

## תכנית שיפור מערך האגרות הממשלתיות וביטול החלטות ממשלה

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם , בהמשך להחלטות ממשלה מס' 557 מיום 21.3.1976 (להלן: **החלטת ממשלה 557**) ומס' 1933 מיום 30.8.2016 (להלן: **החלטת ממשלה 1933**), ועל מנת לשפר את השירות ולהקל על הנטל הרגולטורי והבירוקרטי המוטל על אזרחים ועסקים בכל הקשור למערך האגרות הממשלתיות בהמשך להחלטות הממשלה מס' 2118 מיום 22.10.2014 (להלן: **החלטת ממשלה 2118**) ומס' 4398 מיום 23.12.2018 (להלן: **החלטת ממשלה 4398**):

### ועדת האגרות הבין-משרדית

א. הוועדה לקביעת שיעורי אגרות, שהוקמה לפי החלטת הממשלה מס' 434 (כל/113) מיום 3.7.1960 ושנקבע כי תמשיך בפעולתה ותיקרא "ועדת האגרות הבין-משרדית" בהחלטת ממשלה 557, תמשיך בפעולתה.

ב. הוועדה תטפל בכל האגרות אשר לפי חוק יסוד: משק המדינה או כל חוק אחר יש להביאן לאישור הכנסת או ועדה של הכנסת. הטלת אגרה חדשה וכל שינוי באגרות, לרבות ביטולן, יובאו לדיון בוועדה על ידי יוזמי ההצעה.

ג. למנות כחברים בוועדת האגרות הממשלתית את המפורטים להלן, או מי מטעמם:

1. הכלכלן הראשי במשרד האוצר שיהיה יושב הראש של הוועדה.
2. מנכ"ל משרד המשפטים.
3. הממונה על התקציבים במשרד האוצר.
4. מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה.
5. החשב הכללי במשרד האוצר.
6. ראש רשות התקשוב הממשלתי.
7. מנכ"ל המשרד הממונה על גביית האגרה שלגביה מתקיים הדיון.

ד. לקבוע כי להחלטות ועדת האגרות יידרש קוורום של 5 חברים לפחות.

ה. החלטות הוועדה תתקבלנה פה אחד ע"י חברי הוועדה שהשתתפו בישיבה. במקרה של חילוקי דעות, יובא העניין לבירור בין שר האוצר לבין השר המוסמך להטיל את האגרה (להלן – השר המוסמך). לא הושגה הסכמה בין שני השרים, יובא העניין להחלטת ועדת שרים שתקבע הממשלה.

ו. לקבוע כי שיקולי הוועדה יכללו, בין היתר, את השיקולים המפורטים להלן ובלבד שהדין שלפיו נקבעה אותה אגרה מאפשר את שקילתם:

- א) התכלית שלשמה מוטלת האגרה.
- ב) השפעת האגרות על הכנסות המדינה.
- ג) היחס המוערך בין עלות השירות שניתן לגובה האגרה, בהתחשב בין היתר בשיקולי מדיניות הנוגעים לאגרה ובזיקה בין השירות לאגרה.
- ד) שמירה על מדיניות פיסקלית אחידה.
- ה) קביעת פטורים, שיעורי אגרות מופחתים והוראות בדבר החזר אגרה במקרים המתאימים.
- ו) שיפור השירות, הקלת הנטל הבירוקרטי וקביעת מנגנון פשוט ובהיר עד כמה שניתן בקביעת האגרה.
- ז) קידום ממשל דיגיטלי, שירותיות וממשל פתוח.
- ח) עדכון והצמדת סכומי אגרות.
- ט) גבייה בכלל אמצעי התשלום הזמינים ומכלל הפרטים האמורים לשלם את האגרה.
- י) האמצעים לגביית האגרות ולאכיפת הגביה במקרה של איחור בתשלום, ובכלל זה אפשרות הגבייה לפי חוק המרכז לגביית אגרות והוצאות התשנ"ה-1995, באמצעות פקודת המיסים (גבייה) או באמצעי אחר.

ז. ועדת האגרות הבין-משרדית רשאית להמליץ גם מיוזמתה על שינויים באגרות קיימות, כולל ביטולן. מצאה הוועדה כי הדין שלפיו נקבעה אגרה לא מאפשר את שקילת אחד השיקולים המנויים בסעיף ז לעיל, רשאית הוועדה לפנות לשר האמון על התחום בבקשה כי יבחן את הצורך בתיקון חקיקה להסדרת הנושא.

ח. לאחר החלטת הוועדה על האגרה, יפנה השר המוסמך אל הכנסת או אל ועדת הכספים של הכנסת או אל ועדת הכנסת הרלוונטית לפי דין, ויבקש את אישורה. נציג ועדת האגרות, יחד עם מי שהשר המוסמך ימנה לכך, יציגו בפני הכנסת או בפני ועדת הכספים של הכנסת או בפני הוועדה הרלוונטית של הכנסת לפי דין, את עמדת הוועדה בקשר לאגרה.

#### **מינוי גורם אחראי בכל משרדי הממשלה לתחום האגרות**

ט. להטיל על המנהלים הכלליים של כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך הגובים אגרות מאזרחים ומעסקים, למנות גורם אחראי במשרד או ביחידה שיהיה אמון על הטיפול באגרות ועל יישום החלטה זו במשרדם.

#### **מיפוי האגרות הממשלתיות**

י. למנות את ראש רשות התקשוב הממשלתי להקים פלטפורמה ממוחשבת כלל ממשלתית לניהול תחום האגרות (להלן: **הפלטפורמה הממוחשבת**).

