

C P E S

CENTRE FOR APPLIED EUROPEAN STUDIES

Kako protiv korupcije u javnim nabavkama

Miodrag Milosavljević

Korupcija je prva asocijacija koja se javi kod većine građana, bez obzira na to koliko su upućeni u upravljanje javnim finansijama ili mehanizme upravljanja državom ili lokalnom samoupravom, kada se pomenu javne nabavke u Srbiji. Međutim, ideja uspostavljanja sistema javnih nabavki potpuno je suprotna. Sistem javnih nabavki trebalo bi da obezbedi efikasnu prevenciju korupcije i da omogući njeno lakše sankcionisanje ukoliko se pojavi. Zato čudi i istovremeno brine, kako je ovaj institut u Srbiji u potpunosti lišen poverenja građana.

Načini mogućeg narušavanja tržišne utakmice i pravila konkurencije ne iscrpljuju se zaobilaženjem uspostavljenih kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude. Spektar je širok i kreće se od prakse neobjavlivanja tendera, preko falsifikovanja dokumentacije do potpisivanja aneksa ugovora nakon dobijenog posla kojim se menjaju uslovi iz ugovora u korist ponuđača koji je ponudio najnižu cenu (ponekad ispod minimalne moguće u tržišnim uslovima) znajući da će kasnijim aneksima ugovora postići cenu koja je ekonomski održiva. Nešto sofisticiranije metode uključuju nabavku robe, dobara ili usluga koje nisu potrebne ili se nabavljaju količine veće od potrebnih. S obzirom na to koliko je različitih modela korupcije u javnim nabavkama evidentirano, moglo bi se ovako nabrajati u nedogled.

Kratak pogled na brojke iz izveštaja Uprave za javne nabavke podnetog Vladi Republike Srbije nam kaže da je netransparentno sprovođenje javnih nabavki kroz zakonom predviđeni pregovarački postupak BEZ objavljivanja javnog poziva i dalje često primenjivan. Oko 25% novca potrošenog na nabavke velike vrednosti, potrošeno je u ovakvom postupku. Radi se o iznosu od 67 milijardi dinara (oko 650 miliona eura). Valja reći da je broj ponuda u ovim postupcima u proseku 1 ili teži tom broju.

Neke posledice korupcije u javnim nabavkama

Posledice zamašne korupcije su ozbiljne i nenadoknadive. Javni resursi se prelivaju u privatne ruke bez unapređenja javnog dobra i služenja javnom interesu. Pored toga troši se novac na finansiranje neefikasnih kontrolnih institucija, ali i energija i vreme drugih ljudi zainteresovanih za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama. Uzmimo, na primer, da se jedna kompanija sa ograničenim resursima, kakva je uostalom svaka kompanija, priprema mesec dana za davanje ponude u postupku javne nabavke ne znajući da su kriterijumi za nabavku robe, dobara ili usluga ustvari postavljeni upravo tako da odgovaraju baš određenom ponuđaču ili da funkcioneri ili službenici koji rade u entitetu koji sprovodi nabavku imaju privatni interes da neka kompanija dobije posao. Dakle, ta kompanija je trošila vreme svojih zaposlenih koje je moglo da bude produktivno upotrebljeno na drugom poslu, ali i novac za njihove plate, otkup tenderske dokumentacije (što je svojevrsni nonsens) i da ne nabrajamo dalje. Gubitaka je na pretek u privatnom sektoru. U javnom sektoru takođe.

