

תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 1), התשע"ט-2019

א. שם החוק המוצע

חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 1), התשע"ט-2019

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

לפי סעיף 13(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן - **החוק**), חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - **חוק הפיקוח**), יחול על חלב בקר במכסה, על חומרי גלם חלביים ועל שירותי ייבוש וחיבוץ.

לפי סעיף 13(א) האמור, חוק הפיקוח יחול על המוצרים והשירותים המנויים בסעיף האמור במספר שינויים. כך, לפי סעיף 13(א)(1) לחוק, על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח, על שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - **השרים**) לקבוע, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, עקרונות שלפיהם ייקבעו המחירים המזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור חלב בקר במכסה (להלן - **מחיר המטרה**) והמחירים המרביים לחומרי גלם חלביים ולשירותי ייבוש וחיבוץ של חלב (להלן - **תקנות עקרונות לקביעת המחירים**).

לפי סעיף 13(ב)(1) לחוק, על השרים לקבוע, בצו לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, את מחיר המטרה.

בסעיף 44(א) לחוק נקבעה הוראת מעבר שלפיה עד תום שמונה שנים מיום תחילתו של החוק, היינו, עד ליום 6 באוקטובר 2019, מחיר המטרה לא ייקבע ולא יעודכן בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק - היינו, לפי חוק הפיקוח - אלא בהתאם למנגנון אחר שקבעו השרים בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב-2012 (להלן - **הוראת המעבר**).

לפי סעיף 44(ד) לחוק, שישה חודשים לפני תום הוראת המעבר - עד ליום 6 באפריל 2019 - על השרים להתקין צו שבו ייקבע לראשונה מחיר המטרה לפי פרק ה' לחוק הפיקוח ובהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק.

ביום 28 באוקטובר 2018 גיבשו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי ליעול ענף הבקר לחלב אשר הוסכם גם על ידי מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל (להלן - **סיכום החלב**). במסגרת סיכום החלב הוסכם, בין היתר, לפעול להארכת הוראת המעבר עד לסוף שנת 2025, באופן שחוק הפיקוח יחול על קביעת מחיר המטרה רק החל בשנת 2026, ועד לאותו המועד ייקבע מחיר המטרה באופן שסוכם שם, ושיש לעגנו בתיקון לתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב-2012.

בהתאם לסיכום החלב, ביום 25 בדצמבר 2018, פרסמו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר את תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התשע"ט-2018, שבמסגרתו הוצע לתקן את החוק באופן הנדרש לשם יישום סיכום החלב, ובפרט להאריך את הוראת השעה הקבועה בסעיף 44 לחוק (להלן - **תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3)**).

ביום 26 בדצמבר 2018 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וכתוצאה מכך הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת. נוכח זאת, בשים לב להלכה הפסוקה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הוקפאו ההליכים ליישום סיכום החלב. בכלל זאת נעצר הקידום של תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3) וקידום תיקון התקנות האמור, הנדרשים לשם יישום סיכום החלב.

משעה שנעצר קידום תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), הרי שלפי סעיף 44(ד) לחוק, עד ליום 6 באפריל 2019 על השרים להתקין לראשונה צו שיקבע את מחיר המטרה לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, ואשר ייכנס לתוקף ביום 6 באוקטובר 2019. התקנת הצו ביום 6 באפריל 2019, חצי שנה לפני מועד כניסתו לתוקף, נועדה ליצור ודאות לגבי מחיר המטרה ולאפשר לשחקנים בשוק החלב להיערך לשינויו מבעוד מועד. בעת הזו, נוצרה חוסר ודאות בעניין זה, שהרי הממשלה היוצאת ביקשה לקדם את תיקוני החקיקה בהתאם לסיכום החלב, אך לא הספיקה להשלימם לפני תקופת הבחירות, ואילו לגבי הממשלה הבאה טרם ידועה עמדתה. כך יוצא שבעת הזו, הצו ותקנות עקרוניות קביעת המחירים אינם יכולים לשקף את מדיניות השרים בממשלה היוצאת, ומובן כי גם לא את מדיניות השרים בממשלה הבאה, שתכהן במועד כניסת הצו והתקנות האמורים לתוקפם. נוכח ההשלכה המשמעותית שיש לצו ולתקנות האמורים על ענף ייצור החלב ועל שוק החלב בכללותו, ועל מנת לאפשר לשרים בממשלה הבאה להחליט על מדיניותם בתחום זה, מוצע להאריך את הוראת המעבר בשנה נוספת עד ליום 6 באוקטובר 2020.

ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

לא רלוונטי.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

לא רלוונטי.

