

© משפט ועסקים כג, תשפ"א (צפוי להתפרסם ב־2020)
לקראת הוצאת הכרך לאור יעבור המאמר עימוד וסידור סופיים, לרבות התאמת
מספרי העמודים לעותק המודפס

פרסום שכר כביוש – לקחים מ"ספר הנישומים" של שנות החמישים

גיא זיידמן*

רוב בני האדם חשים כי פריטי מידע מסוימים העוסקים בהם הינם אישיים, פריטיים, ואין להפכם לפומביים ללא הסכמתם. ההיקף המדויק של התחום שנתפס על ידי אנשים כפריטי ואשר זוכה בהגנתן של נורמות חברתיות או משפטיות משתנה בין חברות ובין תקופות בהיסטוריה. דוגמה מרתקת לפריטי מידע שנתפס גם כיום, ברוב העולם, כפריטי מאוד, אף שהוא אינו מאפיינן ישיר של גופו או אישיותו של אדם, היא גובה השכר. רק חברות ספורות הצליחו להפוך פריטי מידע זה לציבורי, וגם שם הדבר שנוי במחלוקת. מאמר זה יעסוק בשאלה מדוע פריטי מידע זה נתפס כפריטי, ואם ראוי להמשיך לשמור על ראייתו כחסוי בהינתן שחיסיון זה מוביל כיום גם לתוצאות מזיקות לפרט ולחברה. לצורך כך ייעשה שימוש נרחב במקרה בוחן משנות החמישים, שאינו זכור בציבור, ואשר במסגרתו, במשך שנים מספר, פרסם מס הכנסה "ספר נישומים" ובו פירוט הכנסותיהם של אזרחים רבים. הרשימה ערוכה בשלושה חלקים: הראשון עוסק בכסף, שכר ופרטיות; השני מציג את ההסדר של ספר הנישומים משנות החמישים; והשלישי בוחן אם ניתן, כדאי ואפשר לחדש הסדר זה כיום, הן לשם התמודדות עם העלמות מס והן כדי לשפר את המידע שבידי עובדים הנושאים ונותנים עם מעסיק.

* פרופסור מן המניין למשפטים, בית ספר הארי רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה. תודתי הכנה להדרה בר־מור, לאסף הרדוף, לרענן הר־זהב, לעופר ולך, לאסף יעקב, לאסף לחובסקי, ליעקב נוסים, להלל סומר, למתן סטמרי, לעמיר ליכט, לאסף פורת, לרביד פטל, ליורם שחר, לאיל שנהב ולשרון רבין־מרגליות על הערותיהם המועילות במהלך כתיבת המאמר, וכן לגיא גריאני, לבן פרייס, לגל רוזיליו ובמיוחד לעמרי קולטין ודרור פיזנטי על סיועם המעמיק במחקר ובחשיבה. תודתי המשלימה למוזיאון המיסים במשרד האוצר ולספריית המרכז הבינתחומי הרצליה. תודה גדולה גם לעורך השונוי גיא פרמינגר. אולם יותר מכל תודתי לעו"ד שחר פרידמן, סגן העורך הראשי של כתב העת, שהוביל בחוכמתו ובכשרונו את העגלה שהלכה וכבדה אל מעבר לקו הגמר. כל הדעות והעמדות המופיעות במאמר זה הן שלי בלבד. אשמח לכל הערה והארה: gseidman@idc.ac.il.

פרק א: "הנה מה שאתה לא יודע עליי"

1. עירום, כסף, שכר
2. "אצלנו לא מדברים על כסף"
3. "ועוד פחות מדברים על שכר"

פרק ב: ספר הנישומים

1. מבוא
2. מה מקור הרעיון?
3. היקף תחולה
4. מידתיות ומדיניות ציבורית

פרק ג: מה הלאה?

1. מסנסציה לארכיאולוגיה: מה נשאר מספר הנישומים?
2. האם קיימת היתכנות משפטית לחידוש ספר הנישומים?
 - (א) הפעלת ההסדר המשפטי הקיים
 - (ב) "טוטו, אני חושבת שאנחנו כבר לא בקנוס"
 - (ג) הפרקטיקה בעניין גילוי וחיסיון: ראשית דבר, הסדרי גילוי קיימים
 - (ד) האוצר, הפסיקה והסיכויים להחייאת ספר הנישומים
3. האם קיימת היתכנות לחידוש ספר הנישומים כעניין של מדיניות ציבורית?
 - (א) מבוא וקישור – מה היה משרד האוצר אומר?
 - (ב) פרטיות, שקיפות וחינוך לנורמות חדשות
 - (ג) "הקלף הסודי": פגיעתה הרעה של סודיות השכר

סיכום

פרק א: "הנה מה שאתה לא יודע עליי"

"מה היה החלק שלך בשותפות בעבר וכמה הוא היום? אז היה לי X והיום יש לי Y. נו, באמת. עורכי דין ידברו על חיי המין שלהם לפני שידברו על חלקם בשותפות. זה נושא שנחשב טאבו מוחלט. מהן ההכנסות שלכם? אני לא אומר. והרווחיות? כנ"ל."¹

1 הדברים מובאים בריאיון שקיים המגזין TheMarker עם עורך הדין ד"ר ישראל (רלי) לשם, מבכירי עורכי הדין בארץ. ראו רותם שטרקמן ואפרת נוימן "שיחת פנים" TheMarker 9.2.2018, 6-7.

1. עירום, כסף, שכר

נניח שבבוקר שָׁלוֹ אחד אתם מגלים כי פריט מידע אישי לגביכם פורסם, במונח זה שהוא הגיע לתפוצה רחבה בקרב האנשים המכירים אתכם, ואי-אפשר למושכו בחזרה, להסתירו, ובפועל גם למנוע את המשך הפצתו. ייתכן שמדובר בכתבה בעיתון או במידע שהופץ בטלפון או במרשתת, בקבוצת ווטסאפ או ברשת חברתית אחרת; ייתכן שמדובר במידע עליכם בלבד, וייתכן שפורסמה סדרה של פרטי מידע שהמידע עליכם כלול בה; ייתכן שמדובר במידע מילולי, מספרי או חזותי. בכל מקרה, מצב הדברים הוא שפריט מידע זה הינו אמיתי, שלא רציתם שהוא ייחשף, שהוא זמין כעת לקבוצת אנשים שאין לכם שליטה בהיקפה, ושהוא גורם לכם מבוכה. בלשונונו כיום – "נעשה לכם שיימינג". השאלה שהייתי רוצה שתשאלו את עצמכם אינה מי פרסם את המידע, כיצד ניתן לעשות "בקרת נזקים" או איך להתמודד עם הפרסום. השאלה שלי היא באיזה מידע מדובר: מהו המידע שלא הייתם רוצים שיתגלה ואשר גילוי יגרום לכם מבוכה? התשובה של רבים תהיה, אני מניח, שהם לא היו רוצים לראות מידע אישי שלהם בעל אופי מיני, במיוחד תמונת עירום שלהם, בציבור. הטבו החברתי סביב עירום ציבורי הוא עתיק יומין, ורווח גם בעידן הליברלי יחסית שאנו חיים בו כיום. רק כדי לשבר את האוזן אציין, באופן אנקדוטי, כי כל אימת ש"מתגלה" שבט באזור שהציוויליזציה טרם הגיעה אליה, הכתבות העיתונאיות מתמקדות בעובדה שהם מתהלכים עירומים, כאילו הפער בינם לבין תרבות המערב אינו קשור להשכלה, לתזונה, לרפואה, לתוחלת חיים וכדומה, אלא ללבושם.²

אבל דומני שעירום אינו המקרה הנפוץ ביותר של הפצת מידע אישי. אני מניח שרובנו לא הצטלמנו בעירום, ואם עשינו כן, הגבלנו את התפוצה או שאיננו מוטרדים מהפצת התמונה; ובמקרה הגרוע מכל – של הפצת תמונות בעלות אופי מיני – המשפט

2 ראו, למשל, Scott Wallace, *Exclusive: Stunning New Photos of Isolated Tribe Yield Surprises*, NATIONAL GEOGRAPHIC (Dec. 21, 2016), news.nationalgeographic.com/2016/12/uncontacted-tribe-amazon-brazil-photos/; Meghan Keneally, *Tribe Emerges from Brazilian Jungle, Possibly for 1st Time*, ABC NEWS (July 31, 2014), abcnews.go.com/International/tribe-emerges-brazilian-jungle-possibly-time/story?id=24793456; Stephanie Nolen, *Last Lost Tribes of the Amazon Fear Being Found*, THE GLOBE AND MAIL (Sept. 5, 2014), www.theglobeandmail.com/news/world/the-last-lost-tribes-of-the-amazon/article20369296; David Noyes, *Naked by Choice*, MAPTIA, maptia.com/noyestravels/stories/naked-by-choice. הלבשת ה"ילידים" הייתה מאמץ מרכזי של מיסיונרים במפגשים המוקדמים בין אנשי המערב לבין ה"לא-מערבים", למשל באפריקה. במקביל, במערב נהפך העירום הפומבי לטבו חברתי, וקודים של התנהגות חברתית ראויה ראו באיברים העירומים דבר פרטי, אשר יש לכסותו בביגוד. ראו, Vol. 1, 277; Vol. 2, 333; Vol. 3, 360 (Valerie Steele ed., 2005).

הפלילי הישראלי, בתיקון חקיקתי משנת 2014, יתגייס להגן עלינו.³ עירום נתפס, לפחות באופן אינטואיטיבי והיסטורי, כפריט המידע ה"אינטימי" ביותר של אדם, הראוי ביותר להגנה, בוודאי הרבה יותר מפריטי מידע אחרים, חיצוניים לגופנו. אך יש פריטי מידע נוספים, מעבר לצילומי גופנו, שהיינו רוצים לשמור עליהם כפרטיים, ואשר רובנו נוקטים צעדים שונים כדי לשמור עליהם חסויים במידת האפשר.⁴

2. "אצלנו לא מדברים על כסף"

להבנת, ההשוואה בין עירום לבין פריט המידע שרשימה זו עוסקת בו – **שכרו של אדם** – אינה מופרכת. שכר הוא אחד המרכיבים של אחד הנושאים הדיסקרטיים ביותר בעיני רוב בני האדם: כסף. למעשה, רבים סבורים כי "כסף הוא נושא דרמטי יותר מסקס, והוא טאבו גדול יותר אצל כל הזוגות".⁵

פסיכואנליטיקאים כותבים כבר זמן רב על החיבור בין מין לכסף: כבר בשנת 1913 הכיר פרויד בכך שההתייחסות של אנשים לשאלות של כסף דומה להתייחסות לענייני מין – שתיהן מתאפיינות במידה דומה של חוסר עקביות, התחסדות וצביעות.⁶ אפילו קודם לכן, בשנת 1908, זיהה פרויד משוואה בין כסף לצואה, באופן המרמז כי בושה היא מניע רב עוצמה לריסון בנושאי כספים.⁷ אבל נושא הכסף מעסיק כמובן לא רק את

3 בחוק למניעת הטרדה מינית (תיקון מס' 10), התשע"ד-2014, ס"ח 263, נוסף ס' 3(א)(א5), הקובע כי "פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם, המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, ולא ניתנה הסכמתו לפרסום" הוא הטרדה מינית. הסעיף קובע גם הגנות מפני תביעה פלילית או אזרחית לפרסום כאמור, כגון שהוא נעשה בתום לב, למטרה כשרה או שיש בפרסום עניין ציבורי. ראו גם Viorel Sima, *International Laws on Revenge Porn*, MEDIUM (Mar. 7, 2017), medium.com/@ReputationDefender/international-laws-on-revenge-porn-761e576f07ba.

4 הכוונה לכל צעד סביר שאנשים נוקטים כדי להגן על פרטיותם, החל באבטחת מידע – למשל, שימוש בסיסמאות – ועד לסגירת הווילון. אין הכוונה להתמודדות עם פעילות בלתי חוקית המיועדת לחדור לפרטיות ללא היתר לשם השגת מידע על אדם. פעילות עבריינית זו חורגת, לטעמי, מהדין על ביוש.

5 דבר שהוא בעייתי במערכת יחסים זוגית, "כי אם אנחנו לא מדברים על כסף, זה בעייתי ועולה כסף, ואנחנו גם הורסים את היחסים". ראו רותם שטרקמן וענת ג'ורגי "למה זוגות צריכים לדבר על כסף?" *TheMarker* 4.5.2018, 8-10 (שיחה עם ד"ר עמליה רוזנבלום, מגשרת ומטפלת זוגית ומשפחתית). לניסוח דומה, אף אם דרמטי מעט, ראו Joan D. Atwood, *Couples and Money: The Last Taboo*, 40 AM. J. FAM. THERAPY 1 (2012): "Speaking about money in marriage is the last taboo. Couples would prefer to talk about sex or infidelities rather than how they handle family finances or how much money they earn".

6 ראו Jose M. Arcaya, *Book Review: The Last Taboo: Money as Symbol and Reality in Psychotherapy and Psychoanalysis*, Edited by David W. Krueger, 11 GROUP 63 (1987).

7 Richard

הפסיכולוגים, אלא תחומי מחקר וחשיבה רבים. למשל, אנשי הכלכלה ההתנהגותית מזהים את ההטיות הפסיכולוגיות המורכבות העומדות מאחורי תפיסות "עממות", דוגמת החשש מפני "עין הרע"⁸, הגורמות לאנשים לא לדבר על מצבם הכלכלי, במיוחד כאשר הוא טוב.⁹

היו תקופות שבהן עושרו של אדם נתפס כבעל משמעות ערכית – אדם עשיר הוא לא רק מוצלח יותר, אלא כנראה גם אדם טוב וראוי יותר, הנהנה מחסד אלוהי, שהרי יש שכר ועונש בעולמו.¹⁰ גם כיום, כאשר הלך מחשבה זה כבר אינו רווח,¹¹ הידוענים והעשירים (קטגוריות המתחברות יפה) זוכים עדיין בעניין ציבורי רב. לכסף יש חשיבות סמלית ומעשית כאחד. מבחינה מעשית, אנו זקוקים לכסף לקיומנו. אבל חוקרים אומרים לנו שיכולתו של הכסף לקנות לנו אושר מוגבלת מעבר

Trachtman, *The Money Taboo: Its Effects in Everyday Life and in the Practice of Psychotherapy*, 27 CLIN. SOC. WORK J. 275, 279 (1999)

8 ראו, למשל, מעין מנלה "למה אנחנו לא מדברים על כסף" **כלכליסט** 3.2.2018 www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3730952,00.html

9 "באופן אירוני אצל אנשים עניים הנושא של שיח על כסף פחות משמעותי מאשר אצל עשירים מכיוון שהסטטוס שלהם ברור והם במצב של הישרדות. אצל עשירים יש פחד ממניפולציה" (מנלה, שם). ובכלל, כפי שאמר הלל, "מַרְבָּה נְקָסִים, מַרְבָּה דָאָנָה" (משנה, אבות ב, ז).

10 לדין דוקטרינרי מורכב ביחסה של הנצרות לכסף ראו NIMI WARIBOKO, GOD AND MONEY: *What A THEOLOGY OF MONEY IN A GLOBALIZING WORLD (2008) Does the Bible Say About Money and Wealth?*, THE CHRISTIAN BIBLE REFERENCE SITE, www.christianbiblereference.org/faq_money.htm; Kate Bowler, *I'm a Scholar of the "Prosperity Gospel." It Took Cancer to Show Me I Was in Its Grip*, VOX (Mar. 12, 2018), www.vox.com/first-person/2018/3/12/17109306/prosperity-gospel-good-evil-cancer-fate- www.yeshiva.org.il/midrash/15408. הדיון החשוב והמשפיע ביותר בנושא זה נמצא אצל מקס ובר, האידיאולוג של הקפיטליזם. ראו במיוחד מכס ובר **האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם** 3 (ברוך מורן מתרגם, 1984).

11 ואולי דווקא ההפך הוא הנכון; ראו, למשל, Neil Wagner, *Are Rich People More Ethical?*, THE ATLANTIC (Mar. 24, 2012), www.theatlantic.com/health/archive/2012/03/are-rich-people-more-ethical/254689/; Matthew Hutson, *The Rich Are Differently Moral*, PSYCHOL. TODAY (Apr. 1, 2013), www.psychologytoday.com/us/blog/psyched/201304/the-rich-are-differently-moral; Claudia Hammond, *The Complicated Ways that Money Messes with Your Morals*, BBC (Sept. 1, 2016), www.bbc.com/future/article/20160831-the-complicated-ways-that-money-messes-with-your-morals; A.Q. Smith, *It's Basically Just Immoral to Be Rich*, CURRENT AFF. (June 14, 2017), www.currentaffairs.org/2017/06/its-basically-just-immoral-to-be-rich; Elon Musk, *Who Wants to Be a Billionaire? Not Elon Musk*, THE GUARDIAN (Jul. 13, 2018), www.theguardian.com/technology/shortcuts/2018/jul/13/who-wants-to-be-a-billionaire-not-elon-musk

לרמה מסוימת של סיפוק מאוויים, ועושר מופלג אינו מיתרגם בהכרח לאושר מופלג.¹² אבל לכסף יש חשיבות רבה. כסף היה – ובמידה רבה עודנו – כרטיס כניסה למעמד חברתי, ובתקופות מסוימות גם למעמד פוליטי.¹³ היחס לכסף, הן מצד אלה שיש להם והן מצד אלה שיש להם פחות, היה תמיד מורכב. בין היתר ניתן לציין כי בתקופות רבות הפגינו בעלי השררה וההון את עושרם במכוון ובצורה ראוותנית.¹⁴ מצד אחר, בחברות רבות הפגנת עושר פומבית – כלומר, הצהרה ציבורית, רצונית, על מצבו הכלכלי המשופר מאוד של אדם, במיוחד אם מדובר ב"כסף חדש" – נתפסת כסרת טעם, בעוד

- 12 ראו, למשל, Jennifer Warner, *Money Can Only Buy So Much Happiness*, WEBMD (Sept. 7, 2010), www.webmd.com/balance/news/20100907/money-can-buy-only-so-much-happiness; Dan Kopf, *How Much Money Do People Need to Be Happy?*, QUARTZ (Feb. 24, 2018), qz.com/1211957/how-much-money-do-people-need-to-be-happy/. למחקר מדעי בנושא עם ממצאים מורכבים יותר ראו Nattavudh Powdthavee, *How Much Does Money Really Matter? Estimating the Causal Effects of Income on Happiness*, 39 EMPIRICAL ECON. 77 (2010). מחקרים בתחום מוצאים גם כי עושר פוגע ביכולתם של אנשים ליהנות מחוויות ורגשות יומיומיים חיוביים (ראו Jordi Quoidbach, Elizabeth W. Dunn, K.V. Petrides, & Moira Mikolajczak, *Money Giveth, Money Taketh Away: The Dual Effect of Wealth on Happiness*, 21 PSYCHOL. SCI. 759 (2010)) וכן שאושר – ולא עושר – הוא המפתח לקיום יחסי מין תכופים יותר (ראו, למשל, David G. Blanchflower & Andrew J. Oswald, *Money, Sex and Happiness: An Empirical Study*, 106 SCAND. J. ECON. 393 (2004)).
- 13 בעבר הייתה בעלות על רכוש תנאי לזכות הצבעה, על פי ההנחה שרק אדם ש"יש לו מה להפסיד" ישקול שיקולים ראויים בבואו להצביע. כיום ההצבעה בדמוקרטיה היא על פי העיקרון של "קול אחד לכל אחד". ראו Robert J. Steinfeld, *Property and Suffrage in the Early American Republic*, 41 STAN. L. REV. 335, 337 (1989). עם זאת, גם כיום כסף קונה נגישות למדינאים (מה שאנו מכנים "קשרי הון-שלטון") וקריירה פוליטית זמינה יותר לאנשים אמידים. ראו, למשל, **שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי** (דני פילק ואורי רם עורכים, 2004); Andrew Katz, *Congress Is Now Mostly a Millionaires' Club*, TIME (Jan. 9, 2014), time.com/373/congress-is-now-mostly-a-millionaires-club/; Noah J. Gordon, *How Did Members of Congress Get So Wealthy?*, THE ATLANTIC (Sept. 9, 2014), www.theatlantic.com/politics/archive/2014/09/how-did-members-of-congress-get-so-wealthy/379848/. של בעלי הון לקבלת אזרחות או לפחות תושבות סלולה כנגד רכישת עסק, השקעה כלכלית או פשוט תשלום. ראו Kate Springer, *Passports for Purchase: Open Citizenship Doors Around the World*, CNN TRAVEL (Oct. 7, 2019), edition.cnn.com/travel/article/multiple-passports-citizenship/index.html; Mark Frauenfelder, *Buying Citizenship is a \$7 Billion Industry*, BOING BOING (Feb. 2, 2018), boingboing.net/2018/02/02/buying-citizenship-is-a-7-bil.html.
- 14 ראו, למשל, Roger Mason, *Conspicuous Consumption in Economic Theory and Thought*, in *INTERSUBJECTIVITY IN ECONOMICS: AGENTS AND STRUCTURES* 85 (Edward Fullbrook ed., 2001).

דווקא איפוק מעיד על כניסתו של העשיר לחברה הגבוהה, ה"תרבותית".¹⁵ די ברור כיום כי העובדה שאדם עשיר מעידה לא רק על סגולותיו האישיות, אלא במידה רבה גם על כך שהוא נולד לרקע חברתי אמיד, אשר הנגיש לו השכלה, קשרים חברתיים והון, אשר אפשרו לו למצות את הפוטנציאל שלו. הדברים אינם מוחלטים, כמובן, ואנשים רבים צוברים את הונם בזכות כשרונם האישי, אבל באופן כללי ניתן לומר כי יכולות אישיות גבוהות בצירוף "מזל" ב"הגרלת הלידה" (היכן, מתי ולמי נולדת) הם התחלה טובה.¹⁶

15 ראו, למשל, Olga Kanzaki Sooudi, *Art Patron as 'Taste Scapegoat'? Complicity and Disavowal in Mumbai's Contemporary Art World*, 24 TASTE 123 (2012); Elisabeth Schimpfoss, *Russia's Social Upper Class: From Ostentation to Culturedness*, 65 BRIT. J. SOCIO. 63 (2014). בישראל הייתי מצייין בהקשר זה את המערכונים על משפחת טורטל-דאנטס ממושב "חופנים" – העשירה, הנהנתנית והעילגת – בתוכנית הקטירה **ארץ נהדרת**. ראו גם שני ליטמן "קצרי רוח | כמה שיותר, אבא'ה: 'ארץ נהדרת' שוב זיהתה את הטרנד המטריד הנוכחי" **הארץ** 4.2.2017. www.haaretz.co.il/gallery/opinion/premium-1.4652199

16 האמת המצערת היא שרוב העשירים הגדולים נולדו עשירים, וסיפורים אמיתיים של אנשים שהגיעו מעוני ודלות לעושר עצום הם נדירים מאוד. לשון אחר, "החלום האמריקני" של שויון הזדמנויות, שבמסגרתו כל אחד "יכול להצליח", הוא בדיוק זה – חלום. ראו Robert Frank, *Did the Forbes 400 Billionaires Really 'Build That'?*, CNBC (Sept. 25, 2012), www.cnbc.com/id/49167533; Stephen Vines, *Rags to Riches Stories Are Rare; Most Wealthy People Are Born That Way*, SOUTH CHINA MORNING POST (Aug. 17, 2016), www.scmp.com/business/money/wealth/article/2005137/rags-riches-stories-are-rare-most-wealthy-people-are-born-way; Maia Szalavitz, *What's Behind Rich People Pretending to Be Self-Made?*, THE GUARDIAN (Jan. 29, 2018), www.theguardian.com/us-news/2018/jan/29/rich-people-wealth-america. ראו גם מרים דישון-ברקוביץ "כסף = יכולת מנטלית?" **הידען** (30.7.2011) www.hayadan.org.il/money-equall-mental-capabilities-0711

באשר לפער בין לבנים לשחורים בארצות הברית ראו Adam Harris, *White College Graduates are Doing Great with Their Parents' Money*, THE ATLANTIC (July 20, 2018), www.theatlantic.com/education/archive/2018/07/black-white-wealth-gap-Julia-Glum, 53% of Millennials Expect to Become Millionaires One Day, According to a New Study, MONEY (June 11, 2018), www.money.com/millennials-millionaires-new-research

הירושה על ההון האישי Edward N. Wolff & Maury Gittleman, *Inheritances and the Distribution of Wealth – Or Whatever Happened to the Great Inheritance Boom?* (BLS Working Paper 445, 2011), www.bls.gov/osmr/research-papers/2011/pdf/ec110030.pdf

ההשלכות של "הגרלת הלידה" על סיכויי ההצלחה של אדם ראו, למשל, Emily Badger, *The U.S. Has a Social Mobility Problem, but Not the One You Think*, BLOOMBERG CITYLAB (Jan. 24, 2014), www.bloomberg.com/news/articles/2014-01-23/the-u-s-has-a-social-mobility-problem-but-not-the-one-you-think

גם מועד הלידה חשוב: ההערכה המדכאת היא שהדור המתבגר כיום בארצות הברית (המכונה millennials) יהיה הראשון שישתכר פחות מהדור שקדם לו. ראו Marissa Higgins, *Is the "American Dream" Dead for Millennials?*, BUSTLE (Dec. 9, 2016), www.bustle.com/articles/199333-millennials-will-be-the-first-generation-

הפסיכולוגים פוקס ולשם סיכמו את הדברים יפה הן באשר ליחסו של האדם לכסף והן באשר למשמעות של חשיפת מצבו הכלכלי לציבור:

"לית מאן דפליג שכסף אינו משמש כיום רק אמצעי לסיפוק צרכים חיוניים כמו אוכל וקורת גג. הוא הפך למטרה בפני עצמה... אם בעבר היו הדת, הקהילה, המשפחה או העיסוק המקורות העיקריים או הבלעדיים למשמעות שנתן האדם לחייו, כיום רבים האנשים המשקיעים את כל מרצם כדי לצבור כסף, ודימוים העצמי... וטעם חייהם נשפטים במידה רבה על פי כספם ורכושם... כסף נקשר גם עם אהבה, עם כוח, עם עצמאות ועם אושר. חשיפת מידע לאחרים על המצב הכספי היא אפוא הצגה עצמית במשמעות הרחבה ביותר... מן המידע... יוכלו האחרים להקיש על אישיותם, על הישגיהם ועל כישוריהם, וכן יוכלו לתהות על רמת המוסר שלהם. יתרה מזו, מידע זה עשוי להוביל את הזולת לתגובות של אמפתיה, תמיכה או הערכה, אך תיתכנה גם תגובות של בוז, דחייה, ביקורת או של בקשת עזרה. אין פלא אפוא שבשביל רבים העברת מידע על המצב הכספי האישי נתפסת כ'התערטלות', והם נוקטים משנה זהירות בטרם יחלקו מידע זה עם אחרים."¹⁷

התוצאה של דברים אלה – חשיבות הכסף, מחד גיסא, והחשש מפני חשיפת מידע על אודותיו, מאידך גיסא – היא שבחברות רבות אכן קיים טבו חברתי המונע שיחה על כסף. האמת היא שלא רק בני זוג נמנעים משיחות כנות על נושאים כספיים:¹⁸ סקר

17 ראו שאל פוקס ולי לשם "נוחות חשיפת מידע בנושאים כספיים לדמויות מטרה שונות" **מגמות** מד מההורים שלכם? **TheMarker** 17.6.2018, 10–11.

18 המחקר מראה שגברים רבים מתקשים לקבל את הסיטואציה הפחות-נפוצה – החלה בכרבע ממשקי הבית – שבה הכנסת האישה גבוהה מהכנסת הגבר, וכי אחת מדרכי ההתמודדות שלהם היא פשוט לשקר ביחס לגובה השכר של בני הזוג. יתר על כן, מתברר שזו עוד האפשרות הפחות-חריפה. ראו Miles Klee, *Men (Still) Can't Handle Women Earning More Than They Do*, MEL MAG., melmagazine.com/men-still-cant-handle-women-earning-more-than-they-do-af4a5b9ae3b2; קלייר קיין מילר "פערי שכר מביכים" **הארץ** 5.8.2018, 14 ("חוקרים גילו שכשאשה מרוויחה יותר מבן-זוגה, אף אחד מהם לא אוהב להודות בכך: המחקר מעלה שנשים אמרו שהשתכרו בממוצע 1.5% פחות ממה שהשתכרו בפועל ואילו הבעלים אמרו שהם השתכרו 2.9% יותר ממה שהשתכרו באמת"). נתוני אמת בנושא השתכרותם של בני זוג היו נדבך מרכזי בפסק דינם של שבעת שופטי בית המשפט העליון בבע"ם 919/15 **פלוני נ' פלונית** (פורסם באר"ש, 19.7.2017), שבו נפסק, פה אחד, כי שני ההורים חבים במזונות מדין צדקה של ילדיהם **באופן שווה**,

שנערך בארצות הברית בשנת 2017 מצא כי 68% מכלל הנשאלים יעדיפו לדבר על משקלם מאשר על גובה הסכונותיהם.¹⁹ זאת ועוד, בעוד הפתיחות ביחס למין והאפשרות לקיים שיח גלוי ופתוח בעניין זה הולכות ומתרחבות – לפחות במדינות המערב – הטבו ביחס לכסף לא עבר תהליך ליברליזציה דומה.²⁰ חשוב לומר כי להמשך קיומו של טבו זה – ומדובר בכל זאת בנושאים שבפרטיותו של אדם – יש גם תוצאות מעשיות שליליות. כך, למשל, אנשים רבים גדלים בבית שבו לא מדברים על כסף (אם כי לעיתים מתווכחים על כסף), ולכן הם אינם מקבלים חינוך כלכלי (כיצד בדיוק הרוויחו הוריהם וחסכו כספים) ואינם מפתחים תובנה בדבר התפקיד שהכסף ממלא במערכות יחסים.²¹

3. "ועוד פחות מדברים על שכר"

כאמור, כל העיסוק בכסף ובמצבו הכלכלי של אדם מתאפיין בדיסקרטיות רבה. לכן ראוי, כבר במבוא, להוסיף הערות אחדות ביחס למאפייניו הייחודיים של פריט מידע ספציפי מתחום הכספים: **שכרו של אדם**.

ראשית, אין ספק ש"הכל מעוגן היום בכסף. כסף הוא לא רק מספר, או סכום, הוא נושא כל כך משמעותי ובעצם משמש כמראה לכל מה שקורה לנו בחיים... ולכן זה נושא כל כך קשה לדיון".²² אבל הבעיה היא שלפעמים כסף הוא בדיוק זה – מספר, סכום – שבאמצעותו אנחנו יכולים להשוות בין אנשים בצורה קלה ומוחלטת. האם א "מצליח" יותר מ-ב? קשה מאוד להשוות את המכלול המהותי הקרוי "הצלחה" – משפחה, השכלה, קריירה, אופי, יחסי אנוש, אינטליגנציה – אבל קל מאוד להשוות נתון ספרתי. האם רופא המשפחה העני הוא "מוצלח" יותר מעורך הדין העשיר? האם אב לעשרה

בחלוקה על פי יכולותיהם הכלכליות היחסיות. ראו שם, פס' 79, 120 ו-147 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

19 בפילוג מגדרי – 72% מהגברים לעומת 64% מהנשים ציינו כי יעדיפו לדבר על משקל, ולא על היקף כספי החיסכון. ראו Emmie Martin, *Here's Just How Deeply 68% of Americans Don't Want to Talk About Money*, CNBC (Jan. 22, 2018), www.cnbc.com/2018/01/22/americans-would-rather-talk-about-weight-than-money.html.

20 "בעוד שבשנים האחרונות הספרות, העיתונות והטלוויזיה עוסקות בהתנהגות מינית ביתר פתיחות, וגם בשיחות סלון דנים בה בפחות מחסומים, נראה שפתיחות בכל הקשור להכנסות ולהוצאות כספיות נותרה עדיין מוגבלת ורגישה... [לכן יש המכנים] את נושא הכסף 'הטאבו האחרון' (the last taboo)". פוקס ולשם, לעיל ה"ש 17, בעמ' 164.

21 ראו Atwood, לעיל ה"ש 5, בעמ' 1-2: "Talking about money is taboo and people often become adults carrying irrational attitudes, beliefs, and anxieties about money or not knowing how to handle money. When they later enter a coupled relationship, these anxieties generally emerge".

22 ראו מנלה, לעיל ה"ש 8, המצטטת בכתבה את הפסיכולוג ההתנהגותי אלכס שילמן, המוסיף עוד כי "בין אם מדובר במעמד, ביטחון עצמי, אני מול ההורים שלי, עתיד ילדי, לכל אחד יש איזושהו נושא לא פתור שמעוגן גם בכסף".

במשפחה מעוטת אמצעים הוא "מוצלח" פחות מאב לילד אחד במשפחה אמידה? כל השיקולים – החברתיים, המוסריים, הערכיים – ניתנים להשטחה ולהשוואה באמצעות הנתון הכספי: א עשיר מ־ב, וכל אחד חופשי להפיק מנתון זה מסקנה כרצונו. זאת ועוד, הנתון בדבר הערך הכלכלי הכולל של אדם אינו קל לאיתור, ובמקרים רבים הוא משקף גם נכסים שהועברו בתוך המשפחה. כלומר, נתון זה אינו משקף במדויק לא את רווחיו של אדם בעבר ולא את יכולת השתכרותו בהווה. לעומת זאת, רמת השכר – הסכום "נטו" הנכנס מדי חודש לחשבון הבנק לאחר ניכוי המיסים – הוא נתון זמין ועדכני הנותן תמונה מדויקת הרבה יותר בנושא זה, אשר אולי קרובה יותר לשקף את יכולותיו ומידת הצלחתו של אדם ברגע נתון, במובנה המספרי.

