

# "מאכערים ל'שירות הציבור': גורמים, אפיונים, הסדרה לפי סוגיית חופש העיסוק ודרכי התמודדות חלופות"

מאת

שמחה ב' ורנר\* וירון זליכה\*\*

- א. מבוא
- ב. גורמי התופעה
  1. התרבות המנהלית בישראל
  2. מבוך הביורוקרטיה בישראל: המאכער כ"מורה נבוכים"
  3. המבוך המשפטי
  4. ביצועי המגזר הציבורי בעיני האזרחים
  5. מיקור חוץ של שירות התעסוקה ויצירת מאכערים בתחום כוח אדם
- ג. אפיונים וטיפולוגיה של "מאכערים"
- ד. בין מאכערים למתוכים, לוביסטים, עורכי דין ובעלי מקצועות חופשיים אחרים: המאכערים בראי סוגיית חופש העיסוק
- ה. דרכי ההתמודדות בתופעת המאכערים והגורמים המוסדיים הפעילים
  1. דרכים מנהליות
  2. שרותי ממשל אלקטרוניים – E-Government
  3. שקיפות בתהליכים הביורוקראטיים
  4. הידוק הפיקוח על ניהול מכרזים
  5. דרכי חקירה והענשה
  6. ייעול התהליכים הביורוקרטים והגברת הפיקוח עליהם
- ו. סיכום

\* המכללה לישראל, אוניברסיטת חיפה.

\*\* ראש תוכנית ה-MBA וההתמחות בחשבונאות, בית הספר למנהל עסקים, הקריה האקדמית אונו.

## א. מבוא<sup>1</sup>

המילה "מאכער", שמקורה בגרמנית ומשמעותה "איש של עשייה ופעולה", עשתה את דרכה לידיש ומשם נטמעה בסלנג העברי. על פי אתר השפה העברית,<sup>2</sup> המאכער הוא מי "שיש לו מהלכים אצל הרשויות, מביא ומוציא. מילולית איש שעושה דברים (כמו MAKER)". במילון העברית המדוברת של דן בן-אמוץ ושל נתיבה בן יהודה מפורש "מאכער" כאדם פעיל בעל השפעה. אם נסכם בעברית פשוטה את מגוון ההגדרות, נאמר ש"מאכער" הוא אחד שהיודע "לבחוש" היטב במקומות הנכונים – אדם שנתפס כמי שיכולתו העיקרית היא "פתיחת דלתות" בקרב קובעי מדיניות ומקבלי החלטות במערכות השלטוניות וכמי שיכול לקצר תהליכים ביורוקרטיים או לשנות עקרונות וסטנדרטים מנהליים לטובת מי שבשמם הוא פועל. עו"ד טלי ירון-אלדר, נציבת מס הכנסה לשעבר, הגדירה את המאכערים הפועלים עם רשויות המס כאנשים המביאים עובדי ציבור לקבל את החלטותיהם מ"שיקולים שאינם ענייניים מקצועיים".<sup>3</sup>

בניגוד להגדרה הלשונית התמימה של ה"מאכערים", משקפת בפועל תופעת המאכערים לא רק את אחת התופעות המכוערות שהניבה התרבות המנהלית והפוליטית בישראל, אלא גם אחת מהמסוכנות לשלטון החוק ולאיכות השלטון והדמוקרטיה.

בשנים האחרונות השימוש בשירותיהם של ה"מאכערים" מתרחב ומעמיק, והציבור נתקל בהם כמעט בכל מסדרונות השלטון. אין להתעלם מהקשר שבין התרחבות היקף פעילותם של ה"מאכערים" ומיכולתם לפעול בקרב הדרג הממשלתי הזוטר ובקרב הדרג הממשלתי הבכיר בכל מוסדות השלטון ובין ההידרדרות המהירה במדדי השחיתות השלטונית בישראל בעשר השנים האחרונות.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> תולדתו של מאמר זה במושב שהוקדש ל"תופעת המאכערים ברשויות השלטון" במסגרת כנס ירושלים השני לאיכות השלטון בישראל, שהתקיים בירושלים בימים 11–13 ביוני 2007 מטעם התנועה לאיכות השלטון. את הכנס הנחה ד"ר שמחה ורנר ונשאבו דברים פרוץ' ירון זליכה. הרצאות הדוברים כונסו בספר **כנס ירושלים לאיכות השלטון בישראל: מנהיגות במשבר וקריסת מערכות שלטון** (2008).

<sup>2</sup> [www.safa-ivrit.org](http://www.safa-ivrit.org).

<sup>3</sup> **כנס ירושלים לאיכות השלטון בישראל: מנהיגות במשבר וקריסת מערכות שלטון**, לעיל ה"ש 1 בעמ' 202.

<sup>4</sup> ב-1995 פורסם לראשונה מדד השחיתות הבינלאומי על ידי TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ובו דורגה ישראל במקום ה-14. מאז מדד השחיתות בישראל הולך ומחריף: ב-1998 היא ניצבה במקום ה-19 עם ציון 7.1 (בסולם הנע בין 1 ל-10, כאשר 10 מצוין היעדר שחיתות, וציון 1 – את דרגת השחיתות הגבוהה ביותר). בשנת 2005 הידרדרה ישראל למקום ה-28–29 עם ציון 6.3 שהיה משותף גם לעומאן, כשמדינת איחוד נסיכויות המפרץ

תופעת המאכערים מלווה את המדינה למן היווסדה, והיא נידונה לראשונה בבג"ץ בז'רנו.<sup>5</sup> בז'רנו עבד כעשר שנים כמאכער שסיפק שירותי הגשת בקשות להעברת מכוניות מבחני רישוי (טסט) במשרד הרישוי, ופעולתו נאסרה על ידי שר המשפטים. בז'רנו עתר נגד שר המשטרה במטרה לאפשר לו להמשיך בעיסוקו כמאכער בתהליך חידושו של רישוי כלי רכב. נושא זה חזר ועלה בבג"ץ מיטרני,<sup>6</sup> כאשר קבוצת מאכערים עתרו לבג"ץ בשם "חופש העיסוק" כדי לאפשר את המשך פעולתם בתהליכי רישוי רכב ובחידוש רשיונות רכב. בג"ץ קבע כאן, שאין עוד מקום לפקפק בתקלה הנגרמת לציבור מעיסוקם של העותרים – ה"מאכערים" – המוצאת את ביטויה בעקיפת תורים, ביצירת העדפות, במשוא פנים, ובאי-שוויוניות במתן השירות הציבורי ובקבלתו. ה"תקלה" היתה כרוכה גם במעשי רמייה כלפי בוחני הרכב להעביר את הטסט ולהביא לחידוש הרישיון, כמו "החלפה לשעה של מכללים בטיחותיים כצמיגים חדשים ותקינים תחת צמיגי המשופשפים של הרכב".<sup>7</sup> אף שבג"ץ תיאר בחומרה רבה את פעילותם המזיקה של המאכערים, הוא נמנע מלנקוט אז פעולה בגין חשש של פגיעה בחופש העיסוק.

השופט שניאור זלמן חשין קבע אז, כי "לאדם קנויה זכות טבעית לעסוק בעבודה או במשלח יד אשר יבחר לעצמו, כל עוד שההתעסקות בעבודה או במשלח היד אינה אסורה מטעם החוק".<sup>8</sup> בהידרשו לטענה כי פעילותם של המאכערים משחיתה את השירות הציבורי, השיב בג"ץ: "אם אמנם קיימת שחיתות במנגנון הפקידותי, השכל מחייב כי הטיהור ייעשה במנגנון הזה עצמו, כי עבריינים, בין במנגנון גופא ובין מחוצה לו יועמדו לדין, ולמה יצא הקצף דווקא על שליחי הציבור" (הדגשת המחברים).<sup>9</sup> במהלך השנים החמירה והתפשטה תופעת המאכערים בישראל וצבעיה השחירו. שירותיהם של המאכערים חדרו לכל פינה של מערכות המנהל הציבורי – השלטון המרכזי, השלטון המקומי, המפלגות וארגונים חברתיים שונים. המאכערים מתוארים

ניצבת במקום ה-30 עם ציון של 6.2. במדד השחיתות העולמי לשנת 2006 ניצבה מדינת ישראל במקום ה-34 עם ציון 5.9, כאשר נסיכות קטאר ניצבה לפניו במקום ה-32 עם ציון 6.0. לאחר שנים של הידרדרות במצב השחיתות הצליחה מדינת ישראל לשפר את מעמדה, ובמדד השחיתות לשנת 2007 היא עלתה למקום ה-30 ברשימה של IT ומאז ועד היום קפאה על מיקומה. אפשר לייחס התפתחות חיובית זו במעמדה של מדינת ישראל במדד השחיתות הבינלאומי לשיפור הניכר ברמת הדיון הציבורי והשקיפות בטיפול בשחיתות בשנה האחרונה. נלקח מאתר שב"ל [www.ti-israel.org/Index.asp?CategoryID=124](http://www.ti-israel.org/Index.asp?CategoryID=124).

5 בג"ץ 1/49 בז'רנו ואח' נגד שר המשטרה ואח', פ"ד(ב) 80 (1949) (להלן: בג"ץ בז'רנו).

6 בג"ץ 337/81 מיטרני ו-8 אח' נ' שר התחבורה, פ"ד(ז) 337 (1983) (להלן: בג"ץ מיטרני).

7 שם בפס' 10 (ג) לפסק הדין.

8 בג"ץ בז'רנו בפס' 5 לפסק הדין.

9 בג"ץ בז'רנו בפס' 7 לפסק הדין.

כ"מושלי המסדרונות, מלכי הביורוקרטיה, אבירי קיצור התהליכים", ותופעת המאכערים עצמה כונתה "מכת מדינה"<sup>10</sup>; ואילו מנכ"ל משרד התחבורה, מר גדעון סיטרמן, בעדותו בפני ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה טען, שהתופעה "מעידה על פשיטת הרגל של השירות הציבורי"<sup>11</sup>.

כן, למשל, פועלים המאכערים: בתיווך בכוח אדם; במשרדי הביטוח הלאומי, שם מסייעים המאכערים למבוטחים באמצעות טיפוח קשרים אישיים באמצעים שאינם אתיים, וחלקם אף לא חוקיים<sup>12</sup>; הללו גם קונים ומוכרים תורים בעמדות השירות של משרד הפנים, במיוחד בערים המעורבות. כך, לדוגמה, תוארו התנאים לקבלת שירות ציבורי במזרח-ירושלים על ידי שר הפנים, אברהם פורז, כ"בלתי נסבלים, מחפירים ובלתי אנושיים" שנוצלו על ידי מאכערים שקנו ומכרו תורים במחיר של 500–600 ש"ח עבור סידור תורים שאם לא כן, "אנשים צריכים לחכות ימים כדי לקבל את שירות הלשכה"<sup>13</sup>; הם עוסקים במעשי תיווך במשרד העבודה והרווחה; הם פעילים במחלקות לרישוי עסקים, לבינוי ולתכנון ברשויות המקומיות<sup>14</sup>; בפעולות תיווך במשרדי הרישוי ובתחום רישוי מוניות<sup>15</sup>; במרכזי המפלגות, על ידי גיוס קולות תמיכה למועמדים

10 רד לוי-ברזילי "מי צריך קשרים", הארץ ON LINE 03.12.2003 [haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtSt.jhtml?itemNo=368045](http://haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtSt.jhtml?itemNo=368045) (להלן; לוי-ברזילי).

11 בעדות שמסר בפני ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, בישיבתה מא' בטבת תשס"ח [www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2007-12-10.html](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2007-12-10.html) (10.12.2007)

12 דו"ח מבקר המדינה 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, ירושלים משרד מבקר המדינה 100–114 (מאי 2007) (להלן: דו"ח מבקר המדינה או הדו"ח).

