

Gyakorlat neve:
Proaktív integritási
felülvizsgálatok
(PIR)

Gyakorlat kategóriája:

- Rendszerek és eszközök
- Figyelmeztető jelzések



Kapcsolat:

- Európai Beruházási Bank (EBB), a Főfelügyelőség Csalási Nyomozati Osztálya
- www.eib.org
- ig_in.pir@eib.org

Ország:
nincs adat

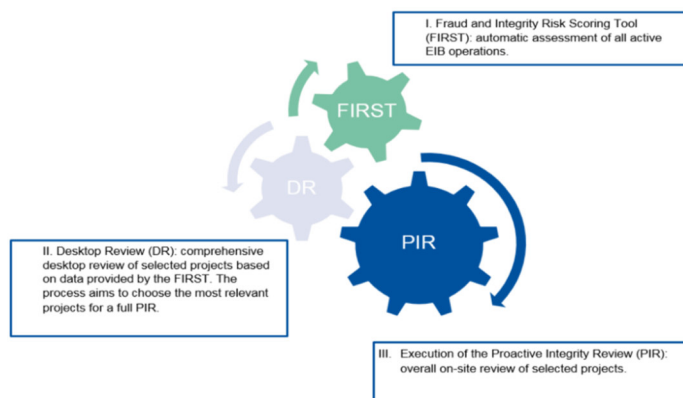
Ellensúlyozott csalási kockázat(ok)

- Közbeszerzési eljárások elkerülése vagy manipulálása
- Összeférhetetlenség
- Összejátszás
- A projekt költségeinek manipulálása
- Építési és beruházási projektek cseréje vagy hiányos szállítása
- Projektalappal való visszaélés

Háttér és cél(ok)

Az Európai Beruházási Bank (EBB) évente mintegy 400 projektet finanszíroz világszerte, ez éves szinten 63 milliárd eurót tesz ki (ennek 88%-a az Európai Unióban található). Az EBB portfóliójának többsége más pénzügyi intézményeken keresztül beruházási kölcsönökből és közvetett kölcsönökből áll (főleg kkv-k és közepes kapitalizációjú vállalatok számára). Ezeket a projekteket több száz beszerző szerv irányítja, és több ezer szerződés készül a projektek élettartama alatt. A kockázatok kezelése kihívást jelent egy ekkora méretű portfólióban.

Az EBB csalásellenes politikájának előírása szerint az EBB Főfelügyelőségéhez (IG/IN) tartozó Főfelügyelőség Csalási Nyomozati Osztálya proaktív integritási felülvizsgálatokat (PIR) végez a pénzeszközök rendeltetésszerű használatának és a tiltott magatartásokkal szembeni kiszolgáltatottságnak a felmérése érdekében. A PIR módszertanában döntő jelentőségű a megfelelő projekt kiválasztása a felülvizsgálatra. A meglévő erőforrások optimalizálása és a tiltott magatartás észlelési kapacitásának növelése érdekében a következő három kulcsfontosságú folyamat működik egyszerre:



Az IG/IN kiválasztja a projekteket a proaktív integritási felülvizsgálat vagy PIR néven ismert, a FIRST nevű kockázattertelő eszközzel végzett alapos felülvizsgálatra. A kiválasztott

projektekéről általában nem vélelmezik a csalást, de gyakran nehéz körülmények között valósulnak meg. A projekteket a felülvizsgálatra való kiválasztás után az IG/IN elemzi, és a végrehajtás részletes áttekintésével azonosítja a csalásra és a korrupcióra utaló jeleket. A PIR-ek célja különösen az alábbiak ellenőrzése:

(i) A támogatók által a beruházási vagy keretkölcsönökkel összefüggésben követett beszerzési folyamatok, valamint a beszerzett munka és szolgáltatások minősége; és

(ii) A pénzügyi közvetítők (bankok, állami támogatást nyújtó ügynökségek) által nyomon követett, több kedvezményezettű közvetített kölcsönök hitelezési eljárásai, valamint a végső kedvezményezettek jogosultsága a kölcsönben nyújtott pénzeszközökre és azok tényleges felhasználása.

