

**Naziv prakse:**  
Proaktivni pregledi  
integriteta (PIR)

**Kategorija prakse:**

- sustavi i alati
- Znakovi upozorenja



**Kontakt:**

- Europska investicijska banka (EIB), Odjel Glavnog inspektorata za istrage prijevара
- [www.eib.org](http://www.eib.org)
- [ig\\_in.pir@eib.org](mailto:ig_in.pir@eib.org)

**Država:**

nije primjenjivo

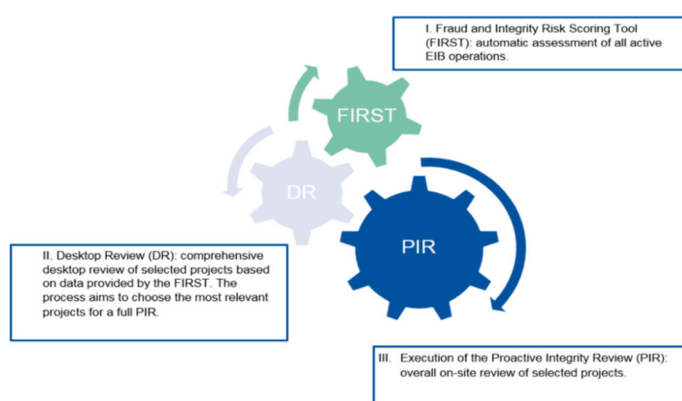
### Rizici od prijevара koji su uspješno neutralizirani

- izbjegavanje postupaka javne nabave ili manipulacija njima
- sukob interesa
- tajno dogovaranje
- manipulacija troškovima projekta
- zamjena ili nedovoljna isporuka u građevinskim i investicijskim projektima
- zlouporaba projektnih sredstava

### Kontekst i cilj(evi)

Europska investicijska banka (EIB) financira godišnje oko 400 projekata širom svijeta, što godišnje iznosi 63 milijarde EUR (od čega 88% otpada na Europsku uniju). Većinu portfelja EIB-a čine investicijski zajmovi i posrednički zajmovi (uglavnom za mala i srednja poduzeća te srednje kapitalizirana poduzeća) preko drugih financijskih institucija. Tim projektima upravljaju stotine naručitelja, što dovodi do sklapanja tisuća ugovora tijekom trajanja projekata. Pravi je izazov upravljati rizicima u tako velikom portfelju.

Kao što to nalažu Pravila EIB-a za borbu protiv prijevара, Odjel Glavnog inspektorata za istrage prijevара (IG/IN) EIB-a provodi Proaktivne preglede integriteta (PIR) kako bi osigurao da se sredstva upotrebljavaju za predviđenu namjeru i procijenio podložnost zabranjenom ponašanju. Odabir pravog projekta za pregled od presudne je važnosti u metodologiji PIR-a. Kako bi se optimizirali trenutačni resursi i povećala sposobnost otkrivanja zabranjenog ponašanja (PC), istodobno djeluju sljedeća tri ključna procesa:



IG/IN odabire projekte za dubinski pregled, poznat kao Proaktivni pregled integriteta ili PIR, služeći se svojim alatom za procjenu rizika, pod imenom FIRST. Odabrani projekti obično nisu predmet optužbe, ali se često provode u zahtjevnim uvjetima. Kad budu odabrani za pregled, IG/IN analizira ove projekte kako bi identificirao pokazatelje prijevара i korupcije detaljnim pregledom provedbe projekta. Konkretno, PIR-ovi služe za provjeru:

(i) postupaka nabave koje prate promotori u kontekstu investicijskih ili okvirnih zajmova te kvalitete rada i nabavljenih usluga te

(ii) kreditnih postupaka koje prate financijski posrednici (banke, agencije za zajam s javnom potporom) u kontekstu višekorisničkih posredničkih zajmova te prihvatljivosti i stvarne uporabe pozajmljenih sredstava od strane krajnjih korisnika.

