MIANU – SCIENCE AND PRACTICE (SAP), Journal of Social Sciences and Humanities,
No. 7, Volumen I, IX - 2026., ISSN 2787-8228 (Print), ISSN 2787-8236 (Online)

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 15. 07. 2026.
Prihvaćeno: 07. 08. 2026.

PERCEPCIJE OTVORENOG POSTUPKA JAVNE NABAVE U PROVEDBI PROJEKATA FINANCIRANIH SREDSTVIMA EUROPSKE UNIJE - TRANSPARENTNOST BEZ PRAVNE SIGURNOSTI?

Sandra Toth[1]; Mirko Smoljić[2]

Sažetak

Javna nabava u projektima financiranima sredstvima Europske unije istodobno je pravno uređen postupak, instrument odgovornog trošenja javnih sredstava i sastavni dio projektnog upravljanja. Cilj rada jest istražiti kako ispitanici procjenjuju odnos transparentnosti, pravne sigurnosti, administrativne učinkovitosti i upravljanja rizicima u otvorenom postupku javne nabave te interpretirati dobivene nalaze u kontekstu studije slučaja projekta RETFOR[3]. Primijenjen je eksploratorni kombinirani istraživački pristup koji obuhvaća analizu normativnih i projektnih dokumenata, ugrađenu studiju pojedinačnog slučaja i presječno anketno istraživanje provedeno na uzorku od 123 ispitanika. Rezultati pokazuju visoku razinu pozitivne percepcije povezanosti planiranja nabave s projektnim rokovima (85,4 %), smanjenja mogućnosti financijskih korekcija (82,1 %) te upravljanja operativnim i financijskim rizicima (78,0 %). Istodobno, samo 29,3 % ispitanika pozitivno ocjenjuje doprinos otvorenog postupka pravnoj sigurnosti, dok 54,5 % iskazuje negativan stav. Rezultati stoga upućuju na jaz između formalne transparentnosti i percipirane pravne predvidivosti sustava. Studija slučaja RETFOR potvrđuje važnost pravodobnog planiranja i dokumentiranosti postupka, ali jedna zaprimljena ponuda ograničava zaključivanje o stvarnoj razini tržišnog natjecanja. Doprinos rada očituje se u povezivanju pravne, upravljačke i percepcijske dimenzije javne nabave. Nalazi su eksploratorni te ne omogućuju utvrđivanje uzročnosti ni generalizaciju na cjelokupan sustav javne nabave.

Ključne riječi: *javna nabava; otvoreni postupak; EU projekti; transparentnost; pravna sigurnost; upravljanje rizicima; RETFOR*

JEL klasifikacija: H57, H83, O22

1 Sandra Toth, Hrvatske šume d.o.o., Uprava šuma Podružnica Koprivnica, 48000 Koprivnica, Ivana Meštrovića 28, sandra.toth@hrsume.hr, diplomirana magistrica ekonomskih znanosti Sveučilišta Sjever, sandra.toth@unin.hr

2 Akademik MIANU, prof. Mirko Smoljić. Međunarodna istraživačka akademija nauka i umjetnosti - MIANU, mianu.croatia@gmail.com, i docent na Sveučilištu Sjever, Trg Žarka Dolinara 1, 48000 Koprivnica, msmoljic@unin.hr

3 Članak je razvijen na temelju diplomskog rada Sandre Toth „Uloga otvorenog postupka javne nabave u provedbi EU projekata na primjeru projekta RETFOR", izrađenog pod mentorstvom Mirka Smoljića na Sveučilištu Sjever 2026. godine. Sudjelovanje u anketnom istraživanju bilo je dobrovoljno i anonimno, a podaci su prikazani isključivo u skupnom obliku.

TRANSPARENCY WITHOUT LEGAL CERTAINTY? PERCEPTIONS OF OPEN PUBLIC PROCUREMENT IN THE IMPLEMENTATION OF EU-FUNDED PROJECTS

Abstract

Public procurement in projects financed by European Union funds is simultaneously a legally regulated procedure, an instrument of accountable public spending and an integral part of project management. This paper examines how respondents perceive the relationship between transparency, legal certainty, administrative efficiency and risk management in the open public procurement procedure, and interprets the findings through an embedded case study of the RETFOR project. An exploratory mixed-method design was applied, combining the analysis of legal and project documents, a single-case study and a cross-sectional survey of 123 respondents. The results reveal strong positive perceptions of the alignment between procurement planning and project schedules (85.4%), the reduction of the likelihood of financial corrections (82.1%), and the contribution of the open procedure to operational and financial risk management (78.0%). At the same time, only 29.3% of respondents positively assessed the contribution of the open procedure to legal certainty, while 54.5% expressed a negative view. The findings therefore indicate a gap between formal transparency and the perceived legal predictability of the procurement system. The RETFOR case illustrates the importance of timely planning and a documented audit trail, although the receipt of a single tender limits conclusions regarding effective competition. The paper contributes by integrating legal, managerial and perceptual dimensions of public procurement. The findings are exploratory and do not support causal inference or generalisation to the entire public procurement system.

