

Nazwa praktyki:
**Proaktywne
przełgądy
integralności (PIR)**

Kategoria praktyki:

- Systemy i narzędzia
- Sygnały ostrzegawcze



Kontakt:

- Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Wydział Dochodzeń ds. Nadużyć Finansowych Generalnego Inspektoratu
- www.eib.org
- ig_in.pir@eib.org

Kraj:

n/d

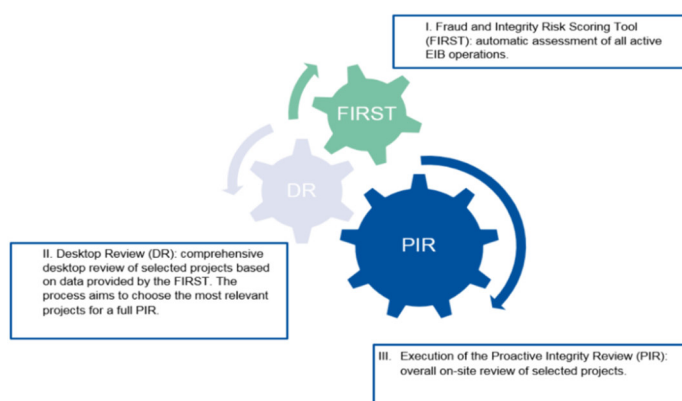
Przeciwdziałanie ryzykom nadużyć finansowych

- Unikanie procedur zamówień publicznych lub manipulowanie nimi
- Konflikt interesów
- Zmowa
- Manipulowanie kosztami projektu
- Zastąpienie lub niedotrzymanie warunków w projektach budowlanych i inwestycyjnych
- Niewłaściwe wykorzystanie funduszy projektu

Kontekst i cele

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) finansuje rocznie około 400 projektów na całym świecie na kwotę 63 mld EUR (z czego 88% w Unii Europejskiej). Większość portfela EBI składa się z kredytów inwestycyjnych i pożyczek pośrednich (głównie dla MŚP i spółek o średniej kapitalizacji) za pośrednictwem innych instytucji finansowych. Projekty te są zarządzane przez setki podmiotów zamawiających, co prowadzi do tysięcy zamówień w trakcie trwania projektów. Zarządzanie ryzykiem w tak dużym portfelu jest sporym wyzwaniem.

Zgodnie z wymogami polityki zwalczania nadużyć finansowych, Wydział Dochodzeń ds. Nadużyć Finansowych Generalnego Inspektoratu (IG/IN) EBI przeprowadza proaktywne przeglądy integralności (PIR) w celu zapewnienia, że środki są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem i oceny podatności na niedozwolone działania. Wybór odpowiedniego projektu do przeglądu jest kluczowy w metodyce PIR. Aby zoptymalizować obecne zasoby i zwiększyć zdolność wykrywania zabronionych zachowań (PC), jednocześnie działają następujące trzy kluczowe procesy:



IG/IN wybiera projekty do szczegółowego przeglądu, zwanego proaktywnym przeglądem integralności (Proactive Integrity Review lub PIR), korzystając ze swojego narzędzia oceny ryzyka o nazwie FIRST. Wybrane projekty zwykle nie są przedmiotem zarzutów, ale często są realizowane w trudnych warunkach. Po wybraniu

do przeglądu IG/IN analizuje te projekty w celu identyfikacji wskaźników nadużyć finansowych i korupcji poprzez szczegółowy przegląd realizacji projektu. PIR w szczególności sprawdza:

i) procesy udzielania zamówień stosowane przez promotorów w kontekście kredytów inwestycyjnych lub ramowych, a także jakość zamawianych prac i usług; oraz

ii) procedury kredytowe stosowane przez pośredników finansowych (banki, publiczne agencje kredytowe) w kontekście pożyczek udzielanych z udziałem wielu beneficjentów, jak również kwalifikowalność i faktyczne wykorzystanie pożyczonych funduszy przez beneficjentów końcowych.

