

הקדמה

זהו דו"ח המעקב השנתי העשירי של ארגון שקיפות בינלאומית, הקואליציה העולמית נגד שחיתות, אחר יישום אמנת ה-OECD למאבק בשוחד. אמנת ה-OECD למאבק בשוחד עובדי ציבור זרים בעסקאות בינלאומיות, שאומצה ב-1997, דורשת מכל מדינה החתומה לקבוע כי שוחד זר הינו פשע בגינו אחראים פרטים וחברות. האמנה היא כלי מפתח לריסון היצוא של שחיתות בעולם, היות ו-41 המדינות החתומות עליה אחראיות לכ-2/3 מהיצוא העולמי וכמעט 90% מתזרימי ההשקעות הזרות הישירות. קבוצת העבודה של ה-OECD בנושא שוחד, המייצגת את 41 הצדדים לאמנה, מנהלת תכנית מעקב ובקרה במסגרתה נבחנות 9-10 מדינות בכל שנה.

הדו"ח השנתי של שקיפות בינלאומית בנושא אכיפת מתן שוחד זר מציג הערכה בלתי-תלויה של מצב האכיפה בקרב כל המדינות באמנה, למעט לטביה, שם נכנסה האמנה לתוקף רק ב-2014. בפרק המתודולוגיה קיימת התייחסות להבדלים בין המתודולוגיה שלנו וזו של קבוצת העבודה של ה-OECD בנושא שוחד.

ממצאים

אנו עדיין רחוקים מהשגת המטרה הבסיסית שהיא יצירת תנאי משחק הוגנים ונקיים משחיתות במגרש הסחר העולמי.

בהתבסס על דו"חות שהוכנו על ידי מומחי ארגון שקיפות בינלאומית, להלן סיווג המדינות על פי רמת האכיפה שלהן את אמנת ה-OECD נגד שוחד זר (המדינות מופיעות על פי סדר חלקן ביצוא העולמי)*:

אכיפה פעילה

4 מדינות המהוות 23.1% מהיצוא העולמי ארה"ב, גרמניה, בריטניה, שווייץ

אכיפה מתונה

5 מדינות המהוות 8.3% מהיצוא העולמי איטליה, קנדה, אוסטריה, אוסטרליה, פינלנד

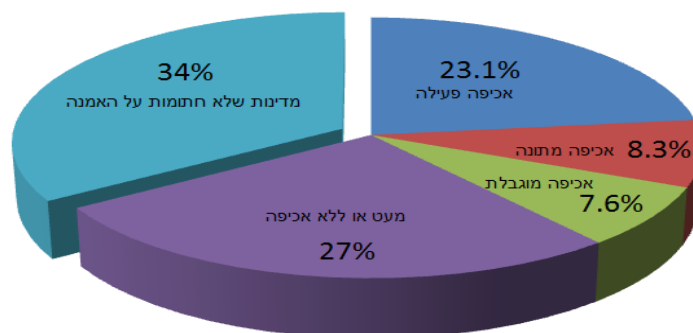
אכיפה מוגבלת

8 מדינות המהוות 7.6% מהיצוא העולמי צרפת, שוודיה, נורווגיה, הונגריה, דרום אפריקה, ארגנטינה, פורטוגל, ניו זילנד

מעט או ללא אכיפה

22 מדינות המהוות 27% מהיצוא העולמי יפן, הולנד, דרום קוריאה, רוסיה, ספרד, בלגיה, מקסיקו, ברזיל, אירלנד, פולין, טורקיה, דנמרק, צ'כיה, לוקסמבורג, צ'ילה, ישראל, סלובקיה, קולומביה, יוון, סלובניה, בולגריה, אסטוניה.

* לא ניתן לסווג את איסלנד מכיוון שחלקה ביצוא העולמי קטן מידי בכדי לאפשר הבחנות בין קטגוריות האכיפה השונות.



