

טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף – 2020 – הסמכת ועדת השרים

לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף – 2020 המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 13(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 (להלן - החוק) קובע כי 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, בשינויים הקבועים בסעיף האמור.

כך, לפי סעיף 13(א)(1) ו-13(ב)(1) לחוק, על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח, על שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - השרים) לקבוע, בצו לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, עקרונות שלפיהם ייקבעו המחירים המזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור חלב בקר במכסה (להלן - מחיר המטרה).

בסעיף 44(א) לחוק נקבעה הוראת מעבר שלפיה עד תום שמונה שנים מיום תחילתו של החוק, היינו, עד ז' בתשרי התש"ף (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 א' בניסן התשע"ט (6 באפריל 2019) - היה על השרים להתקין צו שבו ייקבע לראשונה מחיר המטרה לפי פרק ה' לחוק הפיקוח ובהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק. ביום י"ט בחשון התשע"ט (28 באוקטובר 2018) גיבשו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר, בהסכמת מנכ"ל התאחדות מגדלי הבקר לחלב ויו"ר התאחדות חקלאי ישראל, נייר 'עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי לייעול ענף הבקר לחלב' (להלן - סיכום החלב). במסגרת סיכום החלב, שעיקרו המלצות של הדרג המקצועי לדרג השרים לקידום חקיקה שחלקה מחייבת גם את אישור הכנסת, נכללה, בין היתר, המלצה 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.

ביום י"ז בטבת התשע"ט (25 בדצמבר 2018) פורסם, בהובלת משרד האוצר, תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התשע"ט - 2018, במסגרתו הוצע לתקן את החוק בהתאם לסיכום החלב אולם, כפועל יוצא מכך שביום י"ח בטבת ה'תשע"ט (26 בדצמבר 2018) אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת, וההליכים לקידום התיקון האמור הוקפאו.

על רקע חוסר הוודאות שנוצר עקב כך שהממשלה היוצאת לא הספיקה להשלים את תיקון החקיקה האמור בהתאם לסיכום החלב, כאשר מאידך גם לא קודם צו לעניין מחיר המטרה לפי חוק הפיקוח, 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, הוצע להאריך את הוראת המעבר בשנה נוספת עד י"ח בתשרי התשפ"א (6 באוקטובר 2020), ובהתאם לכך פורסם באפריל 2019 תזכיר חוק נוסף לפיו, תוקף הוראת המעבר יוארך בשנה.

ביום כ"ה באייר התשע"ט (30 במאי 2019) התקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט - 2019 וביום י"ד בכסלו התש"פ (12 בדצמבר 2019) התקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"פ - 2019.

לאור הקבוע סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, שעניינו הארכת תוקפם של חיקוקים, תוקפן של הוראת המעבר ושל תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב - 2012 (להלן – תקנות תכנון משק החלב) הוארך עד כ"ד בסיון התש"פ (16 ביוני 2020).

על מנת לאפשר לממשלה הנכנסת לגבש את עמדתה בנושא, מוצע להאריך את הוראת המעבר עד ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020), תוך מתן אפשרות לשר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר להאריך תקופה זו בפרק זמן נוסף, עד כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021). מטעם זה, מוצע גם למחוק את ההוראה לפיה צו לפי חוק הפיקוח יפורסם חצי שנה עובר לכניסתו לתוקף.

על מנת לזרז את הליך החקיקה, בשל הדחיפות המתחייבת מפקיעת תוקפן של תקנות תכנון משק החלב, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק בממשלה, ולהסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת, וזאת על דעת הממשלה. עוד מוצע לבקש מוועדת הכנסת לעשות שימוש בסמכויותיה לפי סעיפים 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת - לקצר את תקופת ההנחה על שולחן הכנסת ולהקדים את הדיון בהצעת החוק בקריאה ראשונה וכן להתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

ההצעה מוגשת בתאום עם משרד האוצר. טיוטת החוק אינה מצריכה תקצוב מתקציב המדינה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר תומך בהצעה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

סיווגים

07חקיקה ממשלתית

02חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר

י"ח בסיון התש"פ
10 ביוני 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף - 2020

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בסעיף 44(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011 (להלן – החוק) נקבעה הוראת מעבר לפיה, עד יום ז' בתשרי התש"ף (6 באוקטובר 2019), המחירים המזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעד חלב בקר במכסה (להלן – מחיר המטרה) יקבעו בתקנות שיתקינו שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לפי סעיף 44(ב) לחוק, ולא לפי המנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק, שהוא לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996 (להלן – חוק הפיקוח).