Ustalenia i wnioski wyciągnięte z PIR doprowadziły do wydania zaleceń służbom Grupy EBI w celu usunięcia wszelkich stwierdzonych nieprawidłowości oraz ulepszenia wewnętrznych procedur i procesów.

PIR są przeprowadzane zgodnie z wytycznymi dotyczącymi wykrywania nadużyć zatwierdzonymi przez Konferencję Międzynarodowych Śledczych¹.

Opis praktyki

Głównym wyzwaniem napotkanym w tego typu przeglądach jest wybór operacji dla PIR, zwłaszcza w kontekście ograniczeń czasowych, kadrowych i budżetowych. Od momentu uruchomienia w 2009 r. projekty do PIR były wybierane na podstawie połączenia podstawowych wskaźników ryzyka kraju i branży oraz analizy ekspozycji monetarnej o wysokiej wartości. Na podstawie doświadczeń zebranych w pierwszych latach praktyki oraz w celu zapewnienia systematycznej i bezstronnej selekcji najbardziej ryzykownych operacji, zespół ds. dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych w EBI opracował własną metodologię.

W 2017 r. stworzono nowy, solidny mechanizm oceny ryzyka nadużyć finansowych – narzędzie do oceny ryzyka nadużyć i uczciwości (Fraud & Integrity Risk Scoring Tool – FIRST). FIRST opracowano poprzez analizę ogromnej ilości ustrukturyzowanych danych na temat operacji dostępnych w EBI oraz stworzenie puli niestandardowych „sygnałów ostrzegawczych” i czynników ryzyka w celu oceny ryzyka związanego z projektem i wybrania ograniczonej liczby najbardziej ryzykownych operacji dla PIR. Narzędzie to, z pomocą aplikacji do wizualizacji danych, umożliwia monitorowanie wszystkich aktywnych operacji EBI poprzez połączenie wewnętrznych i zewnętrznych baz danych i algorytmów. W 2019 r., wyciągając wnioski z pilotażu tej nowej metodyki, IG/IN dalej udoskonalał zdolności analityczne narzędzia, w tym ulepszenia techniczne i koncepcyjne. W rezultacie FIRST jest obecnie połączony z hurtownią danych EBI, która w czasie rzeczywistym dostarcza oceny ryzyka i informacje o wszystkich aktywnych operacjach.

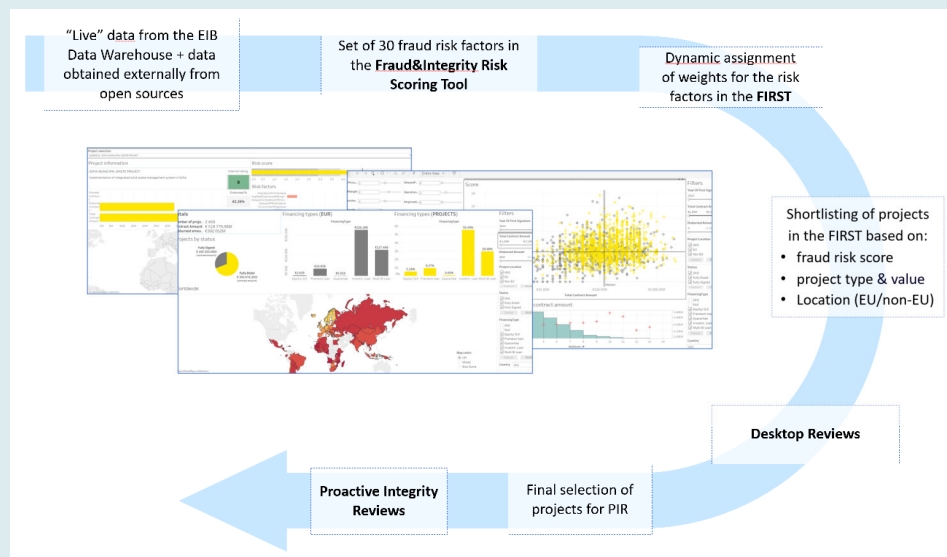
FIRST obejmuje ponad 30 czynników ryzyka. Opracowano je w porozumieniu z pracownikami działów operacyjnych, ryzyka, monitoringu, IT i projektów. Każdy czynnik wskazuje na szczególne sygnały ostrzegawcze dotyczące kontrahentów, lokalizacji, zamówień lub realizacji projektu. Zgodnie z obecną metodologią wszystkie projekty EBI są oceniane pod kątem tych czynników ryzyka. Strukturyzowane dane używane w FIRST to:

- dane wewnętrzne gromadzone przez EBI w czasie trwania projektu (dane dostępne i przechwytywane w hurtowni danych EBI)
- zewnętrzne publicznie dostępne dane (np. Indeks Percepcji Korupcji Transparency International)

FIRST zawiera oprogramowanie do wizualizacji wyników czynników ryzyka dla każdego projektu, w celu zasugerowania wstępnego wyboru projektów do rozpatrzenia na komputerze, jak pokazano na poniższym schemacie:

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>

Rysunek 1: Proces wykrywania nadużyć finansowych w projektach finansowanych przez EBI



Źródło: EBI

Dostęp do aktualnych informacji o projekcie pozwala na aktywne monitorowanie ewolucji ryzyka nadużyć, tak aby można było dostrzec trendy w określonych sektorach, produktach finansowych lub regionach geograficznych.

Za pomocą oprogramowania do wizualizacji danych FIRST wyświetla wyniki procesu oceniania. Pozwala zespołowi monitorować bieżący wynik ryzyka wszystkich operacji za pomocą różnych grafik i filtrować wyniki, które można następnie przeglądać i porównywać z podobnymi operacjami. FIRST zapewnia możliwość precyzyjnego wyważenia różnych czynników ryzyka w całkowitym wyniku nadużyć, w zależności od ich wagi i znaczenia.

Aby zapewnić zrównoważone uwzględnienie wszystkich rodzajów operacji EBI, pewna liczba projektów, które zgodnie z danymi z bazy FIRST są oceniane jako obciążone wysokim ryzykiem, jest corocznie poddawana przeglądowi poprzez analizę dokumentacji w celu potwierdzenia oceny FIRST i podatności na niedozwolone zachowania. Przeglądy zdalne stanowią istotną część metodologii PIR. Zespół PIR, podczas przeglądu zdalnego, przeprowadza analizę operacji wskazanych przez FIRST. Przegląd zdalny obejmuje analizę dokumentacji związanej z projektem, prawnej, finansowej i dotyczącej zamówień publicznych dostępnej w EBI, wyszukiwanie informacji w prasie, przegląd struktury własnościowej (KYC) oraz wywiady z pracownikami operacyjnymi i zajmującymi się projektami w EBI.

W ostatnim etapie najistotniejsze projekty są następnie wybierane do pełnoprawnego proaktywnego przeglądu integralności (do czterech rocznie). Mowa tu o audytach na miejscu, podczas których dokonuje się bardziej szczegółowego przeglądu kontroli organizacyjnych i realizacji projektu. Prace terenowe PIR prowadzone są w siedzibach pożyczkobiorców/promotorów oraz w miejscu realizacji projektu przez okres około 6 tygodni. Ponadto IG/IN/PIR zatrudnia rzeczoznawców i ekspertów merytorycznych w celu weryfikacji ostatecznej jakości i ilości dostarczonych robót i towarów.

PIR-y umożliwiają IG/IN zbadanie projektu finansowanego przez EBI w celu upewnienia się, że środki są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem, a tym samym ocenę podatności projektu na niedozwolone działania. Identyfikują one również luki w obszarach podwyższonego ryzyka i zalecają działania zaradcze, aby zapobiec ich ponownemu wystąpieniu lub niewłaściwemu zarządzaniu. W każdym przypadku IG/IN/PIR

określa, czy istnieje potrzeba podjęcia działań następczych, zaradczych/interwencyjnych i/lub dochodzeniowych. PIR dotyczący danej operacji Grupy EBI może również zostać uruchomiony ad hoc niezależnie przez IG/IN/PIR lub na wniosek innych służb i/lub kierownictwa Grupy EBI.