1. הפלטפורמה הממוחשבת תוקם בתיאום עם הכלכלן הראשי והחשב הכללי שבמשרד האוצר ובסיוע משרדי הממשלה הרלוונטיים, תוך 12 חודשים מיום קבלת החלטה זו.

2. ראש רשות התקשוב הממשלתי יהיה אמון על ניהול הפלטפורמה הממוחשבת. למערכת זו יוזנו כל נתוני האגרות על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים ויוגשו לציבור באופן התואם את מדיניות הממשל הפתוח בישראל, באמצעות אתר האינטרנט הממשלתי [data.gov.il](http://data.gov.il), ובהתאם לעקרונות הנגשת מאגרי מידע כמפורט בהחלטה 1933. הפלטפורמה הממוחשבת תכיל, בין היתר, את המידע הרלוונטי מתוך המפורט בנספח א' להחלטה זו.

יא. להטיל על מנכ"ל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, הגובים אגרות מאזרחים ועסקים:

א. לעדכן את המיפוי שנערך על ידי החשב הכללי, לפחות אחת לשנה בהתאם להנחיות אגף החשב הכללי במשרד האוצר, כך שיכלול, בין היתר, את הנתונים המפורטים בנספח א' להחלטה זו.

ב. להעלות את תוצאות המיפוי על הפלטפורמה הממוחשבת, אשר תכלול, בין היתר את כל השדות המפורטים בנספח א' להחלטה זו. מידע זה יעודכן על ידי המשרד לכל הפחות אחת לשנה.

יב. להקים ועדה שמטרתה לבחון את היתכנות גביית האגרות הקיימות באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות לפיה חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, ככל שאלה אינן נגבות באמצעותו. מסקנות הוועדה יוגשו לשר האוצר ולשר המשפטים. חברי הוועדה יהיו הגורמים המפורטים, או מי מטעמם:

1. החשב הכללי במשרד האוצר – יו"ר;
2. הממונה על התקציבים במשרד האוצר;
3. היועץ המשפטי במשרד האוצר;
4. ראש רשות התקשוב הממשלתי;
5. מנכ"ל רשות האכיפה והגבייה;
6. נציג המשרד הממשלתי הנוגע בדבר.

#### **דיגיטציה של שירותים ממשלתיים הכוללים תשלום אגרה**

יג. בהמשך להחלטת ממשלה 1933, להטיל על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבש בתוך 9 חודשים מיום קבלת החלטה זו תכנית עבודה בתיאום עם רשות התקשוב הממשלתי ואגף החשב הכללי במשרד האוצר להפיכת הליכי השרות, הכוללים תשלום אגרה, להליכי שירות מקוונים, לרבות הליך תשלום האגרה.

יד. להטיל על רשות התקשוב הממשלתי, בתיאום עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר, לגבש תוך 12 חודשים מיום קבלת החלטה זו תכנית להרחבת אפשרויות התשלום הדיגיטלי של אגרות לאמצעי תשלום מתקדמים כגון אפליקציות תשלום סלולריות.

#### **ביטול, איחוד והוזלת אגרות**

טו. במטרה להקל על הציבור ולחסוך בירוקרטיה ממשלתית במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2021, להטיל על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך הגובים אגרות:

1. להגיש בתוך 6 חודשים מיום קבלת החלטה זו לאגף התקציבים, לאגף החשב הכללי ולכלכלן הראשי במשרד האוצר ולמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה פירוט של אגרות,

לרבות אגרות ייעודיות, שלדעתם ראוי לבטל, לאחד או להוזיל, והכל בכפוף לכך שלא תיווצר עלייה משמעותית בביקוש לשירות כתוצאה מביטול, איחוד או הוזלת האגרה. רשימת אגרות כאמור תוגש אחת לתקופה של 5 שנים לכל הפחות. ועדת האגרות הבין-משרדית רשאית לערוך דיון בנושא דוח שהוגש.

2. בסיוע רשות התקשוב הממשלתי, להגיש בתוך 6 חודשים מיום קבלת החלטה זו לאגף התקציבים, לאגף החשב הכללי ולכלכלן הראשי במשרד האוצר ולמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה רשימה של אגרות המשולמות בגין צפייה במידע דיגיטלי שעלותו השולית לממשלה קרובה לאפס.

3. לבחון בשיתוף עם רשות התקשוב הממשלתי בתוך שנה מיום קבלת החלטה זו אילו פריטי מידע ניתן להנגיש לציבור כמאגרים בפורמט פתוח באתר data.gov.il מתוך המידע שהוחלט לבטל את אגרת הצפייה בגינו.

טז. להטיל על אגף התקציבים לנהל מו"מ עם כל אחד מהמשרדים ויחידות הסמך על תקצוב המשרד ויחידת הסמך, לפי העניין, בגין ביטול, איחוד או הוזלה של אגרות ייעודיות והפיכת אגרה ייעודית לאגרה רגילה, ולהגיש את המלצותיו לממשלה במסגרת תקציב המדינה והתכנית הכלכלית לשנת 2021. מו"מ כאמור ינוהל כל אימת שתוגש רשימת אגרות לביטול, איחוד או הוזלה.

יז. במטרה להקל על הציבור ולחסוך בירוקרטיה ממשלתית, לקבוע כי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה יגישו תוך 12 חודשים מיום קבלת החלטה זו יעד משרדי לצמצום מספר האגרות הנגבות מהציבור כולל לוחות זמנים לביצוע.