A PIR-ekből származó megállapításokból és tanulságokból az EBB-csoport szolgálatai számára ajánlásokat fogalmaznak meg esetleges feltárt szabálytalanságok orvoslása, valamint a belső eljárások és folyamatok javítása érdekében.

A PIR-ek végrehajtása a Nyomozók Nemzetközi Konferenciája¹ által jóváhagyott csalásfelderítési irányelvekkel összhangban történik.

Gyakorlat leírása

Az ilyen típusú felülvizsgálatok során a fő kihívás a művelet (vagy műveletek) kiválasztása a PIR-ekhez, különös tekintettel az idő, a személyzet és a költségvetés megkötéseire. A 2009-es indulástól kezdve PIR-projekteket az országos és ipari kockázati alapmutatók és a nagy értékű monetáris kitétség elemzése alapján választották ki. A gyakorlat kezdeti éveiben összegyűjtött tapasztalatok alapján a legkockázatosabb műveletek szisztematikus és elfogulatlan kiválasztásának biztosítása érdekében az EBB csalási nyomozócsoportja kidolgozta a saját módszertanát.

2017-ben új, megbízható csaláskockázat-értékelési mechanizmust – csalás- és integritás-kockázatértékelési eszközt (FIRST) – hoztak létre. A FIRST fejlesztése az EBB-nél elérhető műveletek nagy mennyiségű, strukturált adatán alapul, egyedi figyelmeztető jeleket („vörös jelzéseket”) és kockázati tényezőket hoztak létre a projektkockázatok értékeléséhez, és a PIR szempontjából legveszélyesebb műveletekből korlátozott mennyiségű projektet választottak ki. Az eszköz egy adatvizualizációs alkalmazás segítségével belső és külső adatbázisok, valamint algoritmusok kombinációján keresztül lehetővé teszi az összes aktív EBB-művelet figyelemmel kísérését. 2019-ben az új módszertan kísérleti tanulságainak levonásával az IG/IN bővítette az eszköz elemzési kapacitását, beleértve a technikai és fogalmi fejlesztéseket is. Ennek eredményeként a FIRST az EBB adattárához kapcsolódik, amely az összes aktív műveletről valós idejű kockázati pontszámot és információt nyújt.

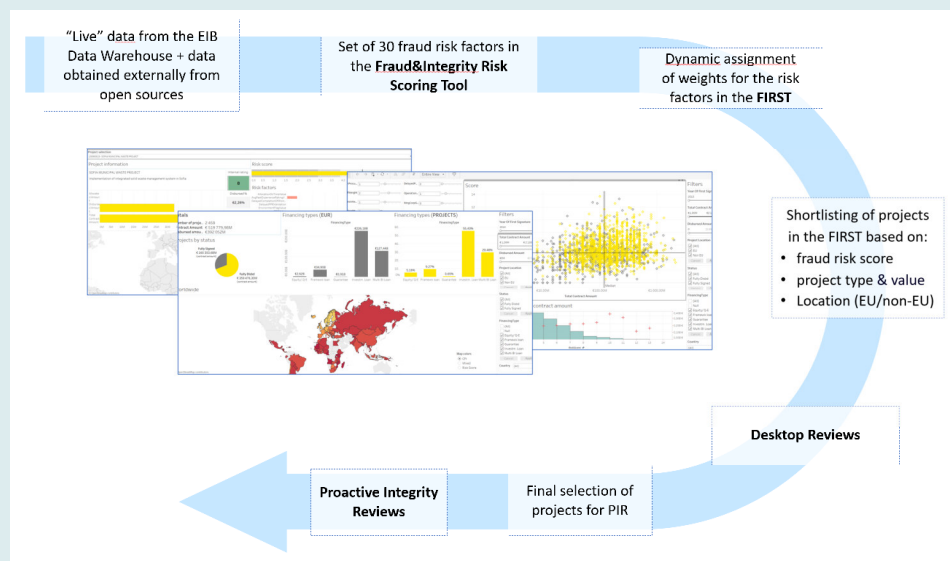
A FIRST több mint 30 kockázati tényezőt tartalmaz. Ezeket a műveletek, a kockázat, a monitoring, az informatika és a projektek területén dolgozó munkatársakkal konzultálva alakították ki. Minden egyes tényező egy, a partnerre, a helyszínrre, a beszerzésre vagy a projekt teljesítményére vonatkozó konkrét figyelmeztető jelzésre utal. A jelenlegi módszertan szerint az EBB összes projektjét ezen kockázati tényezők alapján kell értékelni. A FIRST-ben használt strukturált adatok:

- az EBB által a projekt élettartama alatt összegyűjtött belső adatok (az EBB adatbázisában rendelkezésre álló és rögzített adatok) vagy
- külső, nyilvánosan is elérhető adatok (pl. a Transparency International korrupció érzékelési indexe)

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

A FIRST része az egyes projektekre vonatkozó kockázati tényezők eredményeinek vizualizálására alkalmas szoftver, amely kezdeti kiválasztási javaslatot tesz a felülvizsgálat tárgyát képező projektekre, amint azt az alábbi ábra szemlélteti:

Ábra 1: Az EBB által finanszírozott projektek csalás elleni felderítési folyamata



Forrás: EBB

A meglévő projektinformációkhoz való hozzáférés biztosítja a csalási kockázat alakulásának aktív nyomon követését, így bizonyos ágazatok, pénzügyi termékek vagy földrajzi régiók kockázati tendenciája észrevehetővé válik.

Az adatvizualizációs szoftverrel a FIRST a pontozási folyamat eredményeit jeleníti meg. Ez lehetővé teszi a csapat számára, hogy különféle grafikákon keresztül megfigyelje az összes művelet aktuális kockázati pontszámát, és szűrje, áttekinthesse vagy összehasonlítsa az eredményeket más, hasonló műveletekkel. A FIRST a különböző kockázati tényezők súlyozásának finomhangolására is lehetőséget nyújt a teljes pontozáson belül azok fontosságától és relevanciájától függően.

Az EBB valamennyi típusú műveletének kiegyensúlyozott lefedettsége érdekében számos, a FIRST adatai alapján magas kockázati pontszámú projekt kerül évente felülvizsgálatra, hogy megerősítsék azok FIRST-pontszámát és a tiltott magatartással szembeni kiszolgáltatottságot. A felülvizsgálatok a PIR módszertanának alapvető részét képezik. A felülvizsgálat során a PIR-csapat elvégzi a FIRST által jelzett műveletek átvilágítását. A felülvizsgálat magában foglalja az EBB-nél elérhető projektekkel kapcsolatos jogi, pénzügyi és közbeszerzési dokumentációk elemzését, a kedvezőtlen sajtómegjelenéseket, a tulajdonosi struktúra (KYC) áttekintését, valamint interjúkat az EBB operatív és projektmunkatársaival.

Az utolsó lépésben kiválasztják a legrelevánsabb projekteket egy teljes körű proaktív integritási felülvizsgálatra (évente legfeljebb négyet). Ezek helyszíni ellenőrzések, amelyek során alaposabban vizsgálják a szervezeti kontrollokat és a projekt végrehajtását. A PIR-terepmunkát a hitelfelvevők/támogatók telephelyén és a projekt helyszínén végzik,

megközelítőleg 6 hétig. Ezenkívül az IG/IN/PIR által megbízott ellenőrök és szakértők elvégzik a kivitelezett munkák és áruk végleges minőségi és mennyiségi ellenőrzését.