W oparciu o wyniki PIR, EBI może podjąć kilka działań:

1. jeżeli istnieją poważne przesłanki wskazujące na nadużycie finansowe lub korupcję, zespół PIR składa sprawozdanie zespołowi dochodzeniowemu, który z kolei może przekazać sprawę OLAF-owi.
2. EBI może skorzystać z wewnętrznych umownych środków zaradczych, takich jak anulowanie umowy lub płatności, przyspieszona spłata kredytu, zmiana warunków umowy itp.
3. może skontaktować się z organami krajowymi (AFCOS, policja finansowa), jeżeli istnieją przesłanki do wszczęcia postępowania karnego, oraz z luksemburską jednostką analityki finansowej w przypadku podejrzeń o pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu.
4. EBI wyda wewnętrzne zalecenia w celu wzmocnienia kontroli wewnętrznej, aby uniknąć podobnego ryzyka w przyszłości.

Wyjątkowe funkcje

Główna różnica między PIR a dochodzeniem polega na tym, że to drugie jest wszczynane na podstawie otrzymanego zarzutu, podczas gdy pierwsze jest uruchamiane w wyniku oceny ryzyka lub doraźnego wniosku ze strony innych służb EBI.

W połączeniu z ogólną metodologią PIR stosowaną przez IG/IN, FIRST jest jedynym narzędziem tego rodzaju, które zostało opracowane w oparciu o analizę danych wszystkich ustrukturyzowanych danych EBI dotyczących operacji. Umożliwia ono dostęp „na żywo” do hurtowni danych EBI, która jest codziennie aktualizowana. Takie połączenie zapewnia wiarygodne i aktualne wyniki każdej oceny ryzyka. Ramy te są jednymi z najbardziej wszechstronnych i dostosowanych do oceny ryzyka nadużyć finansowych i wyboru operacji na potrzeby szczegółowych analiz PIR.

Wyniki i rezultaty

Wynik PIR zakończonych i zamkniętych w latach 2009-2019 przedstawia się następująco:



Przykładowo, w przypadku szeregu operacji EBI częściowo dotkniętych nadużyciami finansowymi, EBI odzyskał od pożyczkobiorców tę część pożyczek, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem lub była przedmiotem nadużyć finansowych lub nieprawidłowości. Ponadto wprowadzono kilka środków zaradczych i planów działania w celu wzmocnienia kontroli oraz zmniejszenia ryzyka ponownego wystąpienia takich nadużyć i nieprawidłowości.

W innym przypadku operacja kredytowa została wyróżniona przez FIRST w kraju afrykańskim ze względu na wysoki poziom ryzyka nadużyć finansowych. W realizacji projektu wystąpiły znaczne opóźnienia, a ocena operacyjna EBI uległa pogorszeniu. Narzędzie FIRST wskazało, że naruszone zostały postanowienia

umowy finansowej, a także pojawiło się kilka innych sygnałów ostrzegawczych. Po szczegółowym przeglądzie dostępnej dokumentacji i wewnętrznych rozmowach z pracownikami operacyjnymi, jak również po analizie zewnętrznych baz danych, potwierdzono istnienie tych sygnałów. Niedługo po PIR prezes firmy kierującej projektem został oskarżony o korupcję ze strony władz lokalnych (niezwiązanych z PIR). Wszczęto dochodzenie, a EBI zintensyfikował monitorowanie realizacji projektu.

PIR okazały się skutecznym narzędziem identyfikowania oznak niezgłoszonych nieprawidłowości, które w przeciwnym razie byłyby nadal niewykrywane pomimo istnienia innych, regularnych kontroli.