Nalazi i stečena iskustva iz provedbe PIR-a dovode do izdavanja preporuka službama Grupacije EIB za otklanjanje svih utvrđenih nepravilnosti i poboljšanje internih postupaka i procesa.

PIR-ovi se provode u skladu sa smjernicama za otkrivanje prijevара koje je odobrila Konferencija međunarodnih istražitelja<sup>1</sup>.

## Opis prakse

Glavni je izazov s kojim se susreću ove vrste pregleda odabir operacije (ili operacija) za PIR-ove, posebno u kontekstu vremenskih, kadrovskih i proračunskih ograničenja. Od uvođenja prakse 2009. godine projekti za PIR odabrani su na temelju kombinacije osnovnih pokazatelja rizika za državu i industriju te analize izloženosti velikoj monetarnoj vrijednosti. Kako bi se osigurao odabir najrizičnijih operacija na sustavan i nepristran način, tim za istrage prijevара pri EIB-u razvio je vlastitu metodologiju na temelju iskustva prikupljenog u početnim godinama prakse.

2017. stvoren je novi robusni mehanizam za procjenu rizika od prijevара - Alat za ocjenu rizika od prijevара i narušavanja integriteta (FIRST). FIRST je razvijen analizom velikih količina strukturiranih podataka o operacijama dostupnim u EIB-u, te stvaranjem skupa prilagođenih „upozorenja” i čimbenika rizika za ocjenu projektnih rizika i odabir ograničenih količina najrizičnijih operacija za PIR. Alat uz pomoć aplikacije za vizualizaciju podataka omogućuje nadzor svih aktivnih operacija EIB-a kombinirajući upotrebu unutarnjih i vanjskih baza podataka te algoritama. IG/IN je 2019. na temelju iskustva stečenog pri provedbi pilota ove nove metodologije dodatno poboljšao analitičke mogućnosti alata, uključujući tehnička i konceptualna poboljšanja. Kao rezultat toga, FIRST je sada povezan s EIB-ovim skladištem podataka, te u stvarnom vremenu pruža ocjene rizika i informacije o svim aktivnim operacijama.

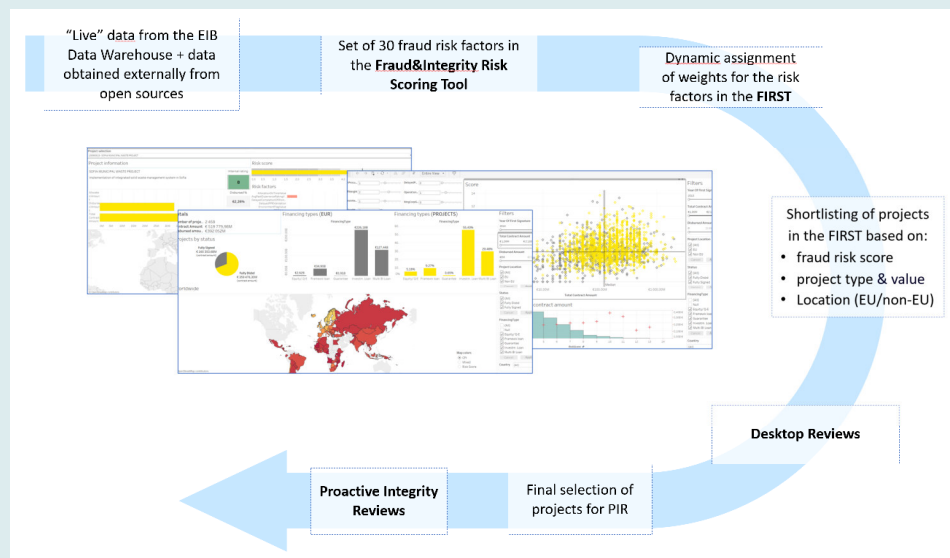
FIRST uzima u obzir više od 30 čimbenika rizika. Ti su čimbenici razvijeni u dogovoru s kadrom iz odjelâ za redovito poslovanje, rizik, praćenje, IT i projekte. Svakim čimbenikom prepoznaju se određeni znakovi upozorenja na odgovarajućim dijelovima ili lokaciji odnosno pri nabavi ili izvedbi projekta. Prema trenutačnoj metodologiji svi projekti EIB-a ocjenjuju se prema tim čimbenicima rizika. Strukturirane podatke koji se upotrebljavaju u alatu FIRST čine:

- interni podaci koje je EIB prikupio tijekom trajanja projekta (podaci koji su dostupni i zabilježeni u skladištu podataka EIB-a)
- vanjski javno dostupni podaci (npr. Indeks percepcije korupcije organizacije Transparency International).

FIRST sadrži softver za vizualizaciju rezultata čimbenika rizika za svaki projekt kako bi mogao predložiti početni odabir projekata koji će biti razmotreni za pregled na računalu, kao što je prikazano na dijagramu u nastavku:

<sup>1</sup> <http://www.conf-int-investigators.org/wp-content/uploads/2019/11/CII-General-Principles-for-Proactive-Integrity-Risk-or-Fraud-Detection-Activities-1.pdf>

Slika 1: postupak otkrivanja prijevара na projektima koje financira EIB



Izvor: EIB

Pristup trenutačnim informacijama o projektu omogućuje aktivno praćenje razvoja rizika od prijevare kako bi se trendovi rizika mogli uočiti u određenim sektorima, financijskim proizvodima ili zemljopisnim regijama.

Preko softvera za vizualizaciju podataka FIRST prikazuje rezultate postupka ocjenjivanja. Omogućuje timu praćenje trenutačne ocjene rizika svih operacija preko različitih grafika, te filtrira rezultate koji se potom mogu pregledati i usporediti sa sličnim operacijama. FIRST pruža mogućnost preciznog prilagođavanja procjene različitih čimbenika rizika u ukupnoj ocjeni prijevare, ovisno o njihovoj važnosti i relevantnosti.

Kako bi se osigurala uravnotežena pokrivenost svih vrsta operacija EIB-a, niz projekata koji imaju visoku ocjenu rizika prema podacima alata FIRST pregledavaju se svake godine putem značajke računalnog pregleda kako bi se potvrdila ocjena koju je dodijelio alat FIRST i podložnost projekta zabranjenom ponašanju. Računalni pregledi važan su dio metodologije PIR-a. PIR-ov tim tijekom računalnog pregleda provodi sigurnosnu provjeru operacija koje je naznačio alat FIRST. Značajka računalnog pregleda obuhvaća analizu projektne, pravne i financijske dokumentacije, te dokumentacije o nabavi dostupne u EIB-u, pretraživanja nepovoljne medijske popraćenosti, pregled vlasničke strukture (KYC), a i razgovore s operativnim i projektним kadrom iz EIB-a.

U posljednjem koraku odabiru se najrelevantniji projekti za potpuni proaktivni pregled integriteta (do četiri godišnje). To su revizije na licu mjesta kojima se detaljnije pregledavaju organizacijski kontrolni mehanizmi i provedba projekta. Terenski rad PIR-a izvodi se u prostorijama zajmoprimaca/promotora i na lokaciji izvođenja projekta tijekom razdoblja od približno 6 tjedana. Pored toga, IG/IN / tim PIR-a ugovara suradnju s nadglednicima i stručnjacima za predmetnu materiju kako bi provjerili konačnu kvalitetu i količinu isporučениh radova i robe.

PIR-ovi omogućuju IG/IN-u da provjeri da se u projektima koje financira EIB sredstva upotrebljavaju za predviđene namjere i da pritom procijeni podložnost projekta zabranjenom ponašanju. Isto tako, PIR-ovima se utvrđuju nedostaci u područjima s većim rizikom i preporučuju korektivne mjere za sprječavanje njihovog ponavljanja ili lošeg upravljanja. U svakom slučaju IG/IN/tim PIR-a utvrđuje postoji li potreba za praćenjem, ispravljanjem/intervencijom i/ili istragom. Na zahtjev IG/IN-a/tima PIR-a ili drugih službi i/ili uprave EIB-a može se ad-hoc pokrenuti i PIR za određenu operaciju Grupacije EIB.