### **שיפור השליטה והבקרה הממשלתית על מערך האגרות הממשלתיות**

יח. במטרה לשפר את השליטה והבקרה של הממשלה במערך האגרות הממשלתיות :

1. להקים צוות משותף לאגף החשב הכללי במשרד האוצר, רשות התקשוב הממשלתי והכלכלן הראשי במשרד האוצר, שיבחן בתוך 24 חודשים מיום קבלת החלטה זו את האפשרויות להטמעת מערכות לניהול אגרות ותעריפים במשרדי ממשלה וביחידות הסמך, וכן לבחון את הממשקים השונים בין המערכות השונות עליהן מצוי מידע הנוגע לאגרות, לרבות היתכנות ליצירת ממשקים למערכת מרכזית ולרבות ממשקים לפלטפורמה הממוחשבת, כאמור בסעיף א.2. להחלטה זו.
2. להטיל על משרדי הממשלה לעדכן את האגרות הקיימות ולבצע מיפוי כאמור בהתאם להוראת תכ"ס 3.3.0.3 בנושא הליכי גבייה ואכיפה שפרסם אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

3. להטיל על משרדי הממשלה לתעד אגרות ולדווח עליהן במערכות הממוכנות.

### **כללי**

יט. החלטה זו תיושם בהתאם לכללים ולעקרונות, ככל שניתן, הקבועים בהחלטת הממשלה 2118 ובהחלטת ממשלה 4398 וכן בתיאום עם המהלכים הממשלתיים לקידום טרנספורמציה דיגיטלית בהובלת מטה המיזם הלאומי לישראל דיגיטלית ורשות התקשוב הממשלתי.

כ. להטיל על הכלכלן הראשי, ראש אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר ועל ראש רשות התקשוב הממשלתי או נציגיהם לדווח אחת לשנה לוועדת שרים שתקבע הממשלה על אודות יישום החלטה זו.

כא. החלטת ממשלה 557 מיום 21.3.1976 בטלה.

**נספח א' - השדות שייבחנו במסגרת פיילוט מיפוי אגרות של חשב"ל**

1. נכונות תעריפי האגרות - האם תעריפי האגרות המופיעים בחנויות שרת התשלומים תואמים לתעריפים המפורסמים על ידי אגף הכלכלן הראשי באוצר.
2. ערוצי התשלום שבהם ניתן לשלם את האגרה - האם נפתחה חנות בשרת התשלומים עבור כלל האגרות.
3. אמצעי התשלום שבהם ניתן לשלם את האגרה - האם בחנויות הפתוחות בשרת קיימת אפשרות לתשלום בכרטיס אשראי, אפשרות לביצוע תשלומים בכרטיס אשראי וביצוע העברה בנקאית עבור כל הבנקים או חלקם.
4. שוברי התשלום הנשלחים לאזרח - האם השוברים כוללים פירוט בולט וברור של כלל אמצעי וערוצי התשלום שבהם ניתן לשלם את האגרה.
5. מנגנון עדכון התעריפים ותהליכי עבודה - האם קיים תהליך עבודה ומנגנון סדור לאופן הקביעה ועדכון תעריף האגרה.
6. מתי עודכן גובה התעריף בפעם האחרונה (עדכון שאינו נובע מהצמדת מחירים אוטומטית).
7. כמויות שוברים והיקפי תשלום - עבור כל אחד מסוגי התשלומים והאגרות שהמשרד מתפעל. ככל הניתן, ידווח כמותית ברמת ערוץ תשלום.
8. ניהול במערכות מחשוב - האם האגרות מנוהלות במערכת מחשוב או באופן ידני.
9. אופן ההדפסה וההפצה (שליחה ומעקב) של כל אחד מהשוברים של התשלומים והאגרות אותם מפקים משרדי הממשלה השונים (כלומר, האם השובר מודפס במשרד/ באמצעות המדפיס הממשלתי/ באמצעות התקשרות עם ספק חיצוני + האם המשרד מפיץ את השובר/ ספק חיצוני אחראי להפצת השובר/ הפצה דרך מדפיס ממשלתי/ אופן הפצה אחר וכו').
10. היכן נרשמת ההכנסה מבחינה חשבונאית.
11. היכן נרשמת ההכנסה מבחינה תקציבית (הכנסה רגילה/הכנסה מיועדת. במלואה/בחלקה).
12. האם מנוהל במרכב"ה או במערכת לווין.
13. האם המשרד מנהל את החובות שלו ורושם אותם במערכת הכספית/הלוויין.
14. האם המשרד יודע מראש מי ישלם (לדוגמה, בעל רכב יודע שיקבל שובר לתשלום רישיון רכב ממשרד התחבורה) או שהמשרד אינו יודע מראש מי ישלם (לדוגמה, מכרז שבו לא ידוע מי ייגש, או רכישת נכסי טאבו - שלא ניתן לדעת מתי יוזמנו).
15. האם פרטי האגרה מפורסמים באינטרנט באתר המשרד, כולל הפניה לשרת התשלומים.
16. מי האוכלוסייה משלמת האגרות - חברות (אגרת רשם החברות), בעלי רכב (אגרת רישיון רכב) - במטרה להבין האם האוכלוסייה עסקית/אזרחית, מצומצמת/רחבה.
17. האם למשרד יש צורך בקבלת השובר (משמש כדיווח או הצהרה) על מנת לדעת האם ומי שילם או לא שילם.
18. האם האגרה היא בין האזרח למדינה או בין העסק/החברה למדינה.