U istraživanju o politizaciji javnih preduzeća koje je uradio Centar za primenjene evropske studije zabeleženo je, na primer, da se u planovima javnih nabavki bez ikakvog obrazloženja ili objašnjenja često nalazi roba koja će se nabaviti navedena po proizvođačkoj marki, a ne po odlikama robe koju bi trebalo nabaviti. Takav plan javnih nabavki sastavili su zaposleni u nekom odeljenju javnog preduzeća koje je zaduženo da sastavlja planove javnih nabavki. Takav plan javnih nabavki odobrio je i potpisao direktor javnog preduzeća, funkcioner jedne od partija na vlasti, koji za to prima platu. Takav plan javnih nabavki odobrio je upravni odbor koji ima 9 članova u konkretnom slučaju i koji svi odreda primaju naknadu za svoj rad u upravnom odboru (ponovo gotovo svi predstavnici vladajućih političkih stranaka). Isti plan javnih nabavki kontrolisao je i nadzorni odbor, sastavljen od predstavnika istih političkih stranaka kao i upravni odbor, (takođe prima naknadu za rad) i rekao da je plan javnih nabavki uredan. Na kraju, takav plan javnih nabavki usvojila je lokalna skupština čiji odbornici takođe primaju naknadu za svoj rad, kao sastavni deo plana poslovanja javnog komunalnog preduzeća. Kontrolni mehanizmi, poput finansijskih inspektora ili Državne revizorske institucije, takođe nisu bili u kontroli, ili, ako su bili, nisu registrovali nikakve nepravilnosti.

Nema lakih rešenja

Rešenje ovog problema, kakvo god da je, nije ni lako ni jednostavno. Neupućeni ili pristrasni u Srbiji u debati o načinima suzbijanja korupcije u javnom sektoru upravo nude ovakva rešenja.

Prvo i najčešće „rešenje iz rukava“ je privatizacija sektora javnih preduzeća. Suštinu ovog pristupa čini izmeštanje upravljanja javnim preduzećima iz ruku korumpiranih javnih funkcionera koji su partijski vojnici i isisavaju novac i drugo što se da isisati iz javnih preduzeća i to prelivaju u sopstvene džepove, džepove svojih stranačkih lidera i kolega, te stranke kojoj moraju da budu zahvalni što su se našli u poziciji da upravljaju javnim preduzećem. Čak i sa kompetentnih mesta mogu se čuti objašnjenja tipa: kad Nemač kupi preduzeće on radi po određenoj matrici, vrednuje samo profit, a ne zanima ga da li je neko iz stranke A ili B ili je sin ili sestra od tetke nekog funkcionera. Ovo je zbilja tačno sve dok ovi nasumice pobrojani ne mogu da značajno uvećaju profit kompanije. U Siemens-u su ovo demonstrirali u praski više puta pre nego što su odlučili da prestanu, a u literaturi možemo da sretnemo opise velikih privatnih infrastrukturnih projekata koji su plod korupcije. Suzan Rouz-Akerman nam opisuje ploveće hidroelektrane u nekim zemljama u razvoju koje su pokretne i, ukoliko nosioci koruptivnog aranžmana na strani države izgube svoje pozicije, takva centrala može da se pusti niz vodu i premesti u neku drugu državu po potrebi. Takođe, gotovo je sigurno da bi ozbiljno istraživanje u Srbiji pokazalo da su brojna lica povezana sa javnim funkcionerima (na način definisan Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije) raspoređena na upravljačka mesta u velikim privatnim kompanijama koje između ostalog učestvuju u postupcima javnih nabavki kao ponuđači. Ipak, ne sporimo ovde da privatizacija javnog sektora može da koincidira sa snižavanjem nivoa korupcije. Samo tvrdimo da ona nije lek za korupciju u javnom sektoru, tj. gotovo da je neutralna u odnosu na ovaj problem u kontekstu nepostojanja verodostojnog nadzora i sankcionisanja korupcije.