- ארה"ב, גרמניה, בריטניה, שווייץ
- איטליה, קנדה, אוסטריה, אוסטרליה, פינלנד
- צרפת, שוודיה, נורווגיה, הונגריה, דרום אפריקה, ארגנטינה, פורטוגל, ניו זילנד
- יפן, הולנד, דרום קוריאה, רוסיה, ספרד, בלגיה, מקסיקו, ברזיל, אירלנד, פולין, טורקיה, דנמרק, צ'כיה, לוקסמבורג, צ'ילה, ישראל, סלובקיה, קולומביה, יוון, סלובניה, בולגריה, אסטוניה
- מדינות שלא חתמו על האמנה - הודו, אינדונזיה, סין, ערב הסעודית

המלצות

- במדינות בהן האכיפה חלשה על הממשלות לפעול בכדי לספק תמיכה נאותה, כולל איוש משרות ומימון הולם למערכת האכיפה.

- **המשך תכנית בקרה מחמירה**

ישנה חשיבות רבה להמשך תכנית הבקרה הקפדנית של ה-OECD. לקבוצת העבודה של ה-OECD בנושא שוחד יש רקורד טוב בשיתוף ארגוני החברה האזרחית בתהליך הבדיקה. חיוני שארגוני החברה האזרחית ישתתפו גם בסיורי השטח. בנוסף, על הממשלות לשתף את תשובותיהן לשאלוני קבוצת העבודה עם ארגוני החברה האזרחית.

- **המלצות בסוגיות מהותיות**

- מומלץ שה-OECD יכנס פגישות במדינות בהם קיימת שכיחות גבוהה של שוחד זר בכדי לדון בשיפור ייצוג האינטרסים של הארגון במהלך הליכי חקירת שוחד זר. על קבוצת העבודה של ה-OECD בנושא שוחד לשקול כיצד תוכל להשיג מידע רלוונטי ממדינות המושפעות משוחד זר, כולל מידע מהמגזר הפרטי ומהחברה האזרחית.
- על קבוצת העבודה בנושא שוחד להכין מחקר **בנושא עסקות טיעון**, כולל אישור בתי המשפט, שקיפות והאפקט ההרתעתי.
- על הממשלות וקבוצת העבודה בנושא שוחד לאסוף ולפרסם נתונים על בקשות לסיוע משפטי הדדי (MLA) הקשורות לשוחד זר.
- במדינות רבות פרטי התיקים, אם בהליכים או שנסגרו, אינם זמינים. יתרה מכך, מספר קטן של מדינות (כולל גרמניה) מסתירות את הפרטים הספציפיים של התיקים כך שלא ניתן לזהות את החברות או הפרטים שהועמדו לדין או הורשעו, וכתוצאה מכך נמנע המידע מהתקשורת ומהחברה האזרחית. לפרסום פעילויות האכיפה ופסקי הדין יש אפקט הרתעתי ולכן גם מניעתית; ועל כן, על הממשלות לפרסם לפרטיו את המידע הנוגע להליכי משפט מתמשכים וכאלו שהסתיימו, והסדרי טיעון.