Keywords: *public procurement; open procedure; EU-funded projects; transparency; legal certainty; risk management; RETFOR*

1. Uvod

Javna nabava čini jednu od financijski najznačajnijih aktivnosti suvremene države. Prema podacima Europskog revizorskog suda, javna tijela u Europskoj uniji godišnje putem javne nabave potroše oko dva bilijuna eura, odnosno približno 14 % bruto domaćeg proizvoda Unije [1]. Zbog takvog fiskalnog značenja, kvaliteta sustava javne nabave izravno utječe na ekonomičnost javne potrošnje, funkcioniranje unutarnjeg tržišta, povjerenje gospodarskih subjekata i sposobnost javnih institucija da ostvare planirane javne politike.

U projektima financiranima sredstvima Europske unije ta uloga postaje još složenija. Nabava mora biti zakonita prema nacionalnom i europskom pravu, povezana s odobrenim projektnim aktivnostima i proračunom, pravodobno provedena te dokumentirana na način koji omogućuje potpun revizijski trag [2–4]. Pogreške u planiranju, dokumentaciji, odabiru ponude ili izvršenju ugovora mogu prouzročiti žalbene postupke, kašnjenje aktivnosti, neprihvatljivost troškova i financijske korekcije [2]. Javna nabava stoga nije samo administrativni postupak koji prethodi sklapanju ugovora, nego i upravljački mehanizam kojim se projektni ciljevi pretvaraju u ugovorne obveze i mjerljive rezultate.

Suvremena literatura sve češće promatra javnu nabavu kao instrument javnog upravljanja i ostvarivanja javne vrijednosti [5], dok empirijska istraživanja upozoravaju da sama normativna uređenost ne jamči kvalitetnu praksu ni bolje ishode [6]. Posebno je važna razlika između transparentnosti, tržišnog natjecanja, pravne sigurnosti i

učinkovitosti. Objava postupka i dostupnost dokumentacije povećavaju formalnu transparentnost, ali ne moraju same po sebi osigurati veći broj ponuda, predvidivu primjenu pravila ili pravodobno izvršenje projekta. Europski revizorski sud utvrdio je da se tržišno natjecanje u javnoj nabavi u EU-u tijekom desetljeća do 2021. godine smanjivalo, uključujući rast udjela postupaka sa samo jednom ponudom [1].

Dosadašnja istraživanja hrvatskog sustava upozorila su na poteškoće povezane s administrativnim kapacitetima, kvalitetom dokumentacije i financijskim korekcijama u projektima financiranima sredstvima EU-a [7]. Ipak, manje je istražena napetost između pozitivne percepcije transparentnosti i odgovornog trošenja, s jedne strane, te pravne nesigurnosti i administrativnog opterećenja, s druge strane. Upravo taj odnos predstavlja središnji problem ovog rada.

Cilj rada jest istražiti kako ispitanici procjenjuju ulogu otvorenog postupka javne nabave u provedbi EU projekata, s posebnim naglaskom na transparentnost, pravnu sigurnost, planiranje, administrativnu učinkovitost i upravljanje rizicima. Dodatni je cilj rezultate anketnog istraživanja povezati s dokumentarnom analizom postupka nabave radova u okviru projekta RETFOR.

Postavljena su četiri istraživačka pitanja:

1. Kako ispitanici procjenjuju doprinos otvorenog postupka transparentnosti i odgovornom trošenju javnih i europskih sredstava?
2. Kako procjenjuju odnos između otvorenog postupka, pravne sigurnosti i administrativne učinkovitosti?
3. Koju ulogu pridaju planiranju, kvaliteti dokumentacije, stručnim kapacitetima i upravljanju rizicima?
4. U kojoj se mjeri nalazi anketnog istraživanja mogu interpretirati u kontekstu postupka javne nabave provedenog u okviru projekta RETFOR?

Rad ne nastoji dokazati da otvoreni postupak objektivno uzrokuje uspješnost projekta. Anketni podaci mjere stavove i iskustvene procjene ispitanika, dok studija slučaja omogućuje kontekstualno razumijevanje jednog postupka. Takvo metodološko razgraničenje važno je kako bi se izbjeglo poistovjećivanje percepcije, pravne usklađenosti i stvarnih ekonomskih učinaka.

2. Teorijski i normativni okvir

2.1. Od formalne usklađenosti prema javnom upravljanju

Tradicionalno shvaćanje javne nabave polazi od njezine kontrolne funkcije: unaprijed propisana pravila trebaju ograničiti diskreciju, osigurati jednak tretman gospodarskih subjekata i omogućiti provjeru zakonitosti odluka naručitelja [8, 9]. Takva funkcija ostaje temeljna, ali ne obuhvaća cjelokupnu ulogu nabave. Javni naručitelj putem nabave utječe na kvalitetu javnih usluga, strukturu tržišta, inovacije, održivost i ostvarivanje razvojnih ciljeva. Zbog toga se javna nabava sve više razumije kao strateški instrument javne politike i organizacijskog upravljanja [5, 10].

Za projekte financirane sredstvima EU-a posebno je značajno povezivanje nabave s projektnim ciklusom. Potreba mora proizaći iz ciljeva i rezultata projekta; procijenjena vrijednost mora biti usklađena s proračunom; rokovi nabave moraju prethoditi aktivnostima koje ovise o ugovoru; kriteriji odabira trebaju osigurati kvalitetu potrebnu za ostvarenje rezultata; a izvršenje ugovora mora biti praćeno do konačne isporuke. Nabava se tako nalazi na sjecištu pravne usklađenosti, financijskog upravljanja i operativne izvedbe [2–4].