ודוק: לטעמי, הבעיה המרכזית היא לא רק שהנתון המספרי מאפשר לשטח את כל חייו של אדם לשיעור הכנסתו החודשית, אלא גם שהנתון הזה, להבדיל מכל מדד אחר לכישרון, להצלחה, לחיים – כמה ספרים כתבת? האם יש לך קול יפה? האם יש לך יכולת בישול? האם אתה הורה או חבר טוב? – מאפשר השוואה זמינה, ישירה ומיידית כמעט בין כל שני אנשים בוגרים בעולם.²³ ובמקרים הנדירים למדי שבהם אנשים מגלים זה לזה את הנתונים ומשווים אותם ביניהם, הם מגלים שאחרים מרוויחים יותר מהם (פשיטא שלא כולם מרוויחים אותו שכר, ומן הסתם אנשים מתמקדים פחות באלה שמרוויחים פחות מהם), וגוזרים מכך מסקנות – לא בלתי מוצדקות – ביחס ל"ערך" שהמעסיק מייחס להם. יתר על כן, במקרים רבים הם מגלים מה שהם מזהים כאי-הגינות, המתבטאת באי-שוויון בין שכרם של אנשים המבצעים למעשה עבודה זהה. עוד על כך – בפרק ג להלן.

שנית, אני מניח ומקווה שלרובנו יש יכולת שליטה משמעותית ביצירתן ובהפצתן של תמונות עירום של גופנו. המצב בנושא שכר, לעומת זאת, שונה מאוד, בוודאי אצל שכירים. זאת, מכיוון שגורם נפרד מהעובד – המעסיק – הוא הקובע, מבחינה מהותית, מה יהיה גובה שכרו; הוא המפיק מבחינה מעשית וטכנית את תלוש השכר; והוא המדווח לרשויות, בהתאם לחובתו על פי הדין, את פריט המידע של גובה ההכנסה.²⁴ יכולתנו לשלוט במידע זה מוגבלת – הן משום שהוא נמצא ברשותם של גורמים

23 השאיפה להצלחה (או בתרגומה המקובל כיום – ל"קריירה מכניסה") מובהרת לבני הנוער מגיל צעיר, ולחץ מסיבי מופעל עליהם "להיערך" לקריירה מכניסה מבחינה כלכלית. ללחץ ולתחרות יש תוצאות מטרידות, בין היתר מבחינת בריאות הנפש. להדגמת הדברים ראו, למשל, Allison Aubrey & Jane Greenhalgh, *The Perils of Pushing Kids Too Hard, and How Parents Can Learn to Back Off*. KQED (June 11, 2018), www.kqed.org/mindshift/51405/the-perils-of-pushing-kids-too-hard-and-how-parents-can-learn-to-back-off. שימו לב למסקנה של אָם המרוויינת שם: "We have to broaden our definitions of success and celebrate more kinds of success."

24 חובת הדיווח קבועה בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: פקודת מס הכנסה). נציין במיוחד את ס' 131, הקובע חובת דיווח כללית לרשויות המס, שממנה פטורים שכירים לנוכח הוראת ס' 164, שעניינה חובתו של המעסיק לנכות במקור משכר העבודה של העובד. דיון על ההסדר במלואו אינו אפשרי במסגרת רשימה זו. ראו, באופן כללי, משה גבע "המדריך המלא לדו"ח השנתי למס הכנסה" **TheMarker Labels** (ללא תאריך) www.themarker.com/labels/lawyers/1.4086876.

חיצוניים לנו (המעסיק ולאחר מכן רשויות המס, ומן הסתם נגיש למספר לא קטן של אנשים המטפלים במידע זה עבורם) והן משום שהמעסיק הוא גורם בעל כוח רב ביחסיו איתנו ובעל שיקולים משל עצמו. ל"מזלנו", מטעמים שונים ומגוונים, שמירה על סודיות השכר שלנו היא אינטרס של המעסיק אולי אף יותר משהיא אינטרס של העובד. עם זאת, כפי שאציין בפרק השלישי של רשימה זו ביתר פירוט, לא בטוח עד כמה האינטרס של המעסיק לשמור על סודיות השכר פועל לטובתו של העובד וראוי להגנת המשפט.

שלישית, ניתן לומר ששני הרכיבים הראשונים מאפיינים את שגרת החיים בעולם המודרני. כולנו מודעים למיקומנו בעשירוני ההכנסה, וכולנו מודעים לכך שיש שפע גורמים – פרטיים וציבוריים – המחזיקים במידע לגבינו, שאת חלקו הגדול מסרנו להם מרצון,²⁵ לפחות מבחינה פורמלית,²⁶ ואת חלקו הם הפיקו מתוך לימוד מידע שלנו או מעקב אחר התנהגותנו ופעילותנו. דוגמה מובהקת היא הרשתות החברתיות, ובמיוחד פייסבוק,²⁷ אבל מידעים עלינו נאספים גם אצל המעסיקים וגם אצל גופים ציבוריים רבים.

25 במקרים רבים זוהי התמורה בעבור מוצר או שירות "חינמיים". כפי שאמר אנדרו לואיס על המשתמשים ברשתות החברתיות ובמנועי החיפוש, "אם אתה לא משלם עבור זה, אתה לא הצרכן, אתה המוצר שאותו מוכרים". ראו יוסי דהאן "המוצר זה אנחנו" **ידיעות אחרונות** 25.9.2017
Chris Hoffman, *You Are the Product, Not the Client: The Personal Data Economy Explained*, MUO (July 16, 2012), www.makeuseof.com/tag/product-client-personal-data-economy-explained/; אבן ראו *You Are Not the Product*, THEHARMONYGUY.COM (Aug. 15, 2012), theharmonyguy.com/oldblog/2012/08/15/you-are-not-the-product.html

26 ההנחה בדבר רציונליות הבחירה של אנשים מובילה להנחה שהם מבינים את הסכמתם לפגיעה בפרטיותם ולנוקים שעלולים לנבוע מכך. מחקרים המיישמים את תובנות הכלכלה ההתנהגותית מגלים את חוסר הדיוק של הנחה זו ככלל, ובנושא הפרטיות בפרט, שבו יש קושי מיוחד בהערכת סיכונים. להרחבת הדיון בנושא חשוב זה ראו Emily Nussbaum, *My So-Called Blog*, N.Y. TIMES MAG. 32, 34 (Jan. 11, 2004); M. Ryan Calo, *Against Notice Skepticism in Privacy (and Elsewhere)*, 87 NOTRE DAME L. REV. 1027, 1033 (2012); Daniel J. Solove, *Introduction: Privacy Self-Management and the Consent Dilemma*, 126 HARV. L. REV. 1880, 1885, 1888–1889 (2013).

27 אנשים מופתעים לגלות את כמות המידע שפייסבוק מחזיקה לגביהם, וזאת עוד לפני השאלה מה היא עושה עם המידע. ראו, למשל, רפאלה גויכמן "האח הגדול: סוכנות הביון הגדולה בעולם גילתה שאני חובבת אסטרונומים ומכורה לקפה" **TheMarker** 28.3.2018, 18. הם מופתעים עוד יותר לגלות שהם "הסכימו" בקליק אחד לשימושים שונים במידע שלהם – ראו Maya Kosoff, *Zuckerberg Hits Users with the Hard Truth: You Agreed to This*, VANITY FAIR (Mar. 26, 2018), www.vanityfair.com/news/2018/03/zuckerberg-hits-users-with-the-hard-truth-you-agreed-to-this. דרך אגב, מי שניצב אולי בפני הקושי הגדול ביותר הוא דווקא חברה כפייסבוק המבקשת לפעול ברחבי העולם, אשר צריכה להבין, בין היתר, את תפיסות הפרטיות הרווחות בכל אחת מהמדינות ואת המגבלות המשפטיות המוטלות עליה בעקבותיהן, ולהתאים את עצמה אליהן. ראו Bhaskar Chakravorti, *In Its Own User Base, Facebook Confronts a Wide and Varied*

אכן, אנו נמצאים בעידן שבו המידע האישי והפרטי של אזרחים מופק, נחשף, ואולי מטריד מכך גם נשמר, בהיקף שאין לו אח ורע בתולדות האנושות.²⁸ אבל אין זה אומר שאנחנו מוכנים, כאנשים פרטיים או כציבור, לחשיפה בלתי מוגבלת של המידע על אודותינו. הנושא מורכב ורב פנים, אבל הייתי אומר, בקיצור רב, כי למרות עוצמתם של הגופים הפרטיים והציבוריים המפיקים מידע על הפרט, המצב רחוק מלהיות אבוד. קודם כל, עובדה היא שיש כללים המסדירים – ובתוך כך גם מגבילים – את איסוף המידע והעברתו. הכוונה הן לכללים חוזיים ה"מוסכמים" בינינו לבין גופים פרטיים, דוגמת פייסבוק, והן למגבלות הקבועות בחוק.²⁹ נוסף על כך, גם אם נכון שכפרטים איננו מוצלחים מאוד בהגנה על פרטיותנו,³⁰ כציבור אנו יכולים לצפות להגנתן של רשויות ציבוריות. אכן, במדינות המערב אנו רואים סיוע גובר להגנה על הפרטיות – למשל, באמצעות מאסדרים (רגולטורים) ייחודיים לתחום,³¹ וכן באמצעות שילוב של פסיקה

World, UNDARK (Mar. 29, 2018), undark.org/article/facebook-trust-global-differences-privacy/.

28 כמות המידע המופקת ונשמרת כיום גדולה יותר מאי פעם בהיסטוריה. בשנת 2010 אמר מנכ"ל גוגל כי בכל יומיים האנושות יוצרת מידע רב מכפי שיצרה מראשית הציוויליזציה ועד 2003. ראו M.G. Sieglar, *Eric Schmidt: Every 2 Days We Create as Much Information as We Did Up to 2003*, TECHCRUNCH (Aug. 5, 2010), www.techcrunch.com/2010/08/04/schmidt-data 2017 העריכו חוקרים כי 90% מכל המידע במרשתת נוצר משנת 2016 ואילך. ראו Jeff Schultz, *How Much Data is Created on the Internet Each Day?*, MICRO FOCUS BLOG (June 8, 2019), blog.microfocus.com/how-much-data-is-created-on-the-internet-each-day גם Bernard Marr, *Big Data: 20 Mind-Boggling Facts Everyone Must Read*, FORBES (Sept. 30, 2015), www.forbes.com/sites/bernardmarr/2015/09/30/big-data-20-mind-boggling-facts-everyone-must-read. כמות המידע קשורה, להבנתי, בעיקר לנגישות הגוברת למרשתת וליכולת הטכנולוגית להפיק ולשמור מידע לאורך זמן. להבנתי, גם בעבר נוצר מידע רב, אבל הוא לא תועד ולא נשמר. רק לשם הדוגמה, אנשים התבטאו בכתב גם בעבר, אבל ניירות מתכלים, ואילו קשר אלקטרוני נשמר לטווח הארוך.

29 כדי לשבר את האוזן אציין שתי דוגמאות: פרק ב – "הגנה על הפרטיות במאגרי מידע" – שבחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981; וההגבלה הקיימת בהוראות המפורטות של חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, בנוגע להעברת מידע בין רשויות המדינה לגבי החלטות שהתקבלו בהליך פלילי.

30 ראו, למשל, רפאלה גויכמן "הישראלים חוששים מפגיעה בפרטיות – אך לא עושים דבר כדי לשנות את המצב" *TheMarker* 23.5.2019, 16 ("סקר שערך משרד עורכי הדין מ. פירון מראה שיותר ישראלים מודאגים מחדירה לפרטיותם ברשת – אך רובם מסרבים לצמצם את השימוש ברשתות חברתיות ובאתרי קניות כדי להגן עליה. רק רבע מהישראלים משתמשים בטכנולוגיות מוצפנות, וכשלושה רבעים כלל אינם מודעים לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017").

31 דוגמת הרשות להגנת הפרטיות בישראל, אשר "כרגולטור של הזכות לפרטיות בישראל, פועלת במישור החקיקתי, האכיפתי וההסברתי לביצורה של זכות היסוד לפרטיות". הרשות מתארת את תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, כ"קפיצת מדרגה משמעותית בכל הקשור לאופן בו מידע אישי מוחזק ונשמר". ראו גויכמן, שם. כן ראו באתר **משרד המשפטים – הרשות להגנת הפרטיות** www.gov.il/he/Departments/the_privacy_protection_authority. על רשות זו

וחקיקה, כמו בתחום "הזכות להישכח"³², אשר זכה לאחרונה בחקיקה מקיפה באיחוד האירופי השואפת להחזיר את השליטה במידע הפרטי אל הפרט ולהבהיר את החובה לקבל אישור לכל שימוש במידע זה.³³ ניתן לזהות אפילו ראשית לחץ בקונגרס האמריקני על רשתות חברתיות ותאגידים אחרים העושים שימוש מטריד במידע אישי.³⁴ לבסוף, גם כאשר המדינה היא שמבקשת ליצור מאגר מידע, יש מי שמביעים את חששם. נסיון החיים מלמד כי גם כאשר הגוף האוסף את המידע הוא גורם הפועל משיקולים ציבוריים ראויים, דוגמת המדינה, יש מקום לחשש, וכי מידע זולג, אם משום שהוא מועבר למי שאינם מורשים, אם משום שנעשה בו שימוש לרעה,³⁵ ואם משום שהמאגר נפרץ. כך, למשל, פריצת מאגר המידע של משרד הפנים לפני כעשור אפשרה גישה לא מורשית למידע כגון גיל, מספר תעודת זהות וכתובת רשומה, אשר לגבי רבים אינו טריוויאלי כלל ועיקר.³⁶ מכאן החשש והמאבק הציבורי סביב המרשם הביומטרי – הן לעניין עצם דרישתה של המדינה לחייב פרטים לתת לידיה פריטי מידע רגישים אלה,

-
- יש להוסיף את מחלקת הסייבר במשרד המשפטים. לפירוט נרחב ראו אמיתי זיו "בין חקירות דופליליה לחשדות נגד פוליטיקאים" **TheMarker** 11.5.2018, 16–18: "מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה מעורבת היום במאות עבירות דיגיטליות, ובטוחה שהיקפן רק יגבר."
- 32 ראו, למשל, שיר כהן "האם העבר רודף אתכם? על הזכות להישכח" **law.co.il** 1.11.2017. law.co.il/articles/2017/11/01/does-your-past-haunts-you/
- 33 מדובר ב־GDPR (General Data Protection Regulation) – האסדרה האירופית שנכנסה לתוקף במאי 2018. לניתוח ראשוני ראו Benjamin Goggin, *Europe's New Data Protections Are Here* – *Here's what to Read About Them*, DIGG (May 24, 2018), www.digg.com/2018/gdpr-analysis. קיים גם לחץ מצד מדינות ספציפיות החברות בקהילה, במיוחד גרמניה. ראו Katrin Bennhold, *Germany Acts to Tame Facebook, Learning from Its Own History of Hate*, N.Y. TIMES (May 19, 2018), www.nytimes.com/2018/05/19/technology/facebook-deletion-center-germany.html
- 34 ראו למשל, אושרית גן-אל "שימוע קשוח לצוקרברג: בית הנבחרים תקף את מנכ"ל פייסבוק" **גלובס** 12.4.2018 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001231573; עומר כביר ויואב סטולר "ביקורת על צוקרברג בקונגרס: פייסבוק מתחילה להיראות כמו 'המופע של טרומן'" **כלכליסט** 11.4.2018 www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3735932,00.html
- 35 בעניין השימוש לרעה במידע הנעשה ברשתות דוגמת פייסבוק ראו Matthew Rosenberg & Sheera Frenkel, *Facebook's Role in Data Misuse Sets Off Storms on Two Continents*, N.Y. TIMES (Mar. 18, 2018), www.nytimes.com/2018/03/18/us/cambridge-analytica-facebook-privacy-data.html; Paul Lewis, 'Utterly Horrifying': Ex-Facebook Insider Says Covert Data Harvesting Was Routine, THE GUARDIAN (Mar. 20, 2018), www.theguardian.com/news/2018/mar/20/facebook-data-cambridge-analytica-sandy-parakilas; Hagar Ravet, *For Social Networks, Misuse of User Information is a Feature, Not a Bug*, CTECH (Mar. 25, 2018), www.calcalistech.com/ctech/articles/0,7340,L-3734847,00.html
- 36 ראו, למשל, דניס ויטצ'בסקי "גניבת מאגר של משרד הפנים: פרשה חמורה, אבל למי אכפת ממנה?" **וואלה: news!** 24.10.2011 news.walla.co.il/item/1870735; אביעד גליקמן "פרשת מרשם האוכלוסין: כך דלף המידע לרשת" **ynet** 24.10.2011 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4138213,00.html

והן לעניין החשש שהמידע יועבר הלאה, בין על פי חוק ובין באמצעות פריצת המאגר.³⁷

לסיום אחזור לנקודה הראשונה בפרק משנה זה ואפתחה מעט. יש אמת בכך שחלק גדול מהמידע המתפרסם לגבינו (על ידינו או על ידי אחרים, עם או בלי הסכמתנו) ניתן לאפיון כפרטי אבל נתפס על ידינו, במונחים החברתיים של ימינו, כטריוויאלי, כלא מזיק או לפחות כלא מזיק במידה שתניענו לצאת למאבק להסרתו ולהסתרתו.³⁸ אבל ברי לכל שלא זה המצב כאשר מדובר בנתונים כלכליים, ובמיוחד בנתוני השתכרות.

37 ראו "נלחמים בשביל כולנו: האזרחים שמנסים לשנות את המציאות בישראל" **TheMarker** 11.10.2017 www.themarker.com/allnews/1.4511130; הגר בוחבוט "הקרב על המאגר הביומטרי" **ynet** 9.7.2016 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4825542,00.html; אילן ליאור "התנגדות בקואליציה לחוק המאגר הביומטרי: 'אין מאגר שלא ניתן לפרוץ'" **הארץ** 17.1.2017 www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.3264347; עומר כביר "מלחמת מומחים: התקווה והסכנה שבפרויקט המאגר הביומטרי" **כלכליסט** 7.8.2013 www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3609549,00.html; אבי בליובסקי "האם המאגר הביומטרי מאובטח, כפי שמרגיעים ברשות המאגר הביומטרי או מיותר כפי שטוענים בתנועה לזכויות דיגיטליות" **הידען** 20.8.2013 www.hayadan.org.il/is-biometric-dataset-safe-2008138; עמית קוטלר וירון דרוקמן "אין צורך במאגר הביומטרי. הוא בזבוז כסף ומסוכן" **ynet** 24.6.2015 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4672210,00.html; כמו כן, לאחר הגשת עתירה בנושא (בג"ץ 2780/17), ראו רפאלה גויכמן "התחנה האחרונה של המאבק במאגר הביומטרי: הוגשה עתירה לבג"ץ" **TheMarker** 27.3.2017 www.themarker.com/technation/1.3954415; יסמין יבלונקו "בג"ץ לא קיבל את עמדת המדינה: הורה לחשוף מסמכים על המאגר הביומטרי" **גלובס** 6.2.2019 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001272212; כן השוו, למשל, לאבי מרציאנו "עיון ביקורתי בפרויקט הביומטריה הישראלי" **תיאוריה וביקורת** 46, 41 (2016); קרין נהון "קול פרטי: הפוליטיקה של המאגר הביומטרי" **מן הפרט אל הכלל: פרטיות וחברת המעקב** 271 (מיכאל בירנהק עורך, 2019). לעומת זאת ראו רפאל קאהאן "המאגר הביומטרי של הודו נפרץ, המידע בו זמין תמורת 8 דולר" **כלכליסט** 7.1.2018 www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3729004,00.html.

38 ודוק: כפי שפלהרטי מציין, כל אדם מודע לפרטי מידע לגביו שהוא היה מעדיף לשמור פרטיים. אבל כל עוד המידע אינו מהווה סטייה מהנורמות המקובלות בחברה, מדובר בעיקר בהעדפה אישית, משום שמבחינת החברה "אין לו מה להסתיר". להרחבת הדיון ראו David H. Flaherty, *Visions of Privacy: Past, Present, and Future*, in *VISIONS OF PRIVACY: POLICY CHOICES FOR THE DIGITAL AGE* 19, 31 (Colin J. Bennett & Rebecca Grant eds., 1999); Daniel J. Solove, "I've Got Nothing to Hide" and Other Misunderstandings of Privacy, 44 *SAN DIEGO L. REV.* 745, 751 (2007).

פרק ב: ספר הנישומים

1. מבוא

ספר הנישומים הוא אפיזודה נשכחת כמעט בהיסטוריה המשפטית של ישראל, אבל היא אפיזודה חשובה. יתר על כן, כפי שאציין בחלקה השלישי של רשימה זו, ייתכן שהיא קיימת עדיין ב"ארגז הכלים" הנתון בידי ממשלת ישראל לשם פתרון בעיות חברתיות קשות, אשר יש הרואים את סודיות השכר כאחד הגורמים המקשים את פתרוןן. למיטב ידיעתי, החוקר היחיד שהתייחס לפרשת ספר הנישומים בצורה ישירה ומפורטת הוא פרופ' אסף לחובסקי, וזאת במסגרת מחקריו בתחום ההיסטוריה של דיני המיסים בישראל. ניתוחו רואה בספר הנישומים אחד ממגוון כלים שבהם עשתה המדינה החדשה שימוש על מנת להתמודד עם אי-ציות מסיבי של אזרחי ישראל לחובת תשלום המס בשנים הראשונות לאחר העצמאות. לדבריו, מדובר בניסיון של המדינה "לאמן" את אזרחיה לציית לדיני המס, עד שתיווצר "תרבות ציות מס בישראל", וזאת כחלק "ממיזם רחב יותר של הנדסה חברתית – הפיכתה של ישראל לחברה מערבית נורמלית".³⁹

בחלק זה אציג – על פי סדר כרונולוגי וככל שמקורות המידע המוגבלים מתירים – את האפיזודה של ספר הנישומים: הרקע, ההסדר המשפטי, פרסום הספר, תוצאות הפרסום והשלכותיו, והפסקת הפרסום.

2. מה מקור הרעיון?

פרסום שכר הנישומים אינו רעיון ישראלי מקורי. קדמו לו כמה וכמה נסיונות, שהידועים מביניהם נעשו בארצות הברית ובשוודיה.⁴⁰ ככל שעלה בידי לאתר, זכות הראשונים בנושא פרסום מידע על תשלומי המס של נישומים בישראל שייכת לעיתונאי ולפובליציסט החשוב ד"ר עזריאל קרליבך, אשר העלה את הרעיון במאמר שפרסם ביוני

39 ראו אסף לחובסקי "אימון באזרחות: יצירת הציות לדיני המס בישראל של שנות החמישים" **זמנים** 56, 46, 98 (2007) (להלן: לחובסקי "אימון באזרחות"). לנוסח נרחב יותר של מאמר זה ראו Assaf Likhovski, "Training in Citizenship": Tax Compliance and Modernity, 32 LAW & SOC. INQUIRY 665 (2007). פרופ' לחובסקי התייחס לספר הנישומים בראשונה במאמרו אסף לחובסקי "בתי המשפט והימנעות ממס בשנים הראשונות לאחר קום המדינה: אינטרסים מעמדיים או שיקולים מעשיים?" **מחקרי משפט** כא 575, 601 (2005) (להלן: לחובסקי "בתי המשפט והימנעות ממס"); ולאחר מכן בספרו ASSAF LIKHOVSKI, TAX LAW AND SOCIAL NORMS IN MANDATORY PALESTINE AND ISRAEL 180–183 (2017).

40 ידועים פחות היו פרסומי שכר במקומות כרוסיה הבולשביקית או לבנון. להרחבת הדין בנושא זה ראו LIKHOVSKI, שם, בעמ' 180.

1949 בעיתון **מעריב**, שהוא היה מייסדו ועורכו.⁴¹ המאמר מתייחס לאתגר שבפניו ניצב משרד האוצר, המבקש להעלות את הכנסותיו ממס אולם "אינו יכול לתפוס את כל ההכנסות החייבות במס". קרליבך מסביר כי בתקופת המנדט "השתמשנו כולנו מתשלום מסים. בימי האנגלים נחשב למצוה לאומית, לא לשלם, ולא לממן מנגנון שכל מטרתו היתה עויינת לנו. ושילם רק – מי שלא היתה לו כל ברירה אחרת". מי הם אלה שנאלצו לשלם מס? השכירים, שמהם ניכר הכנסה במקור, ו"בעלי העסקים המסודרים. מי שניהל פנקסים כהלכה". התוצאה הייתה שמי שהשתמטו בזמן המנדט – וכנראה גם לאחר הקמת המדינה – "הם, דוקא הם, המייקרים את החיים אצלנו היום". מדובר ב"בעלי העסקים הקטנים" והפועלים העומדים ברשות עצמם וסוחרים הביניים והמפעלים הנהנים מאיצטלא צבורית", כלומר, בבעלי מקצועות חופשיים, במתווכים למיניהם, בעצמאים, ובמקרים לא מעטים בעל הזכויות הפרטי והקיבוצי.⁴²

מהי הצעתו של קרליבך? "תהיה רשימת משלמי-המסים הישראליים שלמה ומותאמת לצרכי התקציב (ואולי להבראת המשק כולו)". הרעיון שלו היה לעקוף את השימוש בפקידים לשם אכיפת מיסים. אצל קרליבך הפקיד הישראלי הוא אדם צעיר, חסר השכלה כלכלית, המתנשא על האזרח ולוחץ עליו בתקיפות לשלם מיסים. במקום זאת הוא מציע מודל אשר לדבריו נהג בשוודיה, נהג בארצות הברית בשנת 1924, וכן "נהוג כמובן מאליה לגבי כל מפעל בארצות הדימוקרטיה העממית" (כלומר, בברית המועצות ובמדינות שתחת חסותה): "בכל המקומות האלה שיתפו את הציבור הרחב בשיפוט על צדקתו ושלמותו של תשלום המסים. פשוט מאד: ביטלו את הסודיות שבתשלום. בכל משרד מס הכנסה מונחות, פתוחות לכל, רשימות הסכומים ששילם כל איש וכל מפעל."⁴³

41 ראו עזריאל קרליבך "הצעה בשולי הויכוח על התקציב: תהיה רשימת משלמי המס – פומבית!" **מעריב** 28.6.1949, 2. כל הציטוטים בפסקאות הבאות הם מכתבה זו. תימוכין לכך ניתן למצוא במאמרו של הסופר והעיתונאי טדי פרויס, אשר תמך בחידוש פרסומו של ספר הנישומים, ובתוך כך אזכר את "ד"ר עזריאל קרליבך, הראשון שהציע לפרסם את שמות משלמי המס וסכומיו". טדי פרויס "ספר הנישומים כספר המצהירים" **דבר** 17.11.1972, 12.

42 כשבעים שנים חלפו, והדברים נשמעים מוכרים עדיין. על המאבק ב"הון השחור", בין היתר באמצעות הפחתת השימוש במזומנים, ראו חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018, ואת דברי ההסבר להצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה-2015, ה"ח הממשלה 962. עוד ראו **הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי** (2014) www.boi.org.il/he/Payment/System/Documents/דוח20ועדה20מזומן20-סופי-2017.7.14.pdf; עמרי מילמן ותומר ורון "130 מיליארד שקל של חלומות על הון שחור" **כלכליסט** 30.6.2014 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3634793,00.html; אליצפן ריונברג "המזומן הוא הדלק של ההון השחור" **ynet** 15.9.2017 [ynet 15.9.2017](http://z.ynet.co.il/short/content/2017/moneycount/?articleId=5015611); אלה לוי-יוניריב "מסע אחר ההון השחור: 10 דרכים מתוחכמות להלבנת הון" **גלובס** 8.8.2013 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000869520.

43 מקורן של הוראות הסודיות בפקודת מס הכנסה המנדטורית – והישראלית – באנגליה של שלהי המאה השמונה-עשרה. לדין מרתק ברקע החברתי לאימוץ כללי הסודיות, לרבות חששם של סוחרים

ומהו היתרון שקרליבך רואה בהצעתו? כשנה בלבד מאז הוקמה המדינה, קרליבך מזהה שימוש יתר של הממשלה בפקידות, ש"היא הדרך, אשר בה ממשלתנו הולכת בכל. בפיקוח, בשיפוט, בכל מאמץ... אין הממשלה רואה לפנייה כל מכשיר אחר, זולת הפקיד". קרליבך מזהה בפקידות "תרכובת משונה של מסורת אנגליה המנדטורית ורוסיה הצארית – שני משטרים, שבהם, הממשלה היתה מנוגדת לאוכלוסייה". בהקשר של דיני המיסים התוצאה היא פקידות אשר מתייחסת לנישומים כאל גנבים ומנסה לסחוט מהם תשלומים. על כך נוסף רמז בדבר רמתה המקצועית ונסיונה של הפקידות, המורכבת מ"מספר מסויים של פקידים צעירים, [אשר] אין להם כל השכלה כלכלית, אין להם מושג בחיי מעש ועסק – ואת חסרון הידיעה הם ממלאים בהתנשאות יתר וב'תקיפות' כלפי האזרח".⁴⁴

המסקנה: ככל שהממשלה תשתמש בפקידיה פחות כן ייטב הן לדמוקרטיה והן לגביית המס: "כל פקיד רע... יוצר לפחות עשרה מתנגדים למשטר. וכל פקיד רע – מרמים אותו מתוך התנגדות זו, ובסוף החשבון הוא עולה למדינה פי עשר ממה שהוא מכניס." קרליבך מודע לכך שרעיון פומביות המידע "ודאי יראה לרבים מהפכני ורע", משום שהיישוב התרגל לסודיות – "האנגלים שמרו את התשלום בסוד... ואנחנו היינו מעוניינים לשמור בפניהם – בסודי סודות... והתרגלנו לכך". אבל העידן המנדטורי חלף: "דברים רבים, שהיו בימי האנגלים 'במחתרת' – מכבר הגיעה שעתם לעלות לאור היום ולבנות את מדינתנו לעיני השמש ולעיני כל ישראל".⁴⁵

3. היקף תחולה

בהקדמה לספר הנישומים מצויינים הפרטים הבאים: ראשית, רשימת הנישומים כוללת 115,000 נישומים. אלה כוללים פרטים (עצמאים אשר יותר מרבע מהכנסתם הגיעה ממקורות שאינם שכר עבודה), חברות, וקיבוצים שהייתה להם הכנסה חייבת במס. שנית, פרסום זה, מספטמבר 1955, משקף את ההכנסות לשנה שבין 1 באפריל 1952 ל-

שאם הכנסותיהם יהיו פומביות הם יתקשו לקבל אשראי, ראו Chantal Stebbings, *The Budget of* 1798: *Legislative Provision for Secrecy in Income Taxation*, 1998 BRIT. TAX REV. 651.

44 לקשר בין המנהל במדינת ישראל הצעירה לבין המורשת של ממשלת המנדט ראו, במיוחד, יעקב ראובני **ממשל המנדט בא"י 1920–1948** פרק יט, במיוחד 221–232 (1993); יונתן פיין **כך נולדה – הקמת מערכת הממשל הישראלית 1947–1951** (2009); נתן ברון **משפט, יצרים ופוליטיקה – שופטים ומשפטנים בסוף המנדט ובראשית המדינה 197–248** (פרק 7: "המרירות שלא פגה: פרשת 'ועדות הטיהור' לבדיקת 'הכושר והישר' של עובדי המנדט") (2014).

45 דומני שקרליבך מתכתב כאן עם אמרתו המפורסמת של השופט לואי ברנדייס על חשיבות הפרסום: "Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman." LOUIS BRANDEIS, *OTHER PEOPLE'S MONEY AND HOW THE BANKERS USE IT* 92 (1914).