אכיפת איסור על שוחד זר במדינות החתומות על אמנת ה-OECD

תיקים אחרים שנפתחו (משקל של 2 נק')				תיקים חשובים שנפתחו (משקל של 4 נק')				חקירות שהחלו (משקל של 1 נק')				חלק יחסי ביצוא העולמי	מדינות
2013	2012	2011	2010	2013	2012	2011	2010	2013	2012	2011	2010	ממוצע 2010- 2013	
אכיפה פעילה (4 מדינות) 23.1%													
0	2	0	0	4	2	4	2	24	24	27	24	9.8	ארה"ב
0	3	11	4	2	2	1	1	14	13	32	15	8.2	גרמניה
0	0	0	0	1	3	4	11	2	6	11		3.6	בריטניה
0	0	0	0	0	0	0	0	22	19	16	10	1.5	שווייץ
אכיפה מתונה (5 מדינות) 8.3%													
0	9		0	1		1	1	2	8		4	2.8	איטליה
0	0	0	0	3	2	2	1		2	10	1	2.5	קנדה
1	0	0	0	0	0	1	0	11	10	5	4	1.4	אוסטרליה
0	0	0	0	1	2	1	0	1	2	5	5	1.1	אוסטריה
0	0	0	0	1	2	0	1	0	0	1	0	0.5	פינלנד**
אכיפה מוגבלת (8 מדינות) 7.6%													
0	1	1	2	0	0	2	1	9	2	1	4	3.4	צרפת
1	0	0	0	0	1	0	0	2	3	0	2	1.2	שוודיה
0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0.9	נורווגיה
0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0.6	הונגריה
0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	3	0.5	דרום אפריקה
0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0.4	ארגנטינה
0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	1	0.4	פורטוגל**
0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0.2	ניו זילנד
מעט או ללא אכיפה (22 מדינות) 27%													
1		0	0	0		0	0	2		1	0	4.0	יפן
	0	0	0		0	0	0	1	3	3	3	3.1	הולנד
3	0	3	0	0	0	1	0	3	0	0	0	3.0	דרום קוריאה
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.6	רוסיה***
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2.0	ספרד
						1						1.9	בלגיה
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.7	מקסיקו
0				0	0	0	0	0	3	2	0	1.3	ברזיל
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.1	אירלנד
0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.1	פולין
0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	1	0.9	טורקיה
0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0.8	דנמרק
0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0.7	צ'כיה
0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0.5	לוקסמבורג
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0.4	צ'ילה
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4	ישראל
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4	סלובקיה
0				0				0				0.3	קולומביה***
									1			0.3	יוון
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0.2	סלובניה
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.2	בולגריה
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1	אסטוניה

* התקבל מה-OECD עבור 2010-2013
 ** מדינה שלא פתחה אף תיק בעל חשיבות בארבע השנים האחרונות לא עונה על דרישת מינימום הניקוד הנדרש לסיווג של אכיפה מתונה, וללא סגירת תיק בעל חשיבות עם סנקציות משמעותיות בארבע השנים האחרונות המדינה לא עונה על דרישת מינימום הניקוד הנדרש לסיווג של אכיפה פעילה.
 *** האמנה נכנסה לתוקף ברוסיה באפריל 2012 ובקולומביה בינואר 2013 ולכן דרישות הסף הורדו עבורן פרופורציונאלית.

מדינות	תיקים חשובים שנסגרו בסנקציות משמעותיות (משקל של 10 נק')				תיקים אחרים שנסגרו בסנקציות (משקל של 4 נק')				סה"כ נקודות	מס' נק' מינימאלי הנדרש לרמת אכיפה, בהתאם לחלק יחסי ביצוא עולמי		
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013		2010-2013	פעילה	מתונה
אכיפה פעילה (4 מדינות) 23.1%												
ארה"ב	21	15	18	13	27	20	11	7	1,081	392	196	98
גרמניה	3	3	5	0	2	16	24	14	468	328	164	82
בריטניה	5	7	1	2	0	1	0	0	249	144	72	36
שווייץ	0	2	0	2	1	1	1	3	131	60	30	15
אכיפה מתונה (5 מדינות) 8.3%												
איטליה	1	0	1	0	0	1	0	0	68	112	56	28
קנדה	0	1	0	1	0	0	0	0	65	100	50	25
אוסטרליה	0	0	0	0	0	0	1	1	44	56	28	14
אוסטריה	0	0	0	0	0	0	0	0	29	44	22	11
פינלנד**	0	0	0	0	0	0	0	1	21	20	10	5
אכיפה מוגבלת (8 מדינות) 7.6%												
צרפת	0	0	0	0	1	1	1	1	52	136	68	34
שוודיה	0	0	1	0	0	0	0	0	23	48	24	12
נורווגיה	0	0	0	0	1	0	0	0	11	36	18	9
הונגריה	0	0	0	0	1	0	0	0	8	24	12	6
דרום אפריקה	0	0	0	0	0	0	0	0	7	20	10	5
ארגנטינה	0	0	0	0	0	0	0	0	4	16	8	4
פורטוגל**	0	0	0	0	0	0	0	0	8	16	8	4
ניו זילנד	0	0	0	0	0	0	0	0	2	8	4	2
מעט או ללא אכיפה (22 מדינות) 27%												
יפן	0	0	0	0	0	0	1	1	9	160	80	40
הולנד	0	0	1	0	0	0	0	1	24	124	62	31
דרום קוריאה	0	0	0	0	0	0	0	0	19	120	60	30
רוסיה***	0	0	0	0	0	0	0	0	0	43	22	11
ספרד	0	0	0	0	0	0	0	0	2	80	40	20
בלגיה	1	0	0	0	0	0	0	0	14	76	38	19
מקסיקו	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68	34	17
ברזיל	0	0	0	0	0	0	0	0	5	52	26	13
אירלנד	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	22	11
פולין	0	0	0	0	0	1	0	0	6	44	22	11
טורקיה	0	0	0	0	0	0	0	0	5	36	18	9
דנמרק	0	0	0	0	0	0	0	0	3	32	16	8
צ'כיה	0	0	0	0	0	0	0	0	3	28	14	7
לוקסמבורג	0	0	0	0	0	0	0	0	4	20	10	5
צ'ילה	0	0	0	0	0	0	0	0	3	16	8	4
ישראל	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	8	4
סלובקיה	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	8	4
קולומביה***	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	1
יוון	0	0	0	0	0	0	0	0	1	12	6	3
סלובניה	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	4	2
בולגריה	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	4	2
אסטוניה	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	1