OECD [11] predlaže mjerenje uspješnosti kroz cijeli ciklus nabave, uključujući planiranje, tržišnu analizu, trajanje postupka, razinu natjecanja, ugovaranje i izvršenje. Time se

napušta pristup prema kojem se uspješnost iscrpljuje u pitanju je li postupak formalno proveden. Patrucco i sur. [12] također pokazuju da javne organizacije trebaju sustave mjerenja koji istodobno obuhvaćaju učinkovitost, djelotvornost i usklađenost.

2.2. Transparentnost, pravna sigurnost i učinkovitost

Načelo transparentnosti zahtijeva javnost, dostupnost i provjerljivost pravila i odluka. U otvorenom postupku svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti ponudu [13, 14], zbog čega taj postupak institucionalno omogućuje najširi pristup tržištu. Međutim, pravna transparentnost nije isto što i stvarno tržišno natjecanje. Broj gospodarskih subjekata koji će sudjelovati ovisi i o obilježjima tržišta, vrijednosti ugovora, razmjernosti uvjeta sposobnosti, kvaliteti tehničkih specifikacija, rokovima, procijenjenim troškovima sudjelovanja i povjerenju ponuditelja u postupak.

Jedna ponuda zato ne dokazuje sama po sebi nezakonitost ili ograničavanje tržišta. Ipak, u empirijskim istraživanjima javne nabave ponavljanje postupaka sa samo jednom ponudom koristi se kao pokazatelj smanjenog natjecanja i mogući signal rizika koji zahtijeva dodatno ispitivanje [15]. Takav pokazatelj ne smije se automatski izjednačiti s korupcijom, osobito u pojedinačnom postupku i na uskom tržištu.

Pravna sigurnost odnosi se na jasnost, stabilnost i predvidivost pravila te mogućnost sudionika da razumno predvide pravne posljedice svojeg postupanja. Sustav može biti izrazito transparentan u smislu objave dokumentacije, a da sudionici istodobno percipiraju pravnu nesigurnost zbog složenih propisa, promjenjivih tumačenja, formalizma, žalbenih rizika ili neujednačene prakse. Bosio i sur. [6], na temelju usporedbe prava i prakse u velikom broju država, upozoravaju da veći intenzitet normativnog uređivanja nije sam po sebi povezan s boljim ishodima, dok je kvaliteta stvarne prakse znatno važnija.

Između pravne kontrole i brzine postupka postoji moguća upravljačka napetost. Dodatni zahtjevi mogu povećati provjerljivost i smanjiti određene rizike, ali istodobno povećati transakcijske troškove, produljiti postupak i opteretiti ograničene administrativne kapacitete. U EU projektima posljedice se prenose na projektni raspored: kašnjenje ugovaranja može odgoditi povezane aktivnosti, ugroziti pokazatelje i stvoriti potrebu za izmjenama projekta. Stoga se učinkovitost ne može svesti na brzinu, ali se ni zakonitost ne smije promatrati neovisno o sposobnosti sustava da pravodobno ostvari javnu svrhu.

2.3. Upravljanje rizicima i stručni kapaciteti

Rizici nastaju u svim fazama ciklusa nabave. U planiranju se pojavljuju rizici pogrešne procjene potreba, vrijednosti i rokova. U pripremi dokumentacije mogu nastati nejasne ili diskriminatorne specifikacije, nerazmjerni uvjeti i neodgovarajući kriteriji. Tijekom nadmetanja pojavljuju se rizici slabog odaziva, koluzije, žalbi i pogrešne ocjene ponuda, a u izvršenju ugovora rizici izmjena, kašnjenja, rasta troškova i nedostatne kvalitete. U EU projektima tim se rizicima pridružuje neprihvatljivost troška i financijska korekcija [2, 16].

Upravljanje rizicima zahtijeva više od pravnog poznavanja postupka. Potrebne su kompetencije iz planiranja, tržišne analize, tehničkog definiranja potreba, financijskog upravljanja, pregovaranja, praćenja ugovora i projektnog menadžmenta. OECD [17] zbog toga profesionalizaciju nabavne funkcije povezuje s kompetencijskim modelima, obrazovanjem, certifikacijom i organizacijskim učenjem. U projektima financiranima sredstvima EU-a posebno je važna suradnja pravnih, financijskih, tehničkih i projektnih stručnjaka.

2.4. Normativni okvir otvorenog postupka

Direktiva 2014/24/EU [13] i Zakon o javnoj nabavi [14] uređuju otvoreni postupak kao postupak u kojem ponudu može dostaviti svaki zainteresirani gospodarski subjekt. Naručitelji su obvezni poštovati načela slobode kretanja robe, poslovnog nastana i pružanja usluga te iz njih izvedena načela tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti. Nacionalni okvir čine Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22 i 48/26) [14] i pripadajući podzakonski akti.