31 במרץ 1953 – תקופה שבה התחוללו שינויים עצומים במדינת ישראל.⁴⁶ **שלישית**, נציבות מס הכנסה מציינת שם עוד, בכנות, כי "אין בידינו נתונים המאפשרים השוואות הכנסתיות של מפרנסים עצמאיים בין שנת 1952 לבין שנת 1955", ולכן, "כדי לאפשר השוואה כלשהי", הם מפרטים את שכרם של עובדי מדינה ושל עובדים בענפי מתכת מסוימים בהשוואה בין שנים אלה. על פי נתונים אלה, המשכורת החודשית הכוללת של עובד מדינה נשוי ואב לילד בדרגה 1 (הגבוהה ביותר) עלתה מ-208 ל"י בשנת 1952/3 ל-386 ל"י בשנת 1954/5 – עלייה של כ-86%. שכרו של עובד מדינה בדרגה הנמוכה ביותר המצוינת, דרגה 15, עלה באותה תקופה מ-96 ל"י ל-166 ל"י (73%). אצל עובדים ביציקה ובנפחות (נשואים, אבות לילד) עלה השכר היומי באותה תקופה, בדרג הגבוה ביותר, מ-6.2 ל"י ל-8.472 ל"י (37%), ובדרג הנמוך ביותר – מ-4.818 ל"י ל-6.658 ל"י (38%). **רביעית**, מהעיתונות אנו למדים כי "הרשימה הוכנה על-פי המלצת הכנסת והבטחת שר האוצר. לפי החלטת הכנסת יתפרסמו הרשימות מדי-שנה-בשנה".⁴⁷

4. מידתיות ומדיניות ציבורית

להבנת, ובראייה של יותר משישים שנה לאחור, הבעיה המרכזית של ספר הנישומים לא הייתה הפגיעה בפרטיות, הניסיון "לחנך" את הציבור או הניסיון המרומוז להשפיע על התנהגות באמצעות ביוש (של מי שאינם ממלאים את חובתם האזרחית) או באמצעות עידוד לאכיפה (בדרך של הלשנת מקורבים).⁴⁸ בעידן של ראשית המדינה דרכי פעולה אלה לא היו יוצאות דופן.⁴⁹ הבעיה היא שהמשלה לא הבהירה בדיוק מהן מטרותיו של ספר הנישומים, ובעיקר מהו בדיוק המנגנון שבאמצעותו הוא אמור להשיג את מטרותיו. במועד פרסומו של ספר הנישומים צוטטו הדברים הבאים מפי זאב שרף, הממונה על הכנסות המדינה:

46 כפי שנרמז אף בהקדמה לספר הנישומים עצמו: "המעין ברשימה זו חייב לזכור את התמורות הכלכליות שהתחוללו בשלוש השנים [שבין אפריל 1952 לספטמבר 1955]. בין היתר, באפריל 1952 עמד מדד יוקר המחיה על 144 נקודות, ואילו באוגוסט 1955 הוא עמד על 230 נקודות – עלייה של כ-60%. ההכנסות ממסים בשנת 1952/3 עמדו על 133 מיליון לירות, ואילו בשנת 1955/6 הן נאמדו ב-310 מיליון לירות – עלייה של כ-230%. ראו גם לחובסקי "אימון באזרחות", לעיל ה"ש 39, בעמ' 50.

47 ראו "ספר הנישומים" פורסם ברבים "למרחב" 15.9.1955, 1 (להלן: "ספר הנישומים פורסם").

48 ומובן שלפרסום ההכנסות היו לעיתים גם תוצאות הפוכות – עידוד להעלמת מס בקרב אלה ששילמו, משגילו עד כמה התופעה של העלמת מס רחבה ומקובלת אצל אחרים.

49 לחובסקי מתאר במאמרו "כיצד, בתגובה לאי-ציות מסיבי של אזרחי בישראל בשנים הראשונות לאחר העצמאות, השתמשה המדינה במגוון כלים על מנת 'לאמן' את אזרחיה לציית לדיני המס. ניסיון זה היה חלק ממיזם רחב יותר של הנדסה חברתית – הפיכתה של ישראל לחברה מערבית 'מודרנית'. לדבריו, "אפשר לקשר את הסיפור על יצירת התרבות של ציית לדיני המס בישראל לתופעות כלליות יותר שאפיינו את תהליך הקמת המדינה הישראלית בראשיתה". ראו לחובסקי "אימון באזרחות", לעיל ה"ש 39, בעמ' 56.

"בפירסום ספר הנישומים יהיה משום שינוי גדול באורח החיים. בפעם הראשונה יוכל כל אדם לעמוד על שיעור ההכנסות של חברו, שכנו, או שותפו לעתיד. יש, על כן, בפירסום הספר משום 'הרפתקה' גדולה, אלא שבכך יתהווה מכשיר לעשיית צדק בתשלומי מס-הכנסה שבהם שתי פנים לצדק: 'שאני לא אשלם יותר ממה שאני חייב וששכני לא ישלם פחות ממה שהוא חייב'.⁵⁰

אבל כפי שנשאל בצדק בעיתון **שערים**, עיתונה של פועלי אגודת ישראל: "ההדים שעורר ספר הנישומים בעתונות וברחוב עדיין אינם מצטרפים כדי תשובה לשאלה, מה תכלית תהא בדבר?⁵¹ "קשה להבין", מטעים עיתון **הבקר**, "איזו מטרה רצה האוצר להשיג בפרסום ה'ספר'. אם המטרה היתה לספק חומר להולכי רכיל או לעתונות סנסציונית, נראה לנו שהצלחה תהיה מסוימת במקצת. אם המטרה היתה להלבין את פני העצמאים ברבים על, שלדעת האוצר, אינם מצהירים על סכומים גדולים... יתכן שהשיגו את המטרה".⁵² פרופ' לחובסקי מסכם את מטרותיו ספר הנישומים כניסיון "לחשוף נישומים עשירים שהשתמטו מתשלום מס, ואולי אף לעודד את חבריהם ושכניהם לדווח עליהם לרשויות".⁵³

יש לומר את האמת: קשה להאמין שמדיניות כזו הייתה עוברת את מבחן הביקורת השיפוטית כיום, ולו רק משום שהיא כה מעורפלת. אם לעשות שימוש במבחן משפטי אחד: כיום היינו שואלים, כעניין של ביקורת שיפוטית (הן חוקתית והן מנהלית) על מדיניות ציבורית, את השאלה אם מדיניות זו **מידתית**, כלומר, עומדת בשלושה מבחנים שונים: (1) מבחן של קשר רציונלי בין המדיניות לבין המטרה שהיא באה לקדם; (2) מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, כלומר, אם אי-אפשר להשיג אותה מטרה בדרך שפגיעתה בזכויות אדם תהא קטנה יותר; (3) מבחן האמצעי המידתי, כלומר, אם קיים יחס רצוי בין התועלת שתצמח ממדיניות זו לבין היקף פגיעתה בזכויות, ובמקרה שלנו – בפרטיות ובמרקם היחסים החברתיים.⁵⁴ שאלות ברוח זו, אף שעדיין לא בלשון זו, הועלו כאמור מייד עם פרסום ספר הנישומים הראשון. דומני שהניסיון להפעיל לחצים קהילתיים-חינוכיים כדרך לאכוף ציות לחוקי המס – בין לחצי ביוש בלשון ימינו⁵⁵ ובין לחצים להלשנה – לא היה רק חלקי, אלא בעיקר מיושן, שריד להלך החשיבה מתקופת המנדט, לפני רשויות המדינה פיתחו את היכולות המנהליות שלהם במדינת ישראל העצמאית. עם הקמת המדינה שוב לא היה צורך לעשות שימוש בכלים חברתיים, אלא

50 "שרף: פירסום ספר הנישומים יהווה שינוי גדול באורח החיים" **זמנים** 15.9.1955, 4.
 51 ראו 'י' שלומי "ספר הנישומים ולקחו" **שערים** 5.10.1955, 2.
 52 ראו 'נאשמי' ספר נישומים" **הבקר** 15.9.1955, 1.
 53 ראו לחובסקי "בתי המשפט והימנעות ממס", לעיל ה"ש 39, בעמ' 601.
 54 ראו בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 384-385 (1997).
 55 "מטרת פרסומו של ספר הנישומים הייתה להפיץ ברבים מידע על ההכנסה המדווחת של הנישומים, כדי שנישומים אשר דיווחו על הכנסות נמוכות מדי ייחשפו כמשתמטים בידי מכריהם ויהיו מושא לסנקציות חברתיות." ראו לחובסקי "אימון באזרחות", לעיל ה"ש 39, בעמ' 50.

היה אפשר וצריך לעשות שימוש יעיל, שוויוני והוגן בכלים הריבוניים העוצמתיים העומדים לרשות המדינה.

פרק ג: מה הלאה?

1. מסנסציה לארכיאולוגיה: מה נשאר מספר הנישומים?

האמת חייבת להיאמר: אין כיום שיח ציבורי בנוגע לאפשרות של פרסום ספר הנישומים. לא רק שאין שום גורם המעלה אפשרות זו, כל האפיזודה של ספר הנישומים שקעה עמוק בתהום הנשייה. כפי שכבר ציינתי, אפילו חוקרים באקדמיה לא גילו עניין רב בספר הנישומים. בשישים השנים (!) שחלפו למן פרסומו הועלה נושא ספר הנישומים לסדר היום הציבורי פעמים אחדות, במיוחד בעשורים הראשונים שלאחר הפסקת הפרסום, אך הוא תמיד נעלם כמות שבא.⁵⁶

נראה כי בשנת 1972 התקיים, אולי בפעם היחידה מאז הופסק פרסומו, דיון ציבורי ממשי בעניין ספר הנישומים. חלק משמעותי בהעלאת הנושא לדיון מחודש באותה שנה היה להסתדרות.⁵⁷ חבר הכנסת יצחק בן-אהרן, ב"כובעו" המשמעותי אף יותר כמזכ"ל ההסתדרות דאז, הציע להסתדרות, באוגוסט 1972, לקרוא לממשלה ולכנסת לחדש את פרסום ספר הנישומים, אם כי לא כהצעת חוק, אלא כ"מעין המלצה ציבורית". המלצתם של גורמי המטה בהסתדרות הייתה לתמוך בהצעתו: "פרסום ספר הנישומים יסייע להקפיד יותר על תשלום מס-הכנסה בהתאם לחוק, וליצירת אווירה בלתי נוחה למתחמקים מתשלום מס-אמת." בן-אהרן הודה כי "עד היום... נמשכת המחלוקת, אם הפרסום [של ספר הנישומים] היה טוב ויעיל אם לאו."⁵⁸ בדיון שנערך תמכו חלק מן הדוברים בהצעת המזכ"ל, למשל מן הטעם ש"פרסום הספר זו שיטה נאה ונעימה יותר מבחינה ציבורית מאשר השיטה הקיימת של מס-הכנסה להשתמש במודיעים בשכר",⁵⁹

56 חיפוש בארכיון העיתונות היהודית ההיסטורית באתר הספרייה הלאומית מעלה אפס אזכורים למונחים "ספר הנישומים" או "ספר נישומים" למן שנת 1980. בחיפוש במאגר המידע "נבו" נמצא כי המונח "ספר הנישומים" הוזכר בפסיקה הישראלית רק פעם אחת, אגב אורחא, בע"פ (מחוזי ת"א) 2135/91 מדינת ישראל נ' בן דוד מלול (פורסם בנבו, 28.9.1993).

57 ראו גם אצל שלום רוזנפלד "ולמלשינים תהא תקווה..." **מעריב** 10.10.1972, 5.

58 בן-אהרן ציין כי במקרים רבים מתפרסם גובה שכרם של עובדים שכירים (כלומר, סולמות השכר של מגזרים שונים: מורים, אחיות, רופאים וכדומה), ו"יש לתבוע חוק אחד לגבי פרסום ההכנסות לשכירים ולעצמאיים", במיוחד על רקע ההערכה כי חברות ועצמאים – להבדיל משכירים, שהמס מנוכח משכרם "במקור" – אינם מצהירים אמת ביחס לרווחיהם. ראו "הוועדה המרכזת החלה לדון על הצעת בן-אהרון לפרסום ספר-נישומים" **דבר** 6, 7, 8.1972.

59 דברי א' אפרת (כנראה אהרן אפרת), המוסיף כי "פרסום הספר... יתרום אל-נכון ליצירת אווירה של היגינה ציבורית ואווירה מטהרת" (שם).

אבל חלק התנגדו להצעתו, למשל משום ש"פרסום הספר נכשל לפני 15 שנה ואין לחזור על כך".⁶⁰ בסופו של דבר הועברה לממשלה המלצה לפרסם ספר נישומים, אך בין המלצות רבות אחרות.⁶¹ באותו חודש קרא גם העיתונאי דניאל בלוך, במאמר ביקורת ארוך שהתפרסם בעיתון דבר, לא לפרסם את ספר הנישומים, וזאת גם כלקח מנסיון העבר ("פרסום ספרי-נישומים לפני כחמש-עשרה שנה לא הביא כל תועלת, ורק יצר אווירה עכורה"), גם משום החשש ש"שימוש בלתי-נכון ודמאגוגי בספר הנישומים, עלול ליצור אווירה של ציד מכשפות", ובעיקר משום שחשיפת ההכנסות היא לדידו עונש המושת על כלל הציבור, שרובו אנשים ישרים, בגין מיעוט שאינו משלם מס.⁶² במקום זאת קרא בלוך לרפורמה מקפת במבנה המס, אשר תבטיח אווירה חיובית יותר ותשלום מס אמת.

אבל רוב הדיון הציבורי התרחש בחודש אוקטובר 1972. באותו מועד הועלה הרעיון בדבר פרסום ספר נישומים בוועדת משנה של "ועדת אשר" (הוועדה הציבורית לבדיקת מערכת המיסים בישראל, בראשות שופט בית המשפט העליון שלמה אשר, שמונתה בשנת 1971).⁶³ בעשרה באותו חודש פרסם העיתונאי שלום רוזנפלד, לימים עורך מעריב (1974–1980), מאמר התנגדות חריף לספר הנישומים, ובו הביע דעה הפוכה מזו של עורכו הראשון של אותו עיתון, עזריאל קרליבך. רוזנפלד מזהיר במאמרו כי "ספר-הנישומים לא זו בלבד שלא תרם אז ואינו מסוגל לתרום כיום להעלאת מוסר-המיסים של

60 דברי ה' זיידל (כנראה הלל זיידל), המצטט את דבריו של נגיד בנק ישראל משה זנבר, שטען כי פרסום הספר גרם נזק (שם).

61 "הוועדה המרכזת של ההסתדרות החליטה לפנות לממשלה ולכנסת, לבדוק נקיטת אמצעים להעלאת מוסר תשלומי מס ההכנסה, ביניהם פירסום מחדש של 'ספר נישומים', תוך הבטחת מעמד שווה בפירסום, או בחיסוי, הכנסות כלל הנישומים – שכירים ועצמאיים כאחד." "ההסתדרות תדרוש פירסומו של 'ספר נישומים'" **מעריב** 14.8.1972, 9. וזו לא הייתה הפעם האחרונה: שנתיים לאחר מכן חזר מזכ"ל ההסתדרות משל והציע "שהממשלה תפרסם ספר נישומים כדי שהציבור ידע מי משלם מס אמת ומי לא". ראו "מליאת הוועד הפועל שללה פה-אחד ויתור על מחצית תוספת-היוקר" **דבר** 8.7.1974, 1. חבר הוועדה המרכזת נתנוון פנה למזכ"ל ההסתדרות בדרישה להעמיד בדחיפות על סדר יומה של הוועדה הצעת החלטה של פנייה לממשלה בדבר פרסום ספר נישומים. "תביעה לפירסום 'ספר-נישומים'" **דבר** 3.9.1974, 4. באוגוסט 1976, עובר למהפך השלטוני, דווח כי הוועדה המרכזת של ההסתדרות אימצה את ההצעה לפרסם ספר נישומים, והעבירה אותה לממשלה. יאיר פלדמן "משל הגיש תכניתו לרביץ" **דבר** 1.8.1976, 3; וראו גם "בעד חקיקה סוציאלית; נגד חקיקה ביחסי העבודה" **דבר** 24.4.1977, 9. ובשנת 1978, לאחר המהפך השלטוני, דווח על דרישתה של חברת הוועדה המרכזת של ההסתדרות עליזה תמיר ממזכ"ל ההסתדרות "שהוועדה המרכזת תדון מיד בהצעתה לתבוע מן הממשלה הנהגת פירסום ספר נישומים של כלל אזרחי המדינה, במגמה להכביד על משתמטי מתשלום מס-הכנסה". "עדכון מלא של מדרגות המס גם באוקטובר" **דבר** 24.2.1978, 2.

62 "במשטר דמוקרטי חייבים לצאת מתוך הנחה שהרוב המכריע של הציבור מורכב מאנשים ישרים... הרוב המכריע מזהיר על הכנסתו האמיתית... מדוע צריך, איפוא, להעניש ציבור גדול של אנשים ישרים ונאמנים בפרסום הכנסותיהם ברבים?" דניאל בלוך "נגד ספר נישומים" **דבר** 10.8.1972, 7. ראו רוזנפלד, לעיל ה"ש 57.

האזרח, אלא שהוא אפילו עשוי לחבל בו ועלול להציף את המדינה באווירה של חשדנות, ציד-מכשפות, שערוריות, עירעור היחסים במקומות-עבודה ובענפי-משק שונים ובסופו של דבר יתרום תרומה שלילית למערכת-השכר". זאת ועוד, "פרסום ספר-הנישומים יפתח 'תור-זהב' למיבצעי-הלשנה"⁶⁴. הוא מציין שיקולים מעשיים שונים אשר יכבידו את פרסומו של ספר הנישומים, ומוסיף עליהם את השאלה: "ומה על עקרון הסודיות, עקרון שעליו מושגת מעט-האמון בין האזרח לבין מס הכנסה?"⁶⁵ רוזנפלד מסיים את מאמרו באמירה כי "טוב יעשו שר-האוצר ומינהל הכנסות-המדינה – שידוע, כי אין דעתם נוחה מן ההצעה – וגם ועדת-הכספים של הכנסת, אם יחסלוה בעודה באבה"⁶⁶. דומה שרוזנפלד ידע על מה הוא כותב.

ב-12 באוקטובר פורסם כי מנהל הכנסות המדינה הביע עמדה מפורטת המתנגדת לפרסום ספר הנישומים, בעיקר מטעמים מעשיים, אדמיניסטרטיביים, אך גם מטעמים מהותיים.⁶⁷ מעבר לעמדת הרשות כי נסיון העבר מראה שפרסום ספר הנישומים לא הניב תועלת לרשויות המס, מעניינת גם הודאתה כי היא קיוותה, בפרסמה את ספר הנישומים, לנצל הלשנות וביוש של מזהירי חסר.⁶⁸ ימים מספר לאחר מכן עלה הנושא גם בוועדת הכספים, כאשר במהלך אחת משיבותיה שאל חבר הכנסת בדר את שר האוצר "בדבר כוונותיו בעניין פרסום ספר נישומים לאור הדרישות לכך מטעם גורמים שונים"⁶⁹. כתבה אחת בעיתון דבר ציינה כי בתגובה על שאלה זו הביע יושב ראש ועדת הכספים ישראל קרגמן "דעה שלילית ביותר בעניין ספר נישומים אשר לדעתו הוא מכשיר בלתי-יעיל

64 שם. רוזנפלד מציין כי השכר ששלטונות המס משלמים למודיעים חופשי ממס, וכמובן לא יצוין בספר הנישומים. נוסף על כך, המלשינים "יוכלו להרגיע את מצפונם בנימוקים אידיאולוגיים-מעמדיים, שאובים מן הלקסיקון התוסס של מזכ"ל-ההסתדרות, שהוא אחד האבות האידיאולוגיים של ההצעה על הספר" (שם).

65 שם. לשיטתו, דווקא הבטחת הסודיות – אי-השימוש לרעה בנתונים הכלכליים שאדם מוסר – היא שיכולה "להמריץ את האזרח לתשלום-אמת של המס" (שם).

66 שם. על יוזמי ההצעה שהועלתה עתה לדיון פומבי הוא אומר כי הם "לא טרחו להעמיק חשוב על כל ההשלכות החברתיות, המוסריות והתועלתיות" שלה או ש"עדיין דבק [בהם] איזה דיבוק דוקטריני מיושן ומעלה-עובש" (שם).

67 מעבר לקשיים בהפקת נתונים צוין שם כי ספר הנישומים הראשון הודפס ב-500 עותקים והשני ב-350 עותקים, אבל הפרסום גרר "שיבוש בעבודת השומה של המנגנון". ראו אברהם קושניר "מינהל הכנסות מתנגד לספר נישומים" דבר 12.10.1972, 3.

68 "ספרי הנישומים שפורסמו בעבר, שימשו בעיקר כחומר לפרסומי סנסציה ורכילות ולתופעה של מלשינות, שלא היה מאחוריה חומר מסייע לתיקון שומות... פרסום ספר הנישומים לא הביא לתוצאה המקווה של עליה ברמת ההצהרות שהוגשו למס הכנסה. גם הכוונה ליצור אווירה לא נוחה בקרב משלמי מס שלציבור היה נדמה שהכנסתם המוצהרת קטנה מהכנסתם האמיתית, לא מומשה." שם. יתר על כן, המנהל מוטרד מיצירת "אווירה לא נוחה", ומציין כי הואיל וספרי הנישומים "הם מגוונים ולא-סופיים, אין הציבור מסוגל להסיק מסקנה מעשית כלשהי. אולם אין הדבר מונע אי-הבנות המתבטאות בנוק למוסר המסים, שבין אוכלוסיית משלמי המס וגובי המס ובעקבות זה דמורליזציה במנגנון המסים עצמו." שם.

69 ראו "קרגמן שולל פרסום ספר נישומים" דבר 20.10.1972, 2.

למניעת התחמקות ממס ובעל השלכות חברתיות בלתי רצויות במדינה מתוקנת".⁷⁰ כתבה שנייה, מחדש נובמבר 1972, ידעה לצטט את שר האוצר כאומר "כי אין לו כל כוונה להכניס שנויים טכניים אם ע"י פרסום ספר-נישומים ואם ע"י ספר הצהרות. הנושא אקטואלי – הטעים שר-האוצר – ובלא-הכי מינהל הכנסות המדינה לא יפיק תועלת מפירסום ספר נישומים או ספר הצהרות".⁷¹

בהמשך אותו חודש הביע כצפוי חבר הכנסת יצחק גולן, יושב ראש הנהלת הליברלים העצמאיים, התנגדות חריפה לחדוש ספר הנישומים: "יש לגנוז את רעיון הנפל של פרסום ספר נישומים, שירבה מלשינים ומחטטים בעניני הזולת ואין בר דעת במדינה, שיצפה מכך להגברת המוסר של שילום מס-אמת. ההיפך הוא הנכון. בידעם נישומים, כי הכנסותיהם תתפרסמה, ינסו ודאי לא מעטים להפחית ככל האפשר מערך הצהרותיהם מטעמים מובנים".⁷²

בסופו של דבר המליצה ועדת המשנה של ועדת אשר לפרסם ספר נישומים, כדי לייעל את גביית מס ההכנסה, אולם מליאת הוועדה החליטה ברוב דעות (של שבעה נגד שלושה), בדצמבר 1972, לא להמליץ על פרסום ספר נישומים.⁷³ אחזור ואדון בביקורת על ההצעה לחדש את ספר הנישומים בהמשכה של רשימה זו.

העניין בספר הנישומים דעך מאז. בכנסת, לדוגמה, הועלה הנושא רק במקרים ספורים. כך, במסגרת דיון בצורך בייעול גביית מס הכנסה ומס ערך מוסף, שנערך בשנת 1978,⁷⁴ ציינה חברת הכנסת ארבל-אלמוזלינו (המעריך) את הצורך "לבדוק מחדש את הצורך בפירסום ספר נישומים או ספר עוסקים" כאחד משורת צעדים ארוכה שהממשלה יכולה לנקוט.⁷⁵ מעניינת תגובתם של שני חברי קואליציה על הדברים – האחד, איש

70 ש.ם.

71 "ועדת הכספים שואלת – ספיר משיב" דבר 21.11.1972, 3.

72 "ספר נישומים יערער מוסר התשלומים" דבר 30.10.1972, 5: "על הסודיות של יוזמות הפרט, עיסקיו ורווחיו, מצווה לשמור כל משטר דמוקראטי".

73 ראו דוד ליפקין "ועדת אשר" החליטה נגד ספר נישומים" דבר 12.12.1972, 1. מערכת העיתון דבר סיכמה את הדברים בצורה מאוזנת: "דבר" שקל מעל דפיו לא פעם את מעלותיו וחסרונותיו של ספר נישומים, דחינו את הנימוקים הטכניים שהועלו נגד פרסום הספר, מאחר שבידי מינהל הכנסות כלים משוכללים למדי, שבעזרתם ניתן להוציא או בלי סיבוכים מיותרים. עיקר הנימוקים נגד היו, שאין ודאות כי ספר-נישומים יועיל למוסר המסים – יתכן שההיפך הוא הנכון. אנו סבורים שאם רוצים לייעל את הגבייה, מוטב להגדיל ולחזק את מנגנון הביקורת. זה יתרום להעמקת השומוות ולתשלום מס אמת, יותר מספר-נישומים." "דבר היום – ספר שלא רצו בו" דבר 13.12.1972, 7.

74 פרוטוקול ישיבה מס' 169 של הכנסת ה-9, 651 ואילך (20.12.1978) (להלן: פרוטוקול ישיבה מס' 169 של הכנסת).

75 שם, בעמ' 653. חודשים מספר לאחר מכן אישרה סיעת המערך לחבריה, חברי הכנסת דני רוזוליו ושושנה ארבל-אלמוזלינו, להגיש לכנסת הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה שיחייב את שר האוצר לפרסם ספר נישומים מדי שנה – דבר שיקשה "העלמת הכנסות ביצירת הון שחור". ראו "המערך יציע ספר נישומים" מעריב 3.4.1979, 4. לא איתרתי הצעת חוק כזו במאגר החקיקה הלאומי. מעניין שבעלה של חברת הכנסת – חבר הוועדה המרכזת של ההסתדרות נתן אלמוזלינו – הציע במאי 1973 שיערך מחקר על מקורות ההתעשרות של "שכבות מסוימות של האוכלוסיה" למן

העסקים שלמה אליהו, חבר התנועה הדמוקרטית, והאחר, המשפטן ולימים יושב ראש הכנסת יצחק ברמן, איש הליכוד. אומר אליהו:

"יש להוציא ולפרסם ספר נישומים. לא ייתכן שיהיה מידע על כל דבר, אבל אין ספר נישומים שהציבור יכול לעיין בו והשלטון אינו חושף את הדברים. איזו סודיות יש כאן? מי שלא משלם מס, שידאג בעוד מועד לתקן את מצבו. השלטון חייב להוציא בכל שנה שנתון של נישומים, כמה הצהירו, כמה שילמו. האזרחים מעורבים האחד בשני. נדע האם הפאר של השכן הוא לאחר ששילם מס או לא. העניינים רואות. הדבר הזה חייב לחנך את הציבור, ואני חושב שלא לאורך ימים ולא לזמן רב ניתן לעשות הסדרים או לעבור לסדר-היום. חייבים לעשות משהו, ויותר מהר, לגבי פירסום שנתון, כדי שהדבר יחשוף לעיני הציבור את המצב האמיתי." 76

ענה לו חבר הכנסת ברמן:

"היו שנים שהתפרסמו שנתונים, ואז התחיל ההון השחור."

ואליהו ענה:

"אני סומך על הממשלה, שאני חבר בה, שתהיה טובה יותר ותדע להכות בספר כזה את ההון השחור. העובדה שלא הצליחו קודם אינה אומרת שזה לא נכון." 77

שנה לאחר מכן הועלתה הצעה דומה – בפעם האחרונה עד כה בכנסת – וזאת במהלך דיוני הכנסת בשאלה של העמקת הגבייה במגזר הציבורי.⁷⁸ חבר הכנסת אורי אבנרי (מחנה של"י) אומר שם:

"אפשר לחסל את ההון השחור... הדבר הפשוט ביותר, אדוני השר, הוא פירסום ספר הנישומים. מה קרה לספר הנישומים? בשנה אחת פורסם ספר נישומים, ומאז הוא נעלם. למה הוא נעלם? אדוני היושב-ראש וחברי הכנסת, איזו סיבה הגיונית יכולה להיות לאי-פירסום ספר הנישומים?... ספר הנישומים הוא

מלחמת ששת הימים. "בקרב ציבור העובדים השכירים קיימת הרגשה, שהם נושאים בנטל העיקרי של מס ההכנסה", כותב אלמולינו... ויש להצטרף שמשדר האוצר מתנגד לפרסום ספר נישומים שהיה חושף, במידה מסוימת, כמה אמיתות בתחום ההתעשרות ותשלום מס הכנסה. "ראו מציע לחקור מקורות ההתעשרות" דבר 10.5.1973, 5.

76 פרוטוקול ישיבה מס' 169 של הכנסת, לעיל ה"ש 74, בעמ' 658.

77 שם.

78 פרוטוקול ישיבה מס' 285 של הכנסת ה-9, 1046 ואילך (19.12.1979).

האמצעי הפשוט ביותר לגביית מס. כי כל אחד בודק, קודם-כול, אצל השכן שלו, מה רשום לגביו בספר. ואם הוא רואה שתעשיין גדול, מצליח ומשגשג רשום כשכיר המקבל משכורת של 10,000 לירות מסכנות ברוטו לחודש, הרי יש ביקורת. ואין צורך לא במלשינון ולא בדברים דומים.⁷⁹

נושא ספר הנישומים אוזכר על ידי חברת הכנסת תמר גוז'נסקי (חד"ש) בשנת 1995, במסגרת הצעת תיקון לחוק ההגבלים העסקיים שנועד למנוע ריכוזיות במשק, ושם אמרה חברת הכנסת:

"לצערנו, במדינת ישראל אין מפרסמים באופן סדיר נתונים על חלוקת הרכוש או על חלוקת הבעלות על הרכוש במדינה. אין לנו ספר נישומים, אין לנו מערכת כזאת שיכולה לומר מה שייך למי באופן מדויק, כפי שקיים בארצות אחרות. כתוצאה מכך אין מספיק ידע בציבור. טוב היה עושה חבר הכנסת גל, ואולי גם הוועדה, אילו דנו בנושא הזה. כשאנחנו מדברים על ריכוזיות המשק... מה המידע שעומד לרשותנו על הבעלות, על נכסים, על חברות, על קרקע. מה המידע שיש לנו על חלוקה לפי גופים, אבל גם לפי משפחות?"⁸⁰

2. האם קיימת היתכנות משפטית לחידוש ספר הנישומים?

נניח שיום אחד יתעורר גורם כלשהו במערכת החברתית הישראלית, מאיזשהו צד של זירת הרעיונות, ולאחר חשיבה קפדנית יגיע למסקנה – כמו לא מעטים בעשור הראשון של המדינה – שספר נישומים הוא הסדר מצוין, אשר חבל שננטש ויש להפעילו מחדש. האם יש לכך סיכוי?

הדיון בפרק זה יבחן כמה שאלות משנה: (א) האם וכיצד ניתן להפעיל את ההסדר המשפטי הקיים, המעוגן בפקודת מס הכנסה? (ב) האם חלו שינויים במצב המשפטי, קרי בחקיקה ובפסיקה, אשר עשויים להכביד – ואולי אף למנוע – את הפעלת ההסדר? במסגרת הדיון בשאלה זו אציג כמה מושגים מרכזיים שיהיו משמעותיים לכל אורך הדיון בחלק זה – פרטיות, סודיות, חסינות מידע ושיתוף במידע. (ג) האם ניתן להעריך מה תהיה עמדתו של משרד האוצר – ובפרט של רשות המיסים – בשאלה זו? (ד) האם יש דרך לחבר בין הנקודות באופן שיהפוך את פרסום ספר הנישומים לאפשרות חוקית ומעשית?

79 ומגיב על כך חבר הכנסת אהוד אולמרט (הליכוד): "זה לא מלשינון? זה בדיוק מלשינון." ראו שם, בעמ' 1048.

80 פרוטוקול ישיבה מס' 377 של הכנסת ה-13, 112 (23.10.1995).

(א) הפעלת ההסדר המשפטי הקיים

לכאורה אין מניעה ששר האוצר יחליט, ביום מן הימים, לחזור ולהפעיל את ההסדר שבפקודת מס הכנסה. **האם יש מניעה משפטית לכך?** כפי שאחזור ואציין, אני סבור שהשאלה אם לפרסם מידע על הכנסותיהם המדווחות של נישומים (וגם על שיעור המס שהם משלמים מתוכו) היא בראש ובראשונה שאלה של מדיניות ציבורית-חברתית-כלכלית. השאלה המשפטית היא שאלה משנית, לטעמי, וגם שם הדיון המוכר לי מתחום המשפט הציבורי הוא אולי משני לשיקולים מתחומים אחרים, כגון דיני עבודה ודיני מיסים. אבל פטור בלא כלום אי-אפשר, ולכן אבקש להציף את הקשיים המשפטיים שאני רואה כבר בשלב בחינה ראשוני זה. אתייחס לשלושה תרחישים: אתחיל בתרחיש שלפיו שר האוצר יסרב אפילו לרון בחידוש ההסדר; לאחר מכן אתייחס לתרחיש שלפיו שר האוצר ירון בהצעה ברצינות ולעומק, ויחליט, לגופו של עניין, לא "להחיות" את ספר הנישומים; ולבסוף אתייחס לתרחיש שלפיו השר יחליט, לאחר בחינת העניין, לחזור ולפרסם את ספר הנישומים.⁸¹

תרחיש ראשון: הרעיון לחדש את ספר הנישומים מובא לפני שר האוצר בנייר עמדה. השר צוחק, וזורק את המסמך לפח. לעוזריו הוא אומר: "השתגעתם? מדובר בהסדר היסטורי שחלף מן העולם, ואני פשוט לא מוכן לבזבז על זה זמן." תרחיש זה הוא הפשוט ביותר, משום שכנגד סירובו של איש הרשות אפילו לשקול להפעיל סמכות והחלטתו להותיר סמכות שבחוק כאבן שאין לה הופכין יש למשפט המנהלי תשובה סדורה.

