

**Název osvědčené praxe: Proaktivní kontrola bezúhonného jednání (PIR)**

**Kategorie osvědčené praxe:**

- Systémy a nástroje
- Výstražné signály



**Kontakt:**

- Evropská investiční banka (EIB), Generální inspektorát, Odbor pro vyšetřování podvodů
- [www.eib.org](http://www.eib.org)
- [ig\\_in.pir@eib.org](mailto:ig_in.pir@eib.org)

**Země:**

**Není uvedeno**

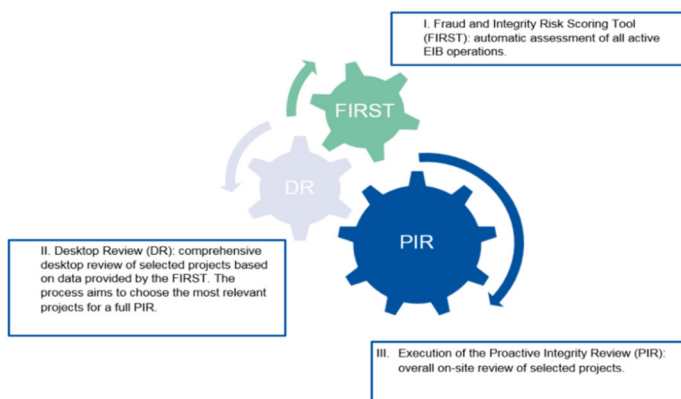
### Úspěšně zvládnuté riziko(a) podvodu

- Zamezení manipulaci s postupy při veřejných zakázkách
- Sřet zájmů
- Tajná úmluva
- Manipulace s náklady projektu
- Substitute nebo nedostatečné dodávky ve stavebních a investičních projektech
- Zneužití projektových fondů

### Kontext a cíl(e)

Evropská investiční banka (EIB) financuje po celém světě přibližně 400 projektů ročně, což činí 63 miliard EUR ročně (z toho 88 % je investováno v Evropské unii). Většinu portfolia EIB tvoří investiční půjčky a zprostředkované půjčky (zejména pro malé a střední podniky a podniky se střední kapitalizací) prostřednictvím jiných finančních institucí. Tyto projekty jsou spravovány stovkami subjektů, což vede k tisícům kontraktů během doby trvání projektů. Řízení rizik v tak velkém portfoliu je opravdu výzvou.

V souladu s politikou EIB v oblasti boje proti podvodům provádí odbor pro vyšetřování podvodů Generálního inspektorátu (IG/IN) EIB proaktivní kontroly bezúhonnosti (PIR), aby se zajistilo, že finanční prostředky budou používány k zamýšlenému účelu. Vyhodnocuje se také zranitelnost vůči nezákonnému chování. Z hlediska metodiky PIR je rozhodující, aby byl ke kontrole vybrán správný projekt. Aby byly zajištěny optimalizace současných zdrojů a zvýšení kapacity detekce nezákonného chování (PC), souběžně se realizují následující tři klíčové procesy:



IG/IN vybírá projekty pro hloubkovou kontrolu, známou jako proaktivní kontrola bezúhonného jednání neboli PIR, pomocí svého nástroje pro hodnocení rizik s názvem FIRST. Vybrané projekty obvykle nejsou předmětem obvinění, ale jsou často realizovány v náročných podmínkách. Jakmile jsou vybrány ke kontrole, IG/IN provede analýzu těchto projektů, aby identifikoval ukazatele podvodů a korupce prostřednictvím podrobného přezkumu realizace projektu. Cílem PIR je zejména zkontrolovat:

i) procesy zadávání zakázek, které provádějí navrhovatelé v souvislosti s investicemi nebo rámcovými půjčkami, jakož i kvalitu zadaných prací a služeb a

ii) úvěrové postupy používané finančními zprostředkovateli (bankami, orgány půjčujícími veřejnou podporu) v souvislosti se zprostředkovanými půjčkami pro více příjemců, jakož i způsobilost a skutečné využití půjčovaných prostředků konečnými příjemci.

Zjištění a poučení z PIR vedou k vydání doporučení útvarům EIB za účelem nápravy zjištěných nesrovnalostí a zlepšení interních postupů a procesů.

Kontroly PIR se provádějí v souladu s pokyny pro zjišťování podvodů schválenými Konferencí mezinárodních vyšetřovatelů<sup>1</sup>.

## Popis použité praxe

Hlavní výzvou, se kterou se tyto typy kontrol setkávají, je výběr operace (nebo operací) za účelem kontroly PIR, zejména v kontextu časových, personálních a rozpočtových omezení. Od spuštění programu v roce 2009 byly projekty pro PIR vybírány na základě kombinace základních indikátorů: rizikovitosti země a odvětví a analýzy vysoké monetární expozice. Na základě zkušeností nasbíraných v prvních letech praxe a za účelem systematického a neobjektivního výběru nejrizikovějších operací vytvořil tým pro vyšetřování podvodů v EIB vlastní metodiku.