### דברי הסבר

ממשלת ישראל גובה מהציבור ומעסקים אגרות בסך של כ-7 מיליארד ₪ בשנה, לטובת שירותים שונים כגון חידוש רישיון רכב וצפייה בנסח טאבו. מדובר בסדר גודל של כ-900,2 אגרות שונות, המצויות באחריות משרדי הממשלה ויחידות הסמך הגובים אותן.

כחלק מהמאמץ הממשלתי להקל על הנטל הבירוקרטי המוטל על הציבור ועל עסקים בישראל, פעל בשלוש השנים האחרונה צוות בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגים מאגפי הכלכלן הראשי, החשב הכללי והתקציבים במשרד האוצר וכן רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה. מטרת הצוות הייתה לקדם מדיניות אשר תשפר את רווחת אזרחי ישראל והעסקים הפועלים בה, בין היתר על ידי פישוט תהליכי תשלום אגרות, שינוי או ביטול אגרות לא עדכניות ופעולות נוספות.

עבודת הצוות, אשר תורגמה להחלטת ממשלה זו, שמה במוקד את הצורך ליצור סדר חדש במנגנון האגרות הממשלתי. זאת, על מנת שכל משרדי הממשלה יפעלו מעתה והלאה כחלק משגרת עבודתם על מנת לשפר את השירות לציבור בכל הקשור לאגרות ולתהליכי השירות הקשורים בהן, לבטל אגרות מיותרות ולאמץ פתרונות טכנולוגיים עדכניים לטובת תשלום האגרות.

כאמור לעיל, הצוות פעל מחודשים ינואר 2016 עד יוני 2017 וגיבש המלצותיו בנושא. מאז מתבצעת עבודת תיאום בין משרדית לגיבוש הצעת מחליטים זו. ההצעה הגיעה להבשלה לפני כשנה, אולם בעקבות ההחלטה על פיזור הכנסת וקיום בחירות לכנסת בתאריך 9.4.2019 נדחתה הגשתה.

החלק הארי של הצעה זו נוגע לעבודת מטה למיפוי ומיון אגרות על מנת להכין את התשתית לשינויים באגרות במסגרת גיבוש תקציב המדינה לשנת 2021. לפיכך, ועם התארכות "תקופת הבחירות" ראה הצוות לנכון להגיש את ההצעה כעת, על מנת לאפשר למשרדי הממשלה זמן סביר לביצוע עבודה זו ולאפשר לממשלה הבאה, אם תרצה בכך, לקדם הקלה משמעותית של בירוקרטיה ורגולציה ולשפר את השירות הממשלתי לאזרחים ועסקים במסגרת תקציב המדינה לשנת 2021. אין בעבודת המטה שתתבצע בחודשים הקרובים על בסיס הצעה זו כדי לכבול את הממשלה הבאה. בצד זאת, הימנעות מקבלתה יסכל את היערכות המשרדים לשינויים באגרות לקראת תקציב 2021. עוד יצוין כי החלטה זו תועיל לכלל המשק והאזרחים ללא הבחנה בין אוכלוסיות על בסיס פוליטי.

### **סעיף א'**

כיום האחריות על יצירה, ביטול ושינוי גובה אגרה כלשהי מוטלת על המשרד הממשלתי או יחידת הסמך הרלוונטיים. החלטת ממשלה 557 משנת 1976 הקימה ועדת אגרות בין-משרדית אשר בראשה עומד הממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר. הוועדה מקבלת פניות ממשרדים המעוניינים לבצע שינויים באגרות ושוקלת את ההצעות לאור שיקולים פיסקליים רלוונטיים. במידה וההצעה מאושרת על ידה, היא עוברת לאישור שר האוצר וממנו לאישור הוועדה הרלוונטית בכנסת. מוצע לשמר ועדה זו, תוך יצירת מספר שינויים נקודתיים בהרכבה, עקרונות העבודה שלה ומטרותיה, כפי שיפורטו בסעיפים הבאים.

### **סעיף ב'**

על פי חוק יסוד: משק המדינה, הכנסת או ועדת הכספים של הכנסת או ועדה מוועדותיה מאשרת הטלת אגרות ושינויים בהן. ועדת האגרות הבין-משרדית מבצעת את העבודה המקצועית של הכנת ההצעה לשר האוצר ולאחר מכן לאישור הכנסת, תוך הבאה בחשבון של מגוון השיקולים הרלוונטיים.

#### **סעיף ג'**

בהחלטת ממשלה 557 נקבע כי יושב ראש ועדת האגרות הבין-משרדית יהיה הממונה על הכנסות המדינה. מוצע לקבוע שיו"ר הועדה יהיה הכלכלן הראשי, שהוא גם הממונה על הכנסות המדינה, או נציג שימונה על ידו.

כמו כן, על החברים המנויים בהחלטת ממשלה 557 מוצע לצרף לוועדת האגרות הבין-משרדית נציגים של רשות התקשוב הממשלתי ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, על מנת לקדם במסגרת הטיפול בכל אגרה ואגרה דיגיטציה, שיפור השירות הממשלתי וגיוון של אמצעי התשלום לטובת שיפור השירות וכן שיפור המעקב אחר הגבייה בפועל של האגרות.