המשפט המנהלי הישראלי פיתח סדרה של דוקטרינות שעשויות לחייב את שר האוצר, אם תוגש עתירה בנושא, לפחות לבחון את האפשרות לפרסם ספר נישומים ולקבל החלטה פוזיטיבית בעניין, ואף לחזור ולעשות כן מדי תקופה. אציין כמה מהנימוקים לכך, המוכרים היטב. אבן אחת בנדבך נמצאת בד"נ **פרדוש** משנת 1962,⁸² שבו בהביר בית המשפט, מפי השופט זוסמן, כי אפילו כאשר החוק קובע שהרשות מוסמכת לעשות דבר על פי "שיקול-דעתה המוחלט" (כפי שהייתה הוראת סעיף 14 לפקודת החברות המנדטורית שנדונה באותו עניין), "שיקול-דעת שניתן לרשות מינהלית... צמוד תמיד לחובה שהרשות חייבת למלאה, היינו לתפקידי המינהל שלמענם הוסמכה הרשות לפעול לפי שיקול-דעתה; ככל שהחופש לבחור יכול להיות גדול, לעולם לא יהא בלתי-מוגבל".⁸³

אבן שנייה נמצאת בפסיקה המבהירה כי גם כאשר מדובר בסמכות רשות המותרת שיקול דעת לבעל המשרה, כמו בענייננו, הוא חייב לשקול את עצם הפעלת הסמכות

81 קיים באופן תיאורטי תרחיש אפשרי נוסף, רביעי, שלפיו שר האוצר "מתלהב" מהרעיון שמובא לפניו, ומחליט, ללא דיון של ממש, לחזור וליישם מחדש את ההסדר של ספר הנישומים. אני מתייחס לתרחיש זה משום שהחלטה כזו ניתנת לתקיפה כמעט בכל עילה של המשפט המנהלי – משרירות בהפעלת שיקול הדעת, דרך מחסור בתשתית עובדתית ועד לאי-מתן זכות טיעון.

82 ד"נ 16/61 **רשם החברות נ' פרדוש**, פ"ד טז 1209 (1962).

83 שם, בעמ' 1216.

ולקבל החלטה מהותית, אשר נתונה לביקורת שיפוטית. "רשות מינהלית, המסרבת לעשות שימוש בסמכות הרשות הנתונה לה ומסרבת להתקין אקט מינהלי כללי, חייבת לבסס סירוב זה באמות המידה המקובלות. עליה להראות, כי החלטתה זו נעשית מתוך שיקולים סבירים, וכי אין בה שרירות והפליה וכיוצא בכך עילות, הפוסלות מעשה מינהלי."⁸⁴

ואם יגיד השר "שקלנו פעם או פעמיים בשישים השנים האחרונות ודי בכך", אבן שלישית תימצא בפסיקה המורה כי על הרשות מוטלת חובה מתמדת לחזור ולהפעיל את שיקול דעתה מדי תקופה בשאלת עצם הצורך בהפעלת סמכות, וחלוף הזמן יכול להפוך החלטה שהייתה סבירה לבלתי סבירה, עם שינוי הנסיבות;⁸⁵ ואם יגיד השר "התחייבתי בהסכמים קואליציוניים לא להפעיל את ההוראה", ניתן להזכיר לו את פסקי הדין האוסרים על רשות כבילה עצמית של שיקול דעתה;⁸⁶ ואם יתעכב השר במשך שנים בקבלת ההחלטה, ייתכן שבית המשפט יראה זאת כהחלטה בשלילה ללא הנמקה;⁸⁷ ואם יעמוד השר על כך שמדובר בסמכות של שיקול דעת, נזכיר לו, נוסף על כל העילות המנהליות הרבות, כי במקרים מסוימים ניאות בית המשפט העליון לקרוא סמכות רשות כסמכות חובה.⁸⁸

אבל האמת חייבת להיאמר: ברוב המקרים עילות אלה יכולות לדרבן את הרשות להפעיל את שיקול הדעת המוקנה לה בדין, אך רק במקרים נדירים הן מאפשרות להעניק לעותרים את הסעד המבוקש, קרי, הפעלה של הסמכות על ידי הרשות, והפעלתה באופן המבוקש על ידי העותרים. כלומר, הליכים אלה צפויים להוביל אותנו למצב שבו שר האוצר יחויב להתייחס לשאלה ברצינות – לשקול, לבחון, ולקבל החלטה מהותית אם ההסדר משנות החמישים, אשר מעולם לא בוטל, ראוי ליישום אם לאו.

תרחיש שני: שר האוצר בוחן את הסוגיה, ומחליט – כקודמיו – לא להחיות את ספר הנישומים. החלטה כזו לא תהיה קלה לתקיפה בבג"ץ, משום שהניסיון מהניסוי ההיסטורי אינו חיובי, ומשום שפרסום שמות נישומים יהווה פגיעה בפרטיותם ושינוי

84 דברי השופט ברק בדעת הרוב בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 35 (1983).

85 ראו בג"ץ 1555/90 "חיים לבעלי-חיים" – האגודה הישראלית נגד ניסויים אכזריים בבעלי חיים נ' מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, פ"ד מה(1) 83 (1990); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 207 (2010).

86 כך, למשל, בפסק הדין בעניין "מתווה הגז" הזכיר המשנה לנשיאה רובינשטיין מושכלות ראשונים באומרו כי "כבילה גורפת מראש, של שיקול דעתה של הרשות המינהלית, ללא הותרת דרך מעשית וסבירה לשיקול ענייני ופרטני בעתיד של כל סוגיה רלבנטית, הטעונה עיון ובחינה בהתאם לצרכי השעה המשתנים, אינה יכולה לעמוד, וכאשר נעשה כך, נקבע בבית משפט זה כי התחייבויות אלה משוללות תוקף". בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, פס' קז לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם בנבו, 27.3.2016).

87 השוו לבג"ץ 6322/14 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פס' 17 לפסק דינה של הנשיאה נאור ("ב'מהירות הראויה") (פורסם בנבו, 19.4.2017).

88 ראו, למשל, בג"ץ 8735/13 שטנגר נ' שרת המשפטים (פורסם בנבו, 14.12.2017); בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה, פס' 38–39 לפסק דינה של השופטת ארבל (22.6.2014).

משמעותי מאוד של נורמה חברתית רווחת, שמקובלת על רוב העובדים, גם אם היא גורמת לפגיעה ברמת שכרם, בוודאי ברמה הקבוצתית. בהמשך רשימה זו אדון בניסיון להציע שיקולים עדכניים יותר – חברתיים, משפטיים, השוואתיים – העשויים להצדיק החלטה שונה. אבל אני מסופק אם שיקולים אלה יכולים להפוך החלטה של שר האוצר לא להפעיל את ספר הנישומים לבלתי סבירה, ואני גם מסופק אם בית המשפט העליון – המגלה, מבחינה היסטורית, רתיעה מהתערבות בשאלות של מדיניות חברתית-כלכלית – יבחר לקבל עתירה כזו.⁸⁹ אבל אין ספק שהנושא ראוי לבחינה.

תרחיש שלישי: שר האוצר בוחן את הסוגיה ומחליט ליישם את ההסדר הקבוע בפקודת מס הכנסה. לכאורה זהו המצב הפשוט ביותר, אך אדון בכך להלן וניווכח כי לא כך הוא.

(ב) "טוטו, אני חושבת שאנחנו כבר לא בקנזס"⁹⁰

כל אדם מעביר מידע על הכנסותיו החייבות לרשויות המס, ובמיוחד למס הכנסה. מעסיקים מדווחים לגבי עובדיהם (ומנכים מס "במקור"), ועצמאים מדווחים במישרין. אם אין לרשויות המס מחלוקת עם הנישום, למשל על אמיתות הדיווח או היקף חבות המס, בזה תם העניין. נניח ששר האוצר מחליט לחדש את ספר הנישומים. פקודת מס הכנסה מסמיכה את שר האוצר לפרסם ספר נישומים שיכלול את רשימת כל הנישומים – להוציא, באישור ועדת הכספים של הכנסת, סוגים מסוימים של נישומים – בציון סכום ההכנסה החייבת של כל אחד מהם.⁹¹

נקודת המוצא שלנו היא לכאורה קלה ונוחה: לא רק שקיים הסדר מלא בחוק לנושא זה, אלא שהוא גם יושם בעבר. אבל זו כמובן תשובה קלה מדי. הודעה של שר האוצר בדבר כוונתו לחדש את הוצאת ספר הנישומים לאחר שישים שנה תיתקל בהתנגדות משמעותית, ולטעמי גם לגיטימית. אסביר את כוונתי: ראשית, העובדה שחלה הפסקה כה ממושכת בהוצאת הספר אומרת דורשני. אין מדובר בהסדר שהופעל באופן רציף או קרוב לכך. שנית, הפסקת פרסומו של ספר הנישומים נבעה ממה שנתפס ככישלון שלו, ולכן חידוש ההסדר כיום יחייב הנמקה משכנעת מאוד מטעם השר. שלישיית, והוא עיקר,

89 ראו, למשל, זאב סגל ולילך ליטור **אקטיביזם ופסיביזם שיפוטי – במבחן בג"ץ ובית הדין הארצי לעבודה** 193–223 (2008) (הכותבים מציינים כי אי-ההתערבות של בג"ץ בולטת במיוחד בתחום החברתי, ומדגישים כי בית הדין הארצי לעבודה, לעומת זאת, בחר ליהפך לשחקן מרכזי בתחום החברתי הרחב שבו הוא עוסק). לדוגמה "מהשטח" ראו דנה פריבך-חפץ ונטע זיו "מאבק משפטי-חברתי-תרבותי להכרה בחובות ובזכויות טיפוליות: המקרה של בג"ץ 1433/03 בחטין נ' שר האוצר" **עבודה, חברה ומשפט** יג 267 (2012).

90 זהו אחד המשפטים המפורסמים בתולדות הקולנוע האמריקני. הוא נאמר בסרט **הקוסם מארץ עוץ** (1939) מפי דורותי (בגילומה של השחקנית ג'ודי גרלנד) לכלבה טוטו, לאחר ססופה עזה מעיפה אותה, עם ביתה, הרחק הרחק מקנזס הפרובינציאלית אל ארץ עוץ הקסומה.

91 אכן, כאשר הוועדה המרכזת של ההסתדרות דנה בשנת 1972 בהצעת המזכ"ל לפרסם ספר נישומים, ציין אחד הדוברים – צ' נתנון (כנראה צבי נתנון) – כי "ההכרעה על פרסום ספר הנישומים מעודכנת למעשה בחוק הקיים". ראו **דבר** 7.8.1972, לעיל ה"ש 58.

למן שנות החמישים חלו שינויים משפטיים וחברתיים משמעותיים, הן מבחינת ההכרה בזכויות הפרט וההגנה עליהן והן ביחס שבין האזרח לרשות. תוכנית לפרסום ציבורי של שמות נישומים רבים צפויה להיתקל בהתנגדות רבתי, בוודאי של אזרחים השואפים להגן על פרטיותם, וקרוב לוודאי גם של מעסיקים, אשר רואים במשכורות – המשקפות את מדיניות השכר שלהם, ובמידה מסוימת גם את מצבם הכלכלי – משום מידע חסוי. על אלה יש להוסיף עותרים ציבוריים נגד הלגיטימיות של מדיניות כזו של שר האוצר. במקרה כזה יהיה עלינו לבחון אם ההסדרים המשפטיים שחוקקו ונפסקו למן שנות החמישים לא שינו את מצב הדברים המשפטי ההיסטורי, שבו שיקולים של פרטיות, סודיות המידע, שקיפות המידע המצוי בידי הרשות והמגבלות בנוגע להעברתו לא קיבלו משקל רב. במילים אחרות, ברוח כותרתו של חלק זה: **האם אנחנו עדיין בקנוס, הפשוטה והתמימה יחסית?** השאלות העיקריות מתמקדות, להבנתי, בכמה נושאים קרובים, שחלקם נדונו גם בשנות החמישים, אבל רובם פותחו ועוגנו באופן משמעותי מאוד, בחוק או בפסיקה, רק בעשורים האחרונים, הרבה לאחר יצירת ההסדר של ספר הנישומים בשנות החמישים. נושאים אלה עוסקים ברמת החיסיון (או בניסוח הפוך – ברמת השקיפות) של מידע פרטי שניתן לרשויות בענייני מס.

(1) נקודת מוצא טובה לדיון מצויה בהוראותיה של פקודת מס הכנסה בדבר סודיותו וחסינו של המידע בדבר ההכנסות והמיסוי של נישומים. כפי שאראה להלן, זה יותר ממאה שנים מדינות מתחבטות בשאלה אם המידע המועבר על ידי אדם (או מעסיקו, בשמו) לשלטונות מס הכנסה נהפך עם קבלתו בידי הרשות למידע ציבורי או נשאר מידע פרטי, ובשאלת רמת החיסיון שיש לתת לו מפני העברה לגורם אחר כלשהו. למעשה, מדובר פה בשתי סוגיות נבדלות: האחת, האם המידע הניתן על ידי פרטים לשלטונות מס הכנסה הוא "סוד" שעל פקידיו האוצר לנהוג בו בדיסקרטיות המתאימה? והאחרת, האם הסוד הינו "מוחלט" או שמא מידע זה ניתן להעברה לגורם כלשהו – גורם ציבורי, כלומר רשות אחרת של המדינה, או אפילו אדם או תאגיד פרטי? למעשה, מדובר בשאלה אם המידע כפוף לחיסיון.⁹² אם נרחיב את הדיון, ניתן לומר שהמשפט מכיר בכך שמידע או ראייה המעידה עליו צריכים לעיתים להיות מוגנים מפני הפצה, אף שהם ניתנים להשגה פיזית ואף שהם

92 להבחנה בין סודיות לחיסיון ראו רע"א 8943/06 יוחנן נ' סלקום ישראל בע"מ, פ"ד סג(3) 88 (2009) שם הבחין השופט עמית בין המושגים. עמית מסביר כי "החיסיון משחק תפקיד בהליכי חקירה ומשפט. כאשר עומדת לבעל דין טענת חיסיון, פטור הוא מלגלות את הראייה למרות שהיא רלוונטית למשפט. הרציונל לכך הוא שמול האינטרס של גילוי האמת, מכיר המשפט בערכים אחרים שיש לחברה אינטרס לעודד אותם ולתמרץ את פעולתם" (שם, בעמ' 104). לעומת זאת, "חובת הסודיות מוטלת על אדם מחוץ לגדרי ההליך המשפטי ותכליתה למנוע את חשיפתו של מידע סודי לפני הציבור או לפני צדדים שלישיים. הסודיות חלה עד לנקודת הזמן שבה נדרשת הגשת ראייה על פי דין, כאשר מבטל הדין הכופה את הסודיות. מקום שבו מורה בית המשפט על גילוי מסמך, שקול הדבר לחובה ליתן עדות – וכידוע, הכול מצוים להעיד ולהציג מסמכים במשפט" (שם, בעמ' 106). הואיל ורשימה זו עוסקת בשאלות של מדיניות, ולא בסדרי דין קונקרטיים, ארשה לעצמי לעשות שימוש בשני המונחים, על פי העניין.

מעניינים וחשובים לגוף המבקש לקבלם, וזאת משום שפרסומם עלול לפגוע באינטרסים משמעותיים – פרטיים או ציבוריים – אשר נתפסים על ידי הדין כראויים להגנה. אחת הדרכים המרכזיות ליישום תוכנה זו, לפחות כאשר המדינה מעורבת בדבר, היא באמצעות הטלת מגבלות על העברת המידע. אלה מגבלות משפטיות, מלאכותיות, יצירות מכוונות של הדין, להבדיל מתוצאה של מגבלה טכנית או קושי בעולם הפיזי, ה"אמיתי". דיני הסודיות והחיסיון עניינם במגבלות המוטלות על הרשות באשר להעברת מידע אשר נמצא ברשותה ומבוקש על ידי אחרים, וכן במגבלות של ריסון עצמי שהדין קובע ביחס ליכולתה של הרשות לקבל לחזקתה פריטי מידע שהיא מבקשת ואשר נמצאים בידי אחרים. רבות מן ההוראות בתחום זה נמצאות בפקודת הראיות,⁹³ והן מדגימות את שני סוגי ההסדרים (מסירת מידע שבידי הרשות וקבלתו לידיה) וגם את הנסיבות שבהן ניתן להפנות לבית המשפט את ההחלטה אילו אינטרסים גוברים – אלה המצדיקים חיסיון או אלה המצדיקים גילוי.⁹⁴

מן הכלל אל הפרט: חלק יב של פקודת מס הכנסה, שעניינו "הוראות כלליות", כולל לא פחות מארבעה סוגי הוראות בנוגע לסודיות ולחיסיון של המידע של הפרט: (א) נקודת המוצא העקרונית אינה פרי חקיקה ישראלית. היא נמצאת בפקודת מס הכנסה המנדטורית משנת 1947, ומבוססת על פקודת המס לדוגמה משנת 1922, שאותה ייעדו הבריטים למושבות שטרם התבססו מבחינה שלטונית. הוראה זו מבהירה, בצורה חד-משמעית, כי מידע על הכנסה הוא מידע דיסקרטי לפרט, ולכן כאשר הוא נמסר לאנשי רשות המיסים, הוא נחשב סוד שעל אנשי הרשות לשומרו.⁹⁵ אבל מידע זה לא נועד להיקלט בארכיון, אלא לאפשר תהליכי קבלת

93 ראו פרק ג ("ראיות חסויות") בפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן: פקודת הראיות).

94 בתמצית, פקודת הראיות מעניקה לפרט חיסיון מוחלט, שאותו גם בית המשפט אינו מוסמך להסיר, כאשר מדובר בראיה העלולה להפילו (ס' 47) או כאשר מדובר במידע שהועבר בין אדם לעורך דינו בהקשר של השירות המקצועי של עורך הדין (ס' 48) או כאשר מידע הגיע לכהן דת בווידיאו וגילוי אסור עליו לפי דיני דתו (ס' 51). כל החסיונות האחרים – חסיונות של מידע שאדם העביר לבעל מקצוע שאינו עורך דין, כגון רופא (ס' 49), פסיכולוג (ס' 50) או עובד סוציאלי (ס' 50א), או חסיון מידע שבידי המדינה שאותו יצר שר לטובת המדינה או לטובת הציבור (ס' 44-45) – ניתנים להסרה בהליך לפני בית משפט.

95 לשון ס' 231(א) לפקודת מס הכנסה היא: "הממלא תפקיד רשמי בביצוע הפקודה, או המועסק בביצועה, חייב לראות כל תעודה, ידיעה, דו"ח, רשימת שומה או העתק מהם, והם מתייחסים להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו כדבר שבסוד ושבמחויבות אישית ולנהוג בהם על דרך זו". הוראה זו הופיעה ככתבה וכלשונה בפקודה המקורית משנת 1961, שם היא מוספרה כס' 231. בשנת 1980 תוקנה הפקודה והסעיף נהפך ל-231(א). אז גם הוסף ס' 231(ב) (ראו חוק לתיקון פקודת הכנסה (מס' 40), התש"ם-1980, ס"ח 204), שמהווה חריג להוראה. ס' 231(ב) לפקודת מס הכנסה (אשר שונה בשנת 1986 – ראו חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 71), התשמ"ז-1986, ס"ח 2, 4) קובע כי "על אף האמור בסעיף קטן (א), זכאים איש ואשה לגילוי כל פרט בדו"ח שהגיש בן זוגם על פי סעיף 131 או על פי סעיף 135, וכן לגילוי סכום ההכנסה שקבע פקיד השומה או בית המשפט, והכל לגבי התקופה שבה היו נשואים וחיו ביחד". הוראה זו אינה קשורה לנושא דיונו, הואיל והיא

החלטות בשאלה כיצד לפעול על פי חומרים אלה, וזאת הן ברשויות המס והן מעבר להן.

- (ב) הוראות נוספות עוסקות בשאלה כיצד על איש רשות המיסים לנהוג כאשר מתעורר הרצון/הצורך לשתף רשויות אחרות – לרבות מערכת בתי המשפט – בפריטי המידע החסויים האלה. סעיף 232 קובע הוראת חיסיון מיוחדת, שאינה דומה לגמרי לחסיונות שבפקודת הראיות, ולפיה עובד מס הכנסה "לא יידרש לגלות סוד" אלא ככל שהדבר דרוש לצורך הפעלת הוראות הפקודה, לרבות קיום הליך משפטי על פיה. עולה מכך, לכאורה, כי השימוש היחיד שפקיד רשאי לעשות במידע החסוי הוא לצורך יישום הפקודה – לבירור חבות המס, לגביית מס או לקיום הליך משפטי לשם גבייתו.⁹⁶ החיסיון, מסביר הרנון, נועד "לטובת הנישום והמדינה כאחד. לטובת הנישום – כדי להניעו למלא את חובתו, ולגלות את הכנסתו לפקיד השומה ללא חשש שהידיעה תגיע לכל מקום אחר; לטובת המדינה – כי זה אחד האמצעים להגיע לגביית מס אמת".⁹⁷
- (ג) מה ייעשה לעובד מס הכנסה החורג מכללים אלה? סעיף 234, שכותרתו "עונש על גילוי סוד הכנסה", קובע כי מסירת מידע ביחס להכנסתו של אדם או פרט ממנה ללא הרשאה של שר האוצר (או של מנהל רשות המיסים שאליה הואצלה הסמכות) או לא לצורך פקודה זו – דינה מאסר או קנס.⁹⁸

מקנה זכות ישירה למידע לאדם שיש לו אינטרס לגיטימי לקבלו, בעוד הדיון שלנו נסב על האפשרות לשינוי נורמה זו בכיוון הכללי שהתווה חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, כלומר, הפיכת המידע – בענייננו המידע האישי על שכר – לחופשי ולגלוי לכל, ללא צורך בהוכחת אינטרס אישי. כל יתר ההוראות בנוגע לסודיות ולחיסיון של המידע הופיעו בנוסח המנדטורי של הפקודה משנת 1947, ומקורן כאמור בחוק לדוגמה משנת 1922. ראו Report of the Inter-departmental Committee on Income Tax in the Colonies Not Possessing Responsible Government, Cmnd. 1788 (Dec. 1920) (Appendix I – Model Income Tax Ordinance, sec. 4, pp. 19–20).

96 לשון הסעיף היא: "מי שנתמנה לפי הוראות הפקודה, או מי שמועסק בביצועה, לא יידרש להראות לבית משפט כל דו"ח, תעודה או שומה, או לגלות לבית המשפט או להודיע לו, כל דבר שהגיע לידיעתו אגב מילוי תפקידו לפי הפקודה, אלא במידה שדרוש לעשות כן להפעלת הוראות הפקודה או מתוך כוונה לתבוע לדין על עבירה שנעברה במס הכנסה, או תוך כדי בירור תביעה כאמור." לעומת זאת, כעולה מס' 135 ו-140, לאנשי מס הכנסה יש סמכות לבקש מידע הן מפרטים והן מרשויות ציבוריות.

97 ראו אליהו הרנון דיני ראיות חלק שני 72 (1985).

98 הנוסח המדויק של הסעיף הוא: "מי שבחזקתו או בשליטתו תעודות, ידיעות, דו"חות, רשימות שומה או העתקן המתחייבים להכנסתו של אדם או לפרט שבהכנסתו, והוא מסר בכל עת שהיא או ניסה למסור ידיעה כאמור, או משהו מתכנם של המסמכים לאדם ששר האוצר לא הרשה למסור לו, או שמסר אותם שלא לצורך פקודה זו, דינו – מאסר ששה חדשים, או קנס מאה לירות." בשנת 2005 הואצלה סמכותו של שר האוצר למנהל רשות המיסים ("הודעה על אצילת סמכות" י"פ התשס"ה (3497).

(ד) על לשונו של סעיף 234 – המרמזת לאפשרות ששר האוצר (או מנהל רשות המיסים) יוכל למסור מידע גם לא לצורך ביצוע פקודת מס הכנסה⁹⁹ – יש להוסיף את הוראת סעיף 233, המסמיכה מפורשות את שר האוצר לפרסם את רשימת הנישומים, והתוצאה המתקבלת היא איזון שבמסגרתו יש הכרה בפרטיות העקרונית של המידע על שכרו של אדם, גם מפני רשויות המדינה האחרות, ובמקביל הכרה בשר האוצר כגורם שיכול לאשר פרסום מידע זה, לכאורה אפילו בהיקף בלתי מוגבל – "רשימה של כל הנישומים", כלשון סעיף 233.

(2) **נקודת המשך טובה היא הזכות לפרטיות:** העיגון התחיקתי של הזכות לפרטיות ושל ההגנה עליה החל בחוק הגנת הפרטיות,¹⁰⁰ והעמיק בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁰¹ אלא ששני חוקים אלה אינם מגדירים מהי פרטיות, כאילו הם יוצאים מנקודת הנחה שמשמעותו היסודית של המונח ידועה לכל, וכל שנותר להם הוא להבהיר את עמדת החוק בשאלה אילו מעשים או מחדלים ייחשבו פגיעה בפרטיות. אלא שכפי שאמר פרופ' בירנהק, "בלי הבנת הזכות אין משמעות למעמדה החוקתי". לדעתו, "ההבנה הטובה ביותר של הזכות לפרטיות היא כזכות מורכבת שפועלת באופן שונה במעגלים חברתיים/תרבותיים/כלכליים שונים... לכל המעגלים יש ציר משותף, של שליטתו של האדם ביחידה האוטונומית שלו".¹⁰² ניתן לומר כי "לכל אחת ואחד מאתנו יש אינטואיציות בנוגע לזכות [לפרטיות]",¹⁰³ אך יש הסכמה חברתית רחבה לגבי תחום של "פרטיות קלאסית", כגון "מעשיו של אדם הנמצא בביתו... תוכן של שיחות טלפון או של מעטות חתומות... וסוגי מידע מסוימים, כגון מצבנו הרפואי, חיי המין שלנו, ובישראל – במידה רבה – גם מצבנו הכלכלי. כאשר גורם זר מתערב ללא רשותנו בכל אלה, אנו מרגישים שפרטיותנו נפגעה".¹⁰⁴ בירנהק מדגיש, ולדעתי בצדק, כי הישראלים רואים במשכורתם, בתלוש המשכורת שלהם, עניין פרטי.¹⁰⁵ ברשימה זו אני מוכן לצאת מנקודת הנחה שמידע על גובה שכרו של אדם, לרבות רכיביו ודרכי קביעתם, הם מידע פרטי המוגן בחוק הגנת הפרטיות.

99 לדעה זו ראו הרנון, לעיל ה"ש 97, בעמ' 72.

100 אשר קובע בס' 1 כי "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו", ומסביר בס' 2 מהי פגיעה בפרטיות.

101 הקובע בס' 7(א) כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו", ומבהיר כי "אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו" (ס' 7(ב)), כי "אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו" (ס' 7(ג)) וכי "אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו" (ס' 7(ד)).

102 וגם זו, כמובן, הגדרה מופשטת וכללית ביותר. ראו מיכאל בירנהק [מרחב פרטי] – הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה 35 (התשע"א).

103 שם, בעמ' 37. ייתכן ש"פרטיות" – כפי שנמצא בהקשר של "פרסומי תועבה" וחופש הביטוי – היא מושג שקשה להגדיר מראש ויותר קל לזהות כשנתקלים בו.

104 שם (ההדגשה הוספה).

105 אני גם מקבל את עמדתו שחשיפת תלוש השכר היא פגיעה בפרטיות משום שמסמך זה כולל "מידע פרטי רב המשמש לחישוב השכר". אני משוכנע פחות שבירנהק צודק שיחס זה מאפיין את

חוק הגנת הפרטיות מקדיש פרק לעניין מסירת מידע או ידיעות מאת גופים ציבוריים.¹⁰⁶ כאשר מדובר בגוף ציבורי שחוק זה חל עליו – ואין ספק שמשרד האוצר כלול בין "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים" (סעיף 23) – כללי היסוד הם שמסירת מידע אסורה עליו, זולת אם המידע פורסם או הועמד לעיון הרבים על פי סמכות כדין, או שניתנה הסכמת האדם שהמידע מתייחס אליו (סעיף 23ב(א)). הואיל ו"מידע" מוגדר בסעיף 7 לחוק כ"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו", בא סעיף 23א ומרחיב את יריעת תחולתו של פרק זה, בהבהירו כי הוא יחול "על ידיעות על עניניו הפרטיים של אדם, אף שאינן בגדר מידע, כשם שהן חלות על מידע".¹⁰⁷ כלומר, שכרו של אדם הוא מידע פרטי, ופרסום ספר נישומים עלול להוביל למתקל חזיתי בין דברי חקיקה אלה. עם זאת, כפי שנראה להלן, התוצאה אינה בהכרח כשלון הניסיון לפרסם ספר נישומים.

(3) נקודת הסיום בסקירת החקיקה נמצאת בחוק חופש המידע. חקיקתו לפני יותר מעשרים שנה נועדה לחולל מהפכה רעיונית של ממש, ולהביא לידי שידוד מערכות תודעתי הן בקרב הרשויות והן בקרב הציבור. לפי דברי ההסבר להצעת החוק:

"הזכות לקבל מידע מהרשויות הציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשפט דמוקרטי ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של האדם בכל תחומי החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון."¹⁰⁸

דברים נכוחים אלה שיקפו ניסיון מרשים לשנות את "כללי המשחק" במשפט הציבורי הישראלי ממצב שבו על האזרח המבקש לקבל מידע מרשות ציבורית להראות ברגיל אינטרס אישי, ישיר וספציפי, המקנה לו את הזכות לקבל מידע, למצב שבו לאזרחי ישראל ולתושביה יש זכות לקבל מידע. בררת המחל היא קבלת המידע, והחריג הוא הגבלת מסירתו מן הטעמים הקבועים בחוק.¹⁰⁹ לאחר יותר מעשרים שנות פעולה, הדעות חלוקות בשאלה אם חוק זה הצליח במשימתו. די ברור כי לא הרשויות ולא האזרחים הפנימו לחלוטין את המסר הדרמטי של החוק שלפיו

הישראלים יותר מאשר את האמריקנים, למשל, ושרבים בארצות הברית יספרו על שכרם ללא קושי. ראו שם, בעמ' 38, ה"ש 6 והטקסט שלידה.

106 ראו פרק ד לחוק הגנת הפרטיות.

107 ס' 23א ו-23ב הוספו במסגרת התיקון הראשון לחוק הגנת הפרטיות – חוק הגנת הפרטיות (תיקון), התשמ"ה-1985, ס"ח 52.

108 הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ס"ח 608.

109 כעולה מהוראת ס' 1 לחוק חופש המידע, שלפיה "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה".

מידע ציבורי שייך לציבור וצריך להיות גלוי לפניו. בקרב רשויות המדינה ניתן לראות שיפור הדרגתי, אף אם איטי, ביחסם לחוק – למשל, בהקצאת משאבים ברשויות השונות למימושו ובהפחתת העלות של בקשה לקבלת מידע.¹¹⁰ איני בטוח שהציבור הישראלי מגלה התלהבות מהרעיון של שקיפות המידע, והדבר בולט מאוד בהיבט המעשי ביותר של החוק – מספרן הקטן יחסית של בקשות לקבלת מידע המוגשות על פי חוק זה.¹¹¹ את הנתונים הללו היה קל להסביר אילו היו תושבי ישראל ידועים בביישנותם, באי־רצונם להתלונן ולעמוד על זכויותיהם, או בחששם שמא פנייה לרשויות תגרום לפגיעה בהם. מאחר שלא זה מצב הדברים, מסקנתי היא שתושבי ישראל אינם מודעים מספיק לאפשרות לפנות בבקשת מידע או אינם סבורים שהדבר יכול להועיל להם בדרך ממשית כלשהי, וחבל.

האם חוק חופש המידע מסייע למבקשים להחיות את ספר הנישומים? לכאורה התשובה היא בחיוב, ואפילו למעלה מכך, שכן לכאורה חוק זה מספק דרך חלופית לספר הנישומים, שלפיה כל אזרח יכול לפנות ולבקש פרסום מידע שמצוי בידי הרשות על הכנסות הפרט. זאת, הואיל וחוק חופש המידע קובע (בסעיף 1) "זכות לקבל מידע מרשות ציבורית", ומגדיר "מידע" (בסעיף 2) כ"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". אבל מסופקני אם זה אכן מצב הדברים, בין מבחינת הדין ובין מבחינת מדיניותן של הרשויות הלכה למעשה.