13 "הצעה לסדר היום מדיניות איחוד המשפחות וטיפול משרד הפנים בענייני תושבי מזרח ירושלים" הישיבה השש-עשרה של הכנסת השש-עשרה, כ"ג באדר ב' תשס"ג (26.3.2003) <http://www.hamoked.org.il/items/5711.htm>

14 דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 12, מציין שבדו"ח הביקורת שפורסמה מבקרת עיריית תל-אביב בשנת 2001 נמצא, ש"בדיקה של 4,228 בקשות לקבלת היתרים העלתה כי ממועד הגשת בקשה לקבלת היתר עד קבלתו עוברים בממוצע 218 יום. לעומת זאת, אם נעשה שימוש במיופה כוח לאחר הגשת הבקשה, מתקבל היתר כעבור ימים מעטים בלבד" (דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 12 בעמ' 101). דו"ח ביקורת המדינה שפורסם במאי 2007 מציין, שמשרד מבקר המדינה ערך שאלון לבחינת התופעה ברשויות המקומיות ואת המידה והאופן של הטיפול של הרשויות בתופעה וקובע, "שרוב העיריות, מתוך אלו שהשיבו לשאלון, לא נקטו את רוב הצעדים המפורטים לעיל לטיפול בתופעת ה"מאכערים"... ורק כרבע מהעיריות שהשיבו לשאלון וידאו כי יש ברשות המייצגים יפויי כוח תקפים, ורק עיריות מעטות הכינו רשימה של המורשים לתת שירותי ייצוג ופרסמו אותה בקרב הפונים" (שם, בעמ' 102 לדו"ח).

15 דו"ח מבקר המדינה שפורסם במאי 2007 עולה תמונה עגומה על היקף פעולתם של המאכערים במשרד הרישוי בחולון – תמונה המציגה את "קצה הקרחון" של התופעה, שרובו הגדול עדיין לא נחשף בביקורת הציבורית ובמחקר האקדמי. על פי הדו"ח, פועלים ליד פקדי המשרד בחולון עשרים וחמישה מאכערים שהיו מעורבים ב-25% מכלל הפעולות השנתיות

שביקשו לרוץ בבחירות הפנימיות לרשימה לכנסת (פריימריס);<sup>16</sup> משמשים גורם מרכזי בעל השפעה "מאגית" באגפי הרישוי, התכנון והבנייה ברשויות המקומיות;<sup>17</sup> הפכו לגורם מרכזי של מתן שירותים לציבור במשרדי מנהל מקרקעי ישראל, ובלעדיהם "אי אפשר לזוז" במנהל;<sup>18</sup> סייעו ברכישת תארים אקדמיים פיקטיביים (ראו פרשת חה"כ יאיר פרץ); פועלים בקרב חברות הקדישא, בפרט בערים שמקומות הקבורה בהן מעטים ומשפחות מוכנות לשלם אפילו סכומי כסף מופקעים; בה-בעת מאכערים הפועלים לשירות ניצולי שואה מבטיחים להם גדולות ונצורות ומחתימים אותם על הסכמי שכר טרחה מופקעים;<sup>19</sup> עוסקים בייבוא חולים מחו"ל ובאשפוזם בכתי חולים בישראל,<sup>20</sup> וכן בסחר באיברים הנעשה באמצעות מאכערים המפרסמים בגלוי מודעות בעיתונים או באינטרנט ובהם נכתב במפורש: "דרוש תורם כליה", כאשר התרומה נעשית כמובן תמורת כסף ועוד כהנה וכהנה בתחומי פעולתן של הרשויות המקומיות.<sup>21</sup>

שהתבצעו בעמדה הטכנית. כל אחד ממאכערים אלה טיפל ב-437 פעולות בשנה, בעוד שכל אחד מ-11,010 מיופי הכוח הפועלים בשם ציבור הפונים פנה לעמדה הטכנית לביצוע 2.5 פעולות בשנה (שם, בעמ' 105 לדו"ח).

16 ראו, למשל, הצעת חוק של אבשלום וילן (מרצ) למניעת פעולתם של מאכערים ה"מתפרנסים רק מניוד אלפי אנשים ממפלגה למפלגה לצורך בחירות פנימיות. לא מדובר פה על מרכז, אם הליכוד בוחר באמצעות חברי המרכז שלו. מדובר בבחירות בפריימריז של עשרות ולפעמים מאות אלפי אנשים, שהפכו ענף של פרנסה של מאכערים של קולות, שמעבירים אותם ממפלגה למפלגה. אין לזה דבר וחצי דבר עם חברות במפלגה" (מתוך פרוטוקול ישיבת הכנסת להעביר את הצעת חוק המפלגות "תיקון – בחירת מועמדים לכנסת, התשס"ד-2003, במטרה להעביר תיקון לחוק לדיון מוקדם בוועדת החוקה – חוק ומשפט; מתוך פרוטוקול ישיבת הכנסת, סטנוגרמה מישיבה מספר 109 מ-18.2.2004).

17 מבקרת עיריית תל אביב-יפו, עו"ד חיה הורביץ, בדו"ח הביקורת לשנת 2001, עוסקת בכוחם ה"מאגי" (כהגדרתו של מנהל האגף הרישוי ולפיקוח על הבנייה בעיריית תל אביב-יפו) של המאכערים לזירוז אישורי בנייה. מבדיקת המבקרת שנעשתה ב-4,228 בקשות לקבלת היתרי בנייה עולה, כי הזמן הממוצע הנמשך בין הגשת הבקשה לקבלת היתר ובין קבלת ההיתר עצמו הוא 218 יום, אולם הזמן הממוצע שנדרש למבקש שנעזר במאכער היה נמוך באורח ניכר מהזמן שהיה על אזרח רגיל להמתין, ובכמה מקרים אף סייעו המאכערים לקיצור ההמתנה לפחות משבוע!!! (דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 12, בעמ' 101).

18 נעמה סיקולר "מיומנו של מאכער" אתר ynet 14.06.07, L-7340, articles/0, ynet.co.il  
3412810,00.html

19 ראו פסק דין של בית המשפט המחוזי בע"א 4418/03 פלדברג נ' משרד האוצר ואח' תק-מח 2004 (1) 6296 לפני כבוד השופטים צבי זילברטל, בעז אוקון ומרים מזרחי. ניתן ב-10.03.04.

20 איילת פישביין "חולים מחו"ל מיובאים באמצעות מאכער" אתר אקטואליה של NFC 04.7.2007, www.news1.co.il/Archive/001-D-135172-00.html?tag=15-11-20

21 על הנעשה באגפי הרישוי, התכנון והבנייה ברשויות המקומיות כתבו נועה וסרמן-עמירואיה אבן:

ייתכן ששורשיה של תופעת המאכערים מצויים בתופעת ה"פרוטקציה", שאף היא אחד מסממניו התרבותיים של המנהל הציבורי בישראל. תופעת הפרוטקציה נחקרה היטב בישראל, במיוחד על ידי ברנדה דנט<sup>22</sup> ומקובל היה להגדירה כמערכת ממוסדת היטב של החלפת טובות הנאה – "שמור לי ואשמור לך" בין אלה שהשררה בידם, בבחינת "שוחד דברים" ולא "שוחד ממון".<sup>23</sup> נראה, שבמהלך השנים המירה הפרוטקציה את צבעה והשחירה. במסגרת זו ניתבה התופעה את עצמה לשימוש במאכערים הנעזרים יותר ויותר בשוחד של ממון או בטובות הנאה בעלות ערך כספי כדי להטות את החלטתם של עובדי הציבור – במישרין, באמצעות החלטה פוליטית או מנהלית לטובתם ו/או בעקיפין, באמצעות הימנעותם מקבלת החלטה לרעתם (לדוגמה: אי-נקיטת פעולה לגביית חוב לרשות).

במעבר בין פרוטקציה, שהתמורה עברה הוא "שוחד של דברים", לשוחד של ממון, עסק רב פקד אריה אידלמן, ראש צח"מ במפלג ההונאה של מחוז תל אביב:

מערכת התכנון... הפכה בקלות למערכת שעונה לטלפון אחד. קוראים לו לחץ ולא משנה ממי הוא בא. העיקר שהוא חשוב... משמעות ההחלטות שלהם [של חברי ועדות התכנון] היא הזנת הרים וגבעות של כסף ממקום למקום. המחוקק מנסה ללא הצלחה לעשות סדר במערכת התכנון והבנייה... מערכת התכנון שונה מרוב ענפי המשק. בענפים העסקיים מקבלי ההחלטות חשופים לביקורת... בגלל קריסת המערכת אל מול הפעלה של לחצים הלחצים האלה מנומקים כמעט תמיד באספקטים תכנוניים

"מי יבנה לי בית: מאחורי הקלעים" **מגזין כסף** 22–28 **גלובס** 22.10.1998 (להלן: מי יבנה לי בית).

Danet Brenda *Protektzia: the Roots of Organizational Biculturalism among Israeli Jews*, SOCIAL FORCES 68 (3), 909–932 (March 1990). A popular version, called *The Two Faces of Protektzia*, appeared in MOMENT 10–13 (12 January 1988); Brenda Danet and Harriet Hartman, *On Protektzia: Orientations toward the Use of Personal Influence in Israeli Bureaucracy*, JOURNAL OF COMPARATIVE ADMINISTRATION 3, 405–434. Also in Hebrew: *Attitudes of the Public toward the Use of Protektzia in Public Administration*, STATE AND GOVERNMENT 1, 3, 57–73 (1972)

במסורת ישראל המושג "שוחד" הורחב מעבר לשוחד של ממון או שווה כסף גם להטבות ולשירותים, מה שהגמרא מכנה "שוחד דברים", כמו שנאמר; "תנו רבנן: ושוחד לא תקח' – אין צריך לומר שוחד ממון, אלא אפילו שוחד דברים גם אסור, שלא נאמר: 'בצע לא תקח'. מהו שוחד דברים? כגון שמואל, שעבר פעם על גשר. בא אדם אחד ונתן לו יד לסייעו בעברו על הגשר]. אמר לו: מה מעשיך פה? אמר לו: דין יש לי בפניך. אמר לו: פסול אני לך לדין. אמימר היה יושב בדין. פרוח ועלתה נוצה על ראשו. בא אדם אחד וסילקה. אמר לו: מה מעשיך? אמר לו: דין יש לי בפניך. אמר לו: פסול אני לך לדין". ראו רחל שלו-גרטל "על טוהר השיפוט ועל פסלות שופט", פרשת שופטים **דעת אתר לימודי יהדות ורוח** 40 (תשס"א) [www.daat.ac.il/mishpat-ivri/skirot/40-2.html](http://www.daat.ac.il/mishpat-ivri/skirot/40-2.html)

... יש פרופיל שחוזר על עצמו: המאכער הוא אחד שמתמצא היטב במסדרונות של אותו מוסד. הפקידים מכירים אותו. הדלתות פתוחות לפניו. כאמור, חלק מהמנהלים והפקידים עבדו איתו שנים ביחד. הוא מנצל את קשריו על בסיס חברי, קודם כל, ומוסיף לזה תגמול. הפקיד מתחיל לקבל מעטפה עם כסף, או מתנה, או טיול לחו"ל, או כל טובת הנאה אחרת. לעתים מתוספות עבירות נוספות, כמו הנפקת מסמכים ואישורים משפטיים ללא הסמכה משפטית, זיוף מסמכים וחיתמות של אותו מוסד וכיוצא באלה. הרוב לא נתפסים, כי יש יותר מדי אינטרסנטים מכל הכיוונים בעד המצב הקיים. אנחנו יודעים שיש מכה של מאכערים במדינה, ושמגיע אלינו רק אחוז קטן מאוד מהם.<sup>24</sup>

לעתים כרוך השירות של המאכערים במכירת "אשליה" של סידור, הנובעת מאי-ידיעת הזכויות המוקנות בחוק או בנוהל לקבלת השירות מהרשות השלטונית, או מחוסר מידע לגבי סטוס הטיפול של הרשות השלטונית בעניינו של האזרח. במקרה האחרון המאכער מצליח בעזרת קשריו "לשלוף" אישור של השירות השלטוני שכבר ניתן, והוא משתהה מסיבות מנהליות, והמאכער מציג אותו כהישג שלו.