Na temelju ishoda PIR-a EIB može poduzeti nekoliko radnji:

1. Ako postoje snažne naznake prijevare ili korupcije, tim PIR-a tim podnijet će izvještaj istražnom timu, koji potom slučaj može uputiti OLAF-u.
2. EIB se može poslužiti internim korekcijama ugovora, poput otkazivanja ugovora ili plaćanja, ubrzane otplate zajma, izmjene uvjeta ugovora itd.
3. EIB bi se mogao obratiti državnim vlastima (AFCOS-u, financijskoj policiji) ako postoje indikacije za kazneni progon i luksemburškoj FIU-i zbog sumnji na pranje novca i financiranje terorizma.
4. EIB će izdati interne preporuke za jačanje unutarnjih kontrola kako bi se izbjegli slični rizici u budućnosti.

## Jedinstvene značajke

Glavna razlika između PIR-a i istrage je u tome što se istraga pokreće na temelju zaprimljenih optužbi, dok se PIR pokreće kao rezultat procjene rizika ili na ad-hoc zahtjeve drugih službi EIB-a.

Oslanjajući se na općenitu metodologiju PIR-a koju je osmislio IG/IN, FIRST je jedini alat ove vrste koji je razvijen na temelju analize podataka svih strukturiranih podataka EIB-a o operacijama. Alat FIRST omogućuje pristup „uživo” skladištu podataka EIB-a, koje se svakodnevno ažurira. Takva povezanost osigurava pouzdane i ažurne rezultate svake procjene rizika. Taj je okvir jedan od najopsežnijih i najprilagođenijih za ocjenjivanje rizika od prijevare i odabir operacija za temeljite PIR-ove.

## Ishodi i rezultati

Ishod PIR-ova dovršenih i zatvorenih od 2009. do 2019. godine je sljedeći:

### DETECTION OF PROHIBITED CONDUCT

10 YEARS OF PROACTIVE INTEGRITY REVIEWS (PIRS) AT THE EIB

21 PIRs launched

40 Loans totalling €2.5 billion covered by PIRs

€25m of early prepayments triggered by findings from seven PIRs

63 Specific recommendations made to EIB services

Primjera radi, za brojne operacije EIB-a na koje je djelomično djelovala prijevare EIB je od zajmoprimaca povratio dio zajmova koji je zlouporabljjen ili je bio podložan prijevarama odnosno nepravilnostima. Uz to, uspostavljeno je nekoliko korektivnih mjera i akcijskih planova kako bi se ojačali kontrolni mehanizmi i ublažio rizik od ponavljanja takvih zlouporaba i nepravilnosti.

U drugom je slučaju FIRST istaknuo operaciju zajma u državi u Africi zbog visoke ocjene rizika od prijevare. Projekt su obilježila znatna kašnjenja, a operativna se procjena EIB-a pogoršala. FIRST je naznačio da obveze preuzete financijskim ugovorima nisu ispoštovane, a

pojavi se i nekoliko drugih znakova upozorenja. Nakon detaljnog pregleda dostupne dokumentacije i internih razgovora s operativnim kadrom, te pregleda vanjskih baza podataka potvrđeni su znakovi upozorenja. Ubrzo nakon PIR-a lokalna tijela vlasti optužila su za

korupciju izvršnog direktora tvrtke zadužene za projekt (nije povezano s PIR-om). Pokrenuta je kaznena istraga, a EIB je pojačao praćenje provedbe projekta.

PIR-ovi su se pokazali učinkovitim alatom za utvrđivanje naznaka neprijavljenih nepravilnosti koje bi u suprotnome ostale neotkrivene unatoč postojanju drugih, redovitih mehanizama kontrole.