A PIR-ek biztosítják az IG/IN számára az EBB által finanszírozott projektek vizsgálatát a pénzeszközök rendeltetésszerű felhasználása szempontjából, és azok sérülékenységének felmérését a tiltott magatartással szemben. A magasabb kockázatú területeken a PIR-ek a hiányosságokat is azonosítják, és korrekciós javaslatokat tesznek a hűtlen kezelés vagy újabb elmaradások megakadályozása érdekében. Az IG/IN/PIR minden esetben meghatározza, hogy szükség van-e további nyomon követésre, helyreállításra/beavatkozásra és/vagy vizsgálatra. Az IG/IN/PIR vagy az EBB-csoport egyéb szolgálatait és/vagy vezetésének kérésére eseti jelleggel indítható PIR az EBB-csoport bizonyos műveletére vonatkozóan.

A PIR eredményei alapján az EBB több intézkedést is tehet:

1. Ha csalásra vagy korrupcióra utaló jeleket észlel, a PIR csapata jelenti a nyomozócsoportnak, amely az OLAF-hoz utalhatja az ügyet.
2. Az EBB belső szerződéses jogorvoslati lehetőségeket alkalmazhat, mint például a szerződés felmondása vagy a fizetés visszavonása, a kölcsön gyorsított visszafizetése, a szerződés feltételeinek megváltoztatása stb.
3. Az EBB kapcsolatba léphet a nemzeti hatóságokkal (AFCOS, pénzügyi rendőrség) büntetőeljárás indításának szüksége esetén, vagy a luxemburgi FIU-val pénzmosás és terrorizmus finanszírozásának gyanúja miatt.
4. Az EBB belső ajánlásokat fog kiadni a belső ellenőrzések megerősítésére a hasonló kockázatok jövőbeni elkerülése érdekében.

Egyedi tulajdonságok

A legfőbb különbség a PIR és egy vizsgálat között az, hogy míg az utóbbi egy beérkezett állítás alapján, a PIR kockázatértékelés vagy más EBB-szolgáltatoktól kapott eseti kérelem eredményeként indul el.

Az IG/IN általános PIR-módszertanára alapozva a FIRST az egyetlen olyan eszköz, amelyet az EBB összes, műveletekre vonatkozó strukturált adatának elemzése alapján fejlesztenek. A FIRST valós idejű hozzáférést biztosít az EBB naponta frissülő adatbázisához. Ez biztosítja a kockázatértékelések megbízhatóságát és aktualitását. Ez az egyik legátfogóbb, a csalási kockázatok értékelésére és a részletes PIR-ekhez kapcsolódó műveletek kiválasztására szabott keretrendszer.

Értékelés és eredmények

A 2009 és 2019 között véglegesített és lezárt PIR-eredmények a következők:

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

Például számos, csalással részben érintett EBB-művelet esetében az EBB visszafizettette a kölcsönök visszaéléssel, csalással vagy szabálytalanságokkal érintett részét a hitelfelvevőkkel. Ezenkívül több javító intézkedést és cselekvési tervet vezettek be az ellenőrzések megerősítése és a hasonló visszaélések és szabálytalanságok megismétlődésének csökkentése érdekében.

Egy másik esetben a FIRST egy afrikai országban zajló hitelezési műveletet emelt ki magas csalási kockázati pontszám miatt. A projekt jelentősen késett, az EBB operatív értékelése romlott. A FIRST jelezte, hogy a pénzügyi szerződések megkötésére vonatkozó

szabályokat megsértették, emellett számos más figyelmeztető jel is felmerült. A rendelkezésre álló dokumentáció részletes áttekintését, az operatív személyzettel folytatott belső megbeszéléseket, valamint a külső adatbázisok felülvizsgálatát követően a figyelmeztető jelzések valósnak bizonyultak. Röviddel a PIR után a projektért felelős vállalat vezérigazgatóját a helyi hatóságok korrupcióval vádolták meg (a PIR-től függetlenül). Bűnügyi nyomozás indult, az EBB szorosabban követte nyomon a projekt végrehajtását.

A PIR-ek hatékony eszköznek bizonyultak a be nem jelentett szabálytalanságok jeleinek azonosítására, amelyek egyébként más, rendszeres ellenőrzések megléte mellett is észrevétlenül folytatódának.