יתירה מזאת: עולה חשד המחייב בחינה יסודית לגבי החשש, שפעילותם של המאכערים המעניקים שוחד של ממון לעובדי הציבור תמורת שירותיהם, עלולה לגרום לשינוי תפיסת התפקיד הציבורי, במיוחד אצל עובדי ציבור שלהם נטיות להתנהגות עבריינית, ולהתייחס אליו כאל עסק כלכלי לכל דבר, כאילו היה התפקיד הציבורי רכוש הפרטי של עובד הציבור. עיקרון זה מוצא את ביטויו במושג הלועזי "The Proprietary State" – "המדינה כרכוש פרטי". כביכול על עובד הציבור לנהל את תפקידו הציבורי כעסק לכל דבר ולמקסם את ה"רווחים" הטמונים בו לטובתו האישית. תפיסת התפקיד הציבורי כ"עסק פרטי" רווחה במדינות המערביות בעת שהיו בשלבי המעבר אל הדמוקרטיה, כפי שהיא רווחת עדיין במדינות המתפתחות של זמננו. יש להדגיש, שאין בדברים אלה כדי הטלת דופי ברוב עובדי השירות הציבורי הרואים בתפקידם הציבורי "נאמנות" שהופקדה בידם על ידי הציבור. עם זאת, אין להתעלם מאיום הפיתוי ההולך ומתרחב שמציבים המאכערים בנוגע לתפיסת התפקיד הציבורי. כך, לדוגמה, בתמליל שפורסם בכתבה ב-07.07.06 ב-The Marker, הובאה שיחה

בין מאכער אחד עם חברו ובה הוא נשמע אומר:

- היא (עובדת רשות מקומית) קיבלה 51,000 ש"ח.
- קיבלה או אמורה לקבל?

<sup>24</sup> מצוטט אצל ורד לוי-ברזילי (לעיל ה"ש 10).

- קיבלה 51,000 שקל והיא עשתה עבודה ב-25,000 שקל. מגיע לי החזר של 26,000 שקל. למטבע יש שני צדדים וגם לעסק יש שני שותפים. כל אחד עושה את חלקו.

מטבע הדברים, קשה לאמוד את ההיקף הכולל של העסקאות המתבצעות על ידי המאכערים, קרי: היקף הכספים שהם מגלגלים כדמי עמלה או טיפול עבור השירות שהם מעניקים ללקוחותיהם, וקשה מזה לאמוד את היקף התשלומים, השוחד והערך הכספי של טובות ההנאה שהמאכערים מעבירים לעובדי הציבור המשתפים עמם פעולה. ניסיון לאומדן כזה היה מעבר למטרות שהציבו כותבי מאמר זה. אולם יש להדגיש, כי הנזק העיקרי הנובע מפעולת המאכערים כרוך באובדן אמון הציבורי במערכות השלטון המנהליות, הכלכליות והמשפטיות. אובדן האמון מתבטא בשני דברים: האחד, ביצירת מערכות צל למערכות הרשמיות – מעין שוק שחור של שירותי מנהל ציבוריים, השני, רבים המאכערים מדגישים בפני לקוחותיהם, כי עמלת הטיפול שהם גובים כוללת סכום כסף המועבר למשרת הציבור כדי ל"הסדיר" את השירות, ובכך מוציאים את דיבת השירות הציבורי לרעה ופוגעים באיכות השלטון והדמוקרטיה בישראל. הצורך להיעזר בשירותיהם של מאכערים עקב אי-יעילותה של המערכת או סרבול של השירות הציבורי מביאה גם להוצאה מיותרת למשקי הבית ולחברה.

חרף נפיצותה, מורכבותה והמחלוקת הציבורית סביבה, תופעת המאכערים לא זכתה למחקר אקדמי ו/או לדיון ציבורי ראויים לשמם. המאמר פותח בתיאור הגורמים שיצרו והניבו את תופעת המאכערים והממשיכים להזין אותה, עובר לזהות את אפיוני התופעה ואת סכנותיה למערכת השלטון ולדמוקרטיה בישראל ומציג ניסיון ראשוני למיין את סוגי המאכערים. אפשרות הסדרת פעולתם של המאכערים על פי חוק נבחנת לפי סוגיית חוק יסוד: חופש העיסוק, ופסיקת בתי המשפט בישראל בסוגיית חופש העיסוק. בהיעדר סבירות נראית לעין להסדרת עבודתם של המאכערים באמצעות חוק ופיקוח עליה, מוצגת בסוף המאמר מסגרת אסטרטגית של דרכי פעולה חלופיות המיועדות לצמצם את התופעה.

## ב. גורמי התופעה

1. **התרבות המנהלית בישראל.** מחקרים רבים על תרבות המנהל הציבורי בישראל מעידים על רב-תרבותיות, שמקורה בארצות המוצא של עולים שהגיעו לפני קום המדינה מרוסיה וממדינות מרכז-אירופה. מדינות אלו הפעילו משטרים סמכותיים וסגורים. כך גם לגבי העולים שהגיעו לישראל לאחר קום המדינה, במיוחד ממדינות צפון-אפריקה והמזרח התיכון שהיו נגועות בשחיתות ו"בקשיש". כך



טען ויינשל,<sup>25</sup> שהתרבות המנהלית בישראל מורכבת משלוש תת-תרבויות – "הסוציאליזם הנאיבי", ה"בקשיש" ותרבות ה"גטו". כל אחת מתת-תרבויות אלה הניבה בדרכה אי-כיבוד המדרג ההיררכי וחס שלילי של האזרחים לסמכות, לחוק ולנהלים, המוצא את ביטויו בעקיפה ממוסדת של חוקים וכללי מנהל. לפי אהוד שפרינצק,<sup>26</sup> המאבק בשלטון זר ששיאו בהקמת המדינה, ובעיות הביטחון הקיומי של מדינת ישראל, ולאחר מכן ההתיישבות ביהודה ובשומרון ובחבל עזה – הניבו דפוסי התנהגות של "אי-לגליזם" שקידשו את המטרות על פני האמצעים גם במחיר של אי-כיבוד חוקי המדינה.

במושגים של מנהל משווה, אף שמדינת ישראל הגיעה להישגים נכבדים בהתפתחותה הפוליטית והביורוקרטית, היא עדיין משלבת יסודות של מדינה מערבית עם מאפיינים של מדינה בלתי-מפותחת בהתאם לתפיסת המודל ה"פריזמטי" הקלסי של Rigs.<sup>27</sup> מודל זה עניינו הביורוקרטיות בשלבי מעבר, שבהן משתלבים מאפיינים של מנהל ביורוקרטי מערבי עם יסודות תרבותיים של מדינה מתפתחת שבה הציבור מתקשה להסתגל לדפוסי ביורוקרטיים אוניברסליים ופורמליים ומחפש דפוסי העדפה, קיצורי דרך וקשרים בלתי-פורמליים עם בעלי הסמכות השלטונית. במאמרו על "תרבות וסגנון הניהול הישראלי לישראלים והצלחה כלכלית" מציין שנהר<sup>28</sup> שהחברה הישראלית היא "סולידרית במשבר", אך 'אינדוידואליסטית (ומפולגת) בשגרה (-ברגיעה)' ואין בתרבות הניהול שלה הערכה לסמכות, לכללי מנהל ולהיררכיה ואין נורמה ברורה של מתן שירות.

לישראלים יחס דו-ערכי לחוק ולנהלים – אמנם, הם מכירים בערך החוקים ובחשיבותם הנורמטיבית של הנהלים והכללים, אך בפועל, כאשר חוקים ונהלים אלה נוגעים לענייניהם האישיים, הם מעדיפים להציב את הצרכים והאינטרסים האישיים שלהם גבוה יותר מעל הערכים הנורמטיביים הציבוריים. התוצאה היא, שבמערכת קשריו עם הרשויות הציבוריות מאמץ הישראלי דפוס התנהגות של עקיפת סמכויות, קיצור תהליכים, שימוש בפרוטקציה ועקיפת חוקים ונהלים. על

25 תאודור ד' ויינשל "איך לשנות את המינהל הממשלתי בישראל", מאמר ראשון: המבנה החברתי-תרבותי בישראל) **נתיבי ארגון ומינהל**, 131–132, 27 (יוני 1975).

26 אהוד שפרינצק **איש הישר בעיניו יעשה – אי ליגליזם בחברה הישראלית** (1986).

27 Fred W. Riggs, **ADMINISTRATION IN DEVELOPING COUNTRIES – THE THEORY OF PRISMATIC SOCIETY** (1964).

28 אהרן שנהר "תרבות וסגנון הניהול הישראלי והצלחה כלכלית" **רבעון לכלכלה** 37 (145) 294, 297 (אוגוסט 1990).

פי עמוס אלון,<sup>29</sup> התגמשות זו של הישראלי עם החוק, התקנות וכללי המנהל התקין יש להסבירה בהתייחסותו של הישראלי אל עצמו כאל "בן מלך" שמגיע לו יחס מועדף בקבלת השירות הציבורי, וכן עקב ההצדקה שהישראלי מייחס לצורך "להסתדר" עם המבוך הביורוקרטי.<sup>30</sup>

גם אנשי העסקים סיגלו לעצמם נטייה להצדיק עקיפת חוקים ונהלים, במיוחד אם אלה עמדו בדרכם להשגת מטרותיהם העסקיות כפי שציין Sharkansky Ira במחקרו על הכלכלה הפוליטית בישראל:

מנהלים דיווחו שכאשר החוק עומד בדרך להשגת המטרות הנראות בעיניהם כחשובות, הם ינסו למצוא פרשנויות לחוק עד למציאת דרך שתאפשר לעקוף את המחסום החוקי הניצב בדרכם.<sup>31</sup>

באופן בלתי-נמנע הפכה גם הביורוקרטיה הישראלית עצמה לדו-תרבותית עם יחס דו-ערכי לנהלים ולתקנות המצדיק בעתהצורך את עקיפתם. עקיפת הנהלים רווחה, ובמידה רבה עדיין רווחה, בתחומים הבאים: מערכת השכר (שיטת התוספות ה"יחודיות", שהפכו עם השנים לגלובליות וכונו על ידי הגשש החיזור כ"ישראלוף"; וכן התופעה הרווחת של חריגות בשכר הבכירים); עקיפת שיטת המכרזים בתהליכי מינוי עובדים באמצעות מכרזים תפורים, מינוי יועצים ומינוי עובדים באמצעות חברות כוח אדם; כספים ייחודיים; ומשוא פנים ואפליה באמצעות פרוטקציה. עד לאחרונה גם המדינה נהגה להעלים מסים ולמעשה היתה מעלימת המס הגדולה בישראל בעיקר באי-תשלום מסים על שכרם של עובדיה, בפיגור תשלומיה לספקים ובעקיפה בשלל דרכים את חוק חובת המכרזים שהכנסת ביקשה לכפות על הרשות המבצעת בישראל. יצוין, כי העלמת מס ואי-

<sup>29</sup> AMOS ELON, THE ISRAELIS: FOUNDERS AND SONS (1971).

<sup>30</sup> ראו גם עבודות נוספות המדגישות את אי-כיבוד החוק ועקיפת החוקים בחברה הישראלית ועל עקיפת נהלים ותקנות ואי-כיבוד המדרג הפורמלי בתרבות הניהול בישראל: שמחה ורנר "ה'ישראלוף' במיטבו" ניהול – מגזין מנהלי ישראל 28, 147 (אוגוסט-ספטמבר 2002); יעקב ראובני "תרבות מנהלית" המנהל הציבורי בישראל: 50 שנות מנהל ציבורי – התפתחות, לקחים ואתגרים לקראת שנות ה-2000 205 (1998). אהרן שנהר ועמוס ירקוני (עורכים) תרבות הניהול בישראל (1994).

Allon Yaronian and David Rosenblum, *Public Administration in Israel* in Tummala, Krishna K., (editor) *COMPERATIVE BUREAUCRATIC SYSTEMS* 355–384 K. Krishna Tummala ed., (2003).

BRENDA DANET, *PULLING STRINGS: BICULTURALISM IN ISRAELI BUREAUCRACY* 110 (1989).

<sup>31</sup> IRA SHARANSKY, *THE POLITICAL ECONOMY OF ISRAEL* (1987).

תשלום ניכיים במקור על שכר הן עבירות פליליות שענישה חמורה בצדן, אם מדובר באזרח מן השורה. בכך, אם בודעין אם מתוך אילוצים, שידרו הממשלה והביורוקרטיה בישראל מסר מזיק של יחס שלילי לחובת הציות לחוק, לתקנות ולנהלים.