מבחינת הדין אפנה לשלוש הוראות בחוק חופש המידע: **האחת** היא הוראת סעיף 9(א)(3), הקובעת כי "רשות ציבורית לא תמסור... מידע שגילוי מהווה פגיעה

110 ראו משרד המשפטים – היחידה הממשלתית לחופש המידע דו"ח שנתי אודות יישום חוק

חופש המידע לשנת 2013 44–45 (2014) www.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/

Documents/doch2013.pdf; משרד המשפטים – היחידה הממשלתית לחופש המידע **דוח אודות**

יישום חוק חופש המידע 2017 – 20 שנים לחקיקת החוק 41 (2018) www.gov.il/BlobFolder/

reports/annual_reports/he/report2017.pdf (להלן: משרד המשפטים **דוח אודות יישום חוק חופש**

המידע 2017). על יחסם של בתי המשפט לבקשות לפי חוק חופש המידע ראו הרשות השופטת

במדינת ישראל **דין וחשבון לשנת 2019 לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988** 3–5 (2019)

www.gov.il/he/departments/publications/reports/freedom_of_information_report_2019

111 ברוח של משרד המשפטים שהוצא במלאת עשרים שנה לחוק מצוין אומנם כי בשנת 2017 הוגשו

לממשלה 7,945 בקשות חופש מידע – עלייה של כ-19% לעומת שנת 2016. אבל בעוד בארצות

הברית, שם חוק חופש המידע מופעל למן שנת 1966, מוגשות 76.8 בקשות למידע לכל 10,000

תושבים, השיעור בישראל הוא עשירית מכך – 7.6 בקשות למידע לכל 10,000 תושבים. ראו משרד

המשפטים **דוח אודות יישום חוק חופש המידע 2017**, שם. כן ראו משה גורלי "דו"ח חופש המידע

ל-2017: 66% מהתלונות על אי־יישום החוק נמצאו מוצדקות" **כלכליסט** 17.5.2018

www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3738270,00.html. משרד המשפטים מתייחס אומנם

רק לנתוני הפניות לממשלה, ומספרן הכולל של הפניות על פי חוק חופש המידע לכלל הרשויות

הציבוריות שהחוק חל עליהן גדול בכ-50%, אבל מדובר עדיין בנתון נמוך בהרבה מאשר בארצות

הברית. ראו "קובץ נתונים גולמי – דוח אודות יישום חוק חופש המידע בממשלה 2017" **משרד**

המשפטים – היחידה הממשלתית לחופש המידע 26.2.2019 foi.gov.il/he/node/5484

בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981... אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין". איסור המסירה הוא מוחלט. אם ההיתר על פי דין הוא זה הקבוע בסעיף 233 לפקודת מס הכנסה, אזי חזרנו לנקודת ההתחלה. הוראה שנייה היא הוראת סעיף 9(ב)(6), שלפיה "רשות ציבורית אינה חייבת למסור... מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לענינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוי עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי". כפי שראינו בפרק ב, אפשר בהחלט לטעון כי מידע על הכנסות של אדם או תאגיד נופל בגדר תנאים אלה, אבל ייחודה של הוראה זו שהיא משאירה שיקול דעת לרשות בדבר ההחלטה הסופית אם למסור את המידע אם לאו. הפרוצדורה לכך קבועה בהוראה השלישית, היא הוראת סעיף 13, המחייבת את הרשות, במקרה שבו התבקש מידע הכולל פרטים על צד שלישי אשר מסירתם עלולה לפגוע בו והרשות שוקלת להיענות לבקשה, לעדכן את אותו צד שלישי בכתב ולאפשר לו להתנגד לבקשה. על זאת יש להוסיף שגם אם ייקבע כי המידע שגילוי המבוקש אכן מהווה פגיעה בפרטיות, אין מדובר בסוף פסוק: סעיף 10 לחוק חופש המידע מחייב את הרשות לתת את דעתה, בין היתר, לענינו של המידע המבוקש וכן לענין הציבורי בגילוי מטעמים של בטיחות הציבור, בריאות הציבור או שמירה על איכות הסביבה; סעיף 11 לחוק מחייב את הרשות לבחון אם ניתן להעביר את המידע המבוקש תוך השמטת פרטים, עריכת שינויים או התניית תנאים בדבר דרך קבלת המידע והשימוש בו; ולבסוף, סעיף 17(ד) לחוק קובע כי על אף הוראות סעיף 9, לבית המשפט יש סמכות להורות על מתן מידע מבוקש "כולו או חלקו ובתנאים שיקבע, אם לדעתו הענין הציבורי בגילוי המידע, עדיף וגובר על הטעם לדחיית הבקשה, ובלבד שגילוי המידע אינו אסור על פי דין".¹¹² וכעת מן הדין אל המעשה.

(ג) הפרקטיקה בעניין גילוי וחיסיון: ראשית דבר, הסדרי גילוי קיימים אציע שלוש נקודות מבט מעולם המעשה המאפשרות להעריך את היתכנות החייאתו של ספר הנישומים: בפרק משנה זה אתייחס להסדרים הקיימים כיום לענין חשיפת שכר עובדים, ובפרק המשנה הבא אנסה ללמוד לקחים אפשריים מעמדתן של רשויות המדינה, במיוחד רשויות המס, ומפסיקת בתי המשפט בעניין זה. בשנת 2018 חשף משרד התרבות כי שילם 80,000 ש"ח לזמרת עדן בן זקן בעבור הביצוע שלה לשיר "הללויה" והקלטת הקליפ שלו לקראת יום העצמאות השבעים למדינה. זהו סכום יפה, אבל "מחיר מציאה" לעומת התשלום שקיבלה הזמרת בגין כל אחת מחמש הופעותיה החיות באותו יום עצמאות – כ-200,000 ש"ח לכל הופעה. מצד אחר, משרד התרבות שילם הרבה פחות מכך לצוות המקורי: 42,000 ש"ח לזמרת גלי

112 בעניין זה ראו עת"ם (מנהליים נצ') 30204-11-14 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' הממונה על חוק חופש המידע במועצה המקומית דבוריה (פורסם בנבו, 1.9.2015).

עטרי, 24,000 ש"ח למלחין השיר קובי אשורת, ו-20,000 ש"ח למחברת השיר שמרית אור, שגם חיברה לכבוד האירוע שני בתים נוספים לשיר. אני מסופק אם פרסום מידע זה גרם אושר מיוחד למי מן הגורמים המעורבים בפרויקט, וייתכן בהחלט שגם הרשויות הציבוריות וגם האומנים היו מעדיפים לשמור את המידע סודי.¹¹³ אבל זהו מקרה קל להבנה. כאשר נעשה שימוש בכספי ציבור עם קבלן חיצוני, גילוי המידע לציבור הוא כיום גם צפוי וגם ראוי,¹¹⁴ והדברים הובהרו כבר בשנים הראשונות לאחר חקיקתו של חוק חופש המידע.¹¹⁵ לבחירה להעניק לאדם או לגוף פרטי כספי ציבור¹¹⁶ יש משמעות

113 האם הפרסום משפיע על גובה הסכום המשולם? מחד גיסא, אנו שומעים ביקורת ציבורית על תשלומים בסכומים הנתפסים מבחינה ציבורית כגבוהים, בטענה שהם מהווים בזבוז של כספי ציבור, תערוף לא ראוי של כספים אלה, ובמקרה של הופעות האומנים ביום העצמאות 2018, חודשים מספר לפני הבחירות לרשויות המקומיות – גם ניסיון להשפיע על ציבור הבוחרים. כל אלה מסייעים לגופים הרשמיים במשא ומתן. מאידך גיסא, אומנים בעלי מוניטין יתקשו להתפשר על תשלום נמוך מה"מחירון" שלהם, אשר משקף את "מעמדם" בדירוג האומנים הישראלי. להבנתו, בתחומי האומנות המחירים המופרחים בתקשורת רחוקים לעיתים קרובות מהמחירים האמיתיים, ומכאן חשיבות הדיווח המדויק על הוצאת כספי ציבור. ראו, למשל, יעל פרידסון "המבקר: סכומי עתק ללא פיקוח שולמו על הופעות ביום העצמאות" nrg 22.1.2014 www.makorrishon.co.il/nrg/online/ 1/ART2/543/013.html; יעל געתון "עוד 60 אלף שקל משנה שעברה: האמנים המרוויחים של יום העצמאות" וואלה! news 25.4.2017 e.walla.co.il/item/3059229; ירון ניר "175,000 שקל להופעה? יש מקום לענווה בחגיגות יום העצמאות" צומת השרון – הרצליה 28.4.2018 www.tzomet-hrz.co.il/home/11024.

114 מהפרסום העיתונאי עולה כי משרד התרבות פרסם את הנתונים רק בעקבות בקשתה של חברת הכנסת לשעבר סתיו שפיר, וכי יש סתירות בינם לבין דיווחיו של משרד התרבות בנוגע לעלות הכוללת של ההפקה. ראו איתי שטרן "עדן בן זקן הרוויחה כמעט פי שניים מגלי עטרי על 'הללויה'" הארץ גלריה 28.5.2018; דינה חלוץ "שמרית אור: 'הללויה' החדש קצבי מדי, העיבוד חירב את השיר" xnet לאשה 28.3.2018 xnet.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5200647,00.html; כן ראו שגיא בן נון "מיליון שקל בערב: כמה אמני ישראל ירוויחו בהופעות יום העצמאות?" וואלה! news 15.3.2018 e.walla.co.il/item/3142770.

115 ראו במיוחד ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה של סי.פי.אם. בע"מ נ' לירן, פ"ד נו(5) 817, 819 (2002): "המערערת זכתה במכרז שפורסם על-ידי מינהל מקרקעי ישראל... לתכנן קרקע של המינהל בראש העין, והוענקה לה אופציה לרכישת זכויות בקרקע המתוכננת. המשיב... תושב ראש העין, פנה למינהל בבקשה להתיר לו לעיין בחוזה שנכרת עם המערערת ובפרטי התשלומים שבוצעו על-ידי המערערת במסגרת החוזה." בית המשפט העליון, מפי השופט מצא, קיבל את בקשתו, והבהיר כי "המידע שנתבקש על-ידי המשיב הוא מידע בעל אופי ציבורי מובהק. הלוא המדובר בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי ובפרטי התשלומים שהעביר הגורם העסקי לרשות מכוח החוזה. בחתימתה על חוזה כזה פועלת הרשות כשלוחתה של הציבור, ובהיעדר טעמים מיוחדים שבכוחם להצדיק מסקנה אחרת זכאי הציבור – וזכאי כל אחד מיחידיו – לדעת מה הם תנאי ההתקשרות וכיצד הללו מבוצעים. מסקנה זו מתבקשת מתכליתו האמורה של החוק, מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור ומהיותו של המידע המצוי בידיה קניינו של הציבור. גוף עסקי הבוחר להתקשר עם הרשות רואים בו כיוצע ומסכים כי – בכפוף לסיגים הקבועים בחוק – המידע הכרוך בהתקשרותו פתוח לעינו של הציבור" (שם, בעמ' 822; ההדגשה הוספה).

מובהקת של קבלת עול הביקורת הציבורית, אשר יכולה לכלול חשיפה של התשלומים המועברים לנותן השירות.¹¹⁷

ומה לגבי פרסום שכרם של עובדים שכירים? למיטב ידיעתי, אין בישראל פרסום כללי, גורף, של שכר כל העובדים – לא במגזר הפרטי ולא במגזר הציבורי, לא מרצון ולא בהוראת הדין. כפי שאציין מיד, מידע לא מועט מתפרסם, אבל מכאן ועד נורמה שמידע על שכר הוא מידע ציבורי הדרך ארוכה מאוד.

נתחיל במגזר הציבורי. כאמור, אף שמדובר במקבלי שכר מקופת הציבור, הכף נוטה לכיוון זיהוי המידע על שכרו המדויק של כל עובד כמידע פרטי, ולא ציבורי. ובכל זאת, יש מידע שנמסר לציבור, במיוחד ביחס לבכירי השירות הציבורי.

ראשית, ברמה הכללית ביותר, ניתן למצוא מידע רב על שכר העובדים בגופי הציבור, אבל לא ברמת הפרט, אלא כמידע סטטיסטי, כללי, קבוצתי, כגובה השכר לפי מגזרים.¹¹⁸ מידע זה מלוקט על ידי גופי מחקר שונים.¹¹⁹

116 אני משתמש במילה "בחירה" בזהירות. יש מגזרים בכלכלה הישראלית שבהם קשה מאוד לפעול ללא תמיכה ציבורית. יש אפילו מגזרים שבהם שיתוף הפעולה בין הממשלה לבין גורמים פרטיים נהפך לסינרגייה ומשקף את מרבית פעילות הממשלה בתחום, כגון שיתוף הפעולה הנרחב בין הממשלה לבין עמותות רווחה אשר אפשר את הפרטת רובו המוחלט של משרד הרווחה. ראו מירב ארלוזורוב "מנכ"ל משרד הרווחה: 'זה בסדר שמרוויחים בהפרטה, בתנאי שהרווח לא חזירי'" **TheMarker** 16.4.2018 www.themarker.com/allnews/1.6006836; רותי סיני "בין רווחה לרווחים: האם הפרטת השירותים החברתיים מוצדקת?" **הארץ** 3.2.2007 www.haaretz.co.il/misc/3.2.2007. 1.1383243

117 על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], המונח "גוף מבוקר" כולל, בין היתר, כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה, רשות מקומית או חברה ממשלתית, וכן כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם לבין הממשלה. אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל אלא אם כן החליטו על כך הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או המבקר, ובמידה שעליה החליטו. ראו ס' 6) ו-9) לחוק מבקר המדינה. על פי ס' 2 לחוק חופש המידע, המונח "רשות ציבורית" הכפופה לחוק כולל, בין היתר, "גוף אחר, הממלא תפקיד ציבורי, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], שקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; קביעה כאמור יכול שתהיה לגבי כל פעילותו של גוף כאמור, או לגבי פעילויות מסוימות".

118 ראו במיוחד באתר משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה "דוחות שפורסמו" hsgs.mof.gov.il/PublishedReports.aspx (להלן: אתר דוח הממונה על השכר), וכן באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "שכר חודשי ממוצע ומשרות שכיר" old.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_.SHTML?ID=329.

119 גופים שונים אוספים מידע על שכר, אך רק לרשויות המס יש מידע אמיתי, ולא הערכות, סקרים או דיווחים מרצון. למאמץ מעניין בכיוון זה ראו סקר "כמה אתם שווים" באתר **AllJobs** (www.alljobs.co.il/User/SalaryCompound/#/). כן ראו, לדוגמה, "חפש מידע על חברה – משכורות" **The Worker** www.theworker.co.il; "שכר במשק לפי תחומי עיסוק" **שנהר – הורכה** www.shenhar.co.il/occupations.php **יעוץ ללימודים**

מעבר לכך קיימים כמה הסדרים מפורטים יותר בדבר פרסום שכרם של העובדים במגזר הציבורי, ובמיוחד של בעלי השכר הגבוהה, כי הוא המעניין את הציבור. הדבר נעשה, באופן רשמי, ללא ציון שמם, אבל לעיתים ניתן להבין במי מדובר.¹²⁰ ההסדר העיקרי הוא הדוח השנתי של הממונה על השכר באוצר בנושא הוצאות השכר במשרדי הממשלה ובגופים הציבוריים – הן ביחס לעובדים והן ביחס לעובדי קבלן כוח אדם. החוק, כפי שתוקן בשנת 2004, מאפשר לממונה לדרוש מגופים המקבלים כספי ציבור להעביר לו את המידע,¹²¹ והוא גם מבהיר – והדבר ראוי לציון בהקשר של הדיון באפשרות להחייאת ההסדר של ספר הנישומים – כי פרסום המידע על השכר ותנאי ההעסקה של העובדים לא יהווה הפרה של חוק הגנת הפרטיות.¹²² מעניין שסעיף 6א לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996 (להלן: חוק שכר שווה), מורה כי "מי שמוטלת עליו חובה לפי חיקוק המנוי בתוספת לפרסם מידע או לדווח על שכר של עובדים ונושאי משרה" – ולשלושת דברי החקיקה הנוספים נתייחס בהמשך הדברים – "יכלול בפרסום או בדיווח כאמור התייחסות לפי מין".

לפרסום זה, הנעשה על ידי הממשלה באופן מרוכז ויזום, יש יסוד מובהק של ביוש: האוצר אולי אינו יכול למנוע את כל הרשויות והגורמים המתוקצבים על ידי המדינה מלתת שכר גבוה לעובדיהם, אבל הוא יכול לחייב אותם לעמוד למבחן הציבור באמצעות דוח המקבל סיקור תקשורתי ניכר. ודוק: אנשי האוצר מבינים היטב את הביקורת הקיימת בנושא השכר בשירות הציבורי – על מנגנוני העדכון האוטומטיים, על הביטחון התעסוקתי שבו, על הקושי לעודד פרויקט,¹²³ ובמיוחד על גובה שכר הבכירים. להערכתך, זו הסיבה שבעטייה בחר האוצר לפרסם את הדוח השנתי האמור. העיתונות מפרסמת מדי שנה מידע רב מתוך הדוח, במקרים רבים תוך זיהוי בעל התפקיד בשמו וציון שכרו המלא. האם הפרסום מעורר בושה? אין ספק שהסיקור הסנסציוני של הדוח אינו נעים, בלשון המעטה. קשה להניח שבעלי תפקידים בכירים נהנים מדיון ציבורי על "עלותם" לקופה הציבורית (שמשמעת ממנו השאלה אם הם שווים זאת).¹²⁴ אבל האם

120 כך, למשל, בעתירה (שהתקבלה) לגילוי שכרו של מהנדס עיר מציינת השופטת דרורה פלפל כי "כדוגמא לחשיפת שכר שאין בה פגיעה בפרטיות ניתן להביא גם את נשיא המדינה, חברי הכנסת ושופטי בתי המשפט לערכאותיהם, ששכרם, מתוקף היותם עובדי ציבור, מפורסם ב'רשומות'". עת"ם (מנהליים ת"א) 2110/06 **בן צור נ' עיריית הוד השרון** (פורסם בנבו, 7.5.2007).

121 מקור הסמכות המשפטית לכך הוא בס' 33 א(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אשר מחייב גופים מתוקצבים וגופים נתמכים, כהגדרתם בחוק, למסור לממונה על השכר באוצר "דין וחשבון ובו פירוט מלא על תנאי שכרו של כל עובד או בעל תפקיד שהם מעסיקים הזכאי לקצבת פרישה".

122 ראו ס' 33 לחוק יסודות התקציב.

123 ראו למשל, סיון קלינגבייל "פער של 4,000 שקל בחודש: הגרף שמגלה איפה השכר לא מפסיק לטפס – והיכן הוא תקוע" **TheMarker** 4.2.2020 www.themarker.com/career/1.8494051; אבי וקסמן "באוצר מודים: נכשלנו – מנגנון שכר העידוד נשאר מיושן ובלתי-יעיל" **TheMarker** 4.2.2020 www.themarker.com/news/macro/1.8492316.

124 השוו אסף צימרינג "ציפורה הרוסה" **העין השביעית** 21.1.2009 www.the7eye.org.il/19001

הביוש פועל? האם הבושה מדרבנת גופים ציבוריים "לשנות את דרכיהם" ולהצטנע בתוספות שכר כדי "לצאת" מהדוח? התשובה אינה ברורה. יש אומנם שינויים מסוימים ברשימה לאורך כעשרים השנים שבהם היא נערכת, אבל ניתן להסבירם בטעמים ענייניים רבים. כמו כן, בשנים האחרונות ניכר כי הרשימה כוללת בעלי תפקידים שניתן להסביר לציבור, די בנקל, מדוע חשוב שיקבלו שכר גבוה (שופטים ויועצים משפטיים, כדי להדגיש את חשיבות תפקידם ולשחררם מלחצים כלכליים; רופאים, במיוחד כאלה הפועלים באזורי פריפריה; ראשי כוחות הביטחון וכדומה). הנושא ראוי למחקר וחשיבה נוספים.

מעבר לדוח הממונה על השכר ניתן לראות שלושה הסדרים נוספים בדבר דיווח על שכר, שעל כולם חלה הוראת סעיף 6א לחוק שכר שווה. הסדר אחד מתייחס לתאגיד ציבורי. הוא מורה על פרסום התגמולים שניתנו לחמשת מקבלי התגמולים הגבוהים ביותר מבין נושאי המשרה בתאגידי מים וביוב או בתאגיד שבשליטתם.¹²⁵ הסדר שני חל בעמותות. אלה, על פי הגדרתן בחוק,¹²⁶ הינן תאגידיים שמטרתם העיקרית אינה עשיית רווחים, ורבות מהן מתקיימות מכספי ציבור ומתרומות. מכאן ניתן להבין את הרגישות בקביעת שכר הבכירים בהן. על פי החוק, כל עמותה מחויבת לציין בדוח הכספי השנתי שלה את כל התשלומים שהיא שילמה או התחייבה לשלם לכל אחד מחמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בה.¹²⁷ הסדר שלישי מחייב חברות הנסחרות בבורסה לדווח מדי שנה על התגמולים הניתנים לכל אחד מחמשת מקבלי התגמולים הגבוהים ביותר.¹²⁸ הדיווח נעשה ללא ציון שמות, אבל העיתונות הכלכלית יודעת במקרים רבים לזהות במי מדובר, ולהביא את המידע לפני קוראיהם – בעלי המניות והציבור הרחב.¹²⁹ מידע זה חשוב בראש ובראשונה מטעמי שקיפות, כדי שמשקיעים בכוח ובפועל ידעו מה עלות שכרם של בכירי החברה. אבל אצל מנהלי חברות גובה השכר כבר מזמן אינו מצייין אך את התגמול על עבודתם, אלא את מעמדם. דומני שזהו הרקע לדיון הציבורי הרחב בדבר

125 כרמית גיא "וכמה אתם מרוויחים?" **העין השביעית** 27.10.2009 www.the7eye.org.il/16006; חנוך

מרמרי "דו"ח העושר" **העין השביעית** 24.12.2014 www.the7eye.org.il/139556.

126 "אם ניתנו לו בקשר עם כהונתו בחברה או בתאגיד כאמור, בין שהתגמולים ניתנו על ידי החברה ובין שניתנו על ידי אחר... כיהן אדם כנושא משרה ביותר מתאגיד אחד מן התאגידיים האמורים, ייבחנו תגמוליו במצטבר." ראו ס' 11(5) לכללי תאגידי מים וביוב (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ע-2010.

127 ראו ס' 1 לחוק העמותות, התש"ס-1980.

128 לרבות תשלומים הקשורים לתנאי פרישה, ובין שהכספים ניתנו למקבלי השכר ובין שהם ניתנו לאחר בעבורם או בשל העסקתם. ראו ס' 36(ב) לחוק העמותות.

129 ראו תק' 21 לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970.

129 ראו, למשל, רעות שפיגלמן "שכר הבכירים – סיכום 2017: המנכ"ליות בלטו בהיעדרן" **כלכליסט** www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3735851,00.html 11.4.2018

הצורך לקבוע אסדרה לגבי שכר הבכירים גם בחברות במגזר הפרטי,¹³⁰ וכן לתיקון ברוח זו שנעשה בשנת 2012 לחוק החברות.¹³¹ הסדרים אלה הם חלק מדיון נרחב על שקיפות שכר הבכירים בכל אחד מהמגזרים, על הפיקוח הציבורי עליו ועל שאלת הלגיטימיות של הגבלתו באסדרה. דיון זה חורג מגבולותיה של רשימה זו, ואיני משוכנע שהוא מקדם את דיונונו בשאלה אם יש טעם, צורך או סיבה לגיטימית ששר האוצר יפרסם היקף נרחב מנתוני שכר הנישומים בישראל, ואולי אפילו את כלל הנתונים.

(ד) האוצר, הפסיקה והסיכויים להחייאת ספר הנישומים

קשה לחזות מה תהיה עמדתן של רשויות האוצר אם האפשרות של החייאת ספר הנישומים תעלה על הפרק, או מה תהיה עמדתם של בתי המשפט אם יובאו לפנייהם עתירות נגד תוכנית כזו. אבל אפשר ללמוד על כך לא מעט מעמדות משרד האוצר ומפסיקת בתי המשפט במסגרת הליכים משפטיים שהתקיימו בשני העשורים האחרונים בנוגע לבקשות למידע כלכלי פרטי או רגיש שהועבר לידי הרשויות על ידי פרטים ותאגידים. בהליכים אלה – ולהלן יסקרו שבעה מהם – ניתן לזהות את המתח הנמשך בין אינטרסים לגיטימיים אך מנוגדים. מחד גיסא, כמה וקטורים מושכים לכיוון של אי-מתן המידע המבוקש: יש אינטרס מוכר ולגיטימי של מוסר המידע שפרטיותו (ולעיתים סודותיו המסחריים) יישמרו בידי הרשות, ולא יועברו מהן הלאה; ויש כמה אינטרסים של הרשויות עצמן לשמור על סודיות – חייבי מס יהיו נכונים יותר לפשרה כספית אם תישמר האנונימיות שלהם, ובאופן כללי יותר, לרשויות יש אינטרס להיתפס כגוף אמין ודיסקרטי ביחסיהן עם גופים כלכליים. מאידך גיסא, יש וקטורים המושכים לכיוון של מסירת מידע. העיקרי מביניהם הוא חוק חופש המידע, המעמיד מידע לרשות הציבור ללא צורך בהצבעה על אינטרס אישי או צורך מיידי המצדיק את קבלת המידע, אבל על אלה נוספים גם המקרים שבהם פרסום מידע פרטי המדווח לרשויות אכן יסייע במישרין לציבור הרחב, כגון פרסום מידע על עסקות נדל"ן,¹³² ועל כך נוספת גם הביקורת שלפיה לא ראוי לאפשר לנישומים "לקנות" הסדר דיסקרטי.

130 לדיון רחב יותר ראו גתית גור גרשגורן, ליזה טפר וגיא סבח **שכר הבכירים בישראל 2011–2014** (נייר עבודה, רשות ניירות ערך – המחלקה הכלכלית, 2015) www.isa.gov.il/GeneralResearch/179/Documents/23.11.2015.pdf; יונתן ארליך **שכר מנהלים בכירים בחברות ציבוריות: רגולציה ומנגנוני פיקוח** (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2006) fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/5e937e9b-9732-e811-80de-00155d0a0235/2_5e937e9b-9732-e811-80de-00155d0a0235_1_8036.pdf; נתי פרלמן וגלעד נוה **הגבלות על שכר בכירים בחברות ציבוריות – סקירה משווה** (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2010) https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/24bf8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_24bf8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_7184.pdf.

131 חוק החברות (תיקון מס' 20), התשע"ג-2012, ס"ח 6.

132 זהו מאגר מידע חשוב, שיש לו דמיון למאגר של שמות הנישומים בהקשר של ההצעה ברשימה זו לפרסמו, מאחר שהוא מסייע בקבלת החלטות בשוק הנדל"ן, כשם שרשימת שמות הנישומים עשויה לסייע בקבלת החלטות בזמן משא ומתן על גובה השכר. מצד אחר, מאגר הנדל"ן אינו כולל מידע

כאשר משלבים את הווקטורים שהאינטרסים השונים מושכים אליהם – ומבחינה פורמלית גם את דברי החקיקה שעניינם הגנת הפרטיות, חסיון המידע המועבר למשרד האוצר¹³³ וחופש המידע – מתקבלת תמונה מעורבת שעיקרה שאיפה עקרונית של רשויות המדינה לכבד את חסיון המידע המועבר לידיהן, ולעומתה ניסיון של הפסיקה לבסס ולהעמיק את עקרון חופש המידע הקבוע בחוק, תוך נכונות מסוימת – אבל לא מוחלטת – להסיג את חסיון המידע של הפרט מפניו.

המקבץ הראשון שאסקור הוא של שלושה פסקי דין שבהם התבקש מידע פרטי או רגיש **לא בנושא שכר** אשר הועבר לרשויות על ידי פרטים או תאגידים. התוצאות היו מגוונות ומעניינות.

ההליך הראשון היה עתירה על פי חוק חופש המידע שהגישה התנועה לחופש המידע נגד רשות המיסים בדרישה לפרסם לציבור את זהותם של חייבי מס שרשות המיסים ערכה איתם הסדר כופר (להלן: עניין **הכופר**).¹³⁴ מדובר בהסדר שבמסגרתו אנשים משלמים קנס כדי שלא יינקטו נגדם הליכים פליליים בגין עברות המס שביצעו. בית המשפט המחוזי בתל אביב דחה את העתירה על בסיס שלוש הוראות חוק: סעיף 231(א) לפקודת מס הכנסה (המטיל חובת סודיות ביחס להכנסותיהם של נישומים), סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע (האוסר מסירת מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין) וסעיף 23(ב)(א) לחוק הגנת הפרטיות (האוסר על גוף ציבורי למסור מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, אלא אם כן הדבר פורסם לרבים על פי סמכות כדין או ניתנה לכך הסכמת האדם שהמידע מתייחס אליו). בית המשפט המחוזי ציין כי גם אם ניתן לטעון שחוק הגנת הפרטיות אינו בא לסייע למי שאפשר או עבר עברות מס, החיסיון הקבוע בפקודת מס הכנסה עודנו חל, ובכלל זה גם על מידע בנוגע להעלמת המס.¹³⁵

שמי (אם כי לעיתים קרובות המידע הכלול בו מאפשר זיהוי מדויק של עסקת הנדל"ן שבה מדובר). ראו **אתר הנדל"ן הממשלתי** www.nadlan.gov.il/, וכן אתר **מידע נדל"ן** (משרד האוצר – רשות המיסים בישראל) www.misim.gov.il/svinfonadlan2010/startpageNadlanNewDesign.aspx?ProcessKey=61035c7a-61fb-457d-8482-5244c58b286e. כן ראו הילה ציאון "הושק אתר ממשלתי חדש המרכז את נתוני הדיור בישראל" **וואלה! news** 14.6.2017 nadlan.walla.co.il/item/3073060; שלומית צור "כך תחפשו מידע על עסקאות נדל"ן במערכת של רשות המיסים" **גלובס** 2.6.2017 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001190840 ("למידע המופיע במערכת 'מידע נדל"ן' של רשות המיסים יש חשיבות רבה – הוא מאפשר לנו לדעת בכמה מכר באמת השכן שלנו את הדירה או אם בעל הדירה שאנחנו רוצים לקנות ממנו דירה מבקש מחיר מופרז בעדה").

133 רשימה זו מתמקדת בפרסום מידע על הכנסות, אבל נוסף על החסיונות הקבועים בפקודת מס הכנסה, חלות על אנשי רשויות המס גם הוראות חיסיון מחקיקת מס אחרת, שרובן אינן זהות לגמרי. ראו, למשל, ס' 142 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975; ס' 19 לחוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952; וס' 105 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

134 ראו ע"מ 398/07 **לתנועה לחופש המידע נ' מדינת ישראל – רשות המיסים**, פ"ד סג (1) 284 (2008).

135 שם, בעמ' 302–303 (פסק דינה של השופטת ארבל).

בפתח דבריה בהליך לפני בית המשפט העליון ציינה רשות המיסים כי עמדתה כיום, להבדיל מעמדתה בעבר, היא שניתן לחשוף את הפרטים בנוגע להליך הכופר, למעט שם ופרטים מזהים של הנישום. מעבר לכך, היא תומכת בהחלטת בית המשפט קמא.¹³⁶ בית המשפט העליון הסביר כי הליך הכופר נועד לשמש תחליף להליך הפלילי בסיטואציות שבהן הן הנישום והן הרשות המנהלית מעוניינים בכך. בין היתרונות הציבוריים ניתן למנות את העובדה שהסדר הכופר מאפשר הליכים קצרים, זולים ויעילים יותר מאשר הליך פלילי רגיל; ובין היתרונות לנישום נמנים העדר ההרשעה והרישום הפלילי ו"קניית ודאות" לגבי תוצאת ההליך.¹³⁷ מבחינת שקיפות ציין בית המשפט העליון כי רק בשנת 2004 פורסמה לציבור לראשונה רשימת השיקולים המנחים את רשויות המס בהפעלת הסמכות להטלת כופר, ורק בשנת 2007, לאחר ביקורת של מבקר המדינה, החלה רשות המיסים לפרסם את החלטותיהן של ועדות הכופר פעמיים בשנה, ללא מידע מזהה על הנישום.¹³⁸ האם ראוי עתה להרחיב ולפרסם גם את זהות הנישומים?

לאחר ניתוח ארוך ומקיף הגיע בית המשפט העליון למסקנה – הן לנוכח חוק הגנת הפרטיות והן לנוכח הוראות החיסיון בדיני המס – כי פרסום זהותם של הנישומים שעומם נערכו הסדרי כופר לצד מידע המתייחס להכנסותיהם ופרטי העברות שיוחסו להם יהווה מסירה של מידע המתייחס למצבו הכלכלי של אדם ולענייניו הפרטיים, ולכן יפגע בפרטיותם של הנישומים. אלא שבכך אין סוף פסוק. "התשובה לשאלה, אם יש להתיר את הפגיעה האמורה, תיגזור... מן האיזון הכולל בינה לבין הזכויות והאינטרסים המתחרים."¹³⁹ בית המשפט הכיר בכך שפרסום שמות הנישומים עלול לפגוע בכמה אינטרסים ציבוריים-מערכתיים: יש חשש לצמצום מספר הנישומים שיבחרו במוסד הכופר, שהאנונימיות שלו היא אחד התמריצים לבחור בו. הדבר עלול להוביל להגדלת מספר ההליכים הפליליים, דבר שיביא עימו הגדלת עלויות והארכת משך הטיפול בעברות מס.¹⁴⁰ מצד שני, בית המשפט גם הכיר בטעמים התומכים בגילוי המידע, שעיקרם זכות הציבור לדעת והרציונלים שביסוד חוק חופש המידע, והדגיש: "זכות הציבור לדעת עומדת בזכות עצמה כזכות בעלת חשיבות עילאית."¹⁴¹ והתוצאה: בית המשפט הורה על פרסום המידע המבוקש.¹⁴² ודוק:

"הגם שמדובר במידע שעניינו פרטיהם האישיים של נישומים, ולכאורה ניתן לסבור לפיכך כי אין מדובר במידע 'ציבורי' במובנו המובהק של ביטוי זה, אין לשכוח כי פרטים אלה הם חלק מהחלטות המתקבלות על ידי רשות המסים

136 שם, בעמ' 304.