Kluczowe czynniki sukcesu

Głównym kluczowym czynnikiem sukcesu wdrożenia FIRST i PIR w EBI były:

1. dobra znajomość dostępnych danych dotyczących operacji;
2. wsparcie kierownictwa przy opracowaniu nowej metodologii oceny ryzyka;
3. mapowanie wskaźników ryzyka na każdym etapie cyklu życia dla różnych produktów, rynków i sektorów;
4. wielodyscyplinarny zespół, w skład którego wchodził:
 - a. analitycy danych
 - b. kierownicy projektów, którzy mogą analizować sposób wykorzystania dostępnych danych
 - c. śledczy ds. nadużyć finansowych, audytorzy kryminalistyczni (w tym zorientowani na dane)
 - d. twórcy oprogramowania IT
 - e. prawnicy
 - f. konsultanci zwiększający możliwości zespołu podstawowego i wnoszący do niego konkretną wiedzę (np. konsultanci wspierali zespół EBI w przeglądzie metodologii oceny ryzyka; ponadto konsultanci są zawsze zaangażowani w przeprowadzanie proaktywnych przeglądów integralności na miejscu)
5. ramy umowne z pożyczkobiorcami umożliwiające EBI wizytę i audyt projektów
6. solidne podstawy polityczne (polityka EBI w zakresie zwalczania nadużyć finansowych) przewidujące aktywne środki zwalczania nadużyć finansowych, takie jak PIR.

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

Narzędzia FIRST i PIR stanęły przed kilkoma wyzwaniami na początku ich wdrażania:

1. przekazywanie właściwego komunikatu w złożonych sprawach w celu zdobycia poparcia zarządu/hierarchii
2. dogłębne zrozumienie dostępnych danych i sposobu ich wykorzystania. Brak świadomości, jakie dane strukturalne są dostępne i jak je wykorzystać, ogranicza zastosowanie i skuteczność wszelkich narzędzi oceny ryzyka opartych na analizie big data.
3. konieczność zaangażowania ekspertów z różnych dziedzin (ekspertów ds. danych, ekspertów finansowych, prawników, ekspertów przedmiotowych, kierowników projektów) w celu stworzenia mapy dostępnych danych i zidentyfikowania wskaźników nadużyć
4. ograniczenia mocy przerobowych w zakresie liczby pełnych PIR przeprowadzanych rocznie zmotywowały zespół ds. dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych do dalszego udoskonalenia narzędzia oceny ryzyka i wprowadzenia etapu pośredniego – przeglądów pulpitu w odniesieniu do zidentyfikowanych czerwonych flag przez FIRST.

Potencjał do przenoszenia

Narzędzie FIRST jest skalowalne, ale nie jest łatwo replikowane, ponieważ opiera się na dostosowanym algorytmie i jest specyficzne dla modelu biznesowego EBI oraz technologii hurtowni danych. Organy państw członkowskich UE mogą jednak czerpać inspirację z efektywnego wykorzystania big data do opracowania dostosowanego narzędzia oceny ryzyka, które może analizować ustrukturyzowane zbiory danych dotyczących operacji/projektów w czasie rzeczywistym i ujawniać odpowiednie sygnały ostrzegawcze.

Aby wdrożyć podobną praktykę, władze powinny wziąć pod rozwagę poniższe:

1. organ wdrażający narzędzie takie jak FIRST i PIR powinien mieć niezależny status i podstawę prawną do przeprowadzania audytów śledczych/przeciwdziałania nadużyciom finansowym.
2. wsparcie kierownictwa ma kluczowe znaczenie, biorąc pod uwagę początkowe nakłady czasowe i finansowe potrzebne do opracowania algorytmów i metodologii narzędzia oceny ryzyka.
3. długa faza przygotowawcza mapowania danych i identyfikacji sygnałów ostrzegawczych.
4. narzędzie byłoby najbardziej przydatne dla organizacji zajmujących się różnorodnymi projektami i mających dostęp do dużej puli (regularnie aktualizowanych) ustrukturyzowanych danych.

