапката сторени од договорниот орган во фазата на евалуација на понудите и избор на најповолна понуда, а кои се однесуваат на начинот на утврдување на критериумите за способност на понудувачите во тендерската документација кои, пак, не биле компатибилни со Законот за лекови и медицински средства. Незадоволни од вака донесената пресуда на Управниот суд, ДКЖЈН и избраниот економски оператор поднеле жалба до Вишиот управен суд, кои тој ги отфрлил како недозволени. По решението на Вишиот управен суд, ДКЖЈН го повторила постапувањето по жалбата на жалителот во 2022 година, но повторно ја одбила како неоснована, со истото образложение како и во решението од 2020 година.

Во постапка за набавка на стоки – лекување ретки болести, договорниот орган навел во тендерската документација дека понудата треба да содржи одобрение за ставање на лекот во промет во Република Северна Македонија или решение за увоз, а доколку за соодветниот лек нема такво одобрение во државата, тогаш да достават одобрение за ставање во промет во земја членка на ЕУ, Норвешка, Швајцарија, САД, Канада или Јапонија, со нагласување дека доколку еден понудувач има одобрение за во РСМ, тогаш одобрението за ЕУ и наведените земји нема да се земе предвид. И покрај ова, договорниот орган за најповолна понуда избрал понуда за која постоело одобрение за државите на ЕУ и наведените земји, а понудата на жалителот кој имал одобрение за РСМ не била одбрана како најповолна иако била прифатлива. Поради тоа, ДКЖЈН ја усвоила жалбата, ја поништила одлуката за избор на најповолна понуда и делот од постапката што се однесувал на конкретниот лек.

Анализата на наведените случаи укажува дека недоследното утврдување на условите за учество претставува сериозен извор на правна несигурност и потенцијален простор за селективен третман на економските оператори. Нејасните, противречни или неусогласени барања во однос на

дозволите и одобренијата за лекови создаваат можности за дискреционо одлучување, што може да доведе до ограничување на конкуренцијата и до фаворизирање одредени понудувачи. Истовремено, различната пракса на надлежните органи дополнително ги нарушува предвидливоста и интегритетот на постапките.

4.2 Ограничување на конкуренцијата преку технички и професионални критериуми

И понатаму една од главните причини поради која економските оператори поднесуваат жалби до ДКЖЈН е ограничувањето на конкуренцијата.

Жалбените постапки кои ги води ДКЖЈН покажуваат дека сè уште постои фаворизирање одредени економски оператори при спроведувањето на постапките за јавни набавки. Договорен орган објавил оглас за постапка за набавка на услуги за пенетрациско тестирање на којшто понуди доставиле двајца понудувачи, но постапката била поништена од технички причини. При повторното објавување оглас за истиот предмет на набавка, биле зголемени минималните услови за техничка и професионална способност кои можел да ги исполни само еден од двајцата понудувачи што доставиле понуди на претходно поништениот оглас. Понудувачот кој не ги исполнувал новите услови поднел жалба против тендерската документација. ДКЖЈН го усвоила жалбениот навод и ги поништила тендерската документација и постапката бидејќи утврдила дека со поставените критериуми за учество договорниот орган ја ограничил конкуренцијата.

Во постапка за набавка на медицински и технички гасови, течен медицински кислород и азот и потрошен материјал за одржување на боците и на системот за кислород, договорниот орган направил измена во тендерската документација, и тоа во текот на самата постапка, наведувајќи дека потребната техничка и професионална способност за квалитетно извршување на договорот договорниот орган ќе ја утврди со листа на главни испораки на стоки или извршени услуги во последните три години, со вредности, датуми и купувачи, со обезбедување потврди за извршени испораки или извршени услуги, понатаму, со обезбедување најмалку три потврди за извршени испораки на медицински гасови во последните три години во болнички здравствени установи во РСМ издадени од примателите или, доколку такви потврди не можат да се обезбедат од причини вон контрола на економскиот оператор, тогаш е доволна само негова изјава за извршените испораки. Според жалителот, во првично објавената тендерска документација воопшто немало наведено такви услови, за во изменетата да бидат наметнати. Жалителот наведува дека избраниот економски оператор во изминатите години имал доминантна позиција на пазарот и наведените услови можел да ги исполни само тој. ДКЖЈН го усвоила овој жалбен навод бидејќи договорните органи, при утврдувањето на критериумите за техничка и професионална способност, освен што треба да се придржуваат кон одредбите од ЗЈН, треба и истовремено да ја овозможуваат и да ја поттикнуваат конкуренцијата помеѓу економските оператори.