Za ovaj rad normativni okvir nije samostalan predmet dogmatske analize, nego polazište za razumijevanje očekivanja ispitanika. Otvoreni postupak formalno osigurava pristup i javnost, ali stvarnu kvalitetu određuju način planiranja, sadržaj dokumentacije, ponašanje institucija, stručnost provoditelja i tržišni odaziv. Zbog toga se empirijski dio usmjerava na percepciju djelovanja pravnih pravila u projektnom i organizacijskom kontekstu.

3. Metodologija istraživanja

3.1. Istraživački dizajn

Primijenjen je eksploratorni kombinirani pristup koji povezuje tri izvora podataka: normativnu i znanstvenu literaturu, dokumentaciju pojedinačnog postupka javne nabave u projektu RETFOR te anketno istraživanje. Studija slučaja koristi se kao ugrađeni kontekst za interpretaciju rezultata, a ne kao osnova za statističku generalizaciju. Takav je pristup prikladan za proučavanje suvremenog institucionalnog procesa u njegovu stvarnom okruženju i za triangulaciju različitih izvora podataka [18].

3.2. Anketni instrument i uzorak

Anketno istraživanje provedeno je 2026. godine za potrebe diplomskog istraživanja. Sudjelovanje je bilo dobrovoljno i anonimno, a ispitanici su obaviješteni da će se podaci obrađivati skupno i koristiti u znanstveno-stručne svrhe. Upitnik je sadržavao sedam pitanja o obilježjima ispitanika te dvanaest tvrdnji procjenjivanih Likertovom ljestvicom od 1 („uopće se ne slažem”) do 5 („u potpunosti se slažem”) [19]. Tvrdnje su obuhvatile transparentnost, odgovorno trošenje, planiranje, kvalitetu dokumentacije, pravnu sigurnost, administrativnu složenost, stručne kapacitete, kriterije kvalitete i upravljanje rizicima.

U istraživanju su sudjelovala 123 ispitanika. Budući da nije primijenjen probabilistički okvir uzorkovanja, uzorak se tretira kao prigodni i rezultati se ne generaliziraju na sve sudionike hrvatskog sustava javne nabave. Dodatno ograničenje predstavlja činjenica da dio ispitanika nema neposredno iskustvo u javnoj nabavi ili EU projektima. Uzorak je zato prikladniji za eksploratorno ispitivanje percepcija nego za procjenu stavova strogo definirane populacije certificiranih stručnjaka.

3.3. Obrada anketnih podataka

U radu se koriste agregirani podaci sadržani u izvornom istraživačkom materijalu. Za preglednost su odgovori 4 i 5 objedinjeni u kategoriju „slaganje”, odgovor 3 prikazan je kao „neutralno”, a odgovori 1 i 2 kao „neslaganje”. Prikazuju se frekvencije i postotci. Budući da pojedinačna matrica odgovora nije bila dostupna za ovu analizu, nisu provođeni testovi povezanosti, razlika među skupinama, pouzdanosti konstrukata ni regresijski modeli. Posljedično, istraživačka pitanja razmatraju se deskriptivno, a rezultati se tumače kao obrasci percepcija, ne kao potvrda uzročnih hipoteza.

3.4. Dokumentarna analiza i studija slučaja

Studija slučaja obuhvaća projekt „Jačanje mjera otpornosti na klimatske promjene za zaštitu i revitalizaciju šumskih ekosustava u području Spačvansko-bosutskog bazena – RETFOR", koji se provodi u okviru Interreg IPA Programa prekogranične suradnje Hrvatska–Srbija 2021.–2027. Analizirani su podaci o projektu, plan nabave, obavijest o nadmetanju, dokumentacija o nabavi i podaci o provedenom postupku DIR-2025-059 za renoviranje Centra za praćenje klimatskih promjena [20, 21].

Dokumenti su analizirani prema šest kriterija: povezanost nabave s projektnim ciljem; prethodno planiranje; određenost predmeta i vrijednosti; javna dostupnost dokumentacije; proceduralni ishod; tržišni odaziv i evidentirani pravni rizici. Analiza se ograničava na dostupne dokumente te ne obuhvaća interne procese odlučivanja ni konačnu evaluaciju izvršenja ugovora.

4. Rezultati

4.1. Obilježja ispitanika

U uzorku je bilo 58,5 % žena i 41,5 % muškaraca. Najzastupljeniji su ispitanici u dobi od 41 do 50 godina (38,2 %) i od 31 do 40 godina (33,3 %). Gotovo polovica ispitanika završila je sveučilišni studij (47,2 %), a 62,6 % ima jedanaest ili više godina radnog iskustva. U javnoj upravi i lokalnoj samoupravi radi 34,1 % ispitanika, a u javnim ustanovama ili javnim poduzećima 29,3 %. Struktura je detaljnije prikazana u Tablici 1.

Tablica 1. Odabrana obilježja uzorka (N = 123)

Obilježje	Kategorija	n	%
Spol	Žene / muškarci	72 / 51	58,5 / 41,5
Dob	31–40 / 41–50 godina	41 / 47	33,3 / 38,2
Obrazovanje	Sveučilišni studij	58	47,2
Radno iskustvo	11–20 / 21 i više godina	46 / 31	37,4 / 25,2
Područje rada	Javna uprava i lokalna samouprava	42	34,1
Područje rada	Javna ustanova ili javno poduzeće	36	29,3
Iskustvo u javnoj nabavi	Često ili povremeno	70	56,9
Iskustvo u EU projektima	Aktivno ili povremeno	60	48,8

Izvor: izračun autora prema podacima anketnog istraživanja.