137 שם, בעמ' 308–309.

138 שם, בעמ' 310–313.

139 שם, בעמ' 328.

140 שם, בעמ' 328–330.

141 שם, בעמ' 333.

142 שם, בעמ' 349.

כרשות מינהלית-שלטונית, בהליך בעל סממנים עונשיים מובהקים ואשר בו מופעלת על ידי הרשות סמכות מעין שיפוטית... פרסום שמות הנישומים שעזימם נערכים הסדרי הכופר ייצור רמה גבוהה יותר של שקיפות, ו... בכך יהיה כדי לתרום לשיפור פעולת הרשות... [וכן] יהיה בה גם כדי לחזק את אמינותה בעיני הציבור ואת אמונו בפעולתה.¹⁴³

זהו פסק דין חשוב. ברם, כפי שמדגיש השופט רובינשטיין, זהו "מקרה קל" יחסית, "לא רק כיוון שאנו מצויים בעידן השקיפות והחשיפה הבא לביטוי בהקשרים שונים של השירות הציבורי... אלא כיוון שמדובר באלה שעברו עבירות... ועל כן אין סיבה שלא יהיה שמם נחלת הרבים המעוניינים לידע זאת".¹⁴⁴ במדינות רבות, לרבות ישראל,¹⁴⁵ קיימת אפשרות לפרסם את שמם של עברייני מס,¹⁴⁶ אף שיש קולות הקוראים לשקול מחדש אם יש מקום להתיר פרסום פומבי של פסקי דין עם שמות הצדדים, לנוכח העובדה שכיום המידע זמין מאוד ונשאר כזה לטווח הארוך, גם לאחר שתקופות ההתיישנות ומועדי מחיקת הרישום הפלילי חולפים.¹⁴⁷ ברי כי מי שמודים למעשה בעברות מס אינם יכולים לצפות לאותה רמה של פרטיות כמו נישום שמדווח על

143 שם, בעמ' 333–334. ראו גם שם, בעמ' 348: "סבורני כי זכותם של הנישומים לפרטיות צריך שתיסוג לטובת זכות הציבור למידע, מאחר שהפגיעה בה אינה שקולה כנגד היתרונות שעשויים לצמוח מגילוי של המידע, וכי גם הפגיעה האפשרית בתפקודה של הרשות אינה כזו המצדיקה את מניעת המידע המבוקש מן הציבור."

144 שם, בעמ' 350.

145 ס' 2228 לפקודת מס הכנסה מאפשר למנהל הרשות לפרסם, אחת לשנה, בשני עיתונים יומיים לפחות, רשימה של כל הנישומים שהורשעו בשנה הקודמת בפסק דין חלוט בעברה של התחמקות ממס במזיד על פי ס' 220 לפקודה. בפסק הדין הנוכחי לא הייתה השופטת ארבל מוכנה ללמוד מקיומה של סמכות זו על קיומו של הסדר שלילי בעניין פרסום מי שנערך עימם הסדר כופר. ראו שם, בעמ' 347–348.

146 גם בקנדה, ביוון, באירלנד ובניו זילנד קיים פרסום לציבור בדבר מעלימי מס. השאלה היא עד כמה התיוג השלילי שבפרסום כזה הוא משמעותי, במיוחד כאשר מדובר בהרשעה של מי שניסה "לתכנן מס", ולא פשוט העלים מס. ראו Joel Slemrod, *Taxation and Big Brother: Information, Personalisation and Privacy in 21st Century Tax Policy*, 27 FISCAL STUD. 1, 13 (2006).

147 ראו רויטל חובל "בשם הפרטיות, יותר פסקי דין מתפרסמים ללא שמות הצדדים" הארץ 22.8.2014, 14: "עוד לפני פסק הדין המהדהד של בית המשפט האירופי לצדק שחייב את גוגל למחוק כל מידע שיבקשו ממנה ובכך נתן גושפנקה לזכות להישכח, בישראל מזדחלת לה מגמה של איסור פרסום על מידע פרטי בפסקי דין, וכרסום בעיקרון פומביות הדיון וזכות הציבור לדעת." חובל מציינת פסיקה האוסרת פרסום שמות, וכן מגמה דומה בקרב ועדה בראשות השופט אנגלרד שמונתה בשנת 2010, וזאת משום החשש "שהפרסום האלקטרוני של פסקי דין מעקר מתוכן את חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים הקובע תקופות התיישנות להרשעות פליליות מתוך רצון לאפשר לעבריינים לשקם את חייהם, וכן תלונות על עובדים שתבעו את מעסיקהם והדבר רדף אותם בראיונות עבודה" (שם). ראו גם רויטל חובל "הנהלת בתי המשפט הורתה על איסור פרסום פסקי דין במנועי חיפוש" הארץ 20.9.2014. www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.2438256

הכנסותיו על מנת לשלם מס אמת, שהוא הנישום הטיפוסי ברשימת הנישומים; נישום כזה אינו מואשם בדבר, ובוודאי אינו מורשע בדבר, ולכן פרסום ספר הנישומים, אם ייעשה בהחלטה חד-צדדית של הרשות מבלי שתתלווה אליו הסכמה חברתית עמוקה ורחבה, יהיה קשה הרבה יותר להצדקה. אבל שני פסקי דין אחרים מבהירים כי ה"קרב" טרם הוכרע לטובת חוק חופש המידע.

פסק הדין השני, שניתן בעתירה שהוכרעה בשנת 2016 בבית המשפט המחוזי בירושלים,¹⁴⁸ כולל דיון ותוצאה שונים בתכלית. הייתה זו עתירה להורות לרשות המיסים למסור לעיון העותר פרטי מידע הנוגעים בבקשות של נישומים שהוגשו לה על פי "נוהל גילוי מרצון" – נוהל המאפשר לחייבים במס, על פי חוקים שונים, לפנות לרשויות המס כדי לתקן את הדיווחים ולפרוע את חובם, והרשויות לא ינקטו נגדם הליכים פליליים. אנשי המקצוע ברשות המיסים התנגדו לחשיפת המידע הן משום שהדבר צפוי להרתיע נישומים מלשתף פעולה והן משום שהנישומים שכבר פנו פעלו בהנחה שהמידע לא יימסר. רשות המיסים טענה גם שמדובר בהליך שונה מהליך הכופר, וכן שאיתור כלל המידע המבוקש ידרוש ממנה הקצאת משאבים בלתי סבירה.

הגם שבית המשפט רואה את העתירה כלגיטימית, הוא דוחה את מרביתה. למרות הדמיון המהותי בין פסקי הדין, בית המשפט מקבל במקרה זה את עמדתן של רשויות המס שלפיה פסק הדין בעניין **הכופר** אינו תומך בעתירה זו. אף שניתן לומר שהן פסק הדין בעניין **הכופר** והן חוק חופש המידע הבהירו לפוננים כי המידע עשוי להיחשב "ציבורי", קיבלה השופטת בן אור את עמדתן של רשויות המס שלפיה הן יתחילו להעביר את מרבית המידע רק לאחר פקיעתה של הוראת השעה שעל פיה הוחל ההסדר, ולבסוף פסקה כי אין לחייב את הרשות למסור מידע שאיתורו מחייב הקצאת משאבים משמעותית. לדברי השופטת:

"לא יכול להיות חולק על העניין הציבורי שבהרחבת מעגל משלמי מס אמת ובמאבק בהון השחור. כך גם יש לזכור, כי המדובר בהליך הנשען על נכונותם של נישומים לחשוף את חבות המס שלהם בטרם נודע על כך לרשויות המס ממקורות אחרים. מן הנתונים שהובאו לעיל בנוגע להתנהלותם של נישומים אלה יש ללמוד, כי שמירה על האנונימיות שלהם היא שם המשחק. המדובר, אפוא, בהליך רגיש עד מאוד. הערכת גורמי המקצוע, לפיה גם חשיפת הנתונים מבלי שייחשף שמם של הפוננים תשפיע השפעה דרמטית על הנכונות להיחשף לפני רשויות המס, אינה קלוטה מן האוויר. יש בכך משום איתות משמעותי שההליך מועד כולו לחשיפה.

הנה כי כן, מסירת המידע תשבש את תפקודה התקין של רשות המיסים ותפגע בהמשך קבלתו. כך באשר לתחולת הסייג הקבוע בהוראת סעיף 9(ב)(1) לחוק.

148 ראו ע"מ (מנהליים י-ם) 50846-11-15 גרוס נ' רשות המיסים בישראל (פורסם בנבו, 22.3.2016).

גם טענת רשות המיסים לפיה גילוי המידע המבוקש עומד בניגוד להתחייבות לסודיות, הנלמדת, ולו מכללא, מטיבו של נוהל הגילוי מרצון, מקובלת עליי. 149

פסק הדין השלישי ניתן על ידי בית המשפט העליון במאי 2018.¹⁵⁰ בהליך זה ביקשה התנועה למען איכות השלטון בישראל לחייב את בנק ישראל לפרסם דוחות ביקורת העשויים להסביר את הרקע להחלטת הבנקים בישראל לתת אשראי לקבוצת אי.די.בי. כאשר הייתה בשליטת נוחי דנקנר. בית המשפט המחוזי ציין כי "אין מחלוקת בדבר קיומו של עניין ציבורי ממשי ואינטרס ציבורי בגילוי המידע", אבל החליט בסופו של דבר כי חוק חופש המידע נסוג לנוסח הוראת הסודיות הקבועה בסעיף 15א(5) לפקודת הבנקאות, 1941.¹⁵¹ בית המשפט העליון, מפי השופט עמית, דוחה את הערעור. הוא מנתח את הלכת הכופר ומצביע על כך "שבית המשפט התיר באותו מקרה לפרסם את זהותם של הנישומים, להבדיל מפרטים אחרים כמו גובה ההכנסה".¹⁵² עמית מקבל את העמדה כי תכליתה של הוראת הסודיות בפקודת הבנקאות היא הן פיקוח יעיל להבטחת יציבות הבנקים והן עידוד שיתוף הפעולה בין הבנקים לבין גורמי הפיקוח. הוא מדגיש את מאפייניה הייחודיים של המערכת הפיננסית, וסבור כי "אין להקל ראש בעמדה המקצועית של בנק ישראל, לפיה פרסום דוחות ביקורת עלול לגרום לזעזועים במערכת הפיננסית נוכח רגישותה".¹⁵³

ומה בדבר בקשות על פי חוק חופש המידע לגילוי מידע המצוי בידי הרשויות שעניינו הכנסה? בשנת 2015 קיבל בית המשפט המחוזי בנצרת עתירה לגילוי שכרם של ראשי הוועדות הממונות במועצה המקומית דבוריה ושל גזבר המועצה, אשר כיהנו

149 שם, פס' 17. השופטת בן אור מקבלת את הערכתה של רשות המיסים כי חשיפת המידע תוביל "להכשלת ההליך של גילוי מרצון, הנשען על אנונימיות, על חשאיות ועל אמון במערכת. הנתונים שהוצגו יש בהם כדי לבסס חשש לפגיעה ממשית בהליך בסבירות גבוהה, אם לא בוודאות קרובה" (שם, פס' 16). יתר על כן, היא נזפת בעותר (שם, פס' 14) הטוען כי "היעדר השקיפות של הליכי הגילוי מרצון מאפשר לרשות המיסים 'לסחוט באיומים' או לגבות 'דמי חסות' מנישומים תמי לב". לעניות דעתי, לשון העותר אכן בוטה, אבל טענתו המהותית אינה זניחה כלל ועיקר.

150 ע"מ 5089/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בנק ישראל (פורסם בנבו, 30.5.2018).

151 הדברים מפורטים שם, בפס' 4 לפסק דינו של השופט עמית.

152 שם, פס' 14 לפסק דינו של השופט עמית.

153 שם, פס' 21 לפסק דינו של השופט עמית. הדיווח העיתונאי לא היה אוהד במיוחד. ראו עידו באום ואפרת נוימן "הסוד השמור ביותר במדינת ישראל" *TheMarker* 3.6.2018, 1, 10; עידו באום ואפרת נוימן "מי שומר על הבנקים והטייקונים? הסוד השמור ביותר במדינת ישראל" *TheMarker* 2.6.2018, 2.6.2018. www.themarker.com/law/premium-1.6138158. מה היה קורה, למשל, אילו הגיע הנושא לחקירת משטרה? האם אין פגיעה באמון הציבור כאשר המידע בנושא נשמר בחדרי חדרים? השוו לעידו באום "כשהנחקרת מנהלת את החקירה" *TheMarker* 28.6.2018, 1, 10 (ועדת חקירה פרלמנטרית מתכוונת לבדוק את האשראי שהעמידו הבנקים ללווים הגדולים במשק; הבעיה, שוב, היא מידע – המפקחת על הבנקים היא אחד הגופים שייחקרו בוועדה, אבל היא מספקת לוועדה מידע מוגבל בלבד ומשחירה מידעים רבים).

בתקופה מסוימת.¹⁵⁴ השופט הווארי פותח את דיונו בהדגשת העיקרון שלפיו "קיימת חשיבות עליונה בשמירה על זכותו וגישתו של האזרח למידע המצוי בידיה",¹⁵⁵ ומציין כי הואיל ומדובר במשכורת המשולמת מכספי הציבור, האיזון נוטה בבירור לטובת פרסום המידע, במגבלות מינוריות. "אין באמור כדי לקבוע כי פרטיותם של עובדי ציבור הינה הפקר, אולם עדיין, לא ניתן לערוך לטעמי גזירה שווה בין הפגיעה בפרטיות, העלולה להיגרם לאדם פרטי נוכח פרסום נתוני שכרו ובין אדם המקבל את משכורתו מהציבור."¹⁵⁶

תוצאה דומה התקבלה באותה ערכאה בפסיקה משנת 2018 בעתירה שבה התבקש מידע על אודות שכרם של שמונה עובדים בכירים במועצה המקומית ריינה.¹⁵⁷ המועצה המקומית "הביעה התנגדות תקיפה לחשיפת תלושי השכר, כשהיא נסמכת על סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, המורה לרשות שלא למסור מידע שחשיפתו עשויה לפגוע בפרטיות. לכך היא הוסיפה, כי בחשיפה אין כל תועלת, כיוון שמערך השכר המשתלם לעובדיה מבוקר ממילא ע"י משרד הפנים וע"י נציג הממונה על השכר באגף התקציבים באוצר".¹⁵⁸ בית המשפט דוחה את כל טענות הרשות: ראשית, "בלא לגרוע מחשיבות הבקרה והפיקוח על ידי משרדי הממשלה, חשיפת מידע לפי חוק חופש המידע מוסיפה נופך לפיקוח על מעשי הרשות, שאיננו בא במקום מערך הביקורת הממשלתית אלא מוסיף לו כאמור";¹⁵⁹ שנית, לנוכח מספרם הקטן של העובדים הבכירים נדחתה הטענה בדבר הכבדה בלתי סבירה על המועצה במסירת המידע;¹⁶⁰ ושלישית, הסכמתם של הבכירים עצמם (להבדיל מעמדת המועצה) לפרסום המידע הובילה למסקנה כי מסירת המידע לא תיחשב פגיעה בפרטיות במובנו של חוק הגנת הפרטיות.¹⁶¹

מצד אחר, בשנת 2012 דחה בית המשפט המחוזי בתל אביב עתירה לגילוי מידע על שכרם של פרקליטים המועסקים בוועדת האתיקה המחוזית של לשכת עורכי הדין.¹⁶² השופטת אגמון-גונן גורסת כי "אין מקום להכביר מילים ולהבהיר על שום מה מידע הנוגע להכנסתו של אדם ושכרו, כפי שנתבקש בעניינו, הוא בגדר מידע הנוגע לענייניו

154 ראו פרשת **עורכי דין לקידום מנהל תקין**, לעיל ה"ש 112.

155 שם, פס' 4.

156 שם, פס' 5.

157 ראו עת"ם (מנהליים נצ') 14810-04-17 **עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' הממונה על חופש המידע במועצה המקומית ריינה** (פורסם בנבו, 22.4.2018).

158 שם, פס' 4. על טעמים אלה הוסיפה המועצה כי "חשיפת המידע תכבד עליה, כיוון שמערך השכר שלה ייאלץ לעמול קשה להשחרת הפרטים המזהים השונים שבתלושי השכר, שאין מקום לחשיפתם". שם.

159 שם, פס' 11.

160 שם, פס' 12.

161 שם, פס' 5-7-13.

162 ראו עת"ם (מנהליים ת"א) 36541-12-12 **שטנגר נ' ועד מחוז תל-אביב והמרכז של לשכת עורכי הדין בישראל** (פורסם בנבו, 25.2.2014).

הפרטיים של אדם, אשר חוק הגנת הפרטיות חל עליו".¹⁶³ לדבריה, "נראה כי אין מחלוקת שאיש ציבור זכאי לתחום צר יותר של פרטיות מאשר אדם מן הישוב",¹⁶⁴ אולם עורכי דין המועסקים על ידי ועדת האתיקה המחוזית אינם אנשי ציבור, אלא "לכל היותר, יש להחיל עליהם את אמות המידה החלות על עובדי המגזר הציבורי", ואין לראותם כמי שהסכימו מכללא לחשיפת המידע בנוגע "לענייני הפרטיים ביותר של אדם... בעצם מינויים לתפקיד זה".¹⁶⁵ מעיון בפסיקה שניתנה בתחום זה לומדת השופטת כי "בפועל, מצאו בתי המשפט להורות על גילוי מידע שיש בו כדי לפגוע בפרטיות בעיקר מקום שבו היה במידע המבוקש כדי לסייע להפעלת ביקורת ציבורית על רשויות השלטון והפגיעה בפרטיות הייתה מועטה".¹⁶⁶ לנוכח זאת נדחתה העתירה.

בשנת 2017 דחה בית המשפט המחוזי בחיפה עתירה לגילוי שכרם של היועץ המשפטי של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה רכס הכרמל ושל התובע מטעמה.¹⁶⁷ בית המשפט סבור כי "מסירת מידע על שכרו על אדם, הכלול במצבו הכלכלי, היא פגיעה בפרטיותו" על פי חוק הגנת הפרטיות.¹⁶⁸ השופט רניאל מסייג מפסקי דין שהתירו פרסום מידע על שכר, ומדגיש כי "אין צורך שאדם ינמק מדוע הוא לא מוכן ששכרו ייוודע בציבור. אפשר שעצם הנימוק עשוי לפגוע בו, ואין צורך בנימוק, משום שידיעה על שכרו של אדם היא פגיעה בפרטיותו. השאלה אם הפגיעה בפרטיותו נסוגה מפני העניין הציבורי, ובעניין זה קובע חוק חופש המידע, שמידע שהוא פגיעה בפרטיות לא יימסר אלא אם יש לגלותו על פי דין".¹⁶⁹ לעניין זה הוא בוחן את הוראות סעיפים 10 ו-17 לחוק חופש המידע, ומגיע למסקנה כי אין עניין ציבורי הגובר על טעמי הפרטיות לדחיית הבקשה. בית המשפט גם דוחה את הטענה שאי-חשיפת השכר "משמעה ריקון מתוכן של הביקורת הציבורית המופעלת על הרשות, המבטיחה את אמון הציבור ברשות". זאת, משום ששכר זה הוא רק חלק מתקציב הרשות – שהעותרת לא ביקשה כלל – ולא הוסבר על ידי העותרת, מדוע דווקא חלק זה הוא החיוני לביקורת ציבורית על הרשות, ולא כלל תקציב הרשות".¹⁷⁰

163 שם, פס' 3(ד).

164 שם, פס' 3(ה).

165 שם.

166 שם, פס' 3(ו).

167 ראו עת"ם (מנהליים ח"י) 61049-05-17 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' הממונה על חוק חופש המידע בוועדה המקומית רכס הכרמל (פורסם בנבו, 5.11.2017).

168 שם, בעמ' 4.

169 שם, בעמ' 6.

170 שם, בעמ' 7.

3. האם קיימת היתכנות לחידוש ספר הנישומים כעניין של מדיניות ציבורית?

(א) מבוא וקישור – מה היה משרד האוצר אומר?

בפרק זה אני עוזב את "הקרקע הבטוחה" – את ההסדרים הקיימים והמקובלים – ופונה לדון בשאלות, אפשרויות והזדמנויות של מדיניות ציבורית. אני מעלה רעיונות אקדמיים שפתוחים לדיון ולביקורות; אופתע אם הם יגיעו לידי מימוש בזמן הקרוב, אבל אשמח אם הם ישפיעו על השיח הציבורי בנושא חשוב זה. נחבר פרק משנה זה לקודמו: אילו הובאה השאלה של חידוש ספר הנישומים לפני משרד האוצר, מה היו אנשי המקצוע בו אומרים? ניתן להציע כמה כיווני מחשבה.

ראשית, האם פרסום ספר נישומים עולה בקנה אחד עם המטרות של רשות המיסים, מנהל הכנסות המדינה או אפילו משרד האוצר בכללותו? להבנתי, הדבר תלוי במידה רבה בשאלה אם יש בפרסום כזה כדי לקדם את מטרותיהן העיקריות של רשויות אלה במסגרת הסדרתה ומימושה של המדיניות הכלכלית של ישראל. דומני שברור למדי כי אחת המטרות המרכזיות של כל הגופים האלה, ובוודאי של רשות המיסים, היא לוודא שלמדינה יש הכנסות שיאפשרו לה לפעול. אם יוכח כי פרסום ספר נישומים כיום יקדם את גביית המס – קרי, יקרבת את המדינה לגבות את מלוא הסכומים המגיעים לה על פי חוק ולקדם את השוויון בנטל המס¹⁷¹ – האם יש סיכוי ששיקולים אלה יגברו על הלחצים הצפויים נגד פרסום מידע אישי זה?

שאלה נוספת היא אם משרד האוצר ישמש רק "צינור" אמין המפרסם נתונים שדווחו לו, כפי שנעשה בספר הנישומים ההיסטורי, או שמא הוא יידרש לחשוף נתונים נוספים, הקשורים אליו ישירות, כגון גובה המס ששולם והסדרים שהוא ערך עם הנישומים, דבר שרשויות המס עשויות להתנגד אליו משיקולים מקצועיים. לבסוף, אם נניח שיש טעמים רציניים של מדיניות ציבורית התומכים בפרסום ספר נישומים אך אינם קשורים לגביית מס, כגון קידום ערכים חברתיים חשובים, יהיה מעניין לראות אם האוצר יהיה מוכן לתמוך בפרסום כזה, במיוחד אם הדבר יחייב אותו לקבל על עצמו תפקידים "לאומיים" נוספים על אלה שהוא ממלא כיום.¹⁷²

שנית, האם יש בכלל היתכנות מעשית לפרסומו של ספר נישומים? בדיון הציבורי שהתקיים בשנת 1972 הועלו הקשיים הטכניים הרבים והעלויות של פרסום כזה. חלק מן

171 רשות המיסים מתארת את "תפקידה של הרשות" כ"עמידה ביעד הכנסות המדינה תוך יצירת תחושת הוגנות ושוויון מצד משלמי המסים". ראו "אודות" אתר רשות המסים בישראל www.gov.il/he/departments/about/about-israel-taxes-authority.

172 ודוק: הממשלה יכולה בהחלט להורות לאוצר ליטול על עצמו משימות כאלה – ההיסטוריה מלאה בדוגמאות של הירתמות של משרדי הממשלה, במיוחד של משרד הביטחון וצה"ל, לתפקידים בעלי חשיבות לאומית. ראו בעניין זה גיא ישראל זיידמן "צבא והפרטה" משפט ועסקים יז 15, 155–223 (2014).

הקשיים המנהליים, הטכניים, כגון מגבלות מחשוב ומחסור בכוח אדם, פחתו בוודאי.¹⁷³ חלק הם עניין של הגדרה מדויקת של המידע שיובא לפרסום,¹⁷⁴ ובפרט החלטת מדיניות אם לפרסם את השמות וההכנסות של כל הנישומים – שהוא הדבר ההוגן לעשותו ובררת המחלוקת הקבועה בפקודת מס הכנסה – או שמא להשמיט את שמות השכירים, שכן פרסום פרטיהם מיותר מבחינת מס הכנסה.¹⁷⁵ הדעת נותנת שביכולתם של שלטונות מס הכנסה להפיק דוח שיכלול גם את השכירים ולפרסמו במרשתת ללא עלויות מכבידות. אבל הדעת גם נותנת שניתן לחייב דווקא את המעסיק לפרסם (למשל, באתר המרשתת של החברה) מידע לגבי שכר העובדים – אותו מידע שהוא מדווח למס הכנסה במישורין – ואולי אף יהא הדבר אפקטיבי יותר מבחינת תחושת השוויון וההגינות של העובדים ומבחינת תיאום הציפיות עם מועמדים לקבלה לעבודה.

שלישית, האם ניתן ללמוד משהו מהמצב הקיים על עמדתו האפשרית של משרד האוצר בעניין פרסום מידע נרחב לציבור? מחד גיסא, משרד האוצר מפרסם באופן יזום מידע רב באתר המרשתת שלו, כגון דוחות שנתיים של מנהל הכנסות המדינה,¹⁷⁶ דוחות של הממונה על השכר באוצר באשר להוצאות השכר בגופים הציבוריים והוצאות השכר לעובדי קבלן כוח אדם,¹⁷⁷ ודוחות של רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון.¹⁷⁸ מאידך גיסא, האם המידע הזה מפורט ומקיף מספיק? האין מקום לקיים דיון ציבורי בנושא ההיקף המדויק של המידע שהציבור צריך לקבל?¹⁷⁹ על זאת יש להוסיף את ההערכות

173 "אפילו היום", כתב שלום רוזנפלד בשנת 1972, "בעידן המחשבים המשוכללים שעומדים לרשותו של האוצר, לא יוכל שום ספר-נישומים לשקף מצב אקטואלי של שומות ותשלומים, כי אם מצב שהיה קיים לפחות שלוש שנים קודם פירסום הספר". ראו רוזנפלד, לעיל ה"ש 57. מאז התרחשה כמובן התפתחות טכנולוגית עצומה, אבל יש לציין כי גם כיום צפוי פער בין מועד הדיווח לבין סיום כל הברורים, לרבות המשפטיים, לגבי השומות.

174 כך, למשל, רוזנפלד מעיר, ובדין, ששכר עבודה אינו מקור ההכנסה היחיד של האזרחים. האם נחייב את כל האזרחים לפרסם הצהרות הון לגבי כל נכסיהם וכל מקורות ההכנסה שלהם? שם.

175 שהיה לגביהם אין חשש שהם מעלימים מס. מנהל ההכנסות הביע חשש שהשמטת השכירים תיתקל בקשיים, משום שמשמעותה היא הוצאת רוב הנישומים מספר הנישומים. ראו קושניר, לעיל ה"ש 67.

176 "הדוח של מנהל הכנסות המדינה הוא הפרסום המרכזי והמקיף ביותר בישראל בתחום מדיניות המסים. הדוח מהווה כלי עזר חשוב למתעניינים בתחום המסים במשרדי הממשלה, בבנק ישראל, באקדמיה, במכוני מחקר, בסקטור הפרטי ובתקשורת, וכן למקבלי החלטות בממשלה ובכנסת." (mof.gov.il/ChiefEcon/StateRevenues/StateRevenuesReport).

177 אתר דוח הממונה על השכר, לעיל ה"ש 118.

178 רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון "דוחות ופרסומים" אתר משרד האוצר mof.gov.il/hon/Pages/ReportsandPublications.aspx?LPF=Search&WebId=e6f49c89-90bd-40df-b09f-9ecae6009111&ListID=76773cbb-dfd0-4c3f-9960-dadb5f75cea&ItemID=15&FieldID=MMDTypes_.GxS_Invalid.

179 השוו, למשל, את הביקורת משנת 1975 שגרסה כי "מאז הופסק הפירסום של 'ספר הנישומים', לא פירסמו שלטונות מס הכנסה אפילו נתונים סטטיסטיים שמהם אפשר היה ללמוד כיצד מתחלקים משלמי המס בארץ לפי שיעורי מס הכנסה האפקטיביים שהם משלמים", וכי "מס הכנסה בארץ איבד את משמעותו כאמצעי של צדק חברתי" (ראול טייטלבוים "כלכלה – רפורמה כוללת" עמדה

והחשדות, שהועלו פעמים רבות, שמשרד האוצר מסתיר מידע מהציבור ומנבחריו¹⁸⁰ – דבר שאף קיבל אישור מסוים בדוח מבקר המדינה.¹⁸¹

(ב) פרטיות, שקיפות וחינוך לנורמות חדשות

כפי שציינתי בפרק הראשון, רובנו מודעים לכך שגופים רבים, פרטיים וציבוריים, אוספים מידע לגבינו באופן חוקי פחות או יותר, אבל העובדה היא שמידע על גובה שכרו של אדם, ממש כמו נושאים של צנעת הגוף ומיניות האדם, הם עדיין טבו. פרסום ספר נישומים באופן שייתפס כלגיטימי בציבור הישראלי, ולא רק מבחינה משפטית, יחייב לא פחות ממהפכה בתפיסת הפרטיות האישית של אזרחי ישראל, נכונות להיחשף ואמון ברשויות האמורות להפיק פרסום כזה.

לכן אם שר האוצר יחליט לחדש את פרסום ספר הנישומים – וכאמור, יש בידו סמכות פורמלית לעשות כן באופן מידי – אני מאמין שהציבור בישראל יראה בפרסום מידע על שכר נישומים (כולם או חלקם, לפני מס או אחרי מס) על ידי רשויות המס משום פגיעה מסיבית בפרטיות, והתגובה תהיה לחץ נגדי ציבורי ומשפטי. ייתכן שפגיעה כזו בפרטיות תיתפס כלגיטימית באשר למי שמקבל שכר מכספי ציבור או מודה (גם אם אינו מורשע) בהעלמת מס. אבל, כפי שכתב העיתונאי דניאל בלוך בשנת 1972, ורבים בוודאי יסכימו לכך גם כיום, "אזרח הגון וישר זכאי לכך שהכנסתו האמיתית לא תהיה

1.1.1975, 6, 7), לביקורת משנת 2014 שלפיה שר האוצר "חייב לפרסם נתונים על ה-1% בישראל, כולל פילוחים ענפיים וגיאוגרפיים שלהם. כמה מתוך ה-1% הם בעלים של נכסי נדל"ן רבים? כמה הם יבואנים? ... אלה נתונים חשובים. ראשית, הם יאפשרו לחוקרים, לתקשורת ולציבור לברר את עוצמת אי-השוויון בישראל, באופן מוחלט וביחס למדינות אחרות... לא פחות חשוב מכך, פילוח של נתוני העשירון העליון והמאיון העליון על פי התחומים והענפים שבהם עוסקים האנשים שמרוויחים הרבה כסף בישראל, תסייע לפתור תעלומה נוספת: האם משפחות העושר מייצרות ערך, או שרבות מהן 'יונקות' ערך מהעטינים הממשלתיים ומענפים לא תחרותיים" (איתן אבריאל "יאיר לפיד, פרסם את המידע על הכנסות המאיון העליון" *TheMarker* 3.5.2014 www.themarker.com/news/1.2311789).

180 ראו, בין היתר, שאול אמסטרדמסקי "האוצר מסתיר: הפנסיה לפורשי השנים הקרובות תקוצץ בעד 35% כלכליסט" 12.8.2015 www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3666723,00.html; רינה בראלי "למה האוצר מסתיר את ההעברות התקציביות מחברי הכנסת?" *המשמר החברתי* 14.6.2016 hamishmar.org.il/2016/06/14/; "משרד האוצר מסתיר בתקציב המדינה יותר מ-20 מיליארד שקל" *TheMarker* 7.11.2016 www.themarker.com/news/1.3114340.

181 "דו"ח מבקר המדינה חושף חוסר שקיפות בתקציב המדינה: משרד האוצר מסתיר מהכנסת מידע על היקף הרזרבות המלא בתקציב המדינה." ענת דוידוב "ח"כ סתיו שפיר: 'משרד האוצר יודע שנגלה מידע שהם לא מעוניינים שייחשף לציבור'" *103FM* 14.3.2018 103fm.maariv.co.il/programs/ media.aspx?ZrqvnVq=HFGLDD&c41t4nzVQ=ELD. לדוח המבקר ראו מבקר המדינה "משרד האוצר: רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה – תקצוב, ניצול ושקיפות" דוח ביקורת שנתי 2018 www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_620/67567b08-4ab4-4b43-9565-1f (2018) 239 www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_620/67567b08-4ab4-4b43-9565-1f.8001a37cbd/201-reserva.pdf

ידועה לשכניו, למתחריו, לחותנת שלו ולעתונות".¹⁸² אם בשנות החמישים, כאשר ההכרה בפרטיות הייתה בראשיתה וההגנה על האזרח מפני פגיעה בפרטיותו הייתה מוגבלת, לא עמדו רשויות המדינה בלחץ וביטלו את ספר הנישומים, כיום סיכויי של פרסום כזה להתממש נראים קטנים למדי. העידן הקולקטיביסטי של העשורים הראשונים התחלף זה כבר בעידן אינדיווידואליסטי, המתמקד בקידום ובמימוש של רצונותיו ושאיפותיו של הפרט. באופן ספציפי, הזכות לפרטיות הולכת ומעמיקה ככל שחשיבותה מתבררת, וכך גם הדרישות להגן עליה.¹⁸³

האם ניתן לזהות תהליך בכיוון זה המתרחש כעת בישראל? דיון מלא בשאלה זו יצטרך להמתין לחוקרים בתחומים אלה. עד כמה שאני מבין, איני רואה שינוי משמעותי בתפיסת הציבור ביחס למידע בעשורים האחרונים, ואיני מזהה בחברה הישראלית אמונה עמוקה בשקיפות ובזרימה חופשית של מידע ציבורי, ובוודאי לא של מידע פרטי. כפי שראינו, חוק חופש המידע – המבקש להחיל נורמות של שקיפות על המנהל הציבורי בישראל, הפועל במימון הציבור, לטובת הציבור, כנאמן הציבור – הוא התפתחות מרשימה. אבל מקורו לא היה בלחץ של הציבור הישראלי לקבל מידע רב יותר (או ברצונן של הרשויות להיחשף), וגם עשרים שנה לאחר חקיקתו מידת הפעלתו על ידי הציבור הישראלי מוגבלת. לשון אחר, כדי להביא לידי שינוי כזה, יהיה צורך "לייצר" שינוי, לשנות תודעה, לשכנע את הציבור הישראלי לקבל את פרסום השכר. האם מדובר באפשרות ריאלית?