V roce 2017 byl vytvořen nový neprůstřelný mechanismus hodnocení rizik podvodů - Nástroj na bodové hodnocení rizik podvodů a bezúhonného jednání (Fraud & Integrity Risk Scoring Tool, FIRST). FIRST byl vyvinut na základě analýzy obrovského množství strukturovaných dat o činnostech, které byly dostupné v EIB, a vytvoření souboru vlastních „výstražných signálů“ a rizikových faktorů k vyhodnocení projektových rizik při výběru omezeného množství nejrizikovějších operací z hlediska PIR. Tento nástroj pomocí aplikace pro vizualizaci dat umožňuje sledovat všechny aktivní operace EIB prostřednictvím kombinace interních a externích databází a algoritmů. V roce 2019 IG/IN na základě poučení z pilotního spuštění této nové metodiky dále zlepšil analytickou kapacitu nástroje, včetně technických a koncepčních vylepšení. Výsledkem je, že FIRST je nyní propojen s datovým úložištěm EIB a poskytuje hodnocení rizik v reálném čase a informace o všech aktivních operacích.

FIRST zahrnuje více než 30 rizikových faktorů. Tyto faktory byly vyvinuty po konzultaci s pracovníky z oblasti provozu, rizik, monitorování, IT a projektů. Každý faktor registruje konkrétní výstražné signály z hlediska spolu stran, umístění, nákupů nebo výkonu projektu. Podle současné metodiky jsou všechny projekty EIB hodnoceny na základě těchto rizikových faktorů. Strukturovaná data použitá nástrojem FIRST jsou buď:

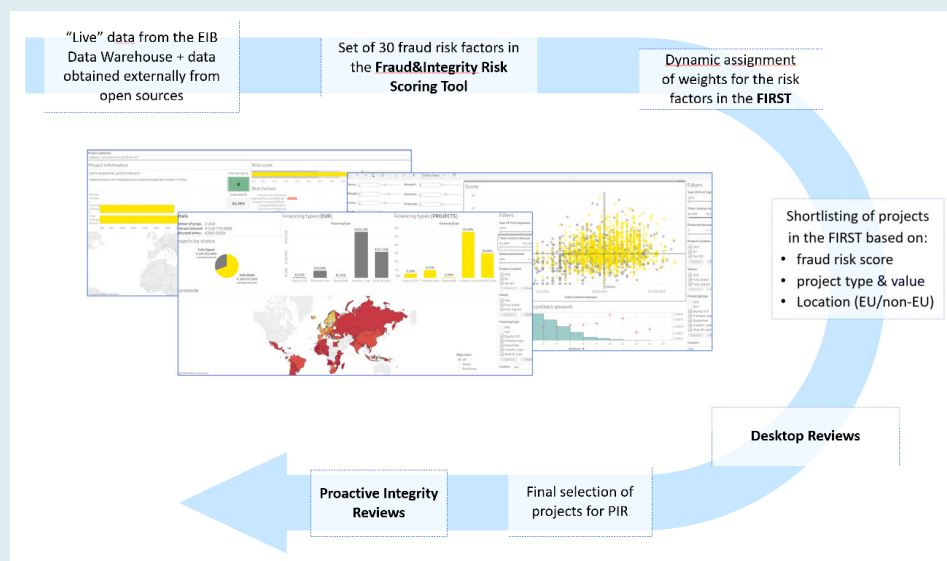
- interní data shromážděná EIB během doby trvání projektů (data dostupná a uložena v datovém úložišti EIB)

<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>

- externí veřejně dostupná data (např. Index vnímání korupce od Transparency International)

Nástroj FIRST obsahuje software pro vizualizaci výsledků rizikových faktorů pro každý projekt, aby bylo možné navrhnout předběžný výběr projektů, které je třeba vzít v úvahu při kontrole na místě, jak je znázorněno na následujícím obrázku:

Obrázek1: Proces odhalování podvodů u projektů financovaných EIB



Zdroj: EIB

Přístup k aktuálním informacím o projektu umožňuje aktivní sledování vývoje rizika podvodu, takže trendy rizik lze pozorovat v konkrétních odvětvích, finančních produktech nebo zeměpisných oblastech.

Prostřednictvím softwaru pro vizualizaci dat nástroj FIRST zobrazuje výsledky procesu bodového hodnocení. Umožňuje týmu sledovat aktuální bodové hodnocení rizikovitosti všech operací pomocí různých grafů a filtrovat výsledky, které lze poté zkontrolovat a porovnat s podobnými operacemi. FIRST poskytuje možnost doladit vážení různých rizikových faktorů v celkovém bodovém hodnocení podvodů v závislosti na jejich důležitosti a relevanci.