Četvrtina ispitanika nema iskustva u provedbi javne nabave, dok ih 43,9 % nema iskustva u provedbi EU projekata. Te okolnosti smanjuju mogućnost tumačenja uzorka kao stručnog uzorka, ali omogućuju usporedbu šire percepcije zaposlenih u javnom, privatnom i projektnom okruženju.

4.2. Percepcija otvorenog postupka

Rezultati svih dvanaest tvrdnji prikazani su u Tablici 2. Najviša razina slaganja utvrđena je kod potrebe povezivanja planiranja nabave s projektnim aktivnostima i rokovima (85,4 %). Slijedi procjena da pravilna provedba nabave smanjuje mogućnost financijskih korekcija (82,1 %), da otvoreni postupak predstavlja instrument upravljanja operativnim i financijskim rizicima (78,0 %) te da kriteriji, kada je to opravdano, trebaju uključivati kvalitetu uz cijenu (75,6 %).

Tablica 2. Percepcije ispitanika o otvorenom postupku javne nabave (N = 123)

Br.	Sažeti sadržaj tvrdnje	Slaganje n (%)	Neutralno n (%)	Neslaganje n (%)
1	Doprinos transparentnosti	76 (61,8)	28 (22,8)	19 (15,4)
2	Zakonito i odgovorno trošenje sredstava	87 (70,7)	16 (13,0)	20 (16,3)
3	Jasno definiran predmet povećava uspješnost	73 (59,3)	19 (15,4)	31 (25,2)
4	Kvalitetna dokumentacija smanjuje žalbe i nepravilnosti	65 (52,8)	24 (19,5)	34 (27,6)
5	Planiranje treba povezati s aktivnostima i rokovima	105 (85,4)	14 (11,4)	4 (3,3)
6	Doprinos pravnoj sigurnosti	36 (29,3)	20 (16,3)	67 (54,5)
7	Složene procedure usporavaju EU projekte	63 (51,2)	37 (30,1)	23 (18,7)
8	Nedostatna stručnost povećava pogreške i nepravilnosti	80 (65,0)	28 (22,8)	15 (12,2)
9	Uz cijenu treba primijeniti kriterije kvalitete	93 (75,6)	13 (10,6)	17 (13,8)
10	Instrument upravljanja operativnim i financijskim rizicima	96 (78,0)	17 (13,8)	10 (8,1)
11	Pravilna provedba smanjuje mogućnost financijskih korekcija	101 (82,1)	19 (15,4)	3 (2,4)
12	Otvoreni postupak prikladan je za investicijske EU projekte	65 (52,8)	38 (30,9)	20 (16,3)

Napomena: Slaganje obuhvaća odgovore 4 i 5, a neslaganje odgovore 1 i 2 na ljestvici od 1 do 5. Zbroj postotaka može odstupati od 100 zbog zaokruživanja. Izvor: izračun autora.

Transparentnost i odgovorno trošenje ocijenjeni su pretežito pozitivno. S doprinosom transparentnosti slaže se 61,8 %, a s doprinosom zakonitom i odgovornom trošenju 70,7 % ispitanika. Ipak, pozitivna percepcija tih dimenzija ne prenosi se na pravnu sigurnost. Više od polovice ispitanika (54,5 %) ne slaže se da otvoreni postupak pridonosi većoj pravnoj sigurnosti naručitelja i ponuditelja, dok se s tvrdnjom slaže samo 29,3 %.

Takav rezultat čini središnji nalaz istraživanja. Ispitanici razlikuju javnost i kontroliranost postupka od predvidivosti pravnih posljedica. Otvoreni postupak može biti vidljiv i dokumentiran, a da istodobno sudionici sustav doživljavaju složenim, formalističkim ili nedovoljno predvidivim. S time je povezan rezultat da 51,2 % ispitanika smatra kako složene procedure često usporavaju provedbu EU projekata, uz velik udio neutralnih odgovora od 30,1 %.

Planiranje i upravljanje rizicima predstavljaju područje najizraženijeg konsenzusa. Čak 85,4 % ispitanika smatra da planiranje nabave treba biti usko povezano s projektnim aktivnostima i rokovima, a 78,0 % otvoreni postupak vidi kao instrument upravljanja operativnim i financijskim rizicima. Visokih 82,1 % povezuje pravilnu provedbu sa smanjenjem mogućnosti financijskih korekcija. To su percepcijski nalazi i ne dokazuju stvarno smanjenje korekcija, ali pokazuju da ispitanici nabavu razumiju kao sastavni dio projektnog upravljanja, a ne samo kao pravnu obvezu.

Konačna procjena prikladnosti otvorenog postupka umjerenija je od procjene njegovih pojedinih funkcija. Otvoreni postupak prikladnim smatra 52,8 % ispitanika, dok ih je 30,9 % neutralno. Rezerviranost može proizlaziti upravo iz uočene pravne nesigurnosti, proceduralne složenosti ili razlike među vrstama i vrijednostima nabave.