תוקפן של הוראת המעבר האמורה ושל תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב-2012 (להלן – תקנות תכנון משק החלב), אשר הותקנו בהתאם לסעיף 44(ב), הוארכו עד כ"ד בסיון התש"ף (16 ביוני 2020), מכוח סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת. זאת מכיוון שהוראת המעבר הסתיימה במהלכן של שתי מערכות בחירות שהתקיימו ביום י"ז באלול התשע"ט (17 בספטמבר 2019) וביום ו' באדר התש"ף (2 במרץ 2020).

מוצע לדחות את המועד האמור ולקבוע כי תקופת המעבר, במהלכה יחולו ההוראות שעוגנו בעניין מחיר המטרה בתקנות תכנון משק החלב, תוארך עד ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020), עם אפשרות להארכה נוספת בצו, עד כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021) (להלן – תקופת המעבר).

עוד מוצע למחוק את סעיף קטן 44(ג) לחוק שזו לשונו:

"צו ראשון לגבי מחירים מזעריים לפי סעיף 13(ב)(1), יפורסם שישה חודשים לפחות לפני תום התקופה האמורה בסעיף קטן (א), וייכנס לתוקפו בתום אותה תקופה".

מוצע למחוק הוראה זו שכן לפי לשון החוק צו שעניינו מחיר מטרה לפי חוק הפיקוח אמור היה להתפרסם ששה חודשים לפחות לפני תום תקופת המעבר – כלומר על השרים לפרסם את הצו כבר בימים אלה, ועוד בטרם גובשה מדיניותם בנושא.

על מנת לזרז את הליך החקיקה, בשל הדחיפות המתחייבת מפקיעת תוקפן של תקנות תכנון משק החלב, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק בממשלה, ולהסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת, וזאת על דעת הממשלה. עוד מוצע לבקש מוועדת הכנסת לעשות שימוש בסמכויותיה לפי סעיפים 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת - לקצר את תקופת ההנחה על שולחן הכנסת ולהקדים את הדיון בהצעת החוק בקריאה ראשונה וכן להתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מהלשכה המשפטית של משרד האוצר נמסר כי הם תומכים בהצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לדעת היועצת המשפטית למשרד החקלאות ופיתוח הכפר אין מניעה משפטית בקבלת ההחלטה. ההצעה מוגשת לממשלה על דעתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי – מנהל).

ר (פ)



היועצת המשפטית

אפרת אביאני

למשרד החקלאות ופיתוח הכפר

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף - 2020

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

סעיף 13(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 (להלן - החוק) קובע כי 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, בשינויים הקבועים בסעיף האמור.

כך, לפי סעיף 13(א)(1) ו-13(ב)(1) לחוק, על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח, על שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - השרים) לקבוע, בצו לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, עקרונות שלפיהם ייקבעו המחירים המזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור חלב בקר במכסה (להלן - מחיר המטרה).

בסעיף 44(א) לחוק נקבעה הוראת מעבר שלפיה עד תום שמונה שנים מיום תחילתו של החוק, היינו, עד ז' בתשרי התש"ף (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 א' בניסן התשע"ט (6 באפריל 2019) - היה על השרים להתקין צו שבו ייקבע לראשונה מחיר המטרה לפי פרק ה' לחוק הפיקוח ובהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק.

ביום י"ט בחשוון התשע"ט (28 באוקטובר 2018) גיבשו משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר נייר 'עקרונות למדיניות בעניין מתווה רב שנתי לייעול ענף הבקר לחלב' (להלן - סיכום החלב). במסגרת סיכום החלב, שעיקרו המלצות של הדרג המקצועי לדרג השרים לקידום חקיקה שחלקה מחייבת גם את אישור הכנסת, נכללה, בין היתר, המלצה 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.

ביום י"ז בטבת התשע"ט (25 בדצמבר 2018) פורסם, בהובלת משרד האוצר, תזכיר חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התשע"ט - 2018, במסגרתו הוצע לתקן את החוק בהתאם לסיכום החלב אולם, כפועל יוצא מכך שביום י"ח בטבת ה'תשע"ט (26 בדצמבר 2018) אישרה מליאת הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת, וההליכים לקידום התיקון האמור הוקפאו.