ה. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק מטעם משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר:

תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' _), התשע"ט-2019

תיקון סעיף 44(א) 1. בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011¹, בסעיף 44(א), במקום "שמונה שנים" לחוק יבוא "תשע שנים".

דברי הסבר

כללי

לפי סעיף 13(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן - **החוק**), חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - **חוק הפיקוח**), יחול על חלב בקר במכסה, על חומרי גלם חלביים ועל שירותי ייבוש וחיבוץ.

לפי סעיף 13(א) האמור, חוק הפיקוח יחול על המוצרים והשירותים המנויים בסעיף האמור במספר שינויים. כך, לפי סעיף 13(א)(1) לחוק, על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח, על שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - **השרים**) לקבוע, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, עקרונות שלפיהם ייקבעו המחירים המזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור חלב בקר במכסה (להלן - **מחיר המטרה**) והמחירים המרביים לחומרי גלם חלביים ולשירותי ייבוש וחיבוץ של חלב (להלן - **תקנות עקרונות לקביעת המחירים**).

לפי סעיף 13(ב)(1) לחוק, על השרים לקבוע, בצו לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, את מחיר המטרה.

בסעיף 44(א) לחוק נקבעה הוראת מעבר שלפיה עד תום שמונה שנים מיום תחילתו של החוק, היינו, עד ליום 6 באוקטובר 2019, מחיר המטרה לא ייקבע ולא יעודכן בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק - היינו, לפי חוק הפיקוח - אלא בהתאם למנגנון אחר שקבעו השרים בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב-2012 (להלן - **הוראת המעבר**).

לפי סעיף 44(ד) לחוק, שישה חודשים לפני תום הוראת המעבר - עד ליום 6 באפריל 2019 - על השרים להתקין צו שבו ייקבע לראשונה מחיר המטרה לפי פרק ה' לחוק הפיקוח ובהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק.

ביום 28 באוקטובר 2018 גיבשו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי לייעול ענף הבקר לחלב אשר הוסכם גם על ידי מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב

¹ ס"ח התשע"א, עמ' 762; התשע"ו, עמ' 193.

ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל (להלן – **סיכום החלב**). במסגרת סיכום החלב הוסכם, בין היתר, לפעול להארכת הוראת המעבר עד לסוף שנת 2025, באופן שחוק הפיקוח יחול על קביעת מחיר המטרה רק החל בשנת 2026, ועד לאותו המועד ייקבע מחיר המטרה באופן שסוכם שם, ושיש לעגנו בתיקון לתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב-2012.

בהתאם לסיכום החלב, ביום 25 בדצמבר 2018, פרסמו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר את תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התשע"ט-2018, שבמסגרתו הוצע לתקן את החוק באופן הנדרש לשם יישום סיכום החלב, ובפרט להאריך את הוראת השעה הקבועה בסעיף 44 לחוק (להלן – **תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3)**).

ביום 26 בדצמבר 2018 אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וכתוצאה מכך הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת. נוכח זאת, בשים לב להלכה הפסוקה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הוקפאו ההליכים ליישום סיכום החלב. בכלל זאת נעצר הקידום של תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3) וקידום תיקון התקנות האמור, הנדרשים לשם יישום סיכום החלב.

לסעיף 1

משעה שנעצר קידום תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), הרי שלפי סעיף 44(ד) לחוק, עד ליום 6 באפריל 2019 על השרים להתקין לראשונה צו שיקבע את מחיר המטרה לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, ואשר ייכנס לתוקף ביום 6 באוקטובר 2019. התקנת הצו ביום 6 באפריל 2019, חצי שנה לפני מועד כניסתו לתוקף, נועדה ליצור ודאות לגבי מחיר המטרה ולאפשר לשחקנים בשוק החלב להיערך לשינוי מבעוד מועד. בעת הזו, נוצרה חוסר ודאות בעניין זה, שהרי הממשלה היוצאת ביקשה לקדם את תיקוני החקיקה בהתאם לסיכום החלב, אך לא הספיקה להשלים לפני תקופת הבחירות, ואילו לגבי הממשלה הבאה טרם ידועה עמדתה. כך יוצא שבעת הזו, הצו ותקנות עקרונית קביעת המחירים אינם יכולים לשקף את מדיניות השרים בממשלה היוצאת, ומובן כי גם לא את מדיניות השרים בממשלה הבאה, שתכהן במועד כניסת הצו והתקנות האמורים לתוקפם. נוכח ההשלכה המשמעותית שיש לצו ולתקנות האמורים על ענף ייצור החלב ועל שוק החלב בכללותו, ועל מנת לאפשר לשרים בממשלה הבאה להחליט על מדיניותם בתחום זה, מוצע להאריך את הוראת המעבר בשנה נוספת עד ליום 6 באוקטובר 2020.