Во постапка за набавка на стоки – Лекови од позитивна, референтна и комерцијална листа, жалителот ја обжалил тендерската документација сметајќи дека со неа се врши повреда на ЗЈН. Конкретно, договорниот орган во тендерската документација навел дека бара исклучиво оригинаторен лек, иако жалителот бил подготвен, по значително пониска цена, да понуди биосличен лек кој, според него, бил одобрен за употреба од Европската агенција за лекови, како и од МАЛМЕД.

ДКЖЈН ја одбила жалбата како неоснована сметајќи дека со вака изготвената тендерска документација не се врши дискриминација на жалителот и ограничување на конкуренцијата.

Слично, во постапка за набавка на таблетарна и ампуларна терапија, жалбата на понудувачот кој бил подготвен да понуди биослични лекови била одбиена како неоснована. Во оваа постапка, договорниот орган направил измена на техничката спецификација додавајќи го зборот „оригинатор". Во рокот утврден за поставување прашања, друг економски оператор ја побарал оваа измена од договорниот орган, на што сега жалителот одговорил, напоменувајќи дека со таква измена би се извршило ограничување на пазарната конкуренција и фаворизирање конкретен производител. Жалителот навел дека МАЛМЕД има издадено Решение за ставање во промет на биосличниот лек и дека тој веќе се користи во различни клиники во Скопје. Сепак, ДКЖЈН ја одбила жалбата како неоснована утврдувајќи дека жалителот не доставил докази со кои би можело со сигурност да се утврди дека со бараниот оригинаторен лек се ограничува конкуренцијата на пазарот, а го зела предвид и мислењето доставено од стручниот колегиум на конкретната клиника во кое е наведено лекот да биде оригинаторен, а не биосличен.

Во постапка за набавка на лекови, жалителот ја обжалил одлуката за избор на најповолна понуда тврдејќи дека тој го поседувал ексклузивитетот за конкретните лекови. Според жалителот, оригинаторните лекови ги исполнуваат условите за ексклузивност на податоци и ексклузивност на промет од 10 години и дополнителна една година, односно вкупно 11 години, бидејќи во првите осум години била одобрена нова терапевтска индикација, што е услов за продолжување на ексклузивитетот. По завршувањето на ексклузивноста, во РСМ биле регистрирани други генерички лекови што е во согласност со законот, но според жалителот, тие не можеле да бидат ставени во промет до истекот на ексклузивноста на промет на оригинаторниот лек. Договорниот орган во одговорот на жалбата навел дека жалителот не доставил решение за одобрение од страна на МАЛМЕД и дека за истото не постои соодветен регистар од каде што би можело да се утврди дека постои ексклузивитет на промет на оригинаторниот лек. ДКЖЈН го утврдила истото и ја одбила жалбата како неоснована.

Изнесените примери потврдуваат дека поставувањето непропорционални или селективно дефинирани технички и професионални критериуми претставува чест механизам за ограничување на конкуренцијата во постапките за јавни набавки. Ваквите практики, особено кога условите се менуваат во текот на постапката или се приспособуваат на капацитетите на одредени оператори, создаваат сомнеж за фаворизирање и го нарушуваат принципот на еднаков третман. Со тоа се намалува бројот на потенцијални понудувачи, се ограничува пазарната конкуренција и се зголемува ризикот од неекономично трошење на јавните средства. Затоа, критериумите за способност мора да бидат објективни, пропорционални и однапред јасно утврдени, со цел да се обезбеди фер натпревар и доследна заштита на јавниот интерес.

4.3 Фаворизирање одредени економски оператори

Економските оператори во жалбените наводи често го оспоруваат исполнувањето на барањата од тендерската документација на понудите кои се избрани како најповолни.

Жалителите често тврдат дека понудите што се избрани за најповолни всушност не ги исполнувале барањата наведени во техничките спецификации.

Во постапка за набавка на медицинска опрема, пак, ДКЖЈН го усвоила жалбениот навод на жалителот и утврдила дека договорниот орган извршил неправилна евалуација на понудите и како најповолна ја избрал понудата за која понудувачот не доставил авторизација и сертификат за стручно лице за сервисирање на опремата од самиот производител на опремата, како што било побарано во тендерската документација, туку од друго правно лице, односно дистрибутерот.