#### **סעיף ד' וסעיף ה'**

עפ"י החלטת ממשלה 557 נדרשת ועדת האגרות להגיע להחלטה פה-אחד. כינוס חמישה חברי ועדה כפי שמצוין כבר כיום בהחלטת הממשלה מייצר קושי רב ודחיות בכינוס הוועדה. תוספת חבר שישי ושביעי עלולה להקשות עוד יותר. לפיכך, מוצע לקבוע קוורום של 5 חברים להחלטות ועדת האגרות שיקבל החלטה פה אחד, כאמור בסעיף ד' להחלטת ממשלה 557.

#### **סעיף ו'**

מוצע למנות את השיקולים שעל הוועדה לשקול בין היתר, אשר יכללו לא רק שיקולים פיסקאליים אלא גם שיקולים של שיפור השירות והקלת הנטל הבירוקרטי, ובלבד שהדין שלפיו נקבעה אותה אגרה מאפשר את שקילתם.

#### **סעיף ז'**

מוצע להפוך לאקטיבית את פעילות המשרדים החברים בוועדת האגרות הבין-משרדית בתחום האגרות במטרה לשפר את השירות לאזרח ולהקל את הנטל הרגולטורי והבירוקרטי. מוצע להסמיק את ועדת האגרות הבין-משרדית להמליץ על שינויים באגרות, וזאת מבלי לגרוע מסמכויות המשרד הרלוונטי וככל הנדרש גם על תיקוני חקיקה הרלוונטיים לאגרות הנדונות.

#### **סעיף ח'**

כאמור, שינויים באגרות והטלת אגרות חדשות דורשים את אישור הכנסת, ועל כן, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 557, השר המוסמך יגיש לכנסת או לוועדת הכספים של הכנסת או לוועדה מוועדותיה של הכנסת את השינויים המוצעים באגרות, לאחר שוועדת האגרות הבין-משרדית ושר האוצר אישרו אותן.

#### **סעיף ט'**

כיום הטיפול באגרות בחלק ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך מתחלק בין בעלי תפקידים שונים, כאשר אין גורם אחד במשרד שמכיר את כל האגרות ושולט בכל הנתונים הרלוונטיים. מצב זה יוצר אי-סדר בנושא האגרות, הן בתוך המשרדים, והן בממשק בינם לבין יחידות ממשלתיות אחרות כגון הכלכלן הראשי במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר ורשות התקשוב הממשלתי. לפיכך מוצע כי כל משרד ימנה גורם אחד שיהיה אחראי על האגרות, ובכלל זה, הגביה וההכנסות הנובעות מהן, יכיר את כולן ויהיה ערב למידע הקיים במשרד אודותיהן. כמו כן, מינוי הגורם האחראי בכל משרד נדרש לצורך מימוש החלטת ממשלה זו, אשר במסגרתה מוצע לבצע פעולות רבות הדורשות סנכרון



וררכזו מאמץ בכל משרד, כגון מיפוי האגרות השונות וגיבוש הצעות לשינויים. בנוסף, לאורך זמן נדרש גורם בכל משרד שירכז את העלאת הנתונים לפלטפורמה דרכה יונגשו לציבור, כולל עדכונים באותה מערכת.

#### **סעיף י'**

מוצע להטיל על ראש רשות התקשוב הממשלתי את האחריות להנגשת המידע על כלל האגרות לציבור, על מנת לייצר שקיפות מלאה של גובה האגרות, השירות שבגינו הן משולמות וכו', בהתאם לעקרונות ה-Open Government אליהם מחויבת ממשלת ישראל. שקיפות זו תאפשר לציבור להבין כמה הוא נדרש לשלם עבור כל אגרה, וכן יסייע להציף לדיון ציבורי אגרות שיש צורך בעדכון.

#### **סעיף י"א**

המידע אודות אגרות שונות במשרדים מצוי בידי המשרדים. על מנת שהממשלה תצליח לשמר את עבודת המיפוי עדכנית, המשרדים נדרשים לעדכן את נתוני המיפוי, כמתואר בהצעה. כמו כן, יש לרכז את כלל המידע למאגר מרכזי – הפלטפורמה הממוחשבת – בו תהיה למקבלי ההחלטות ומבצעי המדיניות את התמונה המלאה על האגרות בישראל. על מנת לשמור על עדכניות המידע, נציגי המשרדים יעדכנו את המאגר לכל הפחות אחת לשנה.

#### **סעיף י"ב**

לפי בדיקה שנערכה באגף החשב הכללי במשרד האוצר, מתוך כ- 2900 אגרות הקיימות בחיקוקים שונים, עבור כ- 1400 אגרות, אין הוראה בחוק כיצד יש לגבות אותן ואילו הליכי אכיפה להפעיל ככל שהן לא שולמו במועד. על כן, מוצע להקים ועדה בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים, אשר תבחן את היתכנות העברת גביית אגרות אלה לגבייה על ידי המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, בין היתר בשם לב לאפשרויות הגבייה הקיימות כיום, אם בכלל, הטיפול שנעשה לגבייתן במשרד הממשלתי הרלוונטי, וכדומה.

