

Nazwa praktyki:

Wzmocnienie umiejętności analitycznych w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych UE

Kraj: Litwa

Kategoria praktyki:

- Systemy i narzędzia



Kontakt:

- Specjalna Służba Śledcza (STT)
- <https://www.stt.lt/en>
- [Witryna internetowa](#)
- dokumenty@stt.lt

Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Korupcja
- Przekupstwo
- Konflikt interesów
- Unikanie procedur zamówień publicznych lub manipulowanie nimi
- Zmowa

Kontekst i cele

Specjalna Służba Śledcza (STT) została utworzona w 1997 r. jako główny litewski organ antykorupcyjny. W roku 2000 stała się niezależnym organem ścigania, podlegającym bezpośrednio Prezydentowi i Parlamentowi Republiki Litewskiej. Jako tego typu podmiot prowadzi wywiad kryminalny i dochodzenia poprzez wykrywanie przestępstw korupcyjnych i prowadzenie dochodzeń w ich sprawie, a także opracowuje i wdraża środki zapobiegania korupcji. Zajmuje się również edukacją antykorupcyjną i podnoszeniem świadomości.

STT przedstawia parlamentowi swoje sprawozdanie roczne i regularnie wydaje raporty dotyczące wykrytych przypadków korupcji lub zagrożeń korupcyjnych, przeznaczone do wiadomości parlamentu, poszczególnych zainteresowanych stron lub ogółu społeczeństwa. Stanowią one podstawę do ulepszenia przepisów ustawowych i wykonawczych, a także wspierają dochodzenia w sprawach karnych.

W 2018 r. w ramach STT utworzono nową funkcję: wydział analitycznego wywiadu antykorupcyjnego. Składa się on z wydziału analizy strategicznej, wydziału analizy taktycznej i wydziału analizy operacyjnej. Podczas gdy wcześniej działania analityczne STT koncentrowały się na zapewnieniu wsparcia operacyjnego dla wywiadu kryminalnego i dochodzeń, w ramach nowej funkcji przyjęto podejście bardziej prewencyjne. Wiedząc, że dochodzenia są czasochłonne i często kosztowne, funkcja ta ma na celu wykrywanie zagrożeń korupcyjnych, zanim dojdzie do przestępstw i szkód.

W tym celu STT zakupiła i dostosowała kilka systemów informatycznych oraz przeszkoliła swoich pracowników w zakresie ich obsługi i programowania.

Ogólnym celem jest wzmocnienie zarządzania ryzykiem korupcji opartego na danych poprzez opracowanie modelu analitycznego opartego na dużych zbiorach danych, który zapewnia bardziej skuteczną i terminową identyfikację oraz analizę zagrożeń korupcyjnych w celu zapobiegania przejawom przestępstw związanych z korupcją. Umożliwia analizę ogromnej ilości danych, jakimi dysponuje STT, w sposób bardziej efektywny i lepszej jakości, a także wykonywanie różnego rodzaju analiz, w tym wizualizacji różnorodnych danych w różnych formatach, które do tej pory nie były możliwe.

Opis praktyki

STT złożyła wniosek i otrzymała dofinansowanie w ramach programu HERCULE III Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu ulepszenia systemu informacji analitycznej, jak również umiejętności analitycznych funkcjonariuszy w zakresie wykrywania zagrożeń korupcyjnych i ich przejawów. W rezultacie system pomaga chronić interesy finansowe państw członkowskich i Unii Europejskiej przed korupcją. W grudniu 2018 r. przyznano dofinansowanie w wysokości ok. 450 tys. EUR.

System był rozwijany przez kolejne 12 miesięcy. Zapoczątkowały to trzy dyskusje przy okrągłym stole z udziałem:

- ekspertów z instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie, administrowanie i wdrażanie programów strukturalnych UE,
- organów ścigania, Krajowej Izby Kontroli, Urzędu Zamówień Publicznych, Państwowej Inspekcji Skarbowej, Rady Konkurencji, Głównej Komisji Etyki Zawodowej oraz
- środowisk akademickich i organizacji pozarządowych.