דו-ערכיות זו של הביורוקרטיה הישראלית כורכת את עובדי השירות יחד עם הציבור מקבל השירות כתאומים סיאמיים להתנהגות בלתי-פורמלית ולעקיפת חוקים ונהלים. הדבר מוצא את ביטויו גם ביחסם של עובדי הציבור ל"מאכערים". בכתבה שפורסמה בגלובס ב-22.10.98 בתחום התכנון, הרישוי והבנייה, עולה:

"רשויות מס שבח... התיירו לנכות הוצאות הקשורות בהעסקת "מאכערים" בקידום תכנון פרויקטים. למרות שהמילה "מאכער" לא מוזכרת בתקנות, הכוונה ברורה..."<sup>32</sup>

במחקר מקיף על תסביך ה"פראייר" הראתה Bloch-Rene,<sup>33</sup> שתסביך זה, המאפיין את ההתנהגות של הישראלים, נובע בין השאר מהמעבר האידיאולוגי של העדפת אינטרסים אישיים על פני אינטרסים קולקטיביים, ומצביע על התחומים שבהם הישראלי אינו מעוניין לצאת "פראייר", כגון בניהול עסקאות כספיות, בשירות מילואים כאשר אחרים נתפסים כמשתמטים, בנסיעה בכבישים, בעקיפת תורים ועוד. התחושה של "לא לצאת פראייר מול רשויות השלטון ומול הממסד ביורוקרטי" מוצא את ביטויו גם בעקיפת חוקים ונהלים במיוחד כאשר קיימת תחושה ש"כולם עושים את זה".

2. **מבון הביורוקרטיה בישראל – המאכער כ"מורה נבוכים".** עודף רגולציה, עודף ניירת, עודף חוקים ותקשי"רים ומורכבותם של התהליכים הביורוקרטיים מכבידים לא רק על האזרח הפשוט הנזקק לשירותי המנהל הציבורי, אלא אף על חברות עסקיות הנאלצות לחפש דרכי קיצור עוקפות ונגישות לפקדי הרשות הציבורית. אוריאל לין, נשיא איגוד לשכות המסחר, הפנה אצבע מאשימה לעבר תרבות השירות הציבורי וכינה אותה "קלוקלת עתירת אישורים ועומס תהליכי", ואת הפקידות במשרד התחבורה תיאר כמי ש"מתעמרת, המפעילה סחיבה מכוונת, מכבידה ומקשה ככל הניתן ו(היוצרת) איפה ואיפה..."

<sup>32</sup> "מי יבנה לי בית" לעיל ה"ש 21.

<sup>33</sup> Linda Bloch-Rene'e, *Communicating as an American Immigrant in Israel: The Freier Phenomenon and the Pursuit of an Alternative Value System*, RESEARCH ON LANGUAGE AND SOCIAL INTERACTION, Vol. 31 (2) 177–208 (1998)

גם דן סואן, מנכ"ל איגוד החברות הציבוריות, מכנה את ישראל כמדינה "רוויית רגולציה" בכל תחומי הכלכלה והעסקים – דבר אשר לא רק "ממאיס את החיים" על מנהלים ומשקיעים, אלא פוגע בכושר התחרות של המשק הישראלי וגורם לפריחתו של שוק המאכערים במדינה ולמעורבותם של עורכי דין ורואי חשבון המתפרנסים מעודף הביורוקרטיה והרגולציה.<sup>34</sup>

הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה, הידועה יותר בשם ועדת קוברסקי, נדרשה ב-1989 לתופעת המתווכים שהניבה הביורוקרטיה הישראלית והעלתה את מסקנותיה בניסוח מעודן יחסית:

נוכח מערכת היחסים המורכבת שבין המינהל לבין האזרח והארגונים השונים נזקקים אלה לשירותי תיווך מקצועיים ושתדלניים... אזרחים וארגונים שיש באפשרותם להשתמש בשירותי תיווך אלה מצליחים להגדיל חלקם בשירותים ובהטבות, מחד גיסא, ולהימנע מחובות, מאידך גיסא.... עייפותו של האזרח ממעורבותם הגוברת של השלטונות, בלא שיציעו תמורה מתאימה לציפיותיו, מעודדת אותו לחפש אלטרנטיבות. כך מתפתחים "שירותים לעניים", במסגרת המערכת השלטונית, ו"שירותים לעשירים", מחוצה לה.<sup>35</sup>

3. המבוכ המשפטי. טחינתם האטית של גלגלי הצדק על ידי מערכת המשפט הישראלית, בשילוב עם רפיונה של ההוצאה לפועל להסדרתם של הליכי משפט אזרחיים, מאלצים אף הם אזרחים ואנשי עסקים להסדיר את ענייניהם באמצעות מתווכים ומאכערים. באופן פרדוקסלי, תופעת המאכעירות "מזינה את עצמה". אם רשויות הממשל מתייחסים אל תופעת המאכערים באופן חיובי – כלומר: מייחסים לה, בניתוח סופי, ערך חיובי של הפחתת לחץ על הביורוקרטיה, מעין תסמין שלילי הממלא בכל זאת תפקיד פונקציונלי – מה ימריץ אותן לצמצם את התופעה?<sup>36</sup>

<sup>34</sup> איגוד החברות הציבוריות, הודעה לעיתונות, מיום 15.3.2005 [e-good.org.il/articles/content.asp?articleID=238](http://e-good.org.il/articles/content.asp?articleID=238)

<sup>35</sup> דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה ב 28–29 (1989).

<sup>36</sup> הרעיון לייחס לשחיתות פונקציות חיוביות התורמות להתפתחות הפוליטית, כלכלית וביורוקרטית של מדינות מתפתחות, אינו זר למחשבה הפוליטית והמנהלית. זרם חשיבה זה התפתח בשנות השישים של המאה שעברה וזכה לכינוי "הזרם הרוויזיוניסטי", או ה"זרם הפונקציונליסטי" של השחיתות. הרוויזיוניסטים טענו, שהשחיתות מסייעת לאינטגרציה

4. **ביצועי המגזר הציבורי בישראל בעיני האזרחים:** לעמדות האזרחים על ביצועי המגזר הציבורי השלכות על יחסי הגומלין בינם לבין משרתי הציבור ומנגנוני השלטון. מהמחקרים על ביצועי המגזר הציבורי בישראל שנערכו בין השנים 2000-2006 עולה תמונה קודרת בדבר רמת שביעות הרצון של אזרחי מדינת ישראל מביצועי המגזר הציבורי. מסקר עמדות הציבור שנערך בשנת 2006 עולה שהציבור מעניק ציון ממוצע של 2.57 מתוך 5.0 לאיכות כוח האדם במגזר הציבורי; לנגישות ולתקשורת של עובדי השירות הציבורי עם אזרחים הוענק הציון הממוצע של 2.58; לרמת האתיקה, המוסר והיושרה של עובדי השירות הציבורי העניק הציבור ממוצע של ממוצע (?) 2.55; וציון ממוצע של 2.19 לרמת ההיענות והתגובתיות של עובדי המגזר הציבורי לצרכי האזרחים הנזקקים לשירות.<sup>37</sup> מתקיים כאן אם-כך מעגל קסמים, מנהל ציבורי בלתי-יעיל מאלץ את הציבור להזדקק יותר למאכערים ל"סידור ענייניו" מול רשויות הציבור, דבר הפוגע באמון הציבור ברשויות הממשל הציבורי וחוזר חלילה.
5. **מיקור-חוץ של שירות התעסוקה ויצירת מאכערים בתחום קבלני כוח אדם:** עד לשנת 1991 הגורם היחיד שהיה מורשה לעסוק בתיווך עבודה היה שירות התעסוקה הממלכתי. בשנת 1991 תוקן חוק שירות התעסוקה ונוסף לו פרק נפרד המסדיר רישוי לשכות פרטיות, מתוך מטרה להפריט את העיסוק בתיווך עבודה.<sup>38</sup>

פוליטית וחברתית של מהגרים שהיגרו למדינות המערב או של אזרחים במדינות המתפתחות החיים בפריפריה והשחיתות היא אמצעי נגישות עבורם למרכז הפוליטי והביורוקרטי. השחיתות גם מסייעת ל"שימון" גלגליה של הביורוקרטיה הקשוחה והמסורבלת של המדינה המתפתחת, ומעל הכול מסייעת להתפתחותה של הכלכלה של המדינה המתפתחת בכך שהיא מגייסת הון זר להשקעות, אפילו שהעסקאות האלה כרוכות בשחיתות של ההנהגה הפוליטית. בשנות השבעים של המאה שעברה החל להתפתח זרם "פוסט-פונקציונליסטי", שביקש להוכיח שהרוויזיוניסטים-פונקציונליסטים לא רק שטעו בהנחותיהם, אלא אף גרמו להנצחת השחיתות והחרפתה במדינות המתפתחות (ראו, למשל, Simcha B. Werner, *New Directions in the Study of Administrative Corruption*, PUBLICADMINISTRATION REVIEW, 43(2), 146-154 (March-April 1983). יצוין, שהוויכוח בין הפונקציונליסטים ובין אלה המייחסים לשחיתות ערך שלילי נמשך, ועדיין עולים טיעונים של אנשי אקדמיה המייחסים לשחיתות תרומות פונקציונליות.

כך, למשל, טען פרופ' רון שפירא שהשחיתות, השוחד ועבריינות הצווארון הלבן יכולים לתרום להתפתחות הכלכלית של מדינות מתפתחות וכן לריכוכם ולשימון של גלגלי הביורוקרטיה של מדינות מתפתחות. ראו רון שפירא "הצווארון הלבן – עד כמה הוא מלוכלך" **קרית משפט, שנתון הקריה האקדמית ב 101 (2002).**

ערן ויגודה-גדות ושלמה מזרחי **ביצועי המגזר הציבורי בישראל** נייר עבודה מס' 6, 45

חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, ס"ח 270 פרק רביעי: "לשכות פרטיות". ראו גם החוק

החוק לא קבע תנאים נוקשים לרישוי העיסוק החדש הזה מתוך חשש שהרגולטור ייתן רישיונות במסורה. במהלך השנים נפרץ מעגל הכניסה לעיסוק זה לכל דכפין ויצר תחום פעילות חדש למאכערים, מצב שדרש הסדר העיסוק בדרך של חקיקה. אהוד אולמרט ששימש כמ"מ ורה"מ ושר התמ"ת אמר כי נוסח התיקון לחוק שירות התעסוקה גובש בשיתוף מעסיקים ולשכות פרטיות, במטרה לעצב נורמות ראויות ומתקדמות לתיווך עובדים בישראל. הרפורמה הנדרשת מכוונת הייתה לפי דברי השר אולמרט להפוך את העיסוק בתיווך עבודה לעיסוק מקצועי. אבסורד היה בעיניו שמתווך בנדל"ן נדרש להוכיח ידיעות ומקצועיות, בעוד שמי שמתווך בבני אדם אינו חייב לפי החוק הקיים אפילו לסיים בית ספר יסודי. הצעת התיקון לחוק בפרק הרביעי עניין העיסוק כ"לשכה פרטית" – מתווכים בכוח אדם אושרה סופית ב-27.7.05 ומטרתה להדק את הפיקוח על מתווכי כוח אדם שאינם מקצועיים. החוק החדש הביא עימו החמרה משמעותית בענישה כלפי מפירי החוק ובמיוחד כלפי מי שעוסק בתיווך עבודה ללא רישיון, באמצעות מאסר חצי שנה או הטלת קנס בסך כ-200,000 שח, וכן הוענקה סמכות מנהלית לצוות על סגירה זמנית של העסק.

### ג. אפיונים וטיפולוגיה של "מאכערים"

הניסיון להגדיר את המאכערים, ויותר מכך למיין אותם, מסתבך בגלל מורכבות התופעה – היות תחומי הפעולה של המאכערים בלתי מוגדרים בחוק או כמקצוע בעל מסגרת מאוגדת, היות פעולות אלו "עלומות" מטבען המתבצעות בחדרי חדרים, וכן מפאת ראשוניות המחקר האקדמי של התופעה. באתר "דעות – במה לדעות ומידע בנושאי ממשל ומנהל ציבורי" הפועל בהשתתפות "עמותת הסגל הבכיר בשירות הציבורי", פורסמה דעת המערכת על המאכערים בישראל המלמדת על מורכבות התופעה והקושי לקבוע את גבולותיה ואפיוניה:

תופעת המאכערים אינה רק מבוססת על אנשים מסתוריים ואלמוניים הפועלים בשקט במסדרונות השלטון. בארץ פועלת במשך שנים מאכעריות ממוסדת בה משתתפים קציני צה"ל ומשטרה בכירים "המסדרים" ומקדמים עניינים של ילדי מקורביהם, המערכת הפוליטית הממוסדת והגלויה היא אחת

להעסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (התשנ"ו-1996), ס"ח 201.