Drugi predlog koji se pojavio u debati o unapređenju upravljanja javnim sektorom zahteva ukidanje upravnih odbora u javnim preduzećima i izbor direktora javnih preduzeća na konkursima i gotovo ništa više. Ovakav predlog u potpunosti zanemaruje suštinu problema i ovako dat nezavisno od konteksta potpuno je jalov. Svakako da problem upravljanja javnim preduzećima nije formalna uloga upravnih odbora niti njihova pozicija u sistemu upravljanja javnim preduzećima. Na kraju krajeva, ako je društvo u Srbiji rešilo da određene potrebe zadovoljavaju preduzeća u državnom vlasništvu, njima moraju da upravljaju izabrani predstavnici vlasti jer su oni i odgovorni za upravljanje ovim preduzećima. Problem sa upravnim odborima i celim sistemom upravljanja javnim preduzećima je što sijaset nadležnih organa ne radi svoj posao u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima je regulisano upravljanje javnim

preduzećima, pa tako i sprovođenje javnih nabavki. Uostalom, neuspeo pokušaj profesionalizacije upravljanja javnim komunalnim preduzećima u Beogradu nakon izbora 2008. godine rečito govori o tome da bez obezbeđene kontrole i adekvatne sankcije mere koje bi trebalo da deluju anti-koruptivno često služe samo kao paravan za korupciju. Tako su dnevne novine više od mesec dana pre zatvaranja ovog konkursa objavile kojoj stranci pripada direktorsko mesto u kojem preduzeću. Prava naivnih koji su se bez stranačke podrške prijavili na konkurs nije imao ko da zaštiti.

Javno preduzeće	Partijska pripadnost (konačni rezultati konkursa) Izvor: <i>Politika online</i> , 18. oktobar 2008.	Partijska pripadnost (članak objavljen pre zatvaranja konkursa, zasnovan na koalicionom sporazumu) Izvor: <i>Press online</i> , 3. septembar 2008.
Vodovod	Kandidat podržan od DS-a	DS
Zelenilo	Kandidat podržan od DS-a	DS
Parking servis	DS	DS
Gradska čistoća	DS	DS
Ada Ciganlija	DS	DS
Urbanistički zavod	Kandidat podržan od DS-a	DS
Gradsko stambeno	G17 plus	G17 plus
Hipodrom Beograd	G17 plus	G17 plus
Gradske pijace	G17 plus	G17 plus
Beogradska tvrđava	G17 plus	G17 plus
Beogradske elektrane	SPS	SPS
GSP	SPS	SPS
Sava centar	SPS	SPS
Pogrebne usluge	Kandidat podržan od PUPS-a	PUPS (Koalicioni partner SPS-a)
Infostan	Kandidat podržan od LDP-a	LDP
Beograd put	Kandidat podržan od LDP-a	LDP
TOB	Kandidat podržan od LDP-a	LDP

Izvor: Kako stati na put politizaciji javnih preduzeća u Srbiji, Centar za primenjene evropske studije, Fond za otvoreno društvo – Srbija, Beograd, 2011, str. 21.

Kako se boriti protiv korupcije u javnim nabavkama

Suzbijanje korupcije u javnim nabavkama, na prvi pogled, trebalo bi da bude primarno zadatak naručilaca (državnih organa, preduzeća, ustanova) i poslovnog sektora – privatnih preduzeća koja učestvuju u postupcima javnih nabavki. Po logici stvari i slovu zakona, naručioci bi trebalo da nabavljaju najbolji kvalitet za najpovoljniju cenu, a ponuđači da jedni drugima konkurišu upravo ovim karakteristikama. Država bi trebalo da stvara uslove za neometanu tržišnu utakmicu, a ponuđači u postupcima javnih nabavki da alarmiraju na pojavu distorzija koje umanjuju šanse da njihove ponude budu odabrane na osnovu kriterijuma koji nisu navedeni u konkursnoj dokumentaciji. To što je neko povezano lice sa odlučioцем u subjektu koji raspisuje javne nabavke nikako ne bi smelo da bude tolerisano kao osnov za prednost u postupku javne nabavke. Strogo legalno gledano u Srbiji i drugim sistemima koji poznaju javne nabavke i nije legalno. Ipak, praksu ove vrste često registrujemo u Srbiji, a efektivne sankcije gotovo da nema. Opominjuće zvuče i odgovori na pitanja koja je u upitniku za dobijanje statusa kandidata Evropska komisija postavila Srbiji. Jedno od njih pita koliko postupaka javnih nabavki je poništeno u Srbiji zbog sukoba interesa. Odgovor, iako tačan, zvuči neozbiljno – nijedan.