Aby se zajistilo vyvážené pokrytí všech typů operací EIB, řada projektů, které podle údajů z FIRST vykazují vysoce rizikové bodové hodnocení, se každoročně kontroluje prostřednictvím kontroly pracovních dokumentů (Desktop Review), aby se potvrdilo bodové hodnocení z FIRST a zranitelnost vůči nepovolenému chování. Kontroly pracovních dokumentů představují podstatnou součást metodiky PIR. Tým PIR během kontroly pracovních dokumentů provádí screening operací označených nástrojem FIRST. Kontroly pracovních dokumentů zahrnují analýzu projektové, právní, finanční a nákupní dokumentace, která je k dispozici v EIB, negativní zmínky v médiích, kontrolu vlastnické struktury (KYC) a také rozhovory s provozními a projektovými zaměstnanci v rámci EIB.

V posledním kroku jsou poté vybrány nejrelevantnější projekty pro plnohodnotnou Proaktivní kontrolu bezúhonného jednání (do čtyř projektů ročně). Jedná se o audity v terénu, které

podrobněji kontrolují organizační kontroly a implementaci projektu. Terénní kontrola PIR se provádí v prostorách vypůjčovatelů/promotérů, a to na místě projektu po dobu přibližně 6 týdnů. IG/IN/PIR navíc uzavírají smlouvy s geodety a odborníky, aby ověřili konečnou kvalitu a množství dodaných prací a zboží.

PIR umožňují IG/IN zkoumat projekt financovaný EIB, aby bylo zajištěno, že finanční prostředky budou použity k zamýšleným účelům, a tím posoudit zranitelnost projektu vůči nepovolenému chování. PIR také identifikují mezery v oblastech s vyšším rizikem a doporučují nápravná opatření, aby se zabránilo jejich opakování nebo špatnému řízení. V každém případě IG/IN/PIR určuje, zda je třeba provést následnou kontrolu, sanaci/intervenci a/nebo vyšetřování. PIR pro danou operaci skupiny EIB může také spustit ad hoc nezávisle IG/IN/PIR nebo na žádost jiných služeb a/nebo vedení skupiny EIB.

Na základě výsledků PIR může EIB přijmout několik opatření:

1. Pokud existují silné známky podvodu nebo korupce, podá tým PIR hlášení vyšetřovacímu týmu, který může případ postoupit úřadu OLAF.
2. EIB může použít interní smluvní opravné prostředky, jako jsou zrušení smlouvy nebo platby, zrychlené splácení úvěru, změna smluvních podmínek, atd.
3. EIB může kontaktovat vnitrostátní orgány (AFCOS, finanční policii), pokud existují náznaky trestního stíhání, a lucemburskou Finanční zpravodajskou jednotku v případě podezření z praní peněz a financování terorismu.
4. EIB vydá interní doporučení k posílení interních kontrol, aby se v budoucnu zabránilo podobným rizikům.

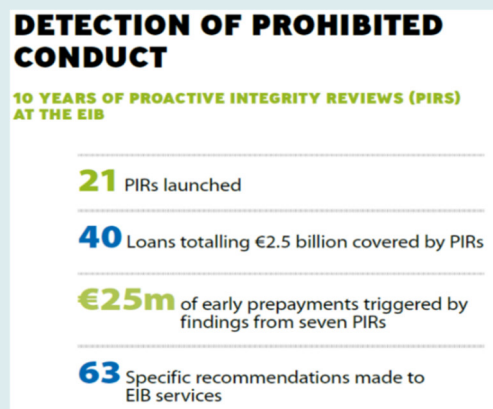
## Jedinečné prvky

Hlavní rozdíl mezi PIR a vyšetřováním spočívá v tom, že vyšetřování je zahájeno na základě obdržení obvinění, zatímco PIR je zahájeno na základě posouzení rizik nebo žádosti ad hoc od jiných útvarů EIB.

Ve spolupráci s obecnou metodikou PIR IG/IN je FIRST jediným nástrojem svého druhu, který byl vyvinut na základě datové analýzy všech strukturovaných dat EIB o operacích. Nástroj FIRST umožňuje „živý“ přístup k datovému úložišti EIB, které je denně aktualizováno. Takové spojení zajišťuje spolehlivé a aktuální výsledky pro každé posouzení rizik. Tento rámec je jedním z nejkompexnějších rámců přizpůsobených pro hodnocení rizik podvodů a výběr operací pro hloubkovou kontrolu PIR.

## Výsledky a výstupy

Výsledek kontrol PIR dokončených a uzavřených v letech 2009 až 2019 je následující:



U řady operací EIB, které byly částečně ovlivněny podvody, vymohla EIB například zpět část půjček, které byly zneužity nebo byly předmětem podvodu, případně nedoplatky od dlužníků. Kromě toho bylo zavedeno několik nápravných opatření a akčních plánů k posílení kontrol a ke zmírnění rizika opakování takového zneužití a nesrovnalostí.