ממערכות ה"מאכעריות" החזקות ביותר במשק. אין ספור פניות לקידום עניינים של מקורבים וידידים עוברת דרך "צבא" השרים, חברי הכנסת, העוזרים והיועצים האישיים והפוליטיים למיניהם, חברי מרכזי המפלגות, המנכ"לים של המפלגות – אלו לא עוסקים רק במינויים פוליטיים אלא גם בהתגברות וקיצורי-דרך על הבירוקרטיה הישראלית.<sup>39</sup>

בטיפולוגיה דיכוטומית אפשר לחלק את המאכערים לשני סוגים – האחד, מאכערים מקצועיים, הפועלים לאחר הכשרה מקצועית והמאוגדים בלשכות/איגודים מקצועיים הרשומים כחוק ולהם תקנון אתי וועדות אתיקה מקצועיות, כמו עורכי דין, רואי חשבון ויועצי מס, שעליהם חלות חובות של נאמנות ואיסורים הקשורים לניגוד עניינים. הסוג השני, מאכערים שאינם נמנים עם הסוג הראשון. אפשר גם למיין את המאכערים כך: "מאכערים פנימיים", "מאכערים חיצוניים", "מאכערים יוצאי השירות הציבורי" ו"מאכערים בלתי-מקצועיים שהקימו משרדי מאכערים".

עם קבוצת ה"מאכערים הפנימיים" נמנים אנשים מתוך המערכת, הפועלים כחפרפרות של בעלי עניין חיצוניים שמעוניינים לשנות, לסרס ולהטות את הפעילות השלטונית לטובת האינטרסים והמטרות של עצמם. המאכערים הפנימיים עוטפים את פעילותם המכוונת להשגת המטרות והאינטרסים של שולחיהם, העומדים בניגוד למטרות הציבור, תוך שימוש, במקרה הטוב, בצידוקים ובשכנוע עצמי כביכול נורמטיביים שהמעשה הבלתי-תקני מבחינה בירוקרטית מיועד לשמור על אינטרס "מעורפל" של המדינה או של הרשות המקומית, ובמקרה הרע – תמורת טובות הנאה שתוענקה להם על ידי שולחיהם. הדבר מתקיים במיוחד בהשפעותיהם של המאכערים מתוך המערכת למנוע את קיומם של הליכי מרכז תקינים, שסופם "תפירת מרכז" לטובת האינטרסים של בעלי העניין אשר למענם הם פועלים.

ה"מאכערים החיצוניים" אינם עובדי המערכת שבה הם פועלים, והם נחלקים לשתי קבוצות עיקריות – כאלה המלווים יחידה ממשלתית מסוימת באופן שוטף, ובדרך כלל לאורך שנים, ועל כן הם מכירים בה את האנשים המתאימים. במהלך השנים יכולים מאכערים אלה ליצור להם מונופולים או "חזקות", שדרכם מתנקז הרוב המכריע של עבודת היחידה הממשלתית (ראו, למשל, קביעת מבקר המדינה על ההשתלטות שלכמה קבלנים על רוב הפעולות המתבצעות במשרדי הרישוי בחולון); וכאלה הבוראים את עצמם בכל פעם מחדש, כמו עוף החול, כאשר מתוכנן פרוייקט גדול או עומד להתפרסם מרכז רב-היקף. אלה צצים פתאום במסדרונות המשרד ומנסים להשפיע ולהתערב בדרכים רבות ומגוונות בהליכי המרכז או הפרוייקט, תוך

קידום האינטרסים של שולחיהם. לאחר מכן הם נעלמים וקמים שוב לתחייה לקראת פרסום המכרז הבא.

סוג ה"מאכער" יוצא השירות הציבורי כולל את מי שפרש משירות המדינה והפך להיות "יועץ" בתחום התמחותו בשירות הציבורי. למשל: יוצאי הביטוח הלאומי, המשמשים יועצים להגשת תביעות כנגד הביטוח הלאומי, הבקיאים ברזי החקיקה והנהלים, ובמיוחד באיתור פרצות שדרכן אפשר להגיש תביעות מנופחות; או ראש מחלקה במנהל מקרקעי ישראל, שלאחר פרישתו מהשירות הציבורי הקים משרד ייעוץ לענייני מנהל מקרקעי ישראל.<sup>40</sup>

**מאכערים שהקימו "משרדי מאכערים".** במהלך השנים אף הקימו מאכערים משרדי "סידורים", שתכליתם לקצר ול"גמד" בפני אזרחים ותאגידיים את הבירוקרטיה הממשלתית. למשל: בתחום תירות מרפא פועלת חברה בשם "שמר – שרותי מברקים רפואיים", העוסקת בייבוא חולים מחו"ל לבית החולים הממשלתי "בני ציון" בחיפה.<sup>41</sup> חברות רבות, שעובדיהן אינם עורכי דין, עוסקים במתן ייעוץ שביסודו הוא משפטי ובכך מסיגים את הגבול העדין שבין הייעוץ המשפטי וה"מאכעריות". חברות אלה קוראות תיגר על החוק, ולשכת עורכי הדין נמצאת עמם במאבק מתמיד כדי לדחוק את רגליהם.<sup>42</sup>

### מיון לפי היקף העסקאות של המאכערים והתמורה עבורן

אפשר גם למיין את המאכערים לפי היקף פעילותם, הקובע את בכירותו של המאכער ויכולת השפעתו במסדרונות השלטון. ישנם בין המאכערים כאלה השולחים את ידם בעסקאות זיבוריות ומקבלים את שכר טרחתם במעטפות קטנות, וכאלה של עסקאות עלית שדרכן עובר כסף גדול מאוד בין הידיים. כך, למשל, בפברואר 2007 פורסם בעיתון העירי תל-אביב תעריפון של מאכערים לפעולות שונות שהם מבצעים באגף לרישוי עסקים – \$ 1,000 לרשיון עסק חדש, לחידוש רשיון לוקבלת רשיון ל"ויטרינת חורף".

מנגד, בכתבה של גיא רולניק<sup>43</sup> מתוארת פרשת מוסך דן שחשף מבקר המדינה.

<sup>40</sup> נעמה סיקולר "המאכערים שמנהלים את אדמות המדינה" אתר ynet 15.06.2007  
www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3412642,00.html

<sup>41</sup> איילת פישבין, "חולים מחו"ל מיובאים באמצעות מאכער", אתר אקטואליה של NFC  
www.news1.co.il/Archive/001-D-135172-00.html?tag=15-11-20 4.7.2007

<sup>42</sup> יש להזכיר את החברות "שובל מערכות ניהול משפטיות" ו"ניו קפיטל", הפועלות בתחום ההוצאה לפועל; את "מירב פיצויים בע"מ" ו"פיצוי מהיר בע"מ", העוסקות בהשגת פיצויים מהביטוח הלאומי, ממשרד הביטחון ומחברות הביטוח.

<sup>43</sup> גיא רולניק, "מדינת המאכערים" THE MARKER 7.7.2006  
themarker.com/tmc/article...jhtml?ElementId=skira20060707\_735815



בעניין זה היה חשד למעורבותו של סגן ראש עיריית פתח תקווה, ששימש גם סגן יו"ר ועדת התכנון והבנייה העירונית, בהשבת נכסי נדל"ן של קואופרטיב "דן" בעיר תמורת סכום של 15 מיליון ₪. החוב של בנק הפועלים לביטוח הלאומי, שעמד על יותר מ-60 מיליון ₪ בגין הפרשות עבור עובדים, הוסדר באמצעות ארבעה מאכערים – שניים מהם שני בכירים לשעבר בשירות המדינה.<sup>44</sup> שכר הטרחה ששילם לכאורה בנק הפועלים עבור הקטנת החוב של הבנק לביטוח הלאומי נאמד בכ-10% מגובה החוב.

### ד. בין מאכערים למתווכים, לוביסטים, עורכי דין ובעלי מקצועות חופשיים אחרים: המאכערים בראי סוגיית חופש העיסוק

בכתבה שפורסמה ב-The Marker נמסר, כי במכתב ששיגר מנכ"ל התאחדות התעשיינים, יהודה שגב, לראש הממשלה, אהוד אולמרט, נאמר שמפעלי התעשייה נעזרים בכ-400 מתווכים מורשים כדי לקדם את האינטרסים שלהם מול גופי הממשלה והביורוקרטיה המסורבלת והאטית ויש להעניק להם אפוא אישורים מתאימים להמשך פעילותם. לעומת המתווכים המקצועיים שהחברות העסקיות משתמשות בהם, פועלים, על פי הכתבה, עוד כ-4,000 מאכערים "בלתי-מורשים" שלדעת מנכ"ל ההתאחדות, יש לאסור עליהם לעסוק בפעולות תיווך מעין אלה על ידי הוצאתם מחוץ לחוק והשתת עונשים כבדים עליהם.<sup>45</sup>

בלשכת עורכי הדין בישראל פועלת "ועדה להגנת המקצוע", שתפקידה לצמצם את פעילותם של מתווכים "מסיגי גבול" שאינם עורכי דין והמבצעים פעולות משפטיות, הנוגדות לכאורה את סעיפים 20 ו-96 לחוק לשכת עורכי הדין, במיוחד בקרב עולים חדשים ממדינות חבר העמים.

השאלה היא, האם אפשר להבחין בין מתווכים שהם לגיטימיים ובין מתווכים שאינם כאלה? "מה ההבדל בין שכירת שירותי מתווך ובין שכירת שירותיו של עורך דין יוקרתי, הידוע בעיקר בקשריו במסדרונות השלטון? לזכותו של עורך הדין ייאמר, שהוא לפחות מציע גם שירות מקצועי (ייעוץ משפטי). לעומת זאת, הדבר היחיד שיש למתווך להציע הוא קשריו במוסד הרלוונטי. ספק אם זהו הבדל מהותי מספיק".<sup>46</sup> כך,

44 דעות – במה לדעות ומידע בנושאי ממשל ומנהל ציבורי 5.12.2003

45 אורה קורן "קומבינות בתעשייה: מעסיקים 4,000 מאכערים" THE MARKER אתר האינטרנט 27.08.2008 [www.women.walla.co.il/?w=/3/1160167&tb=i/11364478](http://www.women.walla.co.il/?w=/3/1160167&tb=i/11364478)

46 מירב ארלוזורוב "חלופת המאכער" הארץ On Line 7.11.2003 [www.haaretz.co.il/hasite/.pages/ShArt.jhtml?itemNo=358211](http://www.haaretz.co.il/hasite/.pages/ShArt.jhtml?itemNo=358211) (להלן: חלופת המאכער).

למשל, טען מאכער ששימש בתפקיד בכיר במנהל מקרקעי ישראל, שלמאכערים סטיגמה שלילית הנובעת מכך שהם "אנשים שאין להם דיפלומה ולכן דבק בהם דימוי שלילי. על עורכי הדין שעושים את אותו דבר לא מסתכלים בכזו שליליות".<sup>47</sup> השימוש בקשרים של המאכערים כדרך לקידום אינטרסים חיוניים מול רשויות השלטון דומה ביסודו לשימוש בלוביסטים, במתווכים, בעורכי דין וברואי חשבון ויקרתיים. בסבך הביורוקרטיה הישראלית גם גופים גדולים ורציניים נדחפים לפתרון זה. בכל העולם קשרים הם נכס רב ערך, ופעילותן של שדולות בקרב מקבלי החלטות – בסנאט האמריקני, לדוגמה – נעשית באופן גלוי. בארה"ב, לצורך השקיפות לוביסטים הפועלים מול חברי הקונגרס והסנאט חייבים לפרסם את עצמם באתר פדרלי מיוחד ולפרט את שם הגופים שהם מייצגים.