Ova ilustracija pokazuje da prethodno objašnjen mehanizam očigledno ne daje očekivane rezultate. Naručioci i ponuđači često i relativno efikasno nalaze načine da integrišu korupciju u svoje odnose. Elinor Ostrom nas poučava da se skup principala uglavnom i neće uključiti u uzajamni nadzor da bi utvrdili poštuju li se njihova pravila. Poštovanje ovih pravila predstavlja javno dobro i zato država mora obezbediti efikasan i od učesnika u postupcima javnih nabavki nezavisan nadzor – mora izgraditi institucije sa takvim ovlašćenjima, nezavisnom pozicijom i resursima za rad. „Bez nadzora,“ kaže Ostrom u svojoj knjizi Upravljanje javnim dobrima „nema niti vjerodostojnog obvezivanja; bez vjerodostojnog obvezivanja, nema razloga da se predlažu nova pravila.“

Rešenje je složeno

Za korupciju u javnim nabavkama ima leka, ali je njegova primena složena i zahteva aktivnost velikog broja aktera i stalno prilagođavanje. Ne radi se o jednom za svagda datom receptu koji jednom primenjen daje trajne efekte. Međutim, elementi rešenja relativno su konstantni. Ipak, bez efikasnog pravosuđa ni puna primena ovih principa neće obezbediti rezultate.

Transparentnost

Reč transparentnost već zvuči kao mantra u debatama o korupciji. Međutim, od slobodnog pristupa informacijama bolji mehanizam za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama, i generalno, ne postoji, a i kada bi postojao morao bi da bude zasnovan na javno dostupnim informacijama. Uspešna primena Zakona o slobodnom pristupu

informacijama od javnog značaja jedno je od retkih dostignuća tranzicije kojim građani Srbije mogu da se ponose. Ipak, nedopustivo je da i nakon osam godina od usvajanja ovog zakona pojedini ministri u Srbiji odbijaju da ustupe informacije o javnim nabavkama čak i po cenu plaćanja kazne koju razrezuje Poverenik. Apsurdno je i to što se takva kazna plaća iz budžeta, a ne iz sopstvenih sredstava funkcionera.

Portal javnih nabavki je odličan izvor informacija za kontrolu zakonitosti i svrsishodnosti sprovedenih javnih nabavki. Međutim, znatno više svetla bi trebalo da bude bačeno na fazu utvrđivanja potreba za određenim dobrima, radovima i uslugama i planiranja javnih nabavki o kojima nema dovoljno informacija. Planovi javnih nabavki oskudevaju objašnjenjima koja su nužna za njihovo razumevanje.

Ipak teže od nadzora nad planiranjem javnih nabavki je pratiti realizaciju ugovora. Posebno je to teško kod velikih infrastrukturnih projekata gde je bez uspostavljenog ozbiljnog sistema kontrole (interne i eksterne), teško utvrditi recimo da li je ugrađen materijal koji je naveden u ponudi ili možda neki jeftiniji i manje kvalitetan. Za praćenje velikog broja nabavki neophodna su i stručna znanja koja prosečni građanin ili kontrolne institucija ne poseduju.

Pored manjka transparentnosti u nekim fazama planiranja i sprovođenja javnih nabavki važan problem je i pravovremenost objavljivanja informacija. Mnogi dokumenti iz kojih se može videti nesavesno ili protivzakonito delovanje bivaju dostupni javnosti tek kada je teško napraviti restituciju što odvraća zainteresovane aktere od intervencije.

Zbog svega ovog neshvatljivo je da se u Srbiji veliki broj nabavki realizuje u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva što dodatno komplikuje problem netransparentnosti i slabe kontrole. Broj ovakvih nabavki trebalo bi da bude minimalan ukoliko uopšte ima razloga za njegovo dalje održanje. Sasvim je jasno da je za postizanje efekta javnih nabavki neophodno da što više potencijalnih ponuđača učestvuje u postupku čime se zakonito snižava cena. Zato još jednom čudi što je Narodna skupština sklona usvajanju propisa koji derogiraju Zakon o javnim nabavkama i uvode netransparentne procedure kao osnovne – poput Zakona o pomoći građevinskoj industriji u uslovima ekonomske krize.

