

טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 4), התשפ"א – 2021 – הסמכת ועדת

השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 4), התשפ"א – 2021 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 לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים 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) 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). בהתאם לעקרונות אלו, לפי הוראות סעיף 13(ב)(1) לחוק, על השרים לקבוע בצו לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, את גובה המחיר המזערי האמור.

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). המועד האמור נדחה לפי חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף - 2020, עד ליום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020).

נוכח התפזרות הכנסת ה-23 ביום ח' טבת תשפ"א (23 דצמבר, 2020) בשל אי קבלת חוק תקציב, הוארך תוקפן של הוראת המעבר והתקנות מכוח סעיף 44(ב) לחוק מכוח סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, עד כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021).

מטרתו של החוק המוצע, לקבוע כי תוקפה של הוראת המעבר יוארך בשלוש שנים נוספות, עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023), תוך מתן אפשרות לשרי החקלאות ופיתוח הכפר והאוצר להאריך את התקופה בפרק זמן נוסף, עד י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025).

כן מוצע לקבוע כי בתקופה שעד ליום 31 דצמבר 2025, יהיו השרים רשאים לקבוע בתקנות הוראות השונות מנוהל ההתחשבנות האמור בסעיף 44(ב)(1) לחוק, באופן שיאפשר חישוב עלויות של ייצור חלב לפי עלויות הייצור השנתיות ברפתות של יצרנים שמכסתם היא בגובה 700 אלף ליטר או יותר. תיקון זה יאפשר הוזלה של מחיר המטרה ויתרום להורדת יוקר המחיה.

ההוראות המוצעות מבוססות על סיכום מקצועי בין משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר, אשר גובש בחודש ינואר 2021, תוך הדברות עם מועצת החלב ונציגי יצרני החלב והמחלבות (להלן - הסיכום המקצועי).

בשל פער הזמנים בין המועד בו גובש הסיכום המקצועי בין משרדי החקלאות והאוצר (ינואר 2021) ועד למועד בו התאפשר קידומה של הצעת החוק בהתאם לסיכום זה (יוני 2021, עם הקמת הממשלה ה-36), יש צורך לבצע הפחתה נוספת במחיר המטרה הרבעוני, אשר תבטא את הפחתת המחיר שהייתה אמורה להתרחש מתחילת שנת 2021, אילו תיקוני החקיקה היו מקודמים בסמוך לגיבוש הסיכום המקצועי.

לפי המוצע, אם תיקון התקנות מכוח החוק המוצע יתבצע עד ליום עד ליום 30 בספטמבר 2021 (עד תום הרבעון השלישי של שנת 2021), תעמוד ההפחתה מחישוב המחיר הרבעוני על סך 2.8 אגורות, והיא תבוצע ברבעונים השלישי הרביעי של שנת 2021.

על מנת לזרז את הליך החקיקה, בשל הדחיפות המתחייבת מפקיעת תוקפן של תקנות תכנון משק החלב **בתוך כשבועיים ימים**, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק בממשלה, ולהסמך 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 והשפעה על משק המדינה/ תקציב

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

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 4), התשפ"א - 2021 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בסעיף 44(א) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 (להלן - החוק) נקבעה הוראת מעבר לפיה, עד יום ה' בתשרי התש"ף (6 באוקטובר 2019), המחירים המזעריים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעד חלב בכר במוכסה (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. המועד האמור נדחה לפי חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף - 2020, עד ליום ד' ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020).

נוכח התפזרות הכנסת ביום ח' טבת תשפ"א (23 דצמבר, 2020) בשל אי קבלת חוק תקציב, הורחב תוקפן של הוראת המעבר והתקנות מכוח סעיף 44(ב) לחוק מכוח סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, עד כ"ז בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021).

מוצע לקבוע כי תוקפה של הוראת המעבר תוארך בשלוש שנים נוספות, עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023). תוך מתן אפשרות לשרי החקלאות ופיתוח הכפר והאוצר להאריך את התקופה בפרק זמן נוסף, עד י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025).