כך בישראל קיבלה הכנסת ב-2.2.08 הצעת חוק לתיקון חוק הכנסת בדרך של הוספת פרק (יב) בנושא "שדלנים",<sup>48</sup> שהוגשה על ידי חה"כ שלי יחימוביץ' וגדעון סער.<sup>49</sup> מטרת התיקון בחוק הכנסת לא היתה מכוונת להצר את צעדיהם של הלוביסטים, כפי שהסבירה חה"כ יחימוביץ' בקריאה הראשונה: "כיוון שאנו מתייחסים אליהם כפי שאנחנו מתייחסים אל כל אזרחי ישראל – יש להם זכות להסתובב במסדרונות הכנסת. הצעת החוק נועדה ליצור שקיפות בעבודתם". עיקרי התיקון בחוק הכנסת הם הצורך בקבלת היתר לפעול כשתדלן מוועדה שחבריה הם יו"ר הכנסת, שישמש יו"ר ועדה זו, ושני סגנים – האחד מהאופוזיציה והאחר מהקואליציה; קביעת סייג למתן ההיתר למי שכיהן כחבר כנסת או כשר בשנה שקדמה למועד מתן ההיתר או של עובד הכנסת, של חברת כנסת או חבר בצוות הפרלמנטרי; הצורך בענידת תג זיהוי בעת שהותו של השתדלן במשכן הכנסת; הצורך בהצהרת השתדלן בכל פנייה שיעשה לחבר כנסת, עובד הכנסת או עובד ועדה, כי הוא פועל כשתדלן ככנסת בהיתר ומיהו הלקוח שעבורו הוא פועל; יימנע מלהעניק לחבר כנסת טובת הנאה עבור מאמציו לקדם את ענייניהם של לקוחותיו של אותו שתדלן, יימנע מהטעיית חבר הכנסת ויימנע מנקיטת אמצעים פסולים לשכנוע חברי הכנסת, לרבות לחץ, איום, פיתוי או הבטחה למתן טובת הנאה.

התיקון הנ"ל בחוק הכנסת שיועד, כאמור, להביא ליתר שקיפות בעבודתם של שתדלנים-לוביסטים עם חברי הכנסת ועובדיה אינו אלא ניסיון ראשון, וביסודו גם מוגבל, לטפל בסוגיית המאכערים הפועלים עם רשויות השלטון בישראל. ראשית, הוא

<sup>47</sup> נעמה סיקולר "מיומנו של מאכער" אתר ידיעות אחרונות ynet 14.06.2007 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3412810,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3412810,00.html)

<sup>48</sup> חוק הכנסת (תיקון מס' 25), התשס"ח-2008, ס"ח 470. התקבל בכנסת ב כ"ו באדר ב', התשס"ח (2008).

<sup>49</sup> הצעת חוק הכנסת כ/207 מ"ב באדר התשס"ח, 3.12.07, בנושא הסדרת פעולתם של שדלנים.

חף מכל ניסיון להסדיר את עבודת השתדלנים – מאכערים עם הרשות המחוקקת כ"עיסוק מקצועי". שנית, הניסיון להביא לשקיפות בפעולות השתדלנים עם הרשות המחוקקת נעשה באמצעות תיקון לחוק הכנסת, ומכאן שישימותו לרשויות שלטוניות אחרות מוגבלת מאוד.

מבלי להיכנס לדיון העוסק בהשוואה של תופעת השתדלנות, לוביזם או מאכעריות בין מדינות שונות – דיון הראוי לכשעצמו למחקר אחר – ספק אם ישנה מדינה שבה השימוש במאכערים, במתווכים ובבעלי "קשרים" זוכה לנפיצות ולשימוש נרחב כל כך ובקרב גופים שלטוניים מגוונים כל-כך, כמו בישראל. עצם נפיצות זאת, כפי שתוארה בהרחבה במבוא של מאמר זה, יש בה כדי להטיל ספק בעצם נורמטיביות הפעולה של המאכערים הפועלים אם בייצוג ענייניהם של אזרחים בפני רשויות השלטון אם כמאכערים המייצגים ארגונים עסקיים בפני אותן הרשויות. "שימוש זה עומד בניגוד לתקינות העסקית, מעמעם את הכללים שעל פיהם ניתן לפעול ולהשקיע, מגדיל את האי ודאות, ופוגע בשקיפות, בהגינות ובשוויון של עסקאות במשק ולפיכך פוגע ביעילות הקצאת המשאבים בו. אם בעל הקשר הטוב ביותר הוא זה שיצליח לקדם את עסקיו, הרי שעיקרון שוויון ההזדמנויות לא קיים במשק הישראלי. ניתן להניח כי זהו אינו סוג המשק שהמגזר העסקי רוצה בו".<sup>50</sup>

משחר ימיו של מקצוע עריכת הדין בארץ היה ניסיון של האיגוד המקצועי להגן על עצמו מפני פולשים כמו "ידיד קרוב", המפעיל פרוטקציה או מאכער (ראו הצעה לסדר היום של עורכי הדין היהודים ב-1928, כאשר הוקמה הסתדרות עורכי הדין היהודיים בארץ ישראל). ואכן, מאז ומתמיד עורכי הדין מוטרדים מאוד מהתפשטות תופעת המאכערים. הסיבה פשוטה – מאכערים רבים פולשים לתחומם של עורכי הדין ותופסים את מקומם. הכוונה לפעילות עסקית פיננסית של חברות שעורכי הדין מגדירים אותן "מאכעריות", שכל פעילותן לא באה אלא להסיג את גבולות העיסוק המשפטי ולפגוע בו.<sup>51</sup> בכך שהן מספקות שירותים משפטיים כגון החזרי ארנונה, היטלי השבחה וניכויים שונים; השגת אחוזי נכות במשרד הביטחון ובחברות הביטוח וכן פיצויים בגין הפקעת קרקעות; שירותי הוצאה לפועל (גביית כספים) ועוד. לשכת

<sup>50</sup> "חלופת המאכער", לעיל ה"ש 47.

<sup>51</sup> חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961, ס"ח 178, קבע בסעיף 20 סדרת פעולות שרק עורך דין יכול לבצען לפני הגופים הבאים. ייחוד פעולות המקצוע מוצא את ביטויו בפעולות מול הרשויות הבאות: משרד ההוצאה לפועל; לשכת רישום הקרקעות; הפקיד המוסמך לעניין חוק בתים משותפים, תשי"ג-1952, ס"ח 6; רשם החברות; רשם השותפויות; רשם האגודות השיתופיות; רשם הפטנטים והמדגמים; רשם סימני המסחר; פקיד השומה ונציג מס ההכנסה לעניין פקודת מס הכנסה; המנהל לעניין חוק מס שבח מקרקעין, תש"ט-1949; מנהל מס עיזבון לעניין חוק מס עיזבון, תש"ט-1949; עריכת מסמכים בעלי אופי משפטי בשביל אדם אחר, לרבות ייצוג אדם אחר במשא ומתן משפטי לקראת עריכת מסמך כזה.

עורכי הדין מנהלת בשנים האחרונות מאבק נגד המאכערים באמצעות "הליכים אזרחיים" נגד חברות מסוג זה, אבל הליכים אלה נמשכים זמן ארוך, עלותם מרובה ולא תמיד אפשר לאכוף בפועל את פסקי בתי המשפט על חברות אלה.<sup>52</sup>

עו"ד גד שילר, יו"ר הוועדה להגנת המקצוע בלשכת עורכי הדין, אומר: "אלה הן חברות מאכעריות, שפעולתן אינה חוקית. הפעולות האלה ורבות אחרות מהוות עבירה על חוק לשכת עורכי הדין". סעיף 20 לחוק מונה פעולות שרשאי לבצען רק עורך דין. לדברי שילר, פעילותן של החברות המאכעריות עלולה לגרום ללקוחות נזק גדול ולעתים בלתי-הדיר. "המאכער הוא גם לא מקצועי וגם לא אמון על חובת הנאמנות והמחויבות ללקוח. זה לא משהו שהוא גדל עליו. מגיעים אלינו לא מעט מקרים של אנשים ששילמו למאכערים סכומים נאים, ואלה הסתלקו בלי לספק את הסחורה".<sup>53</sup>

תמיכה במאבקם של עורכי הדין ניתנה על ידי נועה גרוסמן, שופטת בית משפט השלום בתל אביב-יפו שקבעה: "צר כי גורמים רציניים, כגון עורכי דין מקצועיים וכיוצא באלה, גורמים אשר דרכם לפעול בצנעה ובסולידיות, נדחקים הצדה מפני אותם מאכערים".<sup>54</sup>

בפסיקה הישראלית בעניין תופעת ה"מאכערים" באות לידי ביטוי שתי גישות סותרות: מחד גיסא, מדגישים פסקי הדין בתחום הפלילי את ההיבטים השליליים של התופעה שבה עסקנו לאורך המאמר כולו. כך, לדוגמא, שם בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו דגש על הפרצות האתיות:<sup>55</sup>

תופעת ה"מאכערים" היא אכן בבחינת רעה חולה. לרוע המזל, כמעט בכל תחום ניתן להיתקל ב"מאכערים" למיניהם, שמציגים עצמם כמתווכים בין זרועות השלטון לבין האזרח. עצם הרעיון כי יש צורך בתיווך כזה הוא רעיון פסול ומעוות, המאפיין משטרים שמדינת ישראל ודאי איננה שואפת להידמות להם. שירות ממשלתי כזה או אחר אמור להיות נגיש לאזרח. שיקולי הפקיד המספק את השירות אמורים להיות שיקולים ענייניים, המתייחסים אך ורק לעובדות ולנסיבות הרלוונטיות, ולא למיהותו של האדם המבקש שירות זה או אחר. המציאות מוכיחה כי תופעת ה"מאכערים" היא הנדבך הראשון המאפשר קיומה של תופעת שוחד, ומשום כך אין להקל בה.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> עו"ד רחל בן-ארי, דברים שנשאה בכנס השני של התנועה לאיכות השלטון שהתקיים בירושלים, 11-13 ביוני 2007, במושב על ה"מאכערים".

<sup>53</sup> לוי-ברזילי, לעיל ה"ש 21.

<sup>54</sup> פסק-דין של שופטת בית משפט השלום תל אביב-יפו, הגב' נועה גרוסמן, ת"א (של-ת"א) 120138/01 ראוברגר נ' נבון, תק-של 2002 (4) 188 (2002).

<sup>55</sup> ע"פ 70526/04 (מחוזי ת"א) סבג נ' מדינת ישראל תק-מח 2005 (1) 3676 (2005).

<sup>56</sup> שם, בפס' 5 לפסק הדין.

מאידיך גיסא, פסקי דין בתחום החוקתי-מנהלי מדגישים את עקרון חופש העיסוק, אף זמן רב לפני שנחקק חוק יסוד: חופש העיסוק בשנת 1992. למעשה פסק הדין הראשון שדן במעמדו של חופש העיסוק עסק דווקא בתופעת ה"מאכערים". בג"ץ בז'רנו משנת 1949 שכבר הוזכר, הוצא בעקבות עתירה שהוגשה לו בעניין החלטת המשטרה לאסור על כותבי בקשות לפעול כשלוחי לקוחותיהם במשרדי התנועה במחוז תל אביב.<sup>57</sup> בפסק הדין האמור ביסס בג"ץ את מעמדו של חופש העיסוק כזכות יסוד בקובעו, כי "כלל גדול הוא, כי לכל אדם קנויה זכות טבעית לעסוק בעבודה או במשלח-יד, אשר יבחר לעצמו, כל זמן שההתעסקות בעבודה או במשלח-יד אינה אסורה מטעם החוק".<sup>58</sup>

בעתירה נוספת שנידונה שנים לאחר מכן עתרו "מאכערים" נגד משרד התחבורה שמנע מהם, באמצעות הוראות פנימיות, להוסיף ולהגיש מטעם בעלי רכב בקשות לבדיקת הרכב ולרשיון.<sup>59</sup> גישתו של משרד התחבורה היתה, כי יש "לשים קץ לתופעה בלתי רצויה ואנטי-ציבורית, שהביקורת עליה רבתה, ובצדק, לעוקרה כליל מן השורש, לאחר שלא עלו יפה ניסיונות לצמצמה ולהסדירה בדרכים אחרות".<sup>60</sup> בג"ץ הכריע לטובת העותר בנימוק, שאין לשלול או להגביל את חופש העיסוק, בהיותו זכות יסוד, אלא על פי חקיקה מפורשת של המחוקק הראשי או של מחוקק המשנה, שהמחוקק הראשי הסמיכו לעניין זה. עוד קבע בג"ץ, כי באותו מקרה "לא כללו דבריו של המחוקק הראשי... הסמכה של מחוקק המשנה להתקין תקנה, שכוחה להגביל את חופש העיסוק".<sup>61</sup>

משנת 1992 עוגן חופש העיסוק גם בחוק יסוד, תוך קביעת קני מידה דומים לפסיקה הקיימת. עם זאת נקבע במפורש, כי הסדרת פעילותם של ה"מאכערים" באמצעות קביעת אמות מידה מותנית בעמידה בתנאי חוק היסוד, ובכלל זה על ההסדרה להיקבע בחוק או מכוח הסמכה מפורשת בחוק, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. הנשיא ברק אף קבע בעתירה שהגישו לשכת מנהלי ההשקעות בישראל ואחרים נגד שר האוצר והרשות לניירות ערך בעניין החוק להסדרת העיסוק ביעוץ השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה 1995, כי "חוק-יסוד: חופש העיסוק, מעניק הגנה חוקתית לחופש העיסוק ... אף בעבר – מאז פרשת בז'רנו (בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80) הוכר חופש העיסוק כזכות אדם יסודית... עם זאת, יכול היה בעבר חוק של הכנסת – יהיו המטרות אשר להגשמתן נועד והאמצעים שבהם נקט אשר יהיו – לפגוע בחופש העיסוק, ובלבד שהפגיעה בוטאה בו באופן מפורש, ברור

57 בג"ץ בז'רנו, לעיל ה"ש 5 עמ' 80.