4.3. Studija slučaja RETFOR

Projekt RETFOR provodi se od 1. studenoga 2024. do 31. listopada 2027. u okviru Interreg IPA Programa Hrvatska–Srbija. Ukupna vrijednost projekta iznosi 2.808.128,24 eura, od čega se 85 % financira sredstvima Europske unije. Vrijednost projektnog dijela Hrvatskih šuma iznosi 466.772,30 eura. Jedan od projektnih rezultata jest uspostava Centra za praćenje klimatskih promjena, pa nabava radova renoviranja ima neposrednu funkciju u ostvarenju projekta [20, 21].

Tablica 3. Analitički pokazatelji postupka DIR-2025-059

Kriterij	Nalaz	Analitičko značenje
Povezanost s projektom	Renoviranje Centra za praćenje klimatskih promjena	Nabava je funkcionalno povezana s projektnim rezultatom
Planiranje	Postupak uvršten u plan nabave	Vidljiva prethodna veza između potreba, proračuna i provedbe
Predmet i vrijednost	Radovi, CPV 45000000; procijenjena vrijednost 80.000 EUR	Predmet, vrsta ugovora i vrijednost određeni su prije objave
Transparentnost	Objava postupka i dokumentacije u EOJN RH	Omogućen javni pristup informacijama i revizijski trag
Proceduralni ishod	Jedna ponuda, ocijenjena valjanom i odabrana; bez evidentiranih žalbi	Postupak je dovršen bez pravnog zastoja prema dostupnim podacima
Tržišno natjecanje	Zaprimljena jedna ponuda	Ograničena osnova za ocjenu stvarne konkurencije i vrijednosti za novac

Izvor: analiza autora prema dokumentaciji projekta RETFOR i EOJN RH [20, 21].

Slučaj pokazuje nekoliko obilježja koja odgovaraju pozitivnim percepcijama iz ankete: nabava je unaprijed planirana, povezana s konkretnim rezultatom, predmet i vrijednost javno su određeni, a dokumentacija dostupna zainteresiranim subjektima. Prema

dostupnim podacima nisu evidentirani zahtjevi za pojašnjenjem ni žalbeni postupci, pa nije došlo do pravnog zastoja u promatranoj fazi [21].

Ipak, zaprimljena je samo jedna ponuda. To ne dovodi u pitanje zakonitost odabira ako su ispunjeni propisani uvjeti, ali ograničava mogućnost zaključivanja o intenzitetu tržišnog natjecanja, usporedivosti ponuda i ostvarenoj vrijednosti za novac. U kontekstu nalaza ECA-e [1] i istraživanja pokazatelja rizika [15], pojedinačni slučaj treba promatrati kao povod za analizu tržišta, a ne kao dokaz nepravilnosti. Za cjelovitu evaluaciju bilo bi potrebno raspolagati podacima o prethodnoj tržišnoj analizi, ugovorenoj cijeni, izvršenju radova, izmjenama ugovora i konačnom ostvarenju projektnog rezultata.

5. Rasprava

5.1. Transparentnost i odgovorno trošenje

Prvo istraživačko pitanje odnosilo se na doprinos transparentnosti i odgovornom trošenju. Većinsko slaganje potvrđuje da ispitanici otvoreni postupak povezuju s javnošću, dostupnošću informacija i kontrolom trošenja. Taj je nalaz u skladu s normativnom logikom Direktive 2014/24/EU [13] i ZJN-a [14] te s istraživanjima koja transparentnost smatraju preduvjetom odgovornosti i povjerenja.

Međutim, rezultati ne omogućuju zaključak da transparentnost nužno proizvodi ekonomičniji ishod. Za procjenu vrijednosti za novac potrebni su podaci o tržišnom odazivu, ugovorenoj cijeni, kvaliteti isporuke, troškovima postupka i izvršenju ugovora. Upravo OECD-ov okvir mjerenja uspješnosti [11] naglašava potrebu kombiniranja pokazatelja usklađenosti, učinkovitosti i strateških učinaka. Slučaj RETFOR ilustrira tu razliku: visoka razina dokumentiranosti može se utvrditi iz javnih izvora [20, 21], ali jedna ponuda ne omogućuje usporedbu tržišnih alternativa.

5.2. Jaz između transparentnosti i pravne sigurnosti

Najvažniji rezultat odnosi se na drugo istraživačko pitanje. Razlika između 61,8 % pozitivnih procjena transparentnosti i samo 29,3 % pozitivnih procjena pravne sigurnosti upućuje na konceptualno i praktično važan jaz. Transparentnost odgovara na pitanje jesu li pravila, dokumenti i odluke dostupni i provjerljivi. Pravna sigurnost odgovara na pitanje jesu li pravila dovoljno jasna i stabilna te mogu li sudionici predvidjeti kako će biti protumačena i primijenjena. Ta se svojstva mogu podupirati, ali nisu istovjetna.

Negativna percepcija pravne sigurnosti može imati više mogućih izvora: složenost propisa, strah od formalnih pogrešaka, različita tumačenja dokumentacije, nepredvidivost žalbenih ishoda, česte normativne promjene ili nedovoljna institucionalna podrška. Dostupni podaci ne omogućuju utvrđivanje koji je čimbenik presudan. Zbog toga je rezultat potrebno tumačiti kao istraživački signal koji treba dodatno ispitati intervjuima sa stručnjacima, analizom odluka DKOM-a i sudske prakse te usporedbom skupina s različitim iskustvom.