#### **סעיף י"ג**

אחד הכלים לשיפור השירות לציבור בכל הקשור לאגרות הוא דיגיטציה של מנגנון התשלום של האגרה. אף על פי שכיום ניתן לשלם חלק ניכר מהאגרות באמצעות שרת התשלומים הממשלתי, עדיין קיימות אגרות אותן ניתן לשלם רק באמצעים אחרים כגון בנק דואר, דבר שיוצר נטל על אזרחים ועסקים. מוצע כי המשרדים, יחד עם רשות התקשוב הממשלתי האמונה על שרת התשלומים הממשלתי, יקדמו תכניות לדיגיטציה של כלל האגרות. זאת, על בסיס המיפוי שבוצע על ידי אגף החשב הכללי, המעודכן ע"י מנכ"ל משרדי הממשלה ויחידות הסמך במסגרת הצעה זו. כמו כן, חלק ניכר מן האגרות מהוות למעשה רק שלב אחד בתהליך שירות ממשלתי. לפיכך מוצע כי המשרדים יקדמו תכניות להפיכת כל תהליך השירות, ולא רק תשלום האגרה, לדיגיטלי לטובת שיפור השירות לציבור וחסכון בזמן וכסף של הממשלה.

#### **סעיף י"ד**

בשנים האחרונות הושגה בעולם התקדמות טכנולוגית ועסקית אשר מהווה את הבסיס ליצירה של אמצעי תשלום דיגיטליים חדשים דוגמת אפליקציות בסמארטפונים. ההערכות הן כי תחום זה, של

תשלומים מהירים באמצעים דיגיטליים, שמהווה חלק מתעשיית ה-Fintech המתפתחת, יתפתח במהרה ויהפוך לאופן התשלום המרכזי, בדומה למזומן וכרטיסי אשראי כיום. בישראל כבר פועלות מספר אפליקציות תשלום, בין היתר של מספר בנקים גדולים, ומוצע כי רשות התקשוב הממשלתי תבחן בשיתוף אגף החשב הכללי את אפשרויות התשלום לממשלה באמצעות אמצעי תשלום דיגיטליים מגוונים. זאת, במטרה לאפשר לאנשים ועסקים להשתמש באמצעים מתקדמים ונוחים אלו לטובת תשלום לממשלה, ללא צורך בתהליך התשלום הארוך יותר הקיים כיום בשרת התשלומים הממשלתי.

## **סעיף ט"ו**

### **סעיף קטן 1**

מבדיקות ראשוניות שביצע הצוות בראשות ראש המועצה הלאומית לכלכלה, קיימות כיום אגרות רבות שרצוי להקטין, לאחד או לבטל. הקשב הניהולי במשרדי הממשלה השונים לנושא האגרות לא תמיד קיים, וכן קיים חסם משפטי-תקציבי, הנובע מתצורת האגרות הקיימת, כמפורט להלן. האגרות בישראל מתחלקות לשני סוגים:

- א. אגרות רגילות, אשר נגבות על ידי המשרדים ויחידות הסמך השונות וההכנסות מהן מוזרמות לסל הכללי של לתקציב המדינה במשרד האוצר.
  - ב. אגרות ייעודיות, אשר נגבות על ידי המשרדים ויחידות הסמך השונות וההכנסות מהן נשארות בידי המשרדים ומגיעות ישירות לתקציביהם על בסיס של "הוצאה מותנית בהכנסה". בחלק מהמשרדים האגרות הייעודיות מהוות נתח משמעותי מתקציב הפעילות של המשרד כולו. לדוגמה, במשרד המשפטים ההכנסות מאגרות ייעודיות מהוות כשליש מתקציב הפעילות של המשרד ומסתכמות במעל 600 מיליון ₪.
- למשרדי הממשלה יש אינטרס מובנה לשמור על אגרות ייעודיות, כיוון שכך יש להן תקציב ייעודי שאינו כפוף לקיצוצים של משרד האוצר. מצד שני, מצב זה עלול לגרום לכך שהמשרדים לא ירצו לבטל או להקטין אגרות אלו, מאותן הסיבות.
- מצד שני, אגרות רגילות יוצרות "בעיית סוכן" – למשרדים יש אינטרס קטן יותר לגבות אותן כיוון שהכנסותיהן מגיעות למשרד האוצר ולא למשרד.
- בתיקון שנערך בסעיף 5(ד) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 בשנת 1992 בוטלה היכולת ליצור אגרות ייעודיות חדשות ואף לעדכן אגרות ייעודיות קיימות, על מנת להתחיל במהלך להפיכת כלל האגרות לאגרות רגילות. עם זאת, בחלוף כשלושה עשורים מתברר כי מהלך זה לא הוביל לביטול כל האגרות הייעודיות אלא קיבע את המצב. כיוון שכיום גם היוזמה לשינוי אגרות מצויה בידי המשרדים ויחידות הסמך, האגרות נשארות על כן גם כאשר הן אינן רלוונטיות עוד.
- לאור האמור, מוצע כי כלל המשרדים ויחידות הסמך יגישו, על סמך המיפוי שיבוצע, רשימה של אגרות, לרבות אגרות ייעודיות, שלדעתם יש מקום להקטין, לאחד או לבטל. במקרה של אגרות ייעודיות, יש כוונה גם להופכן לאגרות רגילות, כאמור בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.
- בנוסף, על מנת שמצב כאמור לא יישנה בעתיד, יוטל על המשרדים לבצע בדיקה כאמור לכל הפחות אחת ל-5 שנים.

### **סעיפים קטנים 2,3**

בהמשך להחלטת ממשלה 1933, ממשלת ישראל פועלת להנגשה לציבור של מאגרי מידע כ-Open Data על מנת לאפשר לציבור וליזמים לעשות בו שימוש לטובת שיפור השירות לציבור ויצירת פעילות כלכלית חדשה.