## Ključni čimbenici uspjeha

Glavni ključni čimbenici uspjeha uvođenja alata FIRST-a i provedbe PIR-a u EIB-u bili su:

1. **dobro razumijevanje dostupnih podataka o operacijama**
2. **podrška uprave u razvoju nove metodologije za ocjenjivanje rizika**
3. **mapiranje pokazatelja rizika u svakoj fazi životnog ciklusa za različite proizvode, tržište i sektore**
4. **multidisciplinarni tim, koji čine:**
  - a. **analitičari podataka**
  - b. **voditelji projekata koji mogu analizirati kako se upotrebljavaju dostupni podaci**
  - c. **istražitelji prijevара, forenzički revizori (uključujući one usmjerene na podatke)**
  - d. **programeri IT softvera**
  - e. **pravnici**
  - f. **savjetnici, koji su svojim posebnim znanjem povećali sposobnost osnovnog tima (npr. savjetnici su podržavali EIB-ov tim u pregledu metodologije za procjenu rizika; uz to savjetnici su uvijek uključeni u provođenje proaktivnih pregleda integriteta na licu mjesta).**
5. **postojanje ugovornog okvira kojim zajmoprimci EIB-u omogućuju posjet i reviziju projekata**
6. **čvrsti temelji za pravila (Pravila EIB-a za borbu protiv prijevара) koji predviđaju proaktivne mjere protiv prijevара poput PIR-ova.**

## Izazovi koji su se pojavili i stečene spoznaje

Bilo je nekoliko izazova s kojima su se alati FIRST i PIR suočavali na početku njihove primjene:

1. **prenošenje ispravne poruke o složenim pitanjima kako bi se dobila podrška uprave/hijerarhije**
2. **temeljito razumijevanje dostupnih podataka i načina na koji se oni upotrebljavaju. Nedostatak razumijevanja koji su strukturirani podaci dostupni i načina njihove uporabe ograničava primjenu i učinkovitost bilo kojeg alata za procjenu rizika koji se temelji na analizi velike količine podataka**
3. **potreba za uključivanjem stručnjaka iz različitih područja (stručnjaci za podatke, financijski stručnjaci, pravnici, stručnjaci za predmetnu temu, voditelji projekata) za mapiranje dostupnih podataka i utvrđivanje pokazatelja prijevара**
4. **ograničenja kapaciteta količine potpunih PIR-ova provedenih godišnje motivirala su tim za istragu prijevара da dalje poboljšava alat za ocjenjivanje rizika i uvede međukorak: FIRST-ove računalne preglede utvrđenih znakova upozorenja.**

## **Potencijal za prenosivost**

**Alat FIRST prilagodljiv je, ali se ne može lako kopirati jer se temelji na prilagođenom algoritmu i specifičan je za poslovni model EIB-a te za tehnologiju skladišta podataka. Međutim, tijela država članica EU-a mogu crpiti inspiraciju iz učinkovite uporabe velike količine podataka za razvoj prilagođenog alata za ocjenjivanje rizika koji može analizirati strukturirane skupove podataka o operaciji/projektu u stvarnom vremenu i istaknuti relevantne znakove upozorenja.**

**Kako bi primijenila sličnu praksu, tijela bi trebala razmotriti sljedeće:**

- 1. Tijelo koje primjenjuje alat kao što je FIRST i PIR trebalo bi imati neovisan status i pravnu osnovu za provođenje revizija radi istrage ili sprječavanja prijevara.**
- 2. Podrška uprave od presudne je važnosti uzmu li se u obzir početno vrijeme i financijska ulaganja potrebna za razvoj algoritama i metodologije za alat za ocjenu rizika.**
- 3. Pripremna faza mapiranja podataka i utvrđivanja znakova upozorenja traje dugo.**
- 4. Alat bi bio najkorisniji organizacijama koje provode veliki broj raznovrsnih projekata i koje imaju pristup velikom skupu (redovito ažuriranih) strukturiranih podataka.**