תאים ריקים משמעותם שהנתונים אינם זמינים.
מזכירות ארגון שקיפות בינלאומית סיפקה טיוטה של הדו"ח לנציגי המדינות בקבוצת העבודה של ה-OECD בנושא שוחד בכדי לקבל את הערותיהם, כולל לגבי חקירות ותיקים.

מתודולוגיה

שקיפות בינלאומית עושה שימוש בארבעה גורמים בכדי לקבוע את רמת האכיפה במדינות ה-OECD.

1. תקופת הזמן הרלוונטית: פעילויות האכיפה שבוצעו ב-2010-2013.
2. שימוש בארבע קטגוריות אכיפה: אכיפה פעילה, אכיפה מתונה, אכיפה מוגבלת, ללא או מעט אכיפה.
3. חלק יחסי ביצוא העולמי: הנחת היסוד היא הפרופורציונאליות בין שכיחות השוחד הזר ופעילות היצוא, ושניתן להשוות מדינות שעוסקות ביצוא. דרישות הסף לקטגוריות מתבססות על ממוצע ארבע-שנתי של חלקן של המדינות ביצוא העולמי.
4. מערכת ניקוד המשקללת פעילויות אכיפה שונות: נקודה אחת לפתיחת חקירה, שתי נקודות לפתיחת תיק, ארבע נקודות לפתיחת תיקים חשופים או סגירת תיקים עם סנקציות, ועשר נקודות לסגירת תיקים חשופים עם סנקציות משמעותיות. תיקים חשופים כוללים מקרי שוחד של פקידי ממשל גבוהים על ידי חברות גדולות, כולל חברות בבעלות ממשלתית. מערכת הניקוד משקפת שני גורמים רלוונטיים:
 - א. רמת המאמץ הנדרשת עבור פעולות האכיפה השונות.
 - ב. האפקט ההרתעתי של פעולות האכיפה, אשר לחלקן השפעה רבה יותר ולכן הן מקבלות ניקוד בהתאם.