Łącznie 46 przedstawicieli z 24 różnych instytucji wzięło udział w dyskusjach, a następnie zostało zaproszonych do udziału w międzynarodowym seminarium zamykającym projekt.

Dyskusje te miały na celu ustalenie, jakie zagrożenia korupcyjne można wykryć na wczesnym etapie na podstawie doświadczeń uczestników i pracowników STT oraz jakie systemy lub praktyki są już stosowane przez różne instytucje. Dzięki tym rozmowom, STT mogła zdefiniować techniczną konfigurację systemu i uczyć się na wiedzy i błędach innych. Wymiana ta pozwoliła również innym instytucjom na przekazanie STT informacji o tym, jakiego rodzaju analizy byłyby dla nich przydatne i w jaki sposób STT mogłaby je wspierać w przyszłości.

Ponadto STT przeprowadziła szeroko zakrojoną analizę rynku w celu zidentyfikowania istniejących programów komputerowych, które mogłyby spełnić ich potrzeby bez konieczności tworzenia nowego programu. W rezultacie zakupiono różnorodne oprogramowanie analityczne i wizualizacyjne, m.in. oprogramowanie do wizualnej analizy asocjacyjnej (IBM Cognos Analytics), system informacji geograficznej (ArcGIS), oprogramowanie do analizy tekstu (MaxQDA) oraz oprogramowanie do zarządzania i automatyzacji procesów analitycznych (IBM Business Automation Workflow). W celu zachowania niezależności od jakichkolwiek dostawców i uniknięcia kosztów konserwacji lub zmiany oprogramowania, STT przeszkoliła swoich pracowników technicznych w zakresie użytkowania i przeprogramowywania nabytych programów komputerowych.

Cały projekt był prowadzony przez dwie grupy, „grupę wykonawczą zarządzania projektem” i „grupę roboczą projektu”, z których pierwsza była odpowiedzialna za koordynację, a druga za realizację. W sumie zaangażowanych było ok. 15 osób, z czego 5 stanowiło podstawowy zespół roboczy (2 osoby z działu analitycznego wywiadu antykorupcyjnego, 2 z działu IT i 1 z działu planowania).

Opracowany system najpierw zbiera dane z ponad 60 różnych państwowych i niepublicznych baz danych (rejestrów i systemów informacyjnych), w tym na przykład informacje o zamówieniach publicznych i procedurach, rejestry gruntów lub ze skomputeryzowanego systemu zarządzania i nadzoru informacji o wsparciu strukturalnym UE, w którym przechowywane są wszystkie dane finansowe i administracyjne dotyczące projektów finansowanych przez UE itp. Dane te mogą być następnie analizowane przez STT za pomocą różnych programów komputerowych, które umożliwiają analizę wizualną, geograficzną lub tekstową, a tym samym pozwalają na szybsze i skuteczniejsze wykrywanie zagrożeń korupcyjnych i ewentualnych schematów.

Dane nie są regularnie sprawdzane pod kątem „sygnałów ostrzegawczych”, zamiast tego pracownicy STT zajmują się poszczególnymi obszarami kompetencji, np. opieką zdrowotną, zamówieniami publicznymi,

planowaniem terytorialnym i budownictwem, sektorem transportu i komunikacji, gminami itp. Dział STT zajmujący się analizą strategiczną koncentruje się na krajowych ryzykach systemowych, dział analizy taktycznej poszukuje zagrożeń w instytucjach, natomiast dział analizy operacyjnej zajmuje się zagrożeniami reprezentowanymi przez osoby fizyczne.