Nalaz je u skladu sa širom tezom da se kvalitetan sustav ne može izgraditi samo povećanjem broja pravila. Bosio i sur. [6] razlikuju normativno uređenje od kvalitete praktične provedbe, dok Grandia i Meehan [5] naglašavaju potrebu za strateškom zrelošću sustava. Pravno predvidiv i upravljački učinkovit sustav zahtijeva jasne procedure, profesionalne kapacitete, ujednačenu praksu i dostupnu stručnu podršku.

5.3. Planiranje, kompetencije i upravljanje rizicima

Treće istraživačko pitanje odnosilo se na pripremu i rizike. Rezultati pokazuju gotovo opći konsenzus o važnosti povezivanja plana nabave s projektnim aktivnostima. To je logično jer raspored EU projekta određuje krajnje rokove za izvršenje, a postupak nabave i pravna

zaštita mogu trajati znatan dio provedbenog razdoblja. Kašnjenje u planiranju nabave stoga nije izolirani administrativni problem, nego rizik za čitav lanac aktivnosti.

Visoka procjena uloge nabave u smanjenju financijskih korekcija pokazuje razvijenu svijest o financijskoj dimenziji usklađenosti. Ipak, upravljanje rizicima ne smije se svesti na izbjegavanje korekcija. Pretjerano defenzivno postupanje može voditi formalizmu, sporosti i odabiru rješenja koja su pravno najmanje rizična, ali ne nužno ekonomski najpovoljnija. Kvalitetno upravljanje traži ravnotežu između zakonitosti, konkurencije, vrijednosti za novac i ostvarenja projektnog rezultata.

Rezultat prema kojem 65,0 % ispitanika smatra da nedostatna stručna osposobljenost povećava rizik pogrešaka podupire potrebu za profesionalizacijom. Priprema infrastrukturne nabave traži timsko djelovanje pravnika, tehničkih stručnjaka, financijskih stručnjaka i projektnih menadžera. Certifikat iz javne nabave važan je, ali nije dovoljan ako organizacija nema kapacitete za tržišnu analizu, upravljanje ugovorom i praćenje projektnih pokazatelja [17].

5.4. Znanstveni i praktični doprinos

Znanstveni doprinos rada sastoji se u empirijskom povezivanju četiriju dimenzija koje se često analiziraju odvojeno: transparentnosti, pravne sigurnosti, administrativne učinkovitosti i upravljanja projektnim rizicima. Rezultati pokazuju da pozitivna percepcija transparentnosti ne podrazumijeva jednako pozitivnu procjenu pravne sigurnosti. Time se otvara prostor za istraživanja koja će razlikovati formalnu otvorenost sustava od njegove praktične predvidivosti.

Praktični doprinos proizlazi iz potrebe da se javna nabava integrira u upravljanje projektom od početne faze. Na temelju teorijskog okvira, rezultata ankete i studije slučaja mogu se izdvojiti sljedeće preporuke:

5. plan nabave treba povezati s projektnim rasporedom, ovisnostima među aktivnostima i rezervama vremena za pravnu zaštitu;
6. prije objave složenijih nabava treba provesti dokumentiranu analizu tržišta i, kada je opravdano, prethodno savjetovanje;
7. organizacije trebaju pratiti pokazatelje poput broja ponuda, trajanja pripreme i postupka, žalbi, izmjena ugovora, kašnjenja i korekcija;
8. postupke s jednom ponudom treba analizirati u kontekstu tržišta, uvjeta dokumentacije i procijenjene vrijednosti, bez automatskog zaključivanja o nepravilnosti;
9. potrebno je razvijati multidisciplinarne timove i kontinuirano obrazovanje koje povezuje pravo javne nabave, projektni menadžment, tržišnu analizu i upravljanje ugovorima;
10. pravnu sigurnost treba jačati ujednačenom praksom, pravodobnim smjernicama i jasnijim obrazloženjima odluka nadležnih tijela.

6. Ograničenja istraživanja i smjerovi budućih istraživanja

Istraživanje ima nekoliko ograničenja. Prvo, korišten je prigodni uzorak od 123 ispitanika te nije moguće utvrditi njegovu reprezentativnost. Drugo, značajan dio ispitanika nema neposredno iskustvo u javnoj nabavi ili EU projektima. Treće, upitnik pretežno sadržava normativno pozitivno formulirane tvrdnje, zbog čega postoji mogućnost sklonosti slaganju. Četvrto, pojedine složene konstrukte, poput pravne sigurnosti i učinkovitosti, mjeri samo jedna tvrdnja. Peto, analiza se temelji na agregiranim podacima pa nije bilo moguće testirati razlike među skupinama, povezanost varijabli ni pouzdanost eventualnih višestavčanih ljestvica.