על רקע חוסר הוודאות שנוצר עקב כך שהממשלה היוצאת לא הספיקה להשלים את תיקון החקיקה האמור בהתאם לסיכום החלב, כאשר מאידך גם לא קודם צו לעניין מחיר המטרה לפי חוק הפיקוח, 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, הוצע להאריך את הוראת המעבר בשנה נוספת עד י"ח בתשרי התשפ"א (6 באוקטובר 2020), ובהתאם לכך פורסם באפריל 2019 תזכיר חוק נוסף לפיו, תוקף הוראת המעבר

יוארך בשנה.

ביום כ"ה באייר התשע"ט (30 במאי 2019) התקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט - 2019 וביום י"ד בכסלו התש"פ (12 בדצמבר 2019) התקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"פ - 2019.

לאור הקבוע סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, שעניינו הארכת תוקפם של חיקוקים, תוקפן של הוראת המעבר ושל התקנות מכוח סעיף 44(ב) לחוק הוארך עד כ"ד בסיון התש"פ (16 ביוני 2020).

על מנת לאפשר לממשלה הנכנסת לגבש את עמדתה בנושא, מוצע להאריך את הוראת המעבר עד ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020), תוך מתן אפשרות לשר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר להאריך תקופה זו בפרק זמן נוסף, עד כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021). מטעם זה, מוצע גם למחוק את ההוראה לפיה צו לפי חוק הפיקוח יפורסם חצי שנה עובר לכניסתו לתוקף.

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 – סעיף 1(1)

בהתאם לסעיף 44(א) לחוק, בתקופה שעד ז' בתשרי התש"פ (6 באוקטובר 2019), מחיר המטרה יקבע בהתאם לתקנות שיתקינו שר האוצר ושר החקלאות ופיתוח הכפר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. מוצע להאריך את התקופה האמורה עד ליום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020), תוך מתן אפשרות לשרים להאריך את התקופה בפרק זמן נוסף, עד כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021).

עיקר 2 – סעיף 2(1)

לפי סעיף 44(ג) לחוק, היה על השרים לפרסם צו ראשון לגבי מחירים מזעריים לפי חוק הפיקוח עד א' בניסן התשע"ט (6 באפריל 2019). מוצע למחוק הוראה זו ולאפשר לשרים ולממשלה לגבש את מדיניותם בנושא מחיר המטרה בתקופה האמורה בעיקר 1.

ד. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

לא רלוונטי.

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

לא רלוונטי.

ו. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

תיקון סעיף 44(א) ומחיקת סעיף 44(ג) לחוק העיקרי.

ז. הערות היועץ המשפטי לממשלה

ח. הסתייגות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות

אין

ט. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

טיוטת חוק מטעם משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר:

טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף - 2020

תיקון סעיף 44 1. בחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011¹, בסעיף 44 -

(1) בסעיף קטן (א), במקום "בתקופה שעד שמונה שנים מיום התחילה" יבוא "בתקופת המעבר" ובסופו יבוא:

"תקופת המעבר" - התקופה שמיום התחילה עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020); השרים רשאים בצו להאריך את התקופה האמורה עד יום כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021).";

(2) סעיף קטן (ג) - ימחק.

דבריו הסבר

בסעיף 44(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 (להלן - החוק) נקבעה הוראת מעבר לפיה, עד יום ז' בתשרי התש"ף (6 באוקטובר 2019), המחירים המזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעד חלב בקר במכסה (להלן - מחיר המטרה) יקבעו בתקנות שיתקינו שר החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, ולא לפי המנגנון הקבוע בסעיף 13 לחוק, שהוא לפי חוק הפיקוח. מוצע לדחות את המועד האמור ולקבוע כי תקופת המעבר, שבמהלכה יחולו ההוראות שעוגנו בעניין מחיר המטרה בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב-2012, תוארך עד ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020), עם אפשרות להארכה נוספת בצו, עד כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021) (להלן - תקופת המעבר). עוד מוצע למחוק את סעיף קטן (ג) שזו לשונו:

"צו ראשון לגבי מחירים מזעריים לפי סעיף 13(ב)(1), יפורסם שישה חודשים לפחות לפני תום התקופה האמורה בסעיף קטן (א), וייכנס לתוקפו בתום אותה תקופה".

הסיבה להצעה למחיקת הסעיף הקטן היא כי לפי לשון החוק צו שעניינו מחיר מטרה לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו - 1996 אמור היה להתפרסם ששה חודשים לפחות לפני תום תקופת המעבר - כלומר על השרים לפרסם את הצו כבר בימים אלה, ועוד בטרם גובשה מדיניות השרים בנושא.