V jiném případě nástroj FIRST upozornil na půjčku v africké zemi kvůli vysokému bodovému hodnocení rizika podvodu. Projekt zaznamenal značná zpoždění a jeho provozní hodnocení v EIB se zhoršilo. Nástroj FIRST naznačil, že byly porušeny smlouvy o financování, a objevilo se několik dalších výstražných

signálů. Po podrobném přezkoumání dostupné dokumentace a interních diskusích s provozními zaměstnanci, jakož i po přezkoumání externích databází byly potvrzeny výstražné signály. Krátce po kontrole PIR byl generální ředitel společnosti odpovědný za projekt obviněn místními úřady z korupce (nezávisle na provedené PIR). Bylo zahájeno trestní řízení a EIB zintenzivnila monitorování realizace projektu.

Ukázalo se, že kontroly PIR jsou účinným nástrojem pro identifikaci náznaků nehlášených nesrovnalostí, které by jinak zůstaly nezjištěny i přes existenci dalších pravidelných kontrol.

## **Klíčové faktory úspěchu**

Klíčovými faktory úspěchu při implementaci nástrojů FIRST a PIR v EIB byly:

1. **Dobré porozumění dostupným údajům o operacích**
2. **Podpora vedení při vývoji nové metodiky pro hodnocení rizik**
3. **Mapování indikátorů rizika v každé fázi životního cyklu pro různé produkty, trh a odvětví**
4. **Multidisciplinární tým složený z:**
  - a. **datových analytiků**
  - b. **projektových manažerů, kteří mohou analyzovat, jak jsou dostupná data využívána**
  - c. **osob vyšetřujících podvody, forenzních auditorů (včetně datových auditorů)**
  - d. **vývojářů IT softwaru**
  - e. **právníků**
  - f. **konzultantů zvyšujících kapacitu základního týmu a přinášejících do týmu konkrétní znalosti (např. konzultanti podpořili tým EIB při revizi metodiky pro posuzování rizik; navíc jsou konzultanti vždy zapojeni do provádění proaktivní kontroly bezúhonného jednání v terénu)**
5. **Existence smluvního rámce s vypůjčovateli, který umožňuje EIB tyto projekty navštívit a provést audit**
6. **Pevný politický základ (politika EIB proti podvodům), který předpokládá aktivní opatření proti podvodům, jako jsou PIR.**

## **Zjištěné problémy/výzvy a poučení**

Na začátku implementace stálo před nástroji FIRST a PIR několik výzev:

1. **předat správná hlášení o složitých záležitostech za účelem získání podpory vedení/hierarchie**
2. **důkladně porozumět dostupným údajům a způsobu jejich použití. Nepochopení toho, jaká strukturovaná data jsou k dispozici a jak je použít, omezuje použití a účinnost jakéhokoli nástroje pro hodnocení rizik založeného na analýze velkých dat.**
3. **Potřeba zapojit odborníky z různých oborů (odborníci na data, finanční experti, právníci, experti na předmět, projektoví manažeři), aby zmapovali dostupné údaje a identifikovali ukazatele podvodů**
4. **Kapacitní omezení množství plnohodnotných PIR provedených za rok motivovalo tým pro vyšetřování podvodů k dalšímu zdokonalení nástroje pro hodnocení rizik a zavedení mezikroku - kontroly pracovních dokumentů u výstražných signálů identifikovaných nástrojem FIRST.**

## **Potenciál přenositelnosti**

**Nástroj FIRST je škálovatelný, ale jako takový jej nelze snadno replikovat, protože je založen na specifickém algoritmu a vztahuje se na obchodní model EIB a její technologii datového úložiště. Orgány z členských států EU se však mohou inspirovat efektivním využíváním velkých objemů dat pro vývoj specifického nástroje pro hodnocení rizik, který by dokázal analyzovat strukturované datové soubory o operacích/projektu v reálném čase a osvětlit příslušné výstražné signály.**

**Za účelem zavedení podobné praxe by orgány měly zvážit:**

- 1. Orgán zajišťující nástroje jako FIRST nebo PIR by měl mít nezávislý status a právní základ, aby mohl provádět vyšetřovací audit/audity proti podvodům.**
- 2. Podpora managementu je zásadní vzhledem k počátečnímu časovému a finančnímu investování potřebnému k vývoji algoritmů a metodiky pro nástroj pro hodnocení rizik.**
- 3. Dlouhá přípravná fáze mapování dat a identifikace výstražných signálů.**
- 4. Tento nástroj by byl nejužitečnější pro organizace, které se zabývají širokou škálou projektů a které mají přístup k velkému množství (pravidelně aktualizovaných) strukturovaných dat.**