58 שם, בעמ' 82 פס' 5, ליד האות ז.

59 בג"ץ מיטרני, לעיל ה"ש 6.

60 שם, בעמ' 341.

61 שם, בעמ' 358.

וחד-משמע" (ראו בג"ץ 337/81). עתה, מאז חקיקתו של חוק-יסוד: חופש העיסוק, צומצם כוחה של הכנסת לפגוע בחופש העיסוק" ברק אף מבהיר, כי הפגיעה בחופש העיסוק אפשרית רק בדרך של שינוי חוק היסוד, או לחלופין, בחקיקתו של חוק רגיל, אך בתנאי שהוא מקיים את דרישותיה של פסקת ההגבלה (סעיף 4 לחוק היסוד). ומסכם ברק: "הנה כי כן, לחופש העיסוק מוענקת בישראל הגנה". באשר למקור הנורמטיבי של עקרון חופש העיסוק מדגיש ברק, כי "חופש העיסוק כזכות חוקתית נגזר מהאוטונומיה של הרצון הפרטי. הוא ביטוי להגדרתו העצמית של האדם. באמצעות חופש העיסוק מעצב האדם את אישיותו ואת מעמדו ותורם למירקם החברתי. כך על-פי ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. כך על-פי ערכיה כמדינה יהודית. המלאכה מייחדת את האדם ומהווה ביטוי לַצְלָם אלוהים שבו (ראו משנת ר' אליעזר פ"ב). חופש העיסוק – כזכויות אדם אחרות – אינו זכות מוחלטת. הוא מעניק לאדם זכות יחסית ... יש לאזן בינה לבין זכויות האדם האחרות; יש לאזן בינה לבין שיקולים ראויים של טובת הציבור".

האיזון עם טובת הציבור מעוגן בפסקת ההגבלה (סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק), הקובעת:

"אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". קביעה זו נועדה לשקף את התפיסה, שלפיה לאדם זכויות, אך גם חובות, ופסקת ההגבלה נועדה לאזן בין השניים.

בהקשר זה יצוין, כי פסקת ההגבלה מפרטת ארבעה תנאים מצטברים ולפיכך היא מצמצמת מאוד את יכולתה של המדינה להגביל את חופש העיסוק. מנגד, אין היא מצמצמת כהוא זה את סמכותה, ואף את חובתה, של המדינה לפעול ביעילות, בשוויוניות ובשקיפות, כך שהצורך ב"מאכערים" יצטמצם. במילים אחרות: הגם שחוק יסוד: חופש העיסוק, מונע במידה רבה מהמדינה להטיל איסורים חוקיים ומשפטיים על פעילותם, הרי אין הוא מונע מהמדינה לפעול בעצמה במסגרותיה היא, ובמיוחד באמצעים של הליכים מנהליים ובירוקרטיים חדשים או ייעולם של קיימים; ובשורה של דרכי פיקוח ומעקב ממשלתיים שתכליתם לייתר ולצמצם ככל האפשר את פעילותם של המאכערים. הדיון הבא מציג דרכים אלה.

### ה. דרכי ההתמודדות בתופעת המאכערים והגורמים המוסדיים הפעילים

בעקבות דו"ח מבקר המדינה 58א, שפורסם ב-2007, החליטה ממשלת ישראל (בק/16) ב-27.3.07 על הקמת צוות בראשות מר עוזי ברלינסקי ז"ל, ששימש מנהל אגף בכיר לענייני ביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה, כדי להציע דרכי טיפול, תקצוב כוח אדם וקביעת סדרי קדימות ולוח זמנים. על הצוות היה להגיש

את הצעותיו תוך שלושה חודשים, אך מדו"ח הערותיו של ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה מנובמבר 2007 לא היה אפשר ללמוד שמלאכת צוות זה אכן הושלמה. מנגד, בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של כנסת ישראל, שהתקיימה ב-10.12.07 הציג מר ברלינסקי שורה ארוכה של דרכים מנהליות לצמצום תופעת המאכערים. לטענתו, אין אפשרות כלל למגר את המאכערים (הוא דימה אותם ליתושים החגים מעל הביצה שאינה בת-ייבוש), מכיוון שתופעת המאכערים ניזונה כל העת מכוחות סביבתיים רב-תחומיים ובין-מערכתיים.

הדיון הבא עוסק בדרכים שבאמצעותן אפשר לצמצם את תופעת המאכערים ובהצגת הגורמים המוסדיים שנרתמו עד כה לטפל בכך.

### 1. דרכים מנהליות

בעדותו בפני ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה ציין עוזי ברלינסקי את הדרכים המנהליות הבאות, שבכוחן לצמצם את תופעת המאכערים בישראל: צמצום זמן התגובה של המוסד הביורוקרטי לפניית או לשאלות האזרח; צמצום הצורך במפגש פנים אל פנים עם נותן השירות, כפי שהדבר הונהג בהצלחה בשירות התעסוקה; חובת פרסום ההחלטות של המוסדות הממשלתיים והבאתן לידיעת הציבור תוך זמן קצר – פעולה אשר תייתר את שירותם של המאכערים אשר מפאת קשריהם עם נותני שירות יכולים להביא את המידע על ההחלטות הממשלתיות שכבר מוכנות לפרסום ציבורי כאילו מתוך פרוטקציה השמורה להם במוסדות השלטון; והגבלת משך השירות של פקידי המופקדים של שירותים רגישים תוך הגברת ניידותם מתפקיד לתפקיד או ממקום למקום.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> ראו פרוטוקול מס' 154 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מ-10.12.2007. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/bikoret/2007-12-10.rtf>. ראו גם ירון זליכה "הדלת נסגרת בפניהם של המאכערים" אתר האינטרנט של THE MARKER, 13.08.2007. [http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=skira\\_20070813\\_5547](http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?log=tag&ElementId=skira_20070813_5547). הדס מגן "לשים סוף לתופעת המאכערים" אתר חדשות, 11.12.2007.

המוסד לביטוח לאומי הקים ועדה שבדקה את מידת מעורבותם של המאכערים מול המוסד, דרכי פעולתם ונזקי התופעה, ואף הגישה המלצות לטיפול בתופעה. אך מבקר המדינה קבע בדו"ח שפורסם ב-2007, כי "בניגוד להמלצות הוועדה, הביטוח הלאומי עדיין לא אסף מידע מסודר על ה'מאכערים'. הביטוח הלאומי גם אינו מספק עדיין מדריכים למבוטחים, שיסייעו להם במקום ה'מאכערים', וזאת בניגוד להמלצות הוועדה"<sup>63</sup>.

ב-1997 הוקם ביוזמת החשב הכללי ואחרים פרויקט תהיל"ה – תשתית הממשלה לעידן האינטרנט, שמטרתו הראשונה היתה לאבטח את מערך המידע האינטרנטי הממשלתי, אך במשך השנים הפך לשמש תשתית לאספקת מידע זמין ושקוף על פעולות גופי הממשל.

כך החשב הכללי במשרד האוצר החל לאחרונה להטמיע מערכת SRM – "ניהול קשרי ספקים". באמצעות מערכת זו יכול כבר כיום כל ספק העומד בדרישות המינימום לקבל באופן מקוון הודעה על מכרזים שמתפרסמים, להיכנס למערכת ולהגיש את הצעתו למכרז ואף לקבל בדיוור ישיר את רשימת המכרזים העתידיים להתפרסם בתקופה הקרובה. באמצעות מערכת הספקים כבר אין צורך "להכיר מישהו" כדי לדעת על מכרזים ממשלתיים ולשלם "דמי עזרה" למתווך כדי שיוכלו להתמודד בהם. על פי התוכנית של אגף החשב הכללי, מערכת ה-SRM היתה אמורה להשתלב במערך משרדי הממשלה באופן מלא עד סוף שנת 2008.

נוסף על כך בחלק הראשון של שנת 2008 תוכנן לאפשר לכל ספק לקבל באופן ישיר מידע על ההזמנות שלו הפתוחות במערכת, האם אושרו כבר לתשלום ומתי צפוי התשלום להתבצע – הכול באופן ישיר ובלא כל תיווך או הזדקקות לשירותיו של צד שלישי. ראוי לדעת בהקשר זה, כי שירות מאוד נפוץ שניתן בישראל על ידי "מאכערים" הוא פשוט מסירת מידע מנהלי פומבי ורשמי, אשר אין כל סיבה שלא יהיה שקוף וגלוי לעיני כל מי שנזקק לו.

ברמת השלטון המקומי, בראיון בגלובס-On-Line, תחת הכותרת "בא מיזמות וחויב לירוקים" שעשה דוד חיון עם ראש עיריית חיפה יונה יהב ב-27.7.03, הצהיר הלה:

יהיה פה קיצור הליכים. יזמים כבר לא יצטרכו מאכערים בשביל להגיע להישגים. אנחנו נתגבר זכויות בנייה גם בלי מאכערים שיישבו לפתחם של הפקידים במשרד מהנדס העיר. האזרח יעמוד בראש מעיני, אבל כמובן שגם נתחשב בצרכי היזמים.

<sup>63</sup> דו"ח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 12, בעמ' 108–110.



## 2. שירותי ממשל אלקטרוניים – E-Government

בשנים האחרונות מופעל אתר אינטרנט – Gov.il, שבאמצעותו אפשר לחדש רשיון נהיגה ורשיון רכב בלחיצת כפתור, בלא הזדקקות לעזרתם של מאכערים במשרד הרישוי שהוזכרו בדו"ח השנתי האחרון של מבקר המדינה; לשלם דמי חכירה למנהל מקרקעי ישראל ב"הקלקה" אחת; לפנות לביטוח הלאומי באופן ישיר ובלא צורך בתיווך של גורמים מקושרים; ולקבל מידע ושירותים ישירים רבים בכל תחומי הפעילות של הממשלה ובלא צורך לעמוד בתור, לחכות שעות בטלפון או לשלם כסף למתווך כדי שיקצר את ההליכים. יתר על כן: מאחר שהמערכת מתועדת, היא מאפשרת גם בקרה על אופן הטיפול בפניות ובפרט להצביע על כך שהטיפול היה בלתי-שוויוני ובלתי-תקין.

במסגרת זו החל בדצמבר 2006 לפעול פיילוט במשרד המדע, התרבות והספורט, שבמסגרתו הבקשות לקבלת תמיכה מהמשרד מבוצעות באמצעות מערכת אינטרנטית מתקדמת ביותר, הקובעת דרישות וכללים אחידים לכ-1,000 עמותות וארגונים המבקשים את תמיכת המשרד. מערכת טכנולוגית חדשנית זו מייצרת את הצורך במתווכים ובמקשרים למיניהם, אשר נכנסו לחלל ה"תפר" שבין העמותות מבקשות התמיכה ובין הגורם הממשלתי המאשר.