ישראל

מעט או ללא אכיפה **חלק יחסי ביצוא עולמי: 0.4%**

מקרים וחקירות של שוחד זר

בישראל, בתקופה שבין 2010-2013 לא החלו, היו בתהליכים, או נסגרו מקרים או חקירות של שוחד זר. למרות שלא נפתחו חקירות חדשות רשמיות ב-2013, על פי משרד פרקליט המדינה, התקיימו בשנה זו חקירות מקדמיות, תחת מספר הליכי חקירה שונים, אשר כללו חמישה מקרים שהתקבלו כבקשות לסיוע משפטי הדדי (MLA) מגורמי אכיפת חוק זרים. רק אחד מהמקרים האלו עדיין תחת חקירה¹, ובמקרה זה, בקשת MLA נשלחה למדינה ששלחה את הבקשה המקורית. על פי מידע שסיפק משרד המשפטים,

¹ ארבעת המקרים האחרים נסגרו ללא חקירה רשמית בשל מגוון סיבות, כולל: המידע לא קיים בסיס מוצדק לפתיחת חקירה רשמית; המידע לא תמך בחשד לשוחד זר או חשד למעורבות של פרטים או חברות ישראליות; המידע הצביע על כך שהאירועים התרחשו לפני כניסתו לתוקף של החוק האוסר על שוחד זר.

מקרה נוסף היה ועודו תחת חקירה.² בנוסף, בהמשך לחקירות מתמשכות בתחומי שיפוט זרים, הגיש משרד המשפטים בקשה לא-רשמית לרשויות זרות עבור מידע הנוגע לחמישה מקרים נוספים.³

התפתחויות מהעת האחרונה

ב-2013 פרסם משרד המשפטים הצעת חוק שמטרתו הענקת סיוע משפטי לחושפי מעשי שחיתות, עבירות פגיעה בטוהר המידות או במנהל התקין, במקום העבודה.⁴ תכליתו העיקרית של התיקון היא לעודד עובדים, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי, לחשוף התנהלות בלתי תקינה במקומות עבודה, וזאת באמצעות מתן סיוע משפטי כנדרש, אשר ימומן על ידי הממשלה וללא מבחן זכאות כלכלית. בעת כתיבת דו"ח זה טרם הוגשה הצעת החוק לכנסת ולא נקבע תאריך יעד להעברתו. משרד המשפטים הקים קבוצת עבודה פנים-ממשלתית אשר תבחן את נושא האחריות הפלילית של הישויות המשפטיות לפי החוקים והתקנות הנוכחיים, אולם טרם הוגשה הצעת חוק. כמו כן, לא הושגה התקדמות בעניין הצעת חוק לביסוס הליך אשר ימנע את השתתפותן במכרזי ממשלה של ישויות ואישויות משפטיות אשר הורשעו בקבלת שוחד זר.⁵ במהלך השנה המשיכו גורמים ישראלים רשמיים להעלות בפורומים שונים את המודעות לאיסור על שוחד זר במגזר הפרטי והציבורי.

המלצות לפעולה בעדיפות גבוהה

הבטחת יישום אפקטיבי של ההגנות לחושפי שחיתויות על ידי העברת ואכיפת תיקון מס' 12 לחוק הסיוע המשפטי 1972-5732. פיתוח תוכנית בדיקה או מנגנון דומה להבטחת אימוץ והטמעת תכניות ציות נגד שחיתות על ידי חברות המקבלות רישיונות יצוא, בנוסף לאמצעים שכבר ננקטים על ידי משרד הביטחון. פרסום הנחיות על ידי משרד המשפטים באשר לשוחד זר, אשר יכללו גם את הצעדים אשר על חברות ישראליות לנקוט בכדי למנוע שוחד זר.

² רשויות אכיפת החוק הגישו בקשה למידע נוסף במקרה זה, אשר יתכן ויבשיל לפתיחתה של חקירה רשמית.
³ באחד מהמקרים הוחלט לא לפתוח בחקירה רשמית. בשני מקרים נוספים, משרד המשפטים צופה לשיתוף פעולה מצד הרשויות הזרות.

⁴ משרד המשפטים, "הצעת חוק – חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 12), 2013-5774,

<http://www.tazkirim.gov.il/Pages/Archive.aspx>

⁵ ראו "דוח יצוא השחיתות 2013" עמ' 52,

http://files.transparency.org/content/download/683/2931/file/2013_ExportingCorruption_OECDProgressReport_EN.pdf

נתוני תיקי שוחד שנסגרו בסנקציות במדינות ה-OECD, 2010-2013