קיימים בידי הממשלה פריטי מידע רבים עליהם היא גובה תשלום אגרה תמורת הצפייה בהם, דוגמת נסח טאבו. היסטורית, אגרה זו ייצגה את הפעילות הדרושה על ידי הממשלה על מנת להנגיש את המידע לצפייה למבקש: פקיד היה צריך לגשת לספרייה, למצוא את הפריט המידע שהוא מסמך פיזי כלשהו, להביא אותו למבקש, להעתיקו, להחזיר למקום וכו'. השינויים הטכנולוגיים ובראשם הדיגיטציה של מסמכים רבים יצרו מצב חדש בו העלות לממשלה של הנגשת פריט מידע, דוגמת נסח טאבו, שואפת לאפס, ומבוצעת אוטומטית על ידי תוכנת מחשב ולא על ידי פקיד.

מצב הזה משקף שתי בעיות: הראשונה, שהאגרה לא מייצגת את עלות השירות. השנייה, שעצם גביית האגרה מבטלת את היכולת להנגיש את כלל פריטי המידע כמאגר מידע פתוח לציבור (Open Data). על כן מוצע כי המשרדים יאתרו אגרות הנגבות עבור צפייה במידע שעלות הנגשתו שואפת לאפס, ויפעלו על מנת לבטל אגרות אלו ולהפוך את פריטי המידע למאגרי מידע פתוחים.

#### **סעיף ט"ז**

אל מול כל המהלכים המפורטים בסעיף י"א להחלטה זו, ינהל אגף התקציבים במשרד האוצר משא ומתן מול כל משרד על מנת לתקצב אותו על אובדן ההכנסות. זאת, במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2021 ומתוך מטרה להקטין את הנטל הבירוקרטי על הציבור והעסקים.

#### **סעיף י"ז**

מטרת החלטת ממשלה זו להקל את הנטל הבירוקרטי על אזרחים ועסקים בישראל. על מנת לעמוד בכך ולהבטיח שביצוע הסעיפים השונים של החלטה זו אכן יקדמו מטרה זו, ממשלת ישראל מטילה על כל המשרדים הגובים אגרות מהציבור לגבש תוך שנה יעד לצמצום מספר האגרות, כולל לוחות זמנים לביצוע.

#### **סעיף י"ח**

כיום, כאמור, משרדי הממשלה השונים ויחידות הסמך מנהלים את האגרות שלהם בצורות שונות, הן את הגבייה והן את ניהול המידע הקיים על האגרות. חלקם משתמשים במערכות ייעודיות וחלקם בטבלאות אקסל פשוטות. כמו כן, הממשק בין האגרות למערכת מרכב"ה מתבצע בצורות שונות וכך אף הרישום החשבונאי שלהן. בחלק מהמשרדים מספר אגרות מופיעות בתקנה תקציבית אחת, ובאחרים הן מפוצלות לתקנות שונות.

חוסר אחידות זה, על כל היבטיו - חשבונאי, ניהולי, טכנולוגי, מקשה על המעקב והשליטה בכל המידע הקשור באגרות בממשלת ישראל, והוא מהגורמים למידע המוגבל הקיים כיום בנושא. על מנת לעשות סדר ארוך טווח באגרות, יש צורך, מעבר למיפוי המקיף והמעמיק הראשוני, לייצר תשתית ארגונית סדורה לאופן ניהול האגרות. מוצע כי צוות עבודה מקצועי ובין-משרדי יבחן את האפשרויות השונות להטמעת מערכות לניהול אגרות ותעריפים במשרדי ממשלה ויחידות סמך, וכן את הממשקים של המערכות השונות למערכת מרכב"ה ולפלטפורמה של הכלכלן הראשי במשרד האוצר. משרדי הממשלה יעבדו בהתאם להוראת תכס 3.3.0.3 שפרסם החשב הכללי בנושא הליכי גבייה ואכיפה בממשלה ובהתאם לכך יעדכנו את השינויים המבוצעים מעת לעת באגרות שבאחריותם.

### **סעיף י"ט**

במקביל לפעילות צוות האגרות, ממשלת ישראל מקדמת בשנים האחרונות מספר מהלכים מרכזיים לשיפור השירות לציבור ולעסקים בהקשרים דומים - הקלת הנטל הבירוקרטי, שיפור ודיגיטציה של תהליכי שירות ועוד. מודגש כי נושא האגרות הינו חלק מתמונה רחבה הרבה יותר של רגולציה, בירוקרטיה ושיפור השירות הממשלתי, וכי חשוב ביותר שיישום הצעת מחליטים זו ייעשה בתיאום ובסנכרון ככל שניתן עם מהלכים מקבילים המובלים על ידי משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי ומשרדים אחרים, ובפרט המהלכים של משרד ראש הממשלה בתחום RIA ומטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" ורשות התקשוב הממשלתי בתחום הטרינספורמציה הדיגיטלית של תהליכי שירות.

### **סעיף כ'**

מוצע כי ועדת השרים לרגולציה תהיה אמונה על מעקב אחר יישום החלטת ממשלה זו, כאשר הכלכלן הראשי במשרד האוצר, כמי שאחראי על נושא האגרות בממשלה, וכן החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר, וראש רשות התקשוב הממשלתי, כמי שאחראים על יישום חלקים נרחבים בהחלטה זו, ידווחו על יישומה לוועדה מדי שנה.

### **סעיף כ"א**

החלטה זו מבטלת את החלטת הממשלה 557 משנת 1976.

### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

#### **תקציב**

אין עלות

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר - תומך בהצעה

שר המשפטים - תומך בהצעה

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מספר 557 בנושא ועדת האגרות הבין-משרדית מיום 21.3.1976

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי 03 תהליך.