Во постапка за набавка на реагенси за молекуларна дијагностика, ДКЖЈН ја усвоила жалбата откако утврдила дека понудата на избраниот економски оператор содржела само изјава за компатибилност на понудените тестови со апаратот за амплификација, но не и потврда од производителот, што било побарано во тендерската документација.

Исто така, во постапка за набавка на опрема за патологија – светлосен микроскоп, договорниот орган, во тендерската документација, како услов за исполнување на условите за учество во постапката предвидел економските оператори да достават авторизација од производителот на опремата за нејзиното сервисирање, но како најповолна избрал понуда за која била приложена авторизација од овластениот дистрибутер, и тоа за склучување договор и доставување на инструментите. ДКЖЈН ја усвоила доставената жалба и ја поништила одлуката за избор.

Во друга постапка за набавка на медицинска опрема, договорниот орган како најповолна избрал понуда во која, како што тврдел жалителот, понудувачот буквално ги препишал карактеристиките од самиот оглас. ДКЖЈН направила увид во документацијата прикачена на ЕСЈН и утврдила дека избраниот економски оператор доставил доказ од производителот на понудената стока дека ги исполнува бараните услови од тендерската документација, но од страна на жалителот бил доставен доказ од истиот производител со различна содржина, од која произлегувало дека производителот не располагал со стоката која е понудена од страна на избраниот понудувач. Поради контрадикторноста, ДКЖЈН ја уважила жалбата и ја поништила одлуката за избор на најповолна понуда.

Во постапка за набавка на комплет реагенси, контроли и потрошен материјал за имунолошки анализи со отстапување на опрема за користење, жалителот тврдел дека деталниот опис на предметот на набавка бил направен со цел тенденциозно да се ограничи конкуренцијата и да се фаворизира само еден економски оператор. Според жалителот, договорниот орган во целост ги имал преведено карактеристиките на опремата, па дури и потрошниот материјал неопходен за изработка на потребните тестови со точните количини, со што учеството на повеќе оператори било во целост ограничено. ДКЖЈН ја усвоила жалбата и ја поништила постапката откако утврдила дека договорниот орган во техничката спецификација го повредил начелото на сразмерност. Понатаму, во описот на бараниот апарат којшто не е предмет на набавката, договорниот орган навел параметри исклучиво за инструмент за имунолошки тестирања, а не се дадени насоки за реагенси, контроли и потрошен материјал за имунолошки анализи кои се првичната цел на спроведување на набавката. Исто така, договорниот орган во техничката спецификација како услов навел дека

економските оператори треба да достават авторизација од производителот дека се овластени за продажба, сервис и учество на тендерски податоци, што исто така е спротивно на предметот на набавката, и предвидел услови и докази кои се однесуваат на апаратот опишан во техничката спецификација.

Во постапка за набавка на реагенси, контроли и потрошен материјал за имунолошки анализатор, ДКЖЈН ја усвоила жалбата на жалителот против содржината на тендерската документација. Комисијата утврдила дека предвидените услови и бараните докази во техничката и професионалната способност се спротивни на ЗЈН. Во конкретната тендерска документација, договорниот орган како минимален услов, меѓу другото, предвидел економскиот оператор да достави документ дека располага со соодветен кадар за покривање на 24/7 сервисна поддршка, и тоа минимум двајца вработени со комплетирана сервисна обука, притоа ограничувајќи ја можноста економските оператори да ја користат способноста на други субјекти.

Со цел утврдување на тоа дали понудите ги исполнуваат бараните технички карактеристики, договорните органи често ангажираат надворешни стручни лица. Така, во постапка за набавка на медицинска опрема, надворешни стручни лица оцениле дека само понудата на избраниот понудувач ги исполнува техничките карактеристики наведени во техничката спецификација, и според договорниот орган, тој имал обврска да ги прифати. Сепак, еден од учесниците во постапката, чија понуда била отфрлена како неприфатлива, поднел жалба со која го оспорил изборот на најповолната понуда. Тој жалбен навод е усвоен од ДКЖЈН, која вели дека од извршената стручна евалуација на техничките понуди не може со сигурност да се утврди дали понудата на избраниот најповолен понудувач ги исполнувала или не карактеристиките, односно барањата од техничките спецификации кои жалителот ги има наведено во жалбата.