Dobro upravljanje sredstvima

Dobro upravljanje javnim sredstvima podrazumeva transparentno upravljanje, ali i još ponešto. Pre svega upotrebu sredstava u javnom interesu i za unapređenje javnog dobra. To bi značilo npr. da javno komunalno preduzeće ne nabavlja stručnu literaturu u vrednosti 80.000 eura ako njegovi dugovi čine preko 2/3 ukupnog kapitala preduzeća. To znači da se strategije razvoja i planovi poslovanja javnih preduzeća moraju uskladiti sa opštijim strategijama za čije ispunjenje su odgovorna ministarstva, Vlada (republička i pokrajinska) ili lokalna samouprava. Pregršt strategija kojima se malo ko vraća nakon

usvajanja bilo da proveriti šta bi trebalo raditi u narednom periodu ili da oceni stepen i kvalitet njihove realizacije takođe je protivno principima dobrog upravljanja. U krajnjoj liniji, izrada svih tih dokumenata imala je svoju cenu bez obzira da li je izvor finansiranja bio budžet ili donacija. Tek na osnovu jasnih planova razvoja i strategija moguće je ceniti da li se sredstvima za javne nabavke dobro upravlja.

Zaštitom principa dobrog upravljanja trebalo bi da se bave uspostavljeni kontrolni mehanizmi, kako interni tako i eksterni. Primera radi, ovo je uloga upravnih odbora u javnim preduzećima *par excellence*. Nažalost, duboka politizacija sistema u kojem se za mesto u upravnom odboru javnog preduzeća ima zahvaliti gotovo uvek stranačkim liderima, a retko znanju i umeću, pasivizovala je upravne i nadzorne odbore javnih preduzeća koji su se dobrovoljno odrekli svojih nadležnosti. Problemi koji su snažili članove upravnih ili nadzornih odbora javnih preduzeća koji su dizali svoj glas protiv nezakonitih nabavki, poput članova UO Železnica Srbije, dodatno obeshrabruju svakoga ko pomisli da ukaže na korupciju u javnim nabavkama.

Uspostavljanje dobrog upravljanja u javnim nabavkama biće potpomognuto uvođenjem profesionalnih službenika za javne nabavke u entitetima koji raspisuju javne nabavke. Pored stručnosti ovaj institut ima potencijal da unese i više integriteta u postupke javnih nabavki obzirom da će u slučaju nepravilnog i nezakonitog postupanja oni biti najizloženiji sankcijama. Međutim, ovi službenici bi morali da budu i adekvatno nagrađeni za odgovornost koju preuzimaju. U suprotnom, mesta službenika za javne nabavke neće biti atraktivna ljudima koji imaju znanja i veštine da posao obavljaju u skladu sa najvišim standardima. Za ove službenike neophodno je obezbediti konstantnu obuku i stručnu podršku kako bi se javne nabavke kontinuirano unapređivale. Pored vrhunskog snalaženja u propisima, potrebno je obezbediti obuku u domenu primene savremenih tehnologija, te u oblasti standarda integriteta i etike. Sindikalno ili strukovno organizovanje ovih službenika dodatno bi ojačalo njihovu poziciju u pogledu zaštite njihovih prava.