Pracownicy przeprowadzają analizy dostarczonych danych w celu zidentyfikowania związków, które stwarzają ryzyko korupcji, testują hipotezy lub sprawdzają, czy nie doszło do nadużyć wykrytych wcześniej w innych sprawach krajowych, w innych państwach lub zidentyfikowanych dzięki integracji wielu źródeł danych. Jeśli zauważą pewien modus operandi, analizują dalej, czy jest to jednorazowe odstępstwo od normy, czy też zjawisko systematyczne, które pojawia się także w innych przypadkach.

Przykładowo, STT była w stanie stworzyć pulpit z zagregowanymi danymi na temat liczby funduszy zaangażowanych w projekty administrowane przez różne instytucje publiczne. Dzięki temu można było zauważyć, że w niektórych instytucjach większość projektów trafiała do zaledwie kilku firm. O wykrytych zagrożeniach STT informowała osoby odpowiedzialne, upoważnione do podejmowania decyzji w zakresie ograniczania i zapobiegania korupcji w danej instytucji, sektorze lub w skali kraju, a także dokonywała kontroli poszczególnych projektów.

W celu wsparcia analitycznego wywiadu antykorupcyjnego STT ma również prawo żądać od banków informacji finansowych na temat konkretnych osób prawnych w przypadku podejrzenia o nielegalną działalność. Informacji tych można żądać nawet bez toczącego się oficjalnego dochodzenia. Informacje finansowe dotyczące osób fizycznych można jednak uzyskać dopiero po wszczęciu dochodzenia.

Oprócz tego prewencyjnego podejścia do analizy danych, do analityków mogą zwracać się również inne departamenty STT z prośbą o pomoc w bieżących dochodzeniach lub o dalsze analizy konkretnych spraw. W konkretnym przypadku, w ramach prowadzonego przez STT dochodzenia karnego, analityczny wydział wywiadu antykorupcyjnego został poproszony o zbadanie szpitala, w którym podejrzewano nieprzejrzystą procedurę zamówień publicznych. Okazało się, że osoby prawne działające jako sponsorzy szpitala były również tymi, które otrzymywały zamówienia publiczne. Analitycy sprawdzili następnie, czy podobne zagrożenia występują w sektorze opieki zdrowotnej, koncentrując się na związkach między sponsorowaniem a udzielaniem zamówień publicznych, i mogli zidentyfikować dalsze przypadki. Informacje te zostały opublikowane w raporcie i przedstawione Parlamentowi, Ministerstwu Zdrowia oraz opinii publicznej. W odpowiedzi wprowadzono zmiany legislacyjne mające na celu zwiększenie przejrzystości w zakresie procedur zamówień publicznych oraz opracowano ramy udzielania i otrzymywania pomocy charytatywnej i sponsoringu, a także ich rozliczania i kontroli, w celu wzmocnienia proaktywności sektora publicznego w zakresie zarządzania konfliktami interesów.

W wyniku swojej pracy STT sporządza raporty o zidentyfikowanych w systemie zagrożeniach powiązanych z instytucjami, procesami, zdarzeniami i osobami, a tym samym informuje decydentów o polityce/przepisach antykorupcyjnych. Dostarczają one również informacji swoim wewnętrznym wydziałom wywiadu kryminalnego i dochodzeń kryminalnych w celu wspierania dochodzeń, oraz wydziałom ds. zapobiegania korupcji i edukacji antykorupcyjnej w celu dostosowania środków.

Wyjątkowe funkcje

- Niezależny organ antykorupcyjny, który obok funkcji egzekwowania prawa zajmuje się również zapobieganiem korupcji i edukacją antykorupcyjną oraz który wykorzystuje modele analizy big data do kształtowania polityki antykorupcyjnej opartej na faktach
- Dostęp do ogromnej ilości danych, które można analizować i sprawdzać, czy dane ryzyko powtórzyło się w innych częściach kraju lub sektorach
- Prewencyjne podejście do analizy danych w celu wczesnego wykrywania zagrożeń korupcyjnych
- Ścisła współpraca z ustawodawcami w celu poprawy ram prawnych