Legfontosabb sikertényezők

Az EBB a FIRST és a PIR sikeres megvalósítását a következő tényezőknek köszönheti:

1. A műveletekről rendelkezésre álló adatok alapos ismerete
2. A menedzsment támogatása a kockázatértékelés új módszertanának kidolgozásában
3. A különböző termékek, piacok és szektorok kockázati mutatóinak feltérképezése az életciklus minden egyes szakaszában
4. **Multidiszciplináris csoport, amely a következőkből áll:**
 - a. Adatelemzők
 - b. Projektmenedzserek, akik elemezni tudják a rendelkezésre álló adatok felhasználásának módját
 - c. Csalással foglalkozó nyomozók, törvényszéki auditorok (beleértve az adatokkal foglalkozókat is)
 - d. Szoftverfejlesztők
 - e. Ügyvédek
 - f. **Specifikus ismeretekkel rendelkező, az alapsapattal kiegészítő tanácsadók (pl. ilyen tanácsadók támogatták az EBB-t a kockázatértékelés módszertanának felülvizsgálatában; emellett minden esetben részt vesznek a helyszíni PIR végrehajtásában)**
5. **A hitelfelvevőkkel kötött szerződéses keretrendszer megléte, amely lehetővé teszi, hogy az EBB a helyszínen ellenőrizze a projekteket**
6. **PIR-ekhez hasonló, proaktív, csalás elleni intézkedésekkel rendelkező biztos politikai alap (az EBB csalás elleni politikája).**

Felmerült kihívások és tanulságok

Bevezetésekor a FIRST és a PIR számos kihívással nézett szembe:

1. **Összetett kérdésekben a megfelelő üzenet átadása a menedzsment/hierarchia támogatásának elnyerésére**
2. **A rendelkezésre álló adatok megfelelő ismerete és felhasználása. A strukturált adatok elérhetőségének és felhasználhatóságának nem megfelelő ismerete korlátozza a nagy mennyiségű adatok elemzésén alapuló kockázatértékelési eszközök alkalmazását és hatékonyságát.**
3. **A különböző területek szakértőinek (adatszakértők, pénzügyi szakértők, ügyvédek, technikai szakértők, projektmenedzserek) bevonása a rendelkezésre álló adatok feltérképezéséhez és a csalási mutatók azonosításához**
4. **Az évente elvégzett, mindenre kiterjedő PIR-ek mennyiségi korlátozásának hatására a csalások elleni nyomozócsoport továbbfejlesztette a kockázatértékelést, és köztes lépésként bevezette a FIRST által az azonosított figyelmeztető jelekre koncentrált felülvizsgálatokat.**

Átadhatóság lehetősége

A FIRST eszköz skálázható, azonban jelen formájában nem könnyen replikálható, mivel testreszabott algoritmuson alapul, és specifikusan az EIB üzleti modelljéhez, valamint adatbázis-technológiájához lett kialakítva. Az EU tagállamainak hatóságai azonban ötletet meríthetnek a nagy mennyiségű adat hatékony felhasználásából, így kidolgozhatnak egy testreszabott kockázatértékelési eszközt, amivel valós időben elemezhetik a működéssel/projekttel kapcsolatos strukturált adathalmazokat, és a figyelmeztető jelekre is időben fény derül.

Egy hasonló gyakorlat megvalósítása érdekében a hatóságoknak az alábbiakat kell figyelembe venniük:

- 1. A FIRST-höz és a PIR-hez hasonló eszközt megvalósító hatóságnak független státusszal és jogi alapokkal kell rendelkeznie a nyomozások és a csalás elleni ellenőrzések elvégzéséhez.**
- 2. A kockázatértékelési eszköz algoritmusainak és módszertanának kidolgozásához szükséges kezdeti idő és pénzügyi befektetés miatt a menedzsment támogatása kulcsfontosságú.**
- 3. Az adatok feltérképezése és a figyelmeztető jelek felismerése hosszú ideig tartó előkészítő szakasz.**
- 4. Az eszköz a sokféle projekttel foglalkozó és nagy mennyiségű (rendszeresen frissített) strukturált adathoz hozzáférő szervezetek számára a leghasznosabb.**