Uključiti biznis sektor

U razmatranjima korupcije u javnom sektoru ne smemo da zanemarimo ulogu poslovnog sektora. Da bi javni sektor mogao da bude korumpiran mora da postoji i druga strana bez obzira da li inicijativa dolazi iz javnog sektora ili privatnog. U Srbiji još uvek nema ozbiljnijih napora biznis sektora da se korupcija u javnim nabavkama umanjuje. Štaviše, preduzeća se nerado obraćaju i za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Razlozi za ovakvu situaciju su višestruki. Preduzeća izbegavaju da na bilo koji način, makar i posredno, budu povezani sa korupcijom, ako ni zbog čega drugog, onda zbog lošeg marketinga. U politizovanom društvu preduzeća koja ukazuju na korupciju u javnom sektoru mogu da budu neformalnim metodama diskvalifikovana iz nadmetanja dobavljača u narednom periodu obzirom da je jedna od odlika politizovanog javnog sektora visok nivo arbitrarnosti. Međutim, u teoriji je jedan od čestih modela korupcije i

kartelsko organizovanje i dogovaranje nekoliko ponuđača koji iz konkurencije izbacuju sve ostale ponuđače, obezbeđujući da uvek neki od učesnika u kartelu dobije posao. Izvedba može da se razlikuje, od rotiranja dobitnika poslova do međusobne podele novca ili angažovanja članova kartela kao podizvođača u realizaciji posla.

Da bi se napravio iskorak iz „začaranog kruga korupcije“ napor mora da napravi i poslovni sektor i da jasno izrazi nameru, a potom i da demonstrira viši nivo integriteta u javnim nabavkama. Poslovnom sektoru će biti jednostavnije da napravi ovaj iskorak u nekoj vrsti koalicije koja bi omogućila da se inicijativa ne identifikuje sa jednom ili nekoliko kompanija koje bi mogle da snose negativne posledice ovakvog delovanja.

Dodatni impuls suzbijanju korupcije u javnim nabavkama dalo bi kreiranje listi kompanija koje su učestvovala u korupciji ili su nesavesno izvršavale ugovore, a kojima bi bilo onemogućeno da učestvuju u postupcima javnih nabavki u određenom periodu.

Oснаžiti interne i eksterne mehanizme kontrole

Interna revizija naručilaca trebalo bi da bude stimulisana da radi svoj posao efikasnom radno-pravnom zaštitom i odgovarajućim primanjima, ali i odgovorna u slučaju propusta. Neophodno je uvesti jasan sistem odgovornosti i za ostala tela koja imaju nadležnost kontrole zakonitosti poslovanja poput upravnih i nadzornih odbora u javnim preduzećima.

Suzbijanju korupcije u javnim nabavkama svakako bi doprinelo jačanje uloge predstavničkih tela u kontroli rada javnih preduzeća. Izveštaji o realizaciji javnih nabavki trebalo bi da budu diskutovani u odborima i na plenarnim sednicama posebno lokalnih parlamenata. Narodna skupština bi takođe mogla da bude aktivnija u *ad hoc* proverama poslovanja velikih javnih preduzeća kroz zahtevanje izveštaja i debate u odborima ili pokretanje anketnih odbora.

Ovaj segment podrazumeva i kontinuiranu gradnju institucija, pre svega kontrolnih. Međutim, kada se ovo kaže ne misli se na često gašenje postojećih i stvaranje novih institucija. Naprotiv, potrebno je unapređivati postojeće institucije i obezbediti im neophodne resurse za razvoj. Nažalost, u Srbiji je pristup upravo obrnut. I poslednje najave izmena Zakona o javnim nabavkama kojima bi bila ukinuta Uprava za javne nabavke, ukoliko su najave zvaničnika tačne, još jedan su dokaz u prilog ovome. Uprava je u prethodnom periodu bila nosilac unapređenja pravnog okvira u domenu javnih nabavki, vodila je posao uspostavljanja portala javnih nabavki – najvažnijeg alata za praćenje javnih nabavki koji nam stoji na raspolaganju.