Studija slučaja obuhvaća jedan postupak i dostupnu dokumentaciju. Ne obuhvaća cjelokupno izvršenje ugovora, interne procese naručitelja ni usporedbu s drugim postupcima. Zbog toga RETFOR ima ilustrativnu, a ne reprezentativnu funkciju.
Buduće istraživanje trebalo bi koristiti pojedinačnu bazu odgovora i ispitati razlikuju li se percepcije prema iskustvu u nabavi, iskustvu u EU projektima, sektoru zaposlenja i obrazovanju. Za ordinalne podatke prikladni su neparametrijski testovi i ordinalni regresijski modeli. Kvalitativni intervjui s naručiteljima, ponuditeljima i tijelima kontrole mogli bi objasniti uzroke niske percepcije pravne sigurnosti. Dodatnu vrijednost imala bi višestruka studija slučaja koja uspoređuje postupke s jednom i više ponuda te prati ugovornu cijenu, trajanje, izmjene ugovora, korekcije i ostvarenje projektnog rezultata.

7. Zaključak

Otvoreni postupak javne nabave u EU projektima ne može se svesti na formalnu proceduru odabira ugovaratelja. On istodobno predstavlja pravni mehanizam transparentnosti, instrument financijske discipline i dio sustava upravljanja projektom. Rezultati istraživanja pokazuju da ispitanici osobito pozitivno procjenjuju važnost povezivanja planiranja nabave s projektnim rokovima, ulogu pravilne provedbe u smanjenju mogućnosti financijskih korekcija te doprinos upravljanju operativnim i financijskim rizicima.
Istodobno je utvrđen izražen jaz između transparentnosti i pravne sigurnosti. Većina ispitanika prepoznaje doprinos otvorenog postupka javnosti i odgovornom trošenju, ali više od polovice ne smatra da on povećava pravnu sigurnost naručitelja i ponuditelja. Taj nalaz upućuje na to da objava pravila i dokumentacije nije dovoljna ako sudionici primjenu sustava ne doživljavaju jasnom, ujednačenom i predvidivom.
Studija slučaja RETFOR ilustrira važnost prethodnog planiranja, jasne povezanosti nabave s projektnim rezultatom i javno dostupne dokumentacije. Međutim, jedna zaprimljena ponuda ograničava zaključivanje o stvarnom tržišnom natjecanju i vrijednosti za novac. Zakonitost, transparentnost i uspješnost zato treba vrednovati povezanim pokazateljima tijekom čitavog ciklusa nabave i izvršenja ugovora.
Osnovna je implikacija rada da uspješna javna nabava zahtijeva ravnotežu. Više kontrole nije uvijek isto što i veća učinkovitost, a veća transparentnost nije nužno isto što i veća pravna sigurnost. Sustav koji treba podupirati provedbu EU projekata mora istodobno biti otvoren, predvidiv, stručno vođen, tržišno osjetljiv i usmjeren na ostvarenje projektnog rezultata.

Literatura

[1] European Court of Auditors. (2023). *Public procurement in the EU: Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021* (Special Report 28/2023). Publications Office of the European Union. https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-28

[2] European Commission. (2018). *Public procurement guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2776/886010

[3] Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj, NN 116/21.

[4] Turudić, M. (2023). *Kohezijska politika Europske unije kroz nacionalna tijela i postupke*. Narodne novine.

[5] Grandia, J., & Meehan, J. (2017). Public procurement as a policy tool: Using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management, 30*(4),

302–309. https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0066

[6] Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2022). Public procurement in law and practice. *American Economic Review, 112*(4), 1091–1117. https://doi.org/10.1257/aer.20200738

[7] Šostar, M., & Marukić, A. (2017). Challenges of public procurement in EU funded projects. *Management: Journal of Contemporary Management Issues, 22*(2), 99–113. https://doi.org/10.30924/mjcmi/2017.22.2.99

[8] Arrowsmith, S. (2014). *The law of public and utilities procurement* (3rd ed.). Sweet & Maxwell.

[9] Pavlović, Š. (2022). *Javna nabava*. Libertin naklada.

[10] Thai, K. V. (Ed.). (2009). *International handbook of public procurement*. CRC Press.

[11] OECD. (2023a). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/0dde73f4-en

[12] Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2016). Evaluating the effectiveness of public procurement performance management systems in local governments. *Local Government Studies, 42*(5), 739–761. https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1181059

[13] Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL L 94, 28. 3. 2014.

[14] Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16, 114/22 i 48/26.

[15] Fazekas, M., & Kocsis, G. (2020). Uncovering high-level corruption: Cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data. *British Journal of Political Science, 50*(1), 155–164. https://doi.org/10.1017/S0007123417000461

[16] OECD. (2016). *Preventing corruption in public procurement*. OECD Publishing.

[17] OECD. (2023b). *Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges* (OECD Public Governance Policy Papers No. 26). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e2eda150-en

[18] Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE.

[19] Lamza Posavec, V. (2021). *Metodologija društvenih istraživanja: temeljni uvidi*. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Mrežni i projektni izvori

[20] Hrvatske šume d.o.o. (2025). *Projekt RETFOR*. https://www.hrsume.hr/gradjani/eu-projekti/retfor/

[21] Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske. (2025). *Dokumentacija postupka DIR-2025-059: Renoviranje Centra za praćenje klimatskih promjena – projekt RETFOR*. https://eojn.hr/tender-ca/54514

Licenca / License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) - https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/