## 3. שקיפות בתהליכים הביורוקרטיים

בתחום ביצוע תקציב המדינה פרסם החשב הכללי בשנים האחרונות את כל מערך הקריטריונים שעל פיהם המדינה מחלקת את כספי התמיכות שלה. כיום יכול כל אזרח ואזרח במדינה לבחון במו עיניו האם כספים אלו מוקצים כחוק על בסיס קריטריונים שוויוניים ובלתי-מפלים, או שמא הקצאה כלשהי היא מפלה וייתכן שמעורב בה "מאכער" כלשהו, בעל קשרים במקום המתאים, שתפר את הקריטריונים למידותיו של פלוני. כמו כן פרסם החשב הכללי לראשונה דו"חות כספיים שנתיים מלאים של ממשלת ישראל הערוכים לפי כללי החשבונאות הבין-לאומיים. חשיבות שקיפותם של התהליכים הביורוקרטיים ופעולות הממשל מוצאת את ביטויה באמרה המיוחסת ללואיס ברנדייס, השופט היהודי בבית המשפט העליון בארה"ב, שאמר: "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר" ("Sunlight is the best Disinfectant").<sup>64</sup>

<sup>64</sup> השופט ברק, בבג"ץ 1601/90 משולם נ' חה"כ פרס, פ"ד מד(3) 353, פס' 4 (1990), מתרגם את אמרתו של השופט ברנדייס מתוך מאמרו D. BRANDEIS, OTHER PEOPLE'S MONEY, CHAPTER .VLOUIS

#### 4. הידוק הפיקוח על ניהול מכרזים

מאכערים רבים פועלים בין השאר כדי לסכל תהליכים תחרותיים ושוויוניים ולהביא לכך שהתקשרויות רבות של המדינה תיעשנה בלא מכרז, או לחלופין – באמצעות מכרז שהוכנסו בו עיוותים מכוונים. לכן החליט החשב הכללי במשרד האוצר לאמץ מדיניות מחמירה ולאשר התקשרויות בלא מכרז רק כאשר אין כל אפשרות לבצע אותן בהליך תחרותי. התוצאה היא, שמאות התקשרויות אשר מאחוריהן ניסו בעבר גורמים אינטרסנטיים לשכנע את משרדי הממשלה (בין השאר באמצעות מתווכים ומקורבים כאלה או אחרים, פנימיים או חיצוניים), שאי-אפשר לבצע בגינן מכרז – מבוצעות כיום בהליך תחרותי פומבי ושוויוני. במקביל מתפרסמות ברשת האינטרנט כל ההחלטות המאשרות התקשרויות חריגות בלא מכרז, בהנחה שפרסומן יקטין את הסיכוי לסטייה מכללי המנהל התקין וטוהר המידות (ראו אתר החשב הכללי – [www.mof.gov.il](http://www.mof.gov.il)).

יצוין, כי הממשלה מוציאה עשרות מיליארדי שקלים בשנה לרכש טובין ושירותים שונים. דרך המלך לביצוע התקשרויות אלה היא באמצעות מכרז פומבי, גלוי ושקוף, שבאמצעות ניתנת לכולם הזדמנות שווה להשתתף ולהתקשר עם הממשלה מבלי להזדקק לסיוע של מתווך – בין אם כדי לסייע לעסק מסוים להשתתף במכרז ממשלתי בין אם לסייע לגורם אחר כדי שתחום עיסוקו לא ייפתח לתחרות. בהקשר זה יש להזכיר את המאמצים להסיר חסמים לעסקים הקטנים והבינוניים (ראו להלן).

אולם, כאמור, קיים במקביל מנגנון מסוכן, אך הכרחי במקרים חריגים, של אפשרות להתקשרות בלא מכרז. אותן התקשרויות בלא מכרז הן הכלי שבאמצעותו אפשר להעדיף מקורבים, לתגמל חברים ולהרחיק את ה"בלתי-רצויים". בעוד שבמכרז פומבי עורך המכרז מפרסם בפני כול את מטרתו ומאפשר לכולם להשתתף בו, הרי שהתקשרות בפטור ממכרז היא בדיוק אותה פעולה שעלולה להיעשות בלא גילוי מספק כשרק "יודעי דבר", אותם מאכערים, יודעים עליה.

במערכת הדיווח החדשה מתבצע פיקוח מנהלי גם על ההתקשרויות בלא מכרז לניהול המקרים החריגים. הפיקוח דורש לשקף את הנימוקים להחלטה שמגמתם לאשר פטור ממכרז, לרבות ההמלצות שהעבירו גורמי המקצוע. כך הרצון להיטיב עם מקורב או אדם מקושר באמצעות התקשרות עם "ספק יחיד" יעמוד לבחינתם של כל הספקים הרלוונטיים האחרים, שבלחיצת כפתור יוכלו לגלות זאת ואף לעצור את ההתקשרות במידת הצורך.

### 5. דרכי חקירה והענשה

ב-23.3.2004 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה להקים במשרד לביטחון פנים "יחידה משטרתית ארצית למאבק בפשיעה הכלכלית". בין שאר תפקידיה נדרשה היחידה לטפל בהונאות ובמעשי המרמה הרבים נגד המוסד לביטוח לאומי, המסבים נזק רב לקופת המדינה. בין אמצעי האכיפה שהיחידה נדרשה להפעיל היתה הפעילות לאיתור המאכערים המסייעים לקבוצות ו/או ליחידים לבצע פעולות הונאה והמשמשים מתווכים בינם ובין הרשויות והמוסד לביטוח לאומי.

ביטוי לצורך בהחמרת הענישה נגד המאכערים על ידי התייחסות אל פעולתם כעבירה נתן עו"ד אילן בומבך, מומחה למשפט מנהלי ולדיני רשויות, המשמש יו"ר ועד מחוז תל אביב בלשכת עורכי הדין, מבלי שיכול היה להציע תבחינים שבאמצעותם יהיה אפשר להבחין בין "מאכעירות" ובין ייעוץ או שירותי תיווך משפטיים – מקצועיים. על התופעה כולה העיד עו"ד בומבך: "זו תופעה שמשחיתה את המידות, מערערת את הסדר הציבורי, והופכת אותנו לרפובליקת בננות". לטענתו, אפשר להשתמש נגדם בהפעלת סעיף 295 לחוק העונשין הקובע, כי "המקבל כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת על מנת שיניע, בעצמו או על ידי אחר, עובד הציבור... למשוא פנים או להפליה – דינו כאילו היה לוקח שוחד" (מצוטט אצל לוי-ברזילי, 2007).

### 6. ייעול התהליכים הביורוקרטיים והגברת הפיקוח עליהם

לעתים קרובות פועלים מאכערים במקום שבו חסמים מלאכותיים שהוצבו על ידי הביורוקרטיה מונעים בפני יחידים או חברות הזדמנות שווה בהתמודדות על מכרזים ממשלתיים. בהקשר זה ראוי להזכיר גם את הפעילות לעידודם של עסקים קטנים ובינוניים להתמודד במכרזי הממשלה. מובן מאליו, כי במקום שלא קיימת בו תחרות או לחלופין, שמתמודד מספר מצומצם של מתחרים – גובר הסיכון כי בעלי כוח למיניהם יצליחו להפעיל את השפעתם הפסולה.

במסגרת זו פרסם משרד החשב הכללי בתחילת 2007 הוראת שעה מפורטת, שעניינה הסרת חסמים בהתקשרויות הממשלה – חסמים שעד כה הקשו על נגישותם של עסקים קטנים ובינוניים למכרזים שמפרסמת הממשלה.

עם חסמים אלה נמנו בין השאר תנאי סף גבוהים ולא נחוצים שנדרשו מהמתמודדים במכרזים – דרישות פיננסיות שהקשו מאוד על עסקים קטנים, עלויות גישה גבוהות למכרזים, חסמי בירוקרטיה ועוד.

הסרת החסמים והגדלת הנגישות למידע, בין השאר באמצעות מערכת SRM שהוזכרה, ופיתוח הליכים תחרותיים חדשניים, דוגמת מכרזים מקוונים – מקלים את

הנגישות להתקשרויות הממשלה, מפזרים את החוזים הממשלתיים בין מספר גדול יותר של ספקים ומייתרים את הצורך באותם מתווכים. במקביל הוחל במהלך של בדיקה ומיפוי של "קריטריונים", אשר יש חשד לגביהם שנתפרו מלכתחילה עבור הגופים שנבחרו מראש לזכות בסיוע ממשלתי. כך, לדוגמה, מבדיקת החשב הכללי התברר כי ישנן עמותות הפועלות מול משרד החינוך ו"נתפרות" להן תקנות תמיכה מיוחדות עם תנאי סף נוקשים ומלאכותיים, שאינם מאפשרים לעמותות נוספות להתחרות על תקציב התמיכה. ממצאי הבדיקה מועברים לידי היועץ המשפטי לממשלה.

## ו. סיכום

אף שתופעת המאכערים בישראל נסקרת בהרחבה ובאופן קבוע בעיתונות הכתובה והאלקטרונית, המחקר המדעי על תופעה זו נמצא בראשית דרכו. מאמר זה ניסה להציג מסגרת שיטתית שהצביעה על הכוחות החברתיים, התרבותיים, הפוליטיים והביורוקרטיים הפועלים על תופעת המאכערים בישראל ומזינים אותה. הבעיה המתודולוגית העיקרית הכרוכה בהבנת התופעה, בהערכת השלכותיה ובזיהוי דרכי ההתמודדות עמה היא קביעת התיחום בין הסוגים השונים של ה"מאכערים". בלשון אחרת: כיצד נפריד בין המאכערים הבלתי-מקצועיים וחסרי-ההכשרה המסיגים את גבולות העיסוק של מקצועות שנקבעו בחוק (כמו עריכת דין) או אף הפועלים בלא סתירה לחוק – אלה שלהם דימוי ציבורי שלילי – ובין מאכערים מקצועיים, שלהם לעתים דימוי ציבורי חיובי. מלאכת תיחום זו וקביעת אמות מידה לניתוח דרכי פעולתם מורכבת ורבת חתחתים ציבוריים הן במישור המשפטי הן במישור התחיקתי. מנגד, עולה ומתייצבת קבוצה אחרת של דרכי טיפול. אלה מיועדות לצמצם או לבטל את הגורמים והכוחות המזינים את הביקוש של הציבור להיעזר בשירותיהם של המאכערים על ידי טיפול בעצם שורשי הבעיה, כלומר: בביורוקרטיה ציבורית מסורבלת, אטית, עתירת הליכים ומבוכים. מאמר זה שם דגש על סקירת הפעולות והחידושים המנהליים שנוזמו לתכלית זו על ידי החשב הכללי וגופים שלטוניים אחרים כמו המוסד לביטוח לאומי, רשויות מקומיות, המשטרה וכדו'. להבנתנו, סכנותיה המרכזיות של תופעת המאכערים הן בעיקרן שתיים: האחת, מן העדויות והפרסומים בכלי התקשורת עולה חשש כבד שהטיית ההחלטות של עובד השירות הציבורי לצורך מימוש האינטרסים של מי שקנה את שירותי המאכער נעשית יותר ויותר בדרך של "שוחד של ממון", כלומר: תורמת להחמרת השחיתות של השירות הציבורי. השנייה, ככל שהתופעה מתפשטת ומעמיקה ויותר אזרחים נזקקים

להיעזר בשירותי המאכערים ולשלם עבורם, כך יורדת רמת האמון של הציבור במוסדות הממשל ובדמוקרטיה בישראל.

נוכח סכנות אלה יש לוודא, שהטיפול בתופעת המאכערים יזכה לראשונה לטיפול מערכתי כולל ברשויות השלטון המרכזי. במקביל יש להמשיך ולעודד כל רשות ממשלתית או עירונית להירתם למציאת הדרכים המנהליות שתצמצמנה את הצורך של האזרחים להשתמש בכל סוגי המאכערים כדי להסדיר את ענייניהם באותה רשות.

ב-10.12.07 קיימה ועדת הכנסת לביקורת המדינה, בראשותו של חה"כ זבולון אורלב, ישיבה שבה השתתף מבקר המדינה, ובה נמסר לחברי הוועדה ולמבקר שמאכערים איימו על בכירים במשרד הרישוי בשל נסיונם של מוסד מבקר המדינה, משרד ראש הממשלה באמצעות המפקח הכללי וועדת הכנסת לביקורת המדינה, לצמצם את פעילות המאכערים ולהרחיקם מייצוג האזרחים מידע זה עשוי לשמש תקדים ראשון להמשך התנגדותם הנמרצת של המאכערים ככל שרשויות השלטון ינסו להגביר את הפיקוח עליהם, מחד גיסא, ולייעול שירותי המנהל הציבורי, מאידך גיסא, אשר ייתר את נחיצותם של המאכערים.

לכותבי המאמר אין ספק, שתופעת המאכערים חייבת לזכות לטיפולם הנמרץ של רשויות השלטון, במיוחד של הרשות המבצעת, וכי הצלחת הרשויות לטפל בבעיית המאכערים תגביר את אמון הציבור במוסדות השלטון ותוביל לשיפור איכות השלטון והדמוקרטיה בישראל.