Zaštiti uzbunjivače

Važan deo antikorupcijskog sistema čine uzbunjivači. Radi se o ljudima koji su spremni da javno ukažu na korupciju kako bi zaštitili javni interes, rizikujući gubitak

posla ili nekog prava koje su koristili, ali često i sopstvenu bezbednost. Štiteći uzbunjivače država štiti sebe i zato je neshvatljivo da zakonodavac u Srbiji godinama odbija da obezbedi solidnu zakonsku osnovu za njihovu zaštitu. Dok u Sjedinjenim Američkim Državama na primer uzbunjivači dobijaju višemilionske kompenzacije ukoliko se na sudu dokažu njihove tvrdnje, iskustvo uzbunjivanja u Srbiji gotovo bez izuzetka uključuje otpuštanje sa posla, maltretiranje, odugovlačenje sudskih procesa ukoliko do njih dođe. Napori Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana da zaštite uzbunjivače i bez postojanja pravnog okvira, kad su u mogućnosti i koliko im nadležnosti dozvoljavaju, daleko su od sistemskog rešenja.

Nezamenjiva uloga civilnog sektora

U situaciji sistemske korupcije u sektoru javnih nabavki nije preterano verovatno da će akteri koji su u sistemu napraviti prodor koji bi mogao da deluje u pravcu značajnog smanjenja nivoa korupcije. Ovakvi prodori obično se dešavaju kada neko od učesnika korupcijskog aranžmana ostane uskraćen za dobit koju je planirao da ostvari učešćem u njemu. Međutim, ovakvi iskoraci su uvek sa neizvesnim ishodom po one koji ih čine što umanjuje verovatnoću da će se neko na ovakav korak odvažiti, a potom i ostati istrajan u dokazivanju korupcije i zalaganju za njeno eliminisanje.

Nove institucije, ma koliko bile predmet opstrukcije i osnivane pod pritiskom spolja, pre svega od strane Evropske unije, ali i drugih međunarodnih aktera, unele su novu energiju u sistem i postale realna pretnja za igrače koji su u koruptivnim aranžmanima. Međutim, njihovi kapaciteti su još uvek nedovoljni da samostalno ozbiljnije nagrizu korupcijsko tkivo.

Zato vanredno važnu pojavu u borbi protiv korupcije, posebno u oblasti javnih finansija predstavlja niz organizacija civilnog društva koje su prethodnih nekoliko godina izgradile kapacitete da se uhvate u koštac sa korupcijom. Ova pojava pokazala se važnom iz više razloga. Organizacije civilnog društva koje su aktivne u praćenju javnih finansija nezavisne su od države i političkih partija koje su glavni generatori korupcije. Ovo im daje relativno komotnu poziciju da ne moraju da vode računa da se svojim aktivnostima ne zamere koalicionim partnerima, sponzorima ili drugim igračima koji bi mogli da pretrpe sankciju zbog učešća u korupciji. Nadalje, organizacije civilnog društva su kontinuirano u prethodnih desetak godina razvijale svoje kapacitete kako bi mogle kompetentno da se uhvate u koštac sa načinima trošenja javnih sredstava, a ova znanja se danas šire neslućenom progresijom među organizacijama stvarajući prostor za kontrolu upotrebe javnih sredstava u najrazličitijim oblastima. Pored toga OCD su obično posvećene istraživanju slučajeva korupcije na način na koji, zbog ograničenih resursa i obima posla, kontrolne institucije retko mogu biti.

Organizacije civilnog društva unele su u nadzor javnih finansija i metode, znanja i veštine inače svojstvene civilnom sektoru: otvaranje dijaloga o važnim temama, izradu predloga praktičnih politika i modela propisa, te njihovo zagovaranje pred institucijama i u javnosti i delovanje u koalicijama što im s jedne strane pruža zaštitu od progona, a sa druge strane jača zagovaračku poziciju. Ipak, među organizacijama civilnog društva aktivnim u nadzoru trošenja javnih sredstava ili sasvim konkretno javnih nabavki upadljivo nedostaju komore i profesionalna udruženja. Uključivanje ovih aktera u nadzor javnih nabavki u sektorima kojima se bave donelo bi novi kvalitet i obezbedilo dublje uvide i, još važnije, kontinuitet u građanskom nadzoru javnih nabavki u ovim sektorima koji profesionalne antikorupcijske organizacije teško mogu da obezbede samostalno.