האם ניתן לעשות שימוש, בהקשר זה, באפיזודת ספר הנישומים המקורית? כאשר קוראים את המידע, הלא-רב, באשר לרקע לפרסום ספר הנישומים של שנות החמישים, ניתן לזהות טעמים שונים העומדים ברקע הניסוי, אינטרסים של גופים כלכליים ופוליטיים, וכן תקוות ושאיפות אשר ספר הנישומים היה אמור לענות עליהן. למען האמת, יש להודות שחלק גדול מן הנסיבות הספציפיות שעמדו ברקע ליצירת ההסדר של ספר הנישומים כבר אינן קיימות. ראשית, הקיבוצים והמשק ההסתדרותי כבר אינם מהווים חלק משמעותי מהכלכלה הישראלית,¹⁸⁴ אינם מקורבים לשלטון, ואינם "נחשדים" עוד בקבלת הטבות כלכליות מהממשלה, שאינה בשליטתה של מפלגת העבודה זה שנים רבות. מפלגות פרוגרסיביות-ליברליות עצמאיות נעלמו אומנם מהמפה, אבל לגבי עמדתן הכלכלית יש כיום קונסנזוס או קרוב מאוד לכך. במקביל נעלמו גם מפלגות שמאל רדיקלי, לרבות המפלגה הקומוניסטית, ועמדתן הכלכלית אינה זוכה בתמיכה פוליטית משמעותית. שנית, הממשל הישראלי – על כל ליקוייו – התבסס והתרחב, ובצירוף המשק הפרטי, שניתן להיעזר בו בביצוע פרויקטים לאומיים, הוא יכול

182 ראו בלוח, לעיל ה"ש 62, בעמ' 7.

183 על הזכות לפרטיות בישראל ראו בירנהק, לעיל ה"ש 102; תמר גדרון "פרסום מידע פרטי: בחינה יישומית של הזכות לפרטיות במבט השוואתי" **עלי משפט** ח 133 (2010); אמל ג'אברין "המסחר במידע האישי: בין המצוי לרצוי" **מאזני משפט** ז 253 (2010).

184 יצחק גרינברג "הכלכלה המרחיבה של משק העובדים 1948–1988" **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי** 327 (אבי בראלי, דניאל גוטוויץ וטוביה פרילינג עורכים, 2005).

להתמודד עם משימותיו, לרבות גביית כספים. למעשה, בשנים האחרונות ניתן לציין הצלחות מרשימות לרשות המיסים במשרד האוצר בתחום הגבייה.¹⁸⁵ בהתאם, קשה לזהות צורך חיוני בפנייה לכל הציבור להפעיל לחץ חברתי כללי על מי שנראה כאילו מיסיהם המדווחים נמוכים ממה שמשקף מרמת חייהם. כפי שראינו, רשויות המס מעוניינות במידע מדויק ופרטני על העלמות מס,¹⁸⁶ ודומני שדי להן בכך. **שלישית**, וקשור לכך, לא הייתי אומר שהממשל הישראלי מצפה שהציבור הישראלי יקיים פיקוח ומשטור הדדי – שהם אחת התכליות החברתיות שיוחסו לספר הנישומים – או שהציבור הישראלי מגלה עניין לעשות כן. זאת, להבדיל משילוב "מתנדבים" במסגרת פעילויות של רשויות דוגמת המשטרה,¹⁸⁷ אשר נעשה עם הדרכה, הכוונה ופיקוח קפדני של הרשויות, וגם אז מעורר קשיים.¹⁸⁸ ודוק: דברים אלה נאמרים דווקא בעידן שבו היכולות הטכנולוגיות מאפשרות שיתוף מוגבר של הציבור בפעילויות מעין אלה, ופרסום מידע ממשלתי על הכנסות נישומים במרשתת יכול להגיע לתפוצה חסרת תקדים.¹⁸⁹

האם יש סיכוי לשנות את הנורמות החברתיות בישראל לכיוון של שקיפות אישית בענייני מס? מהי הדרך לעשות זאת? איני איש מדעי החברה או ההתנהגות, ודומני

185 ראו מוטי בסוק "גביית המס בשיא של כל הזמנים: 216.1 מיליארד שקל מתחילת השנה" **TheMarker** 9.10.2016 www.themarker.com/news/macro/1.3091131. אבל השוו אבי וקסמן "נטע ברזילי מקלקלת את החגיגה בתקציב 2019" **TheMarker** 10.6.2018 www.themarker.com/allnews/.premium-1.6158449.

186 לרבות מתן אפשרות לפנייה עצמאית לרשויות בעניין זה: "רשות המסים הכריזה בדצמבר [2017] על חזרתו של הליך הגילוי מרצון לשנתיים. הליך זה מאפשר לכל אזרח לפנות לרשות המסים מיוזמתו, לגלות הכנסות לא מדווחות בישראל או בחו"ל, לשלם את המס, ולזכות בחסינות מהליך פלילי." ראו קרן זרקו זמיר "נצלו את הליך הגילוי מרצון" **TheMarker** 11.1.2018, 27.

187 פעילויות קיימות בתחום "שיתוף הציבור" כוללות, למשל, שיתוף "חובבים" במחקר מדעי. ראו, למשל, גיא זיידמן "מה עושים המרצים כשהם אינם מלמדים?" **משפט ועסקים** יט 1447, 1542, ה"ש 280 (2016).

188 משטרת ישראל, למשל, עושה שימוש במספר עצום של מתנדבים – מספר גדול ממספר השוטרים הפעילים העומדים לרשותה – וגם בכך מתגלות תקלות מדי פעם בפעם. ראו, למשל, יניב קובוביץ ועפרה אידלמן "הורחבו סמכויות המתנדבים במשטרה: יוכלו לבצע מעצרים ולחפש בבתים" **הארץ** 31.3.2016 www.haaretz.co.il/news/law/.premium-1.2899998; מבקר המדינה "בניין מערך המתנדבים במשטרה והפעלתו" **דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014** 503 (2016) www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_537/b442d7ea-5c26-4b86-88c5-eba.
32473713d/210-police-volunteers.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1
האם היינו מתיירים לכל אזרח גישה למצלמות פיקוח משטרתיות ומאפשרים לו לרווח על מה שחזו עיניו? לניסוי ברוח זו ראו Rick Rojas, *In Newark, Police Cameras, and the Internet, Watch You*, N.Y. TIMES (June 9, 2018), www.nytimes.com/2018/06/09/nyregion/newark-surveillance-cameras-police.html.

189 רק להזכיר: ספר הנישומים הראשון הודפס ב-500 עותקים והשני ב-350 עותקים. קושניר, לעיל ה"ש 67.

שאפילו סוציולוגים ופסיכולוגים לא יוכלו להציע נתיב ברור, מה גם שלא איתרתי מחקר רב בכיוון זה. המחקר הקיים מראה כי מסירת מידע על היבטים משמעותיים בחייו מסייעת לפרט לפתח ולחזק את מערכת הקשרים הבין-אישיים ואת בריאותו הנפשית.¹⁹⁰ בין היתרונות של חשיפה עצמית – יצירת אמפתיה, השגת תמיכה פסיכולוגית, קבלת משוב מהסביבה וכן קבלת מידע מקביל של בן השיח. אבל יש גם סיכונים – תגובות שליליות, דחייה וביקורת, המעוררות רגשי נחיתות ותחושות כישלון, וכמובן הסיכון שבן השיח יפגע באמון, יפיץ את המידע לגורמים נוספים או ינצלו לרעה.¹⁹¹ עוד נמצא "כי נורמות חברתיות מגדירות, אף כי לא באופן חד, מה ראוי לספר, למי, כמה ומתי".¹⁹² מחקרים מעטים בדקו את הנושא של חשיפת מידע עצמית בתחום הכספי. כך, פוקס ולשם, אשר ערכו מחקר חלוץ בתחום, הגיעו למסקנה כי נוחות החשיפה תלויה במידת הקרבה בין החושף לבין דמות המטרה: נוחות החשיפה הגבוהה ביותר נרשמה ביחס לבני זוג (נשואים יותר מאשר לא נשואים), ולאחר מכן ביחס להורים, לחבר טוב, למכר ולזר.¹⁹³ אבל האם ניתן להגיע למצב שבו אנשים יחשו בנוח לפרסם מידע כלכלי לפני זרים? אם הדבר אפשרי, האם הם יעדיפו לפרסם את המידע בעצמם או כחלק מ"חבילת מידע" רחבה יותר שיפרסם המעסיק או שמא במסגרת הקובץ הרחב ביותר, זה שרשות המיסים יכולה לפרסם – למשל, באמצעות ספר נישומים?

איני בטוח אם האופי הכללי של החברה הוא תנאי מוקדם לשינוי חברתי ברוח של גילוי ושקיפות. יש מאפיינים המרמזים שישראל תוכל לאמץ שינוי כזה: למשל, בחברה הישראלית יש קשרים חברתיים חזקים, ואנשים חולקים מידע זה עם זה;¹⁹⁴ ישראל אינה חברה "קרה" ו"מנוכרת", אינה נוטה לדיסקרטיות רבה, ונחשבת מוחצנת; יש בה אנשים רבים שנהנים להפגין את הצלחתם, ועושר אינו נתפס כדבר שלילי. מצד אחר, תרבות כזו אולי מקשה על אנשים להודות בהכנסה נמוכה, ואולי לכן דווקא החברה בשוודיה – שחבריה נחשבים מופנמים, שרבים מחבריה מעדיפים לגור בגפם, ואשר שיחת חולין מתקיימת בה במשורה – היא החברה השוויונית ביותר בעולם, ונתוני המס של הפרט מתפרסמים בה בציבור.¹⁹⁵

190 ראו פוקס ולשם, לעיל ה"ש 17, בעמ' 164.

191 שם, בעמ' 166.

192 "בכל אינטראקציה בין-אישית בני האדם שופטים אם גילוי פרטים על חייהם אכן תואם את הנורמה הרווחת, ומשתדלים לכוון את התנהגותם באופן שלא תסטה מנורמה חברתית זו. ואכן, כאשר אנשים פועלים בניגוד לנורמה החברתית, למשל, כאשר הם חושפים מידע רב מדי על נושאים אינטימיים מדי לפני מי שלא מקובל להיחשף לפניו, הם עשויים להיתפס על ידי הסביבה כחריגים... והדבר עשוי להשפיע על עתיד הקשרים ביניהם לבין בני שיחם..." שם, בעמ' 164–165.

193 שם, בעמ' 165–166, 172 ו-175.

194 מצד אחר, הישראלים אינם אוהבים לערבב עסקים וחברה – השיח הכספי נתפס כעוסק בשיקולי יעילות כלכלית וכנפרד מהשיח החברתי בתקשורת הבין-אישית. ראו מנלה, לעיל ה"ש 8.

195 ראו Maddy Savage, *Sweden Is Considered One of the Most Egalitarian Countries in the World. So Why Is It So Tough to Build a Strong Professional Network?*, BBC (Apr. 3, 2017), www.bbc.com/capital/story/20170331-how-do-you-network-in-an-ation-of-introverts.

אבל קשה לא לשים לב לנתונים החברתיים הקיימים בשוודיה, אשר מאפשרים כנראה – או לפחות מקילים – הסדר של גילוי שכר נישומים: שוודיה מתאפיינת במיסוי גבוה על הכנסה, המיועד לממן מדינת רווחה נדיבה, אבל היא גם מדינה שוויונית עם פערי שכר נמוכים יחסית, ואולי הנתון המעניין ביותר הוא שלא רק שיש הסכמה חברתית רחבה למיסוי, השוודים מעניקים לרשות המיסים שלהם מעמד חברתי ייחודי – 69% מהשוודים סבורים שהיא מתפקדת היטב, ורק ל-5% מהם יש עמדות שליליות לגביה.¹⁹⁶ על זאת יש להוסיף שקשה מאוד לערוך שינוי חברתי מקיף באופן יזום ומתוכנן: תהליך כזה לא יתרחש בן יום, אלא על פני תקופה, עד שהחברה תהיה "בשלה" לשינוי חברתי כזה. שקיפות השכר במדינות סקנדינביה אינה עומדת בפני עצמה; היא חלק ממערכת שלמה של פתיחות, שוויון וסובלנות חברתיים. זאת ועוד, ניתן להבין שינוי חברתי עמוק שנובע מאירוע דרמטי, מטראומה לאומית, אבל פה בישראל בוודאי אין טעמים ברמת עוצמה כזו התומכים בפרסום השכר. גם אין ספק שרבים יבקרו – ובצדק – כל ניסיון לערוך "מלמעלה", בצו החוק, סוג של "הנדסה חברתית"¹⁹⁷ אשר חורגת מהאסדרה המקובלת בדמוקרטיה ליברלית ושואפת "לחנך מחדש" את העם. זאת בוודאי כאשר מדובר באוכלוסייה המתאפיינת באינדיווידואליזם וביכולת אלתור (יזמות) יותר מאשר בצייתנות להוראות השלטון.

אף על פי כן אני מוכן להביע עמדה אישית התומכת בהליכה לכיוון של יוזמה לחידוש ספר הנישומים. להבנתי, אם וככל שיש סיכוי לשינוי דרמטי של הכללים בכיוון של פרסום מידע כלכלי הנתפס כיום לא סתם כפרטי, אלא כאישי וכרגיש, הדבר יתאפשר רק אם אזרחי ישראל ישוכנעו להסכים (או לפחות לא להתנגד) לכך. לשם כך יהיה צורך להבהיר כמה נקודות:

ראשית, אין בישראל דין ההופך את הנתון בדבר השכר לחסוי או דין האוסר על הפרט או על המעסיק לחשוף את המידע, למעט מגבלת הפרטיות. מדובר בעיקר במוסכמה חברתית הרואה במידע זה מידע פרטי, ולטעמי שינוי שלה מחייב, אם לא דרישה ציבורית, לפחות הסכמה רחבה. הדבר תואם את רוחו של חוק הגנת הפרטיות, האוסר על אדם לפגוע בפרטיותו של אחר ללא הסכמתו.¹⁹⁸

שנית, כאשר הדברים יובאו לפני הציבור, יש להבהיר מהם הטעמים המצדיקים את חשיפת המידע, ואז לנסות לשכנע את הציבור בצדקתם. להערכתי, רוב הנימוקים שהועלו בנושא זה אכן אינם מצדיקים שינוי כה רדיקלי – חלקם היו אולי משכנעים בשנות החמישים, אבל לא כיום, ואחרים לא היו משכנעים גם בשנות החמישים. למשל,

196 Lotta Björklund Larsen, A Fair Share of Tax: A Fiscal Anthropology of Contemporary Sweden 10–13 (2018). אבל אולי לא הכל זוהר: תופעת העלמת המס לא נעלמה כליל, והממשל השוודי נאבק בה. ראו Vania Ceccato & Michael L. Benson, *Tax Evasion in Sweden 2002–2013: Interpreting Changes in the Rot/Rut Deduction System and Predicting Future Trends*, 66 CRIME, L. & SOC. CHANGE 217 (2016).

197 הכוונה שלי היא למשמעות ה"ותיקה" של המונח, בתחום מדע המדינה, ולא למשמעות העדכנית יותר שלו בהקשר של אבטחת מידע.

198 ס' 1 לחוק הגנת הפרטיות. "הסכמה", מבהיר ס' 3, משמעה "הסכמה מדעת, במפורש או מכללא".

אם נטען כי פרסום ספר הנישומים והמידע הכלול בו דרוש לשם קיום דיון ציבורי מושכל, שיאפשר לציבור להבין את מדיניותה הכלכלית של הממשלה, אזי כבר לפני כמה עשורים היה ברור לכל שפרסום כזה אינו מידתי, כלומר, שהוא רחב בהרבה מן הדרוש למטרה זו:

"ספר נישומים חדש יכול להיות רב-מכר, אך נראה שהכנתו תימשך זמן-רב. גם אם אין אנו צריכים לדעת בדיוק כמה שילם, או לא שילם, פלוני אלמוני – חשוב לדעת כמה שילם סקטור זה וסקטור אחר בענף מסויים. קשה להבין מדוע הנתונים האלה, החייבים להיות ברורים לחלוטין לגורמי השומה באוצר, הם סודיים כל כך. מדוע אי-אפשר להביא אותם לידיעת הציבור. אולי נעשה עול לשכירים? ואולי נעשה עול לעצמאיים?
יש לחשוף את הנתונים ההשוואתיים. הם יאפשרו דיון ענייני יותר, הכרעה צודקת יותר ויסירו חשד של חיפוי על מה שצריך להיות גלוי."¹⁹⁹

למן שנות השבעים נהפך הרעיון של גילוי מידע פרטי נרחב כזה לקשה עוד יותר להצדקה. בעידן של הכרה בזכויות אדם ואזרח והגנה עליהן, ההנמקה לספר הנישומים אינה יכולה להיות האינטרסים והצרכים של הרשויות או מצוקת תקציב המדינה; בעידן של מתח חברתי גדול בין קבוצות האוכלוסייה המרכזיות בישראל,²⁰⁰ כל הצעה שתיתפס כמגזרית, כלומר כמייטיבה עם קבוצה זו אחרת או לחלופין כפוגעת בה, עלולה להכשיל את המאמץ כולו; גם ניסיון להשוות בין שקיפותה של הרשות לבין שקיפות (פרטיות) הפרט נידון לכישלון, שכן בית המשפט העליון הבהיר בצורה ברורה ומשכנעת כי בדמוקרטיה ליברלית אין סימטריה מעין זו בין חובות הרשות לבין אלה המוטלות על הפרט.²⁰¹

להבנת, דרושים טעמים רציניים מאוד שיהיה בהם כדי לשכנע חלקים ניכרים בציבור הישראלי כי ראוי להפוך את בררת המחדל מסודיות בענייני שכר לפרסום מידע

199 הדברים נכתבו בשנת 1976 בעיתון דבר – אז עדיין תומך מובהק של הממשלה – במסגרת דיון ציבורי בשאלת "החלוקה של הנטל ומידת השוויון בחלוקה זאת" בין השכירים לבין שאר העוסקים במשק. ראו "לחשוף נתונים השוואתיים" דבר 12.2.1976, 7.

200 נשיא המדינה ריבלין זיהה בישראל ארבע קבוצות עיקריות – דתיים, חילונים, חרדים וערבים – שאותן תיאר כארבעה שבטים שחיים בפחד וללא שפה משותפת. אכן, קבוצות אלה מתחרות על הדומיננטיות בשיח החברתי, בתקציבים ובמדיניות. אבל במדינה רב-תרבותית מורכבת כישראל מספר הקבוצות השונות – אם נבחן את הדברים על בסיס אמונה דתית לגווניה, מקום מגורים, מעמד כלכלי, מוצא עדתי, שפת דיבור ועוד – הוא גדול הרבה יותר. ראו נועם (דבול) דביר "ריבלין: בישראל 4 שבטים והעוינות ביניהם גוברת" www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-7.6.2015_ynet; 4665846,00.html; והשוו עמיחי גורדין "הנשיא ריבלין מחק שבט חשוב מהעם היהודי" www.srugim.co.il/251510-25.4.2018 מחק-שבט-חשוב-מהעם-היהודי.

201 ראו בעניין זה בג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289 (1998); ליאור ברשק "אזרח ומדינה בדמוקרטיה" משפטים לב 217 (2001).

בנושא זה, תוך הפיכתו ממידע פרטי למידע ציבורי הפתוח לכל, וכי ראוי לעשות כן כעניין קבוע וארוך טווח. טעמים כאלה חייבים להצביע על שיפור צפוי במצבם של מספר משמעותי של פרטים, במחיר שעיקרו פגיעה בפרטיות. טעמים כאלה צריכים לשכנע את רוב האזרחים שכל פרט בחברה צריך לתרום את חלקו. נזכיר מושכלות יסוד: גם מי שאינו הורה לילדים ההולכים לבית ספר יסכים, ברוב המקרים בחברה הישראלית, כי זהו שירות ציבורי שראוי לממן מכספי המיסים שהוא משלם. פה נדרש ממנו, ומכל אזרח עובד, לא רק לשלם כסף, אלא גם לתרום מידע אישי, כדי לקדם את החברה בכללותה. האם קיים נימוק כזה שבאמצעותו ניתן לשכנע את אזרחי המדינה? לדעתי אולי כן, אך על כך בפרק המשנה הבא.

שלישית, מעבר לנימוקים טובים ליצירת ההסדר, יש צורך בניסוח ברור מאוד של ההסדר לציבור, ועיגון תוכן מהותי שייתפס כהוגן בעיני הציבור – פרטים וקבוצות – כלומר, שיהיה בעל תחולה כללית, אחידה ושוויונית ככל האפשר. פרסום מידע כלכלי רגיש יהיה תהליך מורכב וארוך, שיוביל לשינוי ערכי ותרבותי. לא רק שצריך להבהיר לציבור מדוע פרסום כזה מקדם אינטרסים ראויים, אלא צריך להגיע לכלל הסכמה ציבורית רחבה בדבר התועלת בכך, וליצור הסדר שייתפס כהוגן ושוויוני. כידוע, הישראלים אינם אוהבים "לצאת פראירים", ובצדק. ההסדר יחייב כנראה לפרסם את ההכנסות של כל האזרחים – עשירים יותר ועשירים פחות (וזה בדיוק ההסדר הבלתי-מיושם הקבוע בסעיף 233 לפקודת מס הכנסה בנוסחו כיום), עצמאים ושכירים. זאת ועוד, ייתכן שניסיון להבטיח הגינות בהסדר יחייב את הרחבתו מעבר להכנסות על פי פקודת מס הכנסה, ולחשוף את מלוא ההכנסות של אדם, לרבות אלה ההוניות – לפחות אלה החייבות במס.

(ג) "הקלף הסודי": פגיעת הרעה של סודיות השכר

לפני יותר מעשור עמדה עמיתתי פרופ' שרון רבין-מרגליות, במאמר חשוב שפרסמה, על מערך האינטרסים של העובדים והמעסיקים העומדים ברקע הנורמה החברתית של אי-גילוי שכר.²⁰² האם חל בעשור האחרון שינוי המצדיק את שינויה של נורמה חברתית זו – שמקובלת הן על עובדים והן על מעסיקים ואשר נתפסת כמגינה על האינטרסים של שתי הקבוצות – אולי אפילו באמצעות התערבות אסדרתית דרמטית, דוגמת פרסום ספר נישומים?

אני סבור שניתן להעלות טיעון רציני המשיב על שאלות אלה בחיוב. בעשור האחרון הולך ומתברר כי לתרבות ההסתרה של שכר העובדים יש תוצאות מזיקות ויקרות ביותר ב"חיים האמיתיים". ודוק: אין מדובר במידע שמוגן בדין, אלא במידע שהן העובדים והן המעסיקים מעדיפים לא לחשוף, משום שאלה כאלה מאמינים שהדבר הוא אינטרס שלהם: הראשונים, מטעמי פרטיות; והאחרונים, גם מטעמים עסקיים. באופן עקרוני, אין מניעה חוקית שכאשר מועמד מגיע לראיון עבודה יספר לו המעסיק בדיוק כמה הוא משלם לכל מקביליו בתפקיד המיועד (אם כי במצב המשפטי כיום יש כנראה מגבלות

202 שרון רבין-מרגליות "רגולציה של שיחות בין עובדים על שכרם" עיוני משפט ל 189 (2006).

לגבי רמת הזיהוי של העובדים האחרים, מטעמים של פרטיות), וכפי שראינו, למרות הרתיעה הקיימת מכך,²⁰³ מומחים בתחום וחברות מובילות רואים יתרונות בשקיפות שכר (pay transparency), שכן זו מפחיתה מתחים, חרדות ותחרות במקום העבודה.²⁰⁴ גם אין מניעה עקרונית שהמועמד לעבודה ישוחח עם עובדים קיימים – מצב אפשרי אצל מועמד להתמחות במשפטים המכיר סטודנטים לשעבר ממוסדו בין המתמחים הקיימים או אפילו בין עורכי הדין – ואלה יחשפו לפניו את תלושי השכר שלהם ויסקו לו מידע על תנאי ההעסקה והעבודה, שיסייע לו במשא ומתן עם המעסיק.²⁰⁵ אולם העובדה היא שברוב המקרים זה פשוט לא קורה: עובדים מגיעים למשא ומתן על שכר עם מידע חסר, ואילו המעסיק שומר על "קלפי השכר" קרוב לחזהו. השאלה, לטעמי, היא זו: האם יש טעמים מוצדקים לשמור את המידע בדבר השכר כמידע פרטי או שמא הנזקים שהסתרת המידע גורמת משמעותיים עד כדי כך שעדיף להפוך מידע זה לגלוי לכל?

האינטרס המרכזי המצדיק להבנת את שינוי ההסדר הקיים הוא הנזק הנגרם מן הנורמה החברתית המקובלת כיום הרואה בנתוני השכר מידע פרטי של העובד. בעידן הנוכחי, שבו רק כרבע מהעובדים בישראל נמנים עם ארגון עובדים ורק כמחצית נהנים

203 מומחים מעריכים, לטעמי באופן פטרנליסטי מעט, כי עובדים יתקשו להתמודד עם נתוני האמת, וכי ארגונים ינקטו צעדים אסטרטגיים כדי להמשיך להסתיר מידע או כדי להפחית את השכר שהם משלמים. ראו, למשל, Todd Zenger, *The Case Against Pay Transparency*, HARV. BUS. REV. (Sept. 30, 2016), hbr.org/2016/09/the-case-against-pay-transparency. כן, למשל, קיים מחקר המצביע על כך שכאשר יש שקיפות במידע על שכר של עמיתים, וכאשר ניתנת העלאה בשכר, יש שיפור בביצועיו של העובד שקיבל את תוספת השכר וירידה בתפקוד העובד שלא קיבל את העלאה. ראו Ben Greiner, Axel Ockenfels & Peter Werner, *Wage Transparency and Performance: A Real-Effort Experiment*, 111 ECON. LETTERS 236 (2011). אני כשלעצמי מעריך כי אם הנורמה החברתית תשתנה ופרסום שכר ייחפז לשגרה, ימשיכו עובדים להרוויח שכר דיפרנציאלי, אלא שעתה ישקף הדבר, בפומבי, את ההערכה שהם זוכים בה מהמעסיק, ואם הדבר יהיה בלתי חוקי או לא אתי, יהיה קשה מאוד להגן על צעד כזה. האין זה עדיף להבהיר לאדם שהוא אינו זוכה בהערכה, שהוא לא יקבל קידום, ושעדיף לו לחפש מקום עבודה שמתאים לו יותר?

204 ראו, למשל, Amy Stewart, *How Resolving Pay Inequity with Pay Transparency Restores Trust in HR*, Payscale (July 6, 2020), www.payscale.com/compensation-today/2020/07/how-resolving-pay-inequity-with-pay-transparency-restores-trust-in-hr; Tamara Lytle, *Should HR Make Pay Public?*, SHRM (Sept. 1, 2014), www.shrm.org/hr-today/news/hr-magazine/pages/0914-salary-transparency.aspx.

205 לפעמים קורים דברים דומים. כך, למשל, 1,200 עובדים של גוגל בארצות הברית, כ-2% מכוח העבודה הגלובלי של החברה, סיפקו נתונים על שכר ובנוסחים לניו יורק טיימס, שמהם עלה אי-שוויון בשכר נשים ובייצוגן בתפקידים הנדסיים ובתפקידי הנהלה. ראו שירות הניו-יורק טיימס "העובדים איחדו כוחות וחשפו: גוגל משלמת פחות לנשים" *TheMarker*, 10.9.2017, 19.

מהגנתם של הסכמי עבודה קיבוציים,²⁰⁶ עובדים רבים צריכים לשאת ולתת בעצמם על תנאי עבודתם הן בכניסתם לעבודה והן בכל שלב שלאחר מכן. בהעדר מידע השוואתי רלוונטי מדויק – להבדיל ממידע סטטיסטי או אנקדוטי – על שכרם של עמיתים בתפקיד דומה, רמת השכר שאליו יגיע העובד תלויה במידה רבה ביכולתו לשאת ולתת עם המעסיק. מצב דברים זה של ידע א-סימטרי מעניק יתרון משמעותי למעסיק במשא ומתן, ומותיר בידיו שיקול דעת רחב, כמעט שרירותי, בקביעת גובה השכר. אותיר לחברי, אנשי הניתוח הכלכלי של המשפט, לבחון אם מדובר בכשל שוק או שמצבים אלה "מתוקנים" בהמשך תקופת ההעסקה. מנקודת המבט שלי ברור לי שהתוצאה היא שיכולת המשא ומתן נהפכת לגורם משמעותי בתהליך, בעוד הדעת נותנת שכישורי העובד – אפילו אם נתמקד בצורה שהמעסיק מעריך אותם ואת התאמתם לצרכיו – הם שאמורים להיות השיקולים המרכזיים בתהליך.

במקרה זה "האצבעות מדגדגות" למשפטן הציבורי. ייתכן שניתן לראות ביכולת המיקוח של עובד על שכרו או בתקיפותו כישור המזכה אותו בשכר גבוה יותר, אולם לטעמי הדבר אולי הגיוני רק אם המשרה שבה מדובר כוללת ניהול משאים ומתנים, שאם לא כן מדובר במתן יתרון שרירותי לעובדים המרגישים שיש להם כוח במשא ומתן ויכולים לנהל בתקיפות, ובקיפות עובדים אסרטיביים פחות, המרגישים (בצדק או לא בצדק) שכוחם במשא ומתן אינו רב. אין ספק שלמעסיק יש שיקול דעת רחב בנושא גובה השכר, שהוא חלק מזכות היתר הניהולית. אבל השאלה – מנקודת מבטו של משפטן ציבורי הבוחן אפשרות להתערבות אסדרתית ולהכפפתם של מעסיקים לנורמות ציבוריות (נוספות) – היא אם ראוי לאפשר למעסיק שיקול דעת רחב כל כך בקביעת שכר העובדים. טוב היה אילו נתן המשפט הפרטי מענה לנושא באמצעות חוקי החוזים, אבל אלה רק מבטיחים תום לב בניהול המשא ומתן ובביצוע החוזה, אבל אינם מחייבים גילוי נתונים בדבר תנאיהם החוזיים של עובדים אחרים. מכאן חיוניותו של דיון זה.

מהו הנוק שהסדר הקיים גורם? הסודיות של תנאי ההעסקה של עובדים מאפשרת למעסיק לתת יחס שונה לעובדים דומים. הדברים עשויים להוות הפליה אסורה על פי כללי המשפט הציבורי, אבל הדיסקרטיות העמוקה האופפת את נושא השכר אינה מאפשרת למנוע את המצב. בחברות פרטיות – ולעיתים, כנראה, גם במשרות ציבוריות – ניתן לזהות תופעות של קידום שאינו נובע בהכרח מכישורים ענייניים, אלא מגורמים

206 ראו יותם מרגלית יחסי העבודה בישראל: מהו המודל הרצוי להתאגדות עובדים (המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, 2016) www.idi.org.il/media/7985/יחסי-העבודה-בישראל_מתוקן.pdf; ז'נאן בסול "עובדי ישראל מתאגדים בהמוניהם? הנתונים מספרים סיפור אחר" *TheMarker*, 21.3.2017 www.themarker.com/career/1.3944670

כגון קרבת משפחה,²⁰⁷ גובה פיזי²⁰⁸ או יופי חיצוני.²⁰⁹ יש קבוצות אוכלוסייה נרחבות שמתקשות לחדור לשוק התעסוקה,²¹⁰ ואשר לפחות בתחום המשפט הציבורי נעשה מאמץ מודע להגביר את שילובן.²¹¹ הדרישה מעובדים לשאת ולתת על שכרם בצורה תקיפה, כאשר הדבר אינו תואם את טבעם או את הערכתם בדבר מעמדם החברתי-הכלכלי, נוטה לפגוע, לא במפתיע, באותן קבוצות אוכלוסייה מוחלשות בשוק העבודה, כגון מיעוטים, חרדים ונשים. ביתר פרק זה אתמקד בקטגוריה אחרונה זו.