Приложените случаи укажуваат дека проверката на усогласеноста на понудите со техничките спецификации од тендерот претставува чувствителна фаза во која лесно можат да настанат неправилности и спорни толкувања. Честите оспорувања од страна на економските оператори откриваат недоволна прецизност во тендерската документација и нееднаква примена на критериумите при евалуацијата. Дури и кога се ангажираат надворешни стручни лица, отсуството на јасни и проверливи параметри може да доведе до субјективни проценки и правна несигурност. Затоа, потребно е воспоставување транспарентни, мерливи и доследно применувани стандарди за техничка евалуација, со цел да се заштити интегритетот на постапката и јавниот интерес.

4.4 Непостапување по решенија на ДКЖЈН

Во постапка за набавка на медицинска опрема, договорниот орган донел одлука за избор на најповолна понуда, но Бирото за јавни набавки по извршена управна контрола утврдило дека договорниот орган направил неправилности што влијаат врз исходот на предметната постапка. Сепак, по дополнителното образложение од страна на договорниот орган, Бирото за јавни набавки направило измена на записникот и констатирало дека договорниот орган не направил неправилности при изборот, односно дека избраната понуда ги исполнува бараните карактеристики. И покрај тоа, еден од економските оператори кој учествувал во постапката поднел жалба до ДКЖЈН наведувајќи дека понудата која е избрана како најповолна содржи недостатоци во однос на техничката и професионалната способност. Конкретно, жалителот наведува дека договорниот ор-

ган во тендерската документација за исполнување на техничката и професионалната способност навел дека е потребна авторизација од производителот на понудениот апарат, а во техничката спецификација побарал и валиден CE сертификат/Declaration of conformity/FDA или еквивалент, и според него, избраната понуда содржела недостатоци во однос на исполнувањето на овие услови. ДКЖЈН ја усвоила жалбата, ја поништила одлуката за избор на најповолна понуда и предметот го вратила на повторно постапување и одлучување кај договорниот орган. Она што е впечатливо е што договорниот орган не постапил во согласност со решението на ДКЖЈН. Имено, при повторното постапување, договорниот орган носи одлука за избор со која повторно ја избира истата понуда како најповолна. Незадоволен од ваквата одлука, истиот економски оператор поднесува нова жалба. ДКЖЈН утврдува дека договорниот орган воопшто не постапил по претходно донесеното решение, односно не направил повторна евалуација на понудите, не доставил дополнителни соодветни докази за постапување по решението и ја донел истата одлука за избор. Поради тоа, ДКЖЈН ја уважила жалбата, повторно ја поништила одлуката за избор и предметот го вратила на повторно постапување и одлучување кај договорниот орган. При повторното одлучување, договорниот орган постапил во согласност со решението на Комисијата и по повторната евалуација, склучил договор со жалителот.

Во постапка за набавка на инсулински игли и ленти за мерење шеќер, инсулински пумпи со потрошен материјал и сензори за континуирано мерење на гликемија, два економски оператори чии понуди биле отфрлени поднеле жалби против одлуката за избор на најповолна понуда, иако управната контрола утврдила дека не постоеле неправилности што влијаеле врз исходот на постапката. Жалбите се однесувале на начинот на доставување мостри и на потребните сертификати за исполнување на условите за учество и двете биле усвоени од ДКЖЈН, која ја поништила одлуката за избор и предметот го вратила на повторно постапување и одлучување. Во овој случај, договорниот орган ги зел предвид укажувањата на ДКЖЈН и по повторното постапување и одлучување, донел одлука за избор на најповолна понуда со која била избрана понудата на еден од жалителите на претходната одлука. Незадоволен од ваквата одлука, жалба поднел економскиот оператор чија понуда првично била избрана како најповолна, но таа била одбиена како неоснована.

Непостапувањето по решенијата на ДКЖЈН претставува сериозно нарушување на принципите на законитост, правна сигурност и институционална хиерархија во системот на јавни набавки. Ваквото однесување на договорните органи не само што ја девалвира улогата на контролниот механизам, туку создава впечаток на произволност и можност за прикриено фаворизирање одредени понудувачи. Повторното донесување идентични одлуки без суштинско постапување по укажувањата на надлежниот орган го продолжува траењето на постапките и ја намалува довербата на економските оператори во правната заштита. Затоа, доследното и навремено спроведување на решенијата на ДКЖЈН е клучен предуслов за обезбедување интегритет, отчетност и ефективна заштита на јавниот интерес.