תחום פעולה עיקרי 02 חברה וכלכלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"א בטבת התש"ף

08 בינואר 2020



ירושלים, ט' טבת תש"פ

06 ינואר 2020

0351639180

**לוחות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה:**

תכנית שיפור מערך האגרות הממשלתיות

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

במטרה לצמצם את הנטל הבירוקרטי מוצע לבטל את החלטת ממשלה מספר 557 מיום 21.3.1976 (לחץ: **החלטת ממשלה 557**) בעניין ועדת האגרות הבין-משרדית ובמקומה להגדיר בהחלטה עדכנית את מערך האגרות. מוצע כי ראש רשות התקשוב הממשלתי יקים פלטפורמה ממוחשבת כלל ממשלתית לניהול תחום האגרות באופן מוגש לציבור והתואם את מדיניות הממשל הפתוח בישראל, בהתאם להחלטת ממשלה 1933 מיום 30.8.2016.

בצד זאת, מוצע כי הוועדה לקביעת שיעורי אגרות, שהוקמה לפי החלטה מס' כ"א/113 של ועדת השרים לענייני כלכלה מיום א' בתמוז תשי"ך – 26.6.1960 ושנקבע כי תמשיך בפעולתה ותיקרא "ועדת האגרות הבין-משרדית" בהחלטת ממשלה 557, תמשיך בפעולתה ותטפל בכל האגרות אשר לפי חוק יסוד: משק המדינה או כל חוק אחר יש לחבאן לאישור הכנסת או ועדה של הכנסת. הוועדה תדון בחלטות אגרות חדשות ובכל שינוי באגרות. בנוסף, בהצעת ההחלטה נקבע הרכב הוועדה, את כללי עבודתה ומתווה את שיקול הדעת שלה.

עוד מוצע למנות גורם אחראי בכל משרדי הממשלה לתחום האגרות ולפעול למימוש ההחלטה ולעדכון המיפוי של האגרות הממשלתיות בהתאם להנחיות החשב הכללי, לעדכן את המיפוי לכל הפחות אחת לשנה ולפעול לדיגיטציה של חשירותים הממשלתיים, לרבות תשלום האגרה. מובחר בהצעה כי היא תיושם, ככל שניתן, בהתאם לכללים ולעקרונות, הקבועים בהחלטת הממשלה מספר 2118 מיום 22.10.2014 והחלטת ממשלה מספר 4398 מיום 23.12.2018 וכן בתאום עם המחלקים הממשלתיים לקידום טרנספורמציה דיגיטלית בחובלת מטה המיזם הלאומי לישראל דיגיטלית ורשות התקשוב הממשלתי.

לסיים, מוצע לקבוע כי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה יגישו תוך 12 חודשים מיום קבלת ההחלטה יעד ממשלתי משרדי לצמצום מספר האגרות הנגבות מהציבור, כולל לוחות זמנים לביצוע במטרה לחסל על הציבור ולחסוך בירוקרטיה ממשלתית.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלת מעבר, לאחר שהכנסת ה-22 החליטה על פיזור ביום 12.12.2019 וקיום בחירות בתאריך 2.3.2020.

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היתוף המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטיה המופעלת ובתחשב באיזון הנדרש בין חצור בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור (בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד



## חיועצת המשפטית

נח(2) 455 ; בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שמיגלר, פורסם ביום 26.12.2005 באתר הרשות השופטת; ובג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' תיועץ המשפטי לממשלה, פורסם ביום 21.3.2006 באתר הרשות השופטת).

חלק מהצעת ההחלטה משמר את המדיניות שנקבעה בהחלטת ממשלה 557, תוך יצירת שינויים נקודתיים בה, ואילו חלקה האחר מיועד להתניע עבדות מטה שתוביל רפורמה בגביית אגרות ממשלתיות, תוך עדכון ויצירת מנגנון עדכון מתמיד, וכן דיגיטיזציה של התחום ושיפור השירות לציבור. צוות מקצועי בראשות ראש המועצה חלואמית לכלכלה במשרד ראש הממשלה פעל בשלוש השנים האחרונות לביצוע מתווה פעולה רצוי, שבא לידי ביטוי בהצעת ההחלטה האמורה. ההצעה הושלמה בסוף שנת 2018 אולם לא קודמה בשל ההחלטה על פיזור חכנסת וקיום בחירות לכנסת בתאריך 9.4.2019. כעת, משפוררה גם הכנסת ה-22, מבקשת המועצה חלואמית לכלכלה שלא לעכב עוד את קידומה של ההצעה, שכאמור לעיל, מחזות השינוי שהיא מייצרת הוא התנעת עבודת מטה מקצועית שתכין את התשתית לשינויים הנדרשים במסגרת תקציב 2021. כאמור בדברי ההסבר להצעה, עיכובים נוספים בקבלת ההחלטה ידרו את יישום השיפורים בשנה נוספת.

הצעה זו מיועדת בסוף התהליך לצמצם את הנטל הבירוקרטי על כלל הציבור ואין בה כדי לכבול את שיקול דעת הממשלה חבאה. בנסיבות אלו, אין מניעה משפטית לקבלתה בעת הזו.

**עמדת חיועצת המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר ביום 9.12.2019. הערות שהתקבלו להצעת ההחלטה הוטמעו בנוסח ההצעה.

**עמדת תיועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

  
שחנה ברנע ברנו, עו"ד  
חיועצת המשפטית