ההוראות המוצעות מבוססות על סיכום מקצועי בין משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר, אשר גובש בחודש ינואר 2021, תוך הדברות עם מועצת החלב ונציגי יצרני החלב והמחלבות (להלן - הסיכום המקצועי).

בנוסף, בהתאם לסיכום המקצועי מוצע לקבוע כי בתקופה שעד ליום 31 דצמבר 2025, יהיו השרים רשאים לקבוע בתקנות הוראות השונות מנוהל ההתחשבות האמור בסעיף 44(ב)(1) לחוק, באופן שיאפשר חישוב עלויות של ייצור חלב לפי עלויות הייצור השנתיות ברכות של יצרנים שמכסתם היא בגובה 700 אלף ליטר או יותר. תיקון זה יאפשר הוזלה של מחיר המטרה ויתרום להורדת יוקר המחיה.

בשל פער הזמנים בין המועד בו גובש הסיכום המקצועי בין משרדי החקלאות והאוצר (ינואר 2021) ועד למועד בו התאפשר קידומה של הצעת החוק בהתאם לסיכום זה (יוני 2021), עם הקמת הממשלה ה-36, יש צורך לבצע הפחתה נוספת במחיר המטרה הרבעוני, אשר תבטא את הפחתת המחיר שהייתה אמורה להתרחש מתחילת שנת 2021, אילו תיקוני החקיקה היו מקודמים בסמוך לגיבוש הסיכום המקצועי. לפי המוצע, אם תיקון התקנות מכוח החוק המוצע יתבצע עד ליום עד ליום 30 בספטמבר 2021 (עד תום הרבעון השלישי של שנת 2021), תעמוד ההפחתה מחישוב המחיר הרבעוני על סך 2.8 אגורות, והיא תבוצע ברבעון השלישי והרביעי של שנת 2021.

בהצעת החוק מיוצע לקבוע כי תחילת תוקפו של סעיף 44(א) לחוק בהתאם לתיקון המיוצע תהא רטרואקטיבית, מיום 1 ביולי 2021. זאת, לאור מועד פקיעת הוראת המעבר, אשר כאמור קבוע ל- 6.7, ובשל העובדה שמדובר ביום תחילת הרבעון השלישי לשנת 2021, אשר עבורו יקבע כבר מחיר מיטרה מופחת, בהתאם למנגנון המיוצע ועל מנת לאפשר יציבות וודאות במשק החלב.

על מנת לזרז את הליך החקיקה, בשל הדחיפות המיתחייבת מפקיעת תוקפה של הוראת המעבר **בתוך כשבועיים ימים**, 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:

הצעת ההחלטה אינה מעוררת קשיים משפטיים. זירוז הליך החקיקה נדרש כדי לצמצם ככל הניתן את הצורך בהחלה רטרואקטיבית של הוראת המעבר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה מתואמת עם הייעוץ המשפטי של משרד האוצר.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

לדעת היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

ההצעה הינה על דעת המחלקה למשפט ציבורי- מנהלי בייעוץ וחקיקה.

אפרת אביאני

שם

היועצת המשפטית
משרד החקלאות ופיתוח הכפר
תפקיד

חתימה

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 4), התשפ"א - 2021

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) 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). בהתאם לעקרונות אלו, לפי הוראות סעיף 13(ב)(1) לחוק, על השרים לקבוע בצו לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, את גובה המחיר המזערי האמור.

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 אלא בהתאם למנגנון אחר שקבעו השרים בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים), התשע"ב-2012 (להלן - הוראת המעבר והתקנות, בהתאמה). המועד האמור נדחה לפי חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף - 2020, עד ליום ד ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020).

נוכח התפזרות הכנסת ה-23 ביום ח' טבת תשפ"א (23 דצמבר, 2020) בשל אי קבלת חוק תקציב, הוארך תוקפן של הוראת המעבר והתקנות מכוח סעיף 44(ב) לחוק מכוח סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, עד כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021).

מטרתו של החוק המוצע, לקבוע כי תוקפה של הוראת המעבר יוארך בשלוש שנים נוספות, עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023), תוך מתן אפשרות לשרי החקלאות ופיתוח הכפר והאוצר להאריך את התקופה בפרק זמן נוסף, עד י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

כן מוצע לקבוע כי