4.5 Жалби поради евентуални процесни пропусти

Често се случува економските оператори да се жалат на содржината на тендерската документација, но тоа да не го сторат во законскиот рок од осум дена од отворањето на понудите во однос на дејствијата или пропуштањата за преземање дејствија поврзани со тендерската документација, односно од постапката за отворањето на понудите, туку жалбата ја поднесуваат откако ќе биде донесена одлуката за избор на најповолна понуда. Во ваквите случаи, ДКЖЈН утврдува дека жалбените наводи во однос на тендерската документација се задоцнети и не ги разгледува.

Понатаму, економските оператори често се жалат поради неправилности во самата постапка.

Постојат постапки кога економските оператори чии понуди биле отфрлени при евалуацијата се жалат поради пропусти во самата постапка, без притоа да ги оспоруваат причините за отфрлањето. Па така, во набавка на ЕКГ-Ехо хартија, жалителот тврди дека не бил известен дека бил дисквалификуван од постапката пред аукцијата, ниту пак бил известен за причините за отфрлањето на неговата понуда, поради што бара поништување на одлуката за избор и враќање на постапката во фаза на евалуација. Договорниот орган во одговорот на жалбата наведува дека детално го известил жалителот за причините за отфрлањето, а не го известил за дисквалификувањето пред аукцијата, бидејќи аукција воопшто не била одржана. ДКЖЈН ја одбива жалбата како неоснована од причина што не е прекршен членот 113 од ЗЈН бидејќи навистина не била одржана аукција затоа што останала само една прифатлива понуда за спорниот дел од постапката.

Во постапки каде што учествувале само два понудувачи, со отфрлањето на понудата на жалителот, избрана е за најповолна понудата на другиот економски оператор која била прифатлива, и покрај тоа што честопати таа е значително поскапа. Жалителите често се убедени дека нивната понуда не требало да биде отфрлена, но комисијата утврдува дека понудата содржела недостатоци во однос на бараните карактеристики и дека таа не е изготвена според напомените во техничката спецификација. По доставувањето на понудите, договорниот орган смее да бара само појаснување на понудите, не и доставување дополнителни документи кои би значеле промени во финансиската и техничката понуда, па поради тоа ваквите жалби се одбиваат како неосновани.

Слично на тоа, во набавка на лекови за ретки болести, жалителот не ги доставил сите барани сертификати, а жалбата ја поднел наведувајќи дека договорниот орган требало да побара појаснување или дополнување на понудата пред да ја отфрли. Сепак, ДКЖЈН ја одбила жалбата како неоснована со објаснување дека договорниот орган има право, но не и обврска да бара појаснување или дополнување доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација и не смее да создава предност во однос на одреден економски оператор со користење појаснување или дополнување.

Од друга страна, пак, доколку договорниот орган отфрли понуда како неприфатлива должен е детално да го извести понудувачот за причините за отфрлање. Така, во постапка за набавка на медицински потрошен материјал, договорниот орган го известил понудувачот чијашто понуда била отфрлена како неприфатлива дека причината за таквата одлука е дека „не соодветствува на бараното во техничката спецификација, (димензиите)“. Економскиот оператор сметал дека образложението е нејасно и двосмислено, и поради тоа поднел жалба против одлуката за избор на најповолна понуда. Во одговорот на жалбата, договорниот орган посочил и други причина поради кои понудата била отфрлена. Поради тоа, ДКЖЈН ја уважила жалбата откако утврдила дека недос-

тасувало детално образложение за причините за отфрлањето на понудата и дека со ненаведувањето на сите причини за отфрлувањето, договорниот орган му го ускратил правото на жалба на понудувачот во однос на причините кои договорниот орган ги навел во одговорот на жалба.

Постојат предмети кога договорните органи во одговорот на жалбите во целост ги прифаќаат жалбените наводи на жалителот и ги стават вон сила обжалените одлуки. Во ваквите случаи, ДКЖЈН донесува заклучок со којшто ја запира жалбената постапка бидејќи постапувањето е беспредметно.

Постојат случаи кога ДКЖЈН ги одбива жалбите поради неуредност. Една од причините е нивното непотпишување со електронски потпис од страна на жалителите, со што се прекршува ЗЈН и Правилникот за начинот на користење на електронскиот систем за јавни набавки.

Постојат случаи кога економските оператори не се придржуваат кон рокот за поднесување на жалбите, па тие им се отфрлени поради ненавременост.