207 ראו, למשל, מתן חודורוב "בלעדי: בגיל 21 וללא ניסיון – הטייקון שמינה את בנו לדירקטור" **חדשות** 13 7.12.2017. 10tv.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1277350. תופעת הנפטיוזים קיימת למרות מאמצים נמשכים, גם במינויים למשרות ציבוריות. ראו אבי בר-אלי "100 עובדים הסתירו קרבת משפחה – והתקבלו לעבודה בחברת החשמל" **TheMarker** 14.5.2014. www.themarker.com/dynamo/1.2320352; פלורה קוך דבידוביץ' **העסקת קרובי משפחה בשירות המדינה – סקירה משווה** (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2010) -acc18d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_acc18d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_9142.pdf. fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/acc18d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_acc18d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_9142.pdf. להבנתי, הקרב ה"אמיתי" במישור הציבורי הוא לא רק נגד מינוי קרובי משפחה, אלא בעיקר נגד "מינויים פוליטיים".

208 ראו בלומברג "מחקר חדש: גבוהים עובדים טוב יותר" **TheMarker** 20.6.2016. www.themarker.com/wallstreet/1.2981496; דריה מעוז "מחקרים מראים: הגובה כן קובע" **ישראל היום** 25.10.2016. www.israelhayom.co.il/article/421979.

209 בהקשר זה ראו, למשל, נמרוד הלפרן "פרמיה על כיעור | עובדים מכוערים מרוויחים יותר: מחקר חדש מנפץ את מיתוס הקשר בין יופי לשכר" **TheMarker** 20.4.2018. www.themarker.com/wallstreet/1.6013328.

210 ראו, למשל, אחמד מואסי "הדלת להיי-טק סגורה בפני ערבים" **TheMarker** 9.10.2017. www.themarker.com/opinion/1.4499304; דבר ראשון "לא ערבי ולא במקרה" **דבר העובדים בארץ ישראל** 28.8.2017. www.davar1.co.il/82887; יסמין יבלונקו "יותר ערבים וחרדים בהייטק? המשבר עלול לפגוע במאמצי הגיוון" **גלובס** 12.5.2020. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001328180. השוו **קליטה תעסוקתית של המגזר החרדי והערבי באמצעות הכשרה מקצועית – ניתוח והמלצות למדיניות** (מרכז מאקרו לכלכלה מדינית בשיתוף קרן פרידריך אברט, רובי נתנון והדר ויסמן עורכים, 2013).

211 ס' 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי "בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, של מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים". ליישום הדברים ראו, למשל, "יישום החלטות הממשלה מ-2007 ו-2009 לייצוג הולם עבור האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית בשירות המדינה" **המרכז להעצמת האזרח ייצוג-הולם-לערבים** www.ceci.org.il; סמאח אלחטיב איוב "המשימה הראשונה של נציב שירות המדינה החדש: יעד אפקטיבי לייצוג ערבים" **TheMarker** 7.8.2017. www.themarker.com/opinion/1.4325462.

כניסתן של נשים לשוק העבודה הייתה תהליך איטי והדרגתי, וגם כיום מדינות מסורתיות מתאפיינות בשיעור השתתפות נמוך של נשים בשוק התעסוקה.²¹² אכן, אין ספק שחלק גדול מפער השכר בין נשים לגברים נובע מתפקידן של נשים כאמהות,²¹³ כלומר, ממספר שעות העבודה השבועיות שלהן ומתחומי משלה היד שנשים פונות אליהם.²¹⁴ אבל גם בכלכלות שבהן שיעור הנשים העובדות קרוב או שווה לזה של הגברים – למרות הקשיים האובייקטיביים ועומס המטלות בניהול הבית והמשפחה, שעדיין נופל כיום במידה רבה על כתפיהן של הנשים – נשים מתקשות (אולי בגלל הקשיים האמורים) לעלות במדרג ולהגיע לשוויון מספרי בתפקידים בכירים, וגם כאשר הן מגיעות לתפקידי ניהול, ולכאורה לשוויון עם עמיתיהן הגברים, נותר פער מטריד ומזיק בגובה השכר בין המינים.²¹⁵

212 לניתוח מגוון ראו Esteban Ortiz-Ospina & Sandra Tzvetkova, *Working Women: Key Facts and Trends in Female Labor Force Participation*, OUR WORLD IN DATA (Oct. 16, 2017), ourworldindata.org/female-labor-force-participation-key-facts.

213 ראו, למשל, Claire Cain Miller, *The Gender Pay Gap Is Largely Because of Motherhood*, N.Y. TIMES (May 13, 2017), www.nytimes.com/2017/05/13/upshot/the-gender-pay-gap-is-largely-because-of-motherhood.html; Sarah Kliff, *A Stunning Chart Shows the True Cause of the Gender Wage Gap*, VOX (Feb. 19, 2018), www.vox.com/2018/2/19/17018380/gender-wage-gap-childcare-penalty; הגר רבט "משרד האוצר: הסיבה לפערי השכר בהייטק הישראלי? 'קנס אמהות' כלכליסט 3.2.2019", www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3755535,00.html. יש גם ממצאים המעידים על כך שהפער בשכר בין גברים לנשים מתחיל עוד בילדות, בבית, כאשר בנות מסייעות במטלות הבית יותר מבנים ומקבלות פחות דמי כס. אבל יש גם סימנים לכך שהפערים מתחילים להיסגר אצל ילדים, כמו אצל מבוגרים. ראו Claire Cain Miller, *'Generationally Perpetuated' Pattern: Daughters Do More Chores*, N.Y. TIMES (Aug. 8, 2018), www.nytimes.com/2018/08/08/upshot/chores-girls-research-social-science.html.

214 מחקר ישראלי זיהה את שני המשתנים האלה כגורמים המשמעותיים ביותר בפער השכר המגדרי בישראל, הנאמד בין 32% ל-42%, בהתאם לשיטת החישוב. ראו הדס פוקס "חלוקת עבודה: פערי שכר בין נשים לגברים בישראל" מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 1.3.2017, taubcenter.org.il/he/division-of-labor/.

215 לדיון ראו William Scarborough, *What the Data Says About Women in Management Between 1980 and 2010*, HARV. BUS. REV. (Feb. 23, 2018), hbr.org/2018/02/what-the-data-says-about-women-in-management-between-1980-and-2010. ידוע שנשים בישראל משתכרות בממוצע פחות מגברים גם בתפקידים בכירים וגם בשירות המדינה. מחקר מגלה פרטים נוספים שלפיהם הפגיעה בשכרן של נשים גדלה ככל שנולדים להן ילדים רבים יותר – בשיעור ממוצע של כ-500 ש"ח לילד – בעוד אצל הגברים האפקט הפוך ושכרם עולה ככל שמספר ילדיהם עולה. ראו טלי חרותי-סובר "עובדת בשירות המדינה? קבלי קנס אמהות" *TheMarker* 28.8.2018, 18–19; מירב ארלוזורוב "פערי השכר בין גברים לנשים פוגעים בצמיחה של ישראל" *TheMarker* 2.5.2018, 4–5; טלי חרותי-סובר "הדוגמה הרעה של משרדי הממשלה: פערי שכר גדולים לרעת נשים ומיעוט מנהלות" *TheMarker* 26.2.2018, 12–13; קלייר קיין מילר "בודדות בפסגה: מבין 500 החברות הגדולות בארה"ב – רק 24 מנוהלות בידי נשים" *TheMarker* 7.6.2018, 24. חברת ייעוץ בין-לאומית העריכה בשנת 2015 כי שיתוף מלא ושוויוני של נשים בעבודה ככל מדינות

היבט זה, המכונה "פער השכר המגדרי" (Gender Wage Gap), אינו סוגיה מודרנית, אך עדיין לא נמצא לו פתרון ממצה.²¹⁶ למעשה, נושא זה כמקור להפליה אסורה זוהה זה כבר, והשאיפה להגיע ל-Gender Wage Parity, כלומר לאי-הפליה או לשוויון בשכר על רקע מגדרי, מעוגנת הן במשפט המדינתי והן במשפט הבין-לאומי זה עשורים רבים. למן שנת 1964 החוק הישראלי מחייב מתן שכר זהה לגברים ולנשים העושים עבודה שווה.²¹⁷ חוק שכר שווה אומנם קובע זכות לשכר שווה (כקביעת כותרתו של סעיף 2 לחוק, שהוראתו מורה כי "עובדת ועובד המועסקים אצל אותו מעסיק באותו מקום עבודה, זכאים לשכר שווה בעד אותה עבודה, עבודה שווה בעיקרה או עבודה שוות ערך"), אבל סעיף 7 בו מטיל על המעסיק חובת גילוי מוגבלת בלבד, הנעצרת על סיפו של העיקר – תלוש השכר או פירוט שכרו המדויק של עובד העושה עבודה שווה או שוות ערך.²¹⁸ גם המשפט הפרטי הרלוונטי, בעיקר חוקי החוזים, אומנם מחייב תום לב בניהול המשא ומתן ובקיום החוזה, אבל אינו מחייב את המעסיק, לפחות כיום, בגילוי המידע המדויק בנושא השכר.²¹⁹

אין ספק שצמצום פערי השכר בין גברים לנשים הוא מדיניות ציבורית חשובה, שראויה לקידום ואשר מחייבת מאמץ משמעותי כדי להביאה לידי מימוש. עיריית בוסטון, למשל, הפכה את הנושא לפרויקט מרכזי באמצעות סדרה של צעדים, לרבות

העולם יכול להביא בתוך עשור לידי גידול של 25–28 טריליון דולר בתוצר הלאומי הגולמי העולמי. Drake Baer, *Fixing Gender Inequality Would Lead to \$28 TRILLION in Global Growth*, BUSINESS INSIDER (Sept. 30, 2015), www.businessinsider.com/gender-equality-would-create-28-trillion-in-global-growth-2015-9.

216 לסקירה מועילה ראו Esteban Ortiz-Ospina, *Why Is There a Gender Pay Gap?*, OUR WORLD IN DATA (Feb. 19, 2018), ourworldindata.org/what-drives-the-gender-pay-gap. לדיון מקיף במצב העובדתי והמשפטי בישראל ראו שרון רבין-מרגליות "ההסבר (תירוץ) השוקי לפערי שכר מגדריים: בעקבות פסק דין הומסנטרס (עשה זאת בעצמך) בע"מ נ' אורית גורן" הפרקליט נ 501 (2010).

217 בישראל הדבר קבוע בחוק שכר שווה, שהחליף חוק בשם זהה משנת 1964 ואשר בוסס על אמנה של ארגון העבודה העולמי (Equal Remuneration Convention) משנת 1951, שאומצה ב-173 מדינות (אבל לא בארצות הברית). לאמנה וליישומה ראו C100 – Equal Remuneration Convention, [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_1951_\(No.100\)_ILO_CODE:C100](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_1951_(No.100)_ILO_CODE:C100).

218 לשון הסעיף היא זו: "מעסיק ימסור לעובדו, לפי דרישת העובד, מידע לענין חוק זה בדבר רמות שכר של עובדים המועסקים אצלו, לפי סוגי עובדים, סוגי משרות או סוגי דירוגים, ובלבד שהמעסיק אינו חייב למסור מידע אלא במידה הדרושה לפי הענין, שיימנע מגילוי פרטים מזהים של עובדים, ושאינו במסירת המידע הפרה של כל דין אחר."

219 ס' 12 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, מטיל אומנם חובת גילוי שונות בשלב המשא ומתן כחלק מעקרון תום הלב, אך נדמה שחובה בעניין גילוי השכר, עוד לפני כריתת החוזה, אינה אחת מהן, ולו במסגרת התפיסה שלפיה הימנעות מלומר אמת, כשלעצמה, אינה גוררת בדרך כלל אחריות משפטית. ראו, למשל, דניאל פרידמן ונילי כהן חוזים כרך א 638, 681, 725 (מהדורה שנייה, 2018).

יצירת מועצה מיוחדת לקידום נשים בכוח העבודה, אבל גם באמצעות קידום שקיפות: קבלת התחייבות מחברות הפועלות בעיר להשוות את שכר הנשים והגברים ולספק לעירייה את נתוני השכר לגביהם; הכשרת אלפי נשים בסדנאות לניהול משא ומתן על שכר; וקיום אירועי הסברה המיועדים לגברים.²²⁰ רצון טוב הוא התחלה טובה, אבל לא הכל יכול להיעשות בלחיצת כפתור.²²¹

האם חשיפת השכר תפתור את בעיות המשא ומתן? האם היא תבטיח שכר שווה לגברים ולנשים ותמנע את הפער המטריד הקיים ביניהם? יש ראיות אמפיריות המצדדות בעמדה זו,²²² ויש חוקרים המעלים את הסברה שהסרת לוט הסודיות מעל השכר תסייע בצמצום פער השכר בין גברים לנשים, וקוראים למחקר נוסף בתחום.²²³

קשה להניח שמדובר בפתרון מושלם ומוחלט, אבל סביר מאוד שזהו צעד מועיל בכיוון: המידע ייתן לעובדים נקודת מוצא טובה יותר במשא ומתן, ונוסף על כך גילוי אי-שוויון בשכר עשוי – יש לקוות – לבייש מעסיקים הנוקטים מדיניות מפלה מכל סוג שהוא, במיוחד במקרה של תשלום לא שוויוני בגין עבודה שווה. כאמור, העובדות, בינתיים, מצננות את ההתלהבות. פערי שכר בין גברים לנשים קיימים בכל דרגות השכר ובכל תחומי התעסוקה. אפילו בשירות המדינה בישראל, שם המידע על השכר שקוף יותר וקימת מחויבות מובנית לשוויון ולהגינות, ואפילו במדינות סקנדינביה, שבהן השכר מפורסם ברבים, נותר פער שכר בין הגברים לנשים מטעמים חברתיים אחרים, שעודם קיימים.²²⁴ אבל העובדה היא שארבע מחמש המדינות שבהן פער השכר בין

²²⁰ ראו שירות הארץ "עיריית בוסטון מציגה: איך לגרום למעסיקים לשלם לנשים כמו לגברים" **TheMarker**, 28.5.2018, 18.

²²¹ Claire Suddath, *Why Can't Your Company Just Fix the Gender Wage Gap?*, BLOOMBERG BUSINESSWEEK (June 26, 2017), www.bloomberg.com/news/features/2017-06-21/why-can-t-your-company-just-fix-the-gender-wage-gap; Emily Moore, *The One Way to Eliminate Your Company's Gender Pay Gap*, GLASSDOOR (Mar. 27, 2019), www.glassdoor.com/employers/blog/eliminate-gender-pay-gap/. לפי הערכת הפורום הכלכלי העולמי משנת 2017, בקצב הנוכחי – ובהינתן שהפער הכלכלי בין המינים גדל באותה שנה – הפער צפוי להיסגר רק בעוד 217 שנה. ראו THE GLOBAL GENDER GAP REPORT 2017, vii, 25 (World Economic Forum, 2017), www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf.

²²² למחקר שמצא כי פער השכר בין גברים לנשים בעלי השכלה קטן יותר במדינות בארצות הברית שאסרו סודיות בענייני שכר (צעד מוגבל לעומת גילוי מלא של השכר) ראו Marlene Kim, *Pay Secrecy and the Gender Wage Gap in the United States*, 54 INDUSTRIAL RELATIONS 648 (2015).

²²³ Emily Pfefer, *The Cloak of Silence – A Review Paper Regarding the Prevalence, Hierarchical Foundations and Gendered Nature of the Culture of Pay Secrecy* (Conference Paper, July 2016).

²²⁴ Norway is World's Third Most Gender Equal Country, but..., THE LOCAL (Oct. 28, 2016), www.thelocal.no/20161028/norway-classifies-third-on-gender-gap-report-2016; Maddy Savage, *Why Swedish Workplaces Aren't as Equal as You Think*, BBC (May 21, 2017), www.bbc.com/news/business-39900449; Nick Rigillo & Ragnhildur Sigurdardottir,

גברים לנשים הוא הקטן ביותר הן ארבע המדינות היחידות בעולם שבהן השכר מפורסם בציבור: איסלנד, נורווגיה, פינלנד ושוודיה.²²⁵ במדינות אלה השוויון בכלל והשוויון המגדרי בפרט נתפסים כאבני יסוד של החברה, אבל מעבר לכך גם ננקטים צעדים כדי לוודא את יישומם בחיי המעשה.

לחשיפה יש יתרונות ברורים. ניסיון מחיי המעשה מראה שכאשר מתגלה לציבור (על פי רוב לא ביוזמת המעסיק ולעיתים גם לא ביוזמת העובד) שכרם האמיתי של "מפורסמים" בתחומי חיים שונים, הפער המגדרי הוא לטובת גברים, והלחץ הציבורי – הביוש אם תרצו – גורם לכך שהמעסיקים משווים את השכר (אפילו כאשר הם יכולים למצוא הסבר, אולי אפילו רציונלי בעיניהם, לפער זה). כך קרה לפני שנים מספר כאשר התברר שהפרס לזוכים בתחרויות "גרנד סלם" בטניס אינו שווה בקרב הגברים והנשים,²²⁶ וכך קורה בזמן האחרון פעם ועוד פעם בתחומי פעילות רבים אחרים.²²⁷ אם לסכם את הדברים, סבורני שניתן להעלות טיעון משמעותי שלפיו חשיפת שכרם של העובדים – אולי חשיפה שוויונית, מלאה ומוחלטת של כל מקבלי השכר, ואולי

Their Jobs Haven't Changed, but Iceland's Women are Getting Raises, BLOOMBERG (July 9, 2018), www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-09/their-jobs-haven-t-changed-but-iceland-s-women-are-getting-raises

225 מקומות ראשון, שני, שלישי וחמישי, בהתאמה, במדד השוויון הגלובלי, כשאלהן מצטרפת במקום הרביעי, מסיבותיה הייחודיות, רואנדה. ראו THE GLOBAL GENDER GAP REPORT 2017, לעיל ה"ש 221, בעמ' 8. מדינות אלה מדורגות גם גבוה במדד האושר העולמי של האו"ם: בשנת 2018 דורגה פינלנד במקום הראשון, נורווגיה במקום השני, איסלנד במקום הרביעי ושוודיה במקום התשיעי. ישראל, דרך אגב, דורגה במקום האחד-עשר המרשים. ראו אמיר מנדל "אם כל כך רע כאן, למה כל כך טוב?" **הארץ** 14.8.2018 www.haaretz.co.il/gallery/lifestyle/premium-MAGAZINE-1.6382723

226 אף שהוויכוח בנושא זה טרם הוכרע לחלוטין. יש הטוענים, למשל, שמשחקי הנשים קצרים ממשחקי הגברים או שמשחקי הגברים נצפים יותר ולכן יש שוני רלוונטי המצדיק פער בשכר. מכל מקום, הראשונה שהשוותה את סכומי הפרסים הייתה אליפות ארצות הברית הפתוחה, עוד בשנת 1973; אחריה עשו כך אליפות אוסטרליה הפתוחה (2001) והרוֹלֶן גְרוֹס בצרפת (2006); ולבסוף נקטה את הצעד אליפות וימבלדון באנגליה (2007). ראו Nadja Popovich, *Battle of the Sexes: Charting How Women in Tennis Achieved Equal Pay*, THE GUARDIAN (Sept. 11, 2015), www.theguardian.com/sport/2015/sep/11/how-women-in-tennis-achieved-equal-pay-us-open; Novak Djokovic *Questions Equal Prize Money in Tennis*, BBC (Mar. 21, 2016), www.bbc.com/news/world-us-canada-35859791; Charlotte Edmond, *How Women Won the Fight for Equal Prize Money at Wimbledon*, WORLD ECON. F. (July 7, 2017), www.weforum.org/agenda/2017/07/wimbledon-women-equal-prize-money

227 למשל, ביחס לשכרם של שחקנים ושחקניות בהוליווד. ראו, לדוגמה, Anita Singh, *Hollywood Gender Pay Gap Revealed: Find Out Who Are the Highest Paid Stars*, THE TELEGRAPH (Aug. 22, 2017), www.telegraph.co.uk/news/2017/08/22/hollywood-bollywood-gender-pay-gap-revealed-highest-paid-actress/; Yohana Desta, *The Hollywood Wage Gap Isn't Getting Better—but Actresses Are Pushing Back*, VANITY FAIR (Jan. 19, 2018), www.vanityfair.com/hollywood/2018/01/hollywood-wage-gap-times-up

חשיפה מוגבלת יותר אבל אפקטיבית²²⁸ – תסייע בצורה משמעותית בקידום שוויון השכר בין המינים, ואולי גם בין קבוצות חזקות לקבוצות חלשות יותר במקום העבודה. הולך ונהיה ברור לכל שיש ערך גדול בשינוי הנורמות החברתיות לכיוון של פרסום שכר. ייתכן שהדרך לכך היא תקדים משפטי, ויש בעולם וגם בישראל ניסיון רב בהליכים משפטיים של עובדים – כפרטים או כקבוצה – בנוגע לנורמות הראויות במקומות העבודה.²²⁹ בתי הדין הישראליים לעבודה נחשבים גם ככאלה השואפים מאוד להגן על עובדים וגם כאקטיביסטיים, אפילו יותר מבג"ץ.²³⁰

אנו גם רואים את תחילתה של אסדרה משפטית ברורה בכיוון. כך, בשנת 2017 העבירה אנגליה חקיקה שחייבה מעסיקים ציבוריים ופרטיים של 250 עובדים ויותר לפרסם את פערי השכר בין גברים לנשים בארגונם, והתוצאות היו מטרדיות: 78% מהחברות דיווחו כי שכר הגברים גבוה משכר הנשים בפער ממוצע של 231.9.7%²³¹ לאחרונה הצטרפה גרמניה למגמה: כדי להתמודד עם פער שכר ממוצע של 21% (!) בין גברים לנשים, חוק פדרלי חדש – חוק שקיפות השכר – מקנה לעובדים בחברות המעסיקות יותר מ-200 עובדים זכות לדעת כמה נשים וגברים בתפקידים מקבילים משתכרים, ומחייב חברות המעסיקות יותר מ-500 עובדים לפרסם עדכונים סדירים ביחס למבנה השכר, כדי להראות שהן מציינות לחוקים בדבר שכר שווה לגברים ולנשים.²³²

228 אפקטיבית דייה לוודא שוויון בשכר בין גברים לנשים – למשל, מנגנון להגשת תלונה ולבדיקתה לפני רשות, בצורה דומה להליך של בדיקת הצורך בחיסיון על ידי בית משפט בפקודת הראיות.

229 לדוגמה בכיוון זה ראו, למשל, תביעה ייצוגית שהוגשה לבית משפט פדרלי בארצות הברית על ידי עובדות במטה של חברת נייק (Nike) באורגון בטענה שהחברה הפרה את החקיקה בדבר שוויון בשכר, הן באמצעות הנהגת הפליה שיטתית בשכר בין גברים לנשים והן על ידי התעלמות מהטרדה מינית רווחת. ראו Alexia Fernández Campbell, *Why the Gender Discrimination Lawsuit Against Nike Is So Significant*, VOX (Aug. 15, 2018), www.vox.com/2018/8/15/17683484/nike-women-gender-pay-discrimination-lawsuit.

230 המגמה זוהתה ותוארה בספרם של סגל וליטור, לעיל ה"ש 89. כן ראו, למשל, עידו באום "המהפכה הסוציאליסטית השקטה" **הארץ** 30.7.2008 www.haaretz.co.il/misc/1.1339870; יצחק הרפז "בית הדין לעבודה לא מוטה לטובת העובדים" **TheMarker** 16.5.2013 www.themarker.com/; www.globes.co.il/news/article.aspx?opinion/1.2021313; אלה לוי-וינריב "יובל לבתי הדין לעבודה: יותר זכויות לעובדים, יותר שקיפות ביחסי העבודה, פחות הפליה" **גלובס** 19.9.2019 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001301200.

231 Sarah Butler, *The UK Companies Reporting the Biggest Gender Pay Gaps*, THE GUARDIAN (Apr. 5, 2018), www.theguardian.com/society/2018/apr/05/the-uk-companies-reporting-the-biggest-gender-pay-gaps; Jennifer Calfas, *Almost 80% of U.K. Companies Pay Women Less Than Men*, TIMES (Apr. 5, 2018), www.time.com/5229228/gender-wage-gap-uk; BRIGID FRANCIS-DEVINE & DOUG PYPYER, *THE GENDER PAY GAP* (House of Commons Library, Briefing Paper No. 7068, 2020), researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07068/SN07068.pdf.

232 *New Law Allows Employees to Know How Much Their Co-Workers Earn*, THE LOCAL (Jan. 3, 2018), www.thelocal.de/20180103/new-law-allows-employees-to-know-how.

גם בישראל החל ביולי 2020 דיון בהצעת חוק בכיוון זה, אשר הוביל בהליך מהיר לתיקון בחוק, שייכנס לתוקף בסוף אוקטובר 2020.²³³ נכון להיום, המדינה עם החקיקה מרחיקת הלכת ביותר בתחום זה היא איסלנד: איסלנד הייתה למדינה הראשונה בעולם שחייבה חברות להוכיח שהן משלמות לכל עובדיהן שכר שווה, ללא התייחסות למגדר, לזהות מינית או לזהות אתנית.²³⁴ יעלה לחברות כסף רב להוכיח, באופן פוזיטיבי, שהן משלמות שכר שווה, אבל הקנס אם לא יעשו כן יהיה גדול אף יותר.²³⁵ ניתן לומר, כפי שעשתה התקשורת, שאיסלנד הפכה תשלום לא שווה ולגברים לבלתי חוקי.²³⁶ צעד זה נכנס לתוקף רק בראשית שנת 2018, ולפיכך תוצאותיו המעשיות אינן ידועות עדיין. האם ניתן לשכנע את הרוב המכריע של האוכלוסייה שדיון ציבורי בשכר וגילוי ברבים – חרף אי-הנעילות שעלולה להיות כרוכה בהם, לפחות לתקופה מסוימת – הם מדיניות שראוי לתמוך בה כדי לקדם את הערכים של הגינות ושוויון? האם אין דרך

much-their-co-workers-earn; *Pay Gap No More: Nations That Rate High on Gender Equality*, THE ECONOMIC TIMES | PANACHE (Jan. 15, 2018), economictimes.indiatimes.com/magazines/panache/pay-gap-no-more-nations-that-rate-high-on-gender-equality/closing-the-gap/slideshow/62503595.cms

233 הכנסת החלה לדון בהצעת חוק שתחייב לראשונה כל מעסיק פרטי של מאה עובדים ומעלה לדווח בקביעות על שכר הגברים והנשים המועסקים אצלו, בדרך שתצביע על פערי השכר בין נשים לגברים. ראו הצעת חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון מס' 6) (חובת פרסום דוח שנתי), התש"ף-2020, ה"ח 52. לדיווח ראו גד ליאור "האם חובת דיווח תצמצם הפער בין נשים לגברים?" *ynet* 2.8.2020. www.ynet.co.il/economy/article/ByQcJ47bv. לחומרי הרקע לדיון בהצעה בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ראו main.knesset.gov.il/Activity/committees/Labor/Pages/CommitteeMaterial.aspx?ItemID=2143840. הצעת החוק התקבלה בכנסת בקריאה שלישית ופורסמה ב-25.8.2020 (ראו חוק שכר שווה לעובדת ולעובד (תיקון מס' 6), התש"ף-2020, ס"ח 422). תחילתו של התיקון חודשיים מיום פרסומו.

234 ראו Sif Sigmarsdóttir, *Once More, Iceland has Shown It Is the Best Place in the World to Be Female*, THE GUARDIAN (Jan. 5, 2018), www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/05/iceland-female-women-equal-pay-gender-equality; James Field, *Iceland Make Gender Pay Gap Illegal*, GEOGRAPHICAL (Jan. 11, 2018), geographical.co.uk/people/development/item/2571-iceland-make-gender-pay-gap-illegal; Michelle King, *If Iceland Can Do It, Why Can't We?*, FORBES (Apr. 10, 2018), www.forbes.com/sites/michelleking/2018/04/10/if-iceland-can-do-it-why-cant-we/#1e878e6a46ee.

235 ראו Nick Rigillo & Ragnhildur Sigurdardottir, *Their Jobs Haven't Changed, but Iceland's Women Are Getting Raises*, BLOOMBERG (July 9, 2018), www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-09/their-jobs-haven-t-changed-but-iceland-s-women-are-getting-raises.

236 ראו, למשל, Ivana Kottasová, *Iceland Makes It Illegal to Pay Women Less Than Men*, CNN MONEY (Jan. 3, 2018), money.cnn.com/2018/01/03/news/iceland-gender-pay-gap-illegal/index.html.

אחרת לשיפור מצב הדברים שתסב מידה פחותה של אי-נעימות לכלל הציבור? ייתכן. אבל אני אקדמאי, ולא מחוקק, ואם אעלה את הרעיון לתודעה – דיני.

סיכום

בעשור הראשון לאחר ההכרזה על עצמאותה, ערכה מדינת ישראל ניסוי חברתי מעניין שבמסגרתו פרסמה את פרטי הדיווח של נישומים עצמאים. הניסוי לא הניב את התוצאות המבוקשות, ככלי להעמקת גביית המס, וכעבור שלושה מחזורי פרסום הוא הופסק ונעלם לנבכי ההיסטוריה העשירה של ישראל.

שניים מהשיקולים המרכזיים שעולים כיום בדיון על אפשרות פרסומו של מידע כזה לא היו משמעותיים בישראל של שנות החמישים: מחד גיסא, באותו עידן הייתה בישראל הכרה מוגבלת בלבד בזכות האזרח לפרטיות, ולכן כנראה לא היה נושא זה הבסיס המרכזי להתנגדות לפרסום; מאידך גיסא, השאיפה לשקיפות מידע כדרך לפיקוח של הציבור על הממשלה לא נתפסה כדרך ליצירת חברה שוויונית וקולגיאלית.²³⁷ אבל שאלת האפשרות של פרסום מידע על הצהרות המס של נישומים, שנעלמה מהזירה הציבורית בישראל, לא נסְלחה. ישראל לא הייתה אז – ואם יחל דיון ציבורי, היא לא תהיה גם כיום – המדינה היחידה הבוחנת את ההיקף הראוי של חסינות המס של פרטים וחברות,²³⁸ ואת הרעיון שצמצום הסודיות וחשיפת מידע פרטי יכולים להניב תוצאות יעילות, כגון הפחתת העלמות המס ושיפור בגבייתו.²³⁹

237 מעבר לשאלת הפרסום כעניין של מדיניות ציבוריות ראוי לציין גם את ההתפתחויות הטכנולוגיות, המאפשרות כיום פרסום נרחב, יעיל וזול, מה שמעורר בתורו את הציפייה מהממשל שהוא יפרסם מידע לציבור גם ביוזמתו, ככל שהדבר אפשרי. לדיון ראו רחל ארידור-הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר **אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים** (הצעה לסדר 14, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017) – www.idi.org.il/media/9515/the-privacy-challenge-in-proactive-advertising-of-government-databases.pdf.

238 לספר בן שני כרכים הסוקר את היקף סודיות המס בשלושים ושבע מדינות ראו TAX SECRECY AND TAX TRANSPARENCY: THE RELEVANCE OF CONFIDENTIALITY IN TAX LAW (Eleonor Kristofferson et al. eds., 2013).

239 לדיון מעניין במצב בקנדה – הכולל כמה מודלים אפשריים של היקף גילוי המידע – תוך בחינתה של שאלת השאלות, והיא אם הגילוי יגביר את הציות לחובת תשלום המס, ראו Marjorie E. Kornhauser, *Doing the Full Monty: Will Publicizing Tax Information Increase Compliance?*, 18 CAN. J.L. & JURIS. 95 (2005). חוקרים יפנים מציינים כי הספרות האקדמית משערת שקשר בין גילוי המידע לבין ציות לחוקי המס, והם מציעים מידע אמפירי בנושא, הנובע מהניסיון היפני בשנים שבהן היה שם גילוי פומבי של מידע בענייני מס. ראו Makoto Hasegawa, Jeffrey L. Hoopes, Ryo Ishida & Joel Slemrod, *The Effect of Public Disclosure on Reported Taxable Income: Evidence from Individuals and Corporations in Japan*, 66 NAT. TAX J. 571, 571–572, fn. 1 (2013).

ההצעה של רשימה זו היא פרובוקטיבית: יש לשקול פרסום ספר נישומים כולל ומלא בישראל כיום, לא רק למען צמצום העלמות המס, שהיא מטרה ראויה אך קשה להשגה, אלא בעיקר כדי לנסות לשנות את הנורמה החברתית הרווחת של סודיות שכר, אשר נזקיה נראים משמעותיים מתועלותיה. בעשורים האחרונים למדנו לקיים שיח ציבורי כן; חשפנו נושאים קשים, שנשמרו בעבר בפרטיות, וחייבנו ציבורים נרחבים לשקול מחדש את דרכי הפעולה שלהם. פרסום שכר עשוי לסייע במניעת הפליה בלתי מוצדקת בשכר, ואולי אף בצמצום פערי השכר, לטובת הגינות, שוויון ורווחה חברתית, ובסופו של דבר לשם חיזוק הלכידות, או במונחי שנות החמישים – לשם חיזוק הסולידריות החברתית ההדדית בישראל.²⁴⁰

240 ראו ברוח זו נעם סולברג "שמרו משפט ועשו צדקה" **דין ודברים** ח 13 (2014).