Wyniki i rezultaty

Wymierne rezultaty obejmują:

- Ulepszoną pracę STT pozwalającą na bardziej wydajne i efektywne analizy
- Zwiększoną liczbę raportów skierowanych do opinii publicznej i parlamentu w porównaniu z okresem przed 2018 r.
- Dostarczanie decydom informacji w bardziej aktualny, konkretny i zrozumiały sposób, tj. z wykorzystaniem oprogramowania wizualizacyjnego
- Identyfikację luk prawnych, np. przepisów, które sprzyjają nieprzejrzystym praktykom w zakresie zamówień publicznych, oraz spostrzeżenia dotyczące sposobów zmiany ram regulacyjnych i instytucjonalnych
- Zdolność do szybszego reagowania na prośby o pomoc
- Wykrywanie potencjalnych konfliktów interesów, przypadków łapówkarstwa i zmywy
- Dostarczanie danych na potrzeby opartych na dowodach środków antykorupcyjnych (na poziomie STT i krajowym)

Oczekiwane długoterminowe rezultaty:

- Zmniejszenie ryzyka i zagrożenia korupcją w odniesieniu do interesów finansowych UE
- Zmniejszenie częstotliwości występowania rzeczywistych przypadków korupcji
- Ograniczenie szkód dla krajowych i unijnych interesów finansowych
- Wzmacnianie świadomości i kultury uczciwości w sektorze publicznym i prywatnym

Kluczowe czynniki sukcesu

- Zespół interdyscyplinarny łączący osoby z pionu analitycznego wywiadu antykorupcyjnego oraz pionu informatycznego STT
- Współpraca i wymiana z innymi instytucjami w celu zrozumienia, z jakich systemów korzystają i jakie zagrożenia korupcyjne napotykają
- Stała współpraca z praktykami, środowiskiem akademickim i organizacjami pozarządowymi w zakresie zagrożeń korupcyjnych, potrzeb dochodzeniowych oraz potrzeb w zakresie poprawy jakości dostarczanych analiz i sprawozdań
- Polityczna wola zwalczania korupcji, wyrażająca się np. w szerokim dostępie do baz danych i informacji finansowych, jakimi dysponuje STT

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

- Kluczowe jest przeprowadzenie dokładnej analizy rynku pod kątem tego, jakie systemy już istnieją i mogłyby być wykorzystane
- Nie ma potrzeby tworzenia własnego rozwiązania, ponieważ istnieje już wiele wydajnych programów komputerowych
- Ważne, aby zapewnić, że oprogramowanie może być z powodzeniem zintegrowane z istniejącą platformą IT
- Niezbędne jest przeszkolenie pracowników nie tylko w zakresie obsługi programów komputerowych, ale również w zakresie ich adaptacji
- Ochrona danych musi być brana pod uwagę na wszystkich etapach projektu

Potencjał do przenoszenia

Sukces systemu analitycznego STT opiera się z jednej strony na istnieniu STT jako instytucji. Taki niezależny organ antykorupcyjny, który bada korupcję i sporządza oparte na danych sprawozdania na jej temat, nie istnieje obecnie w większości krajów UE.

Z drugiej strony, system ten może funkcjonować tylko dlatego, że STT ma dostęp do licznych rejestrów państwowych i może uzyskać dostęp do niektórych informacji finansowych nawet bez toczącego się dochodzenia. Nie jest to możliwe w większości pozostałych krajów UE.

Niemniej jednak koncepcja systemu informacyjnego STT jest nadal możliwa do przeniesienia, o ile zostanie on zintegrowany z systemem instytucjonalnym i prawnym innego państwa członkowskiego. Inne państwa mogłyby również korzystać z różnych dostępnych źródeł danych w celu wykrywania podejrzanych związków, powtarzających się wzorców lub anomalii oraz badania zagrożeń korupcyjnych, zanim dojdzie do przestępstw korupcyjnych. Mogłyby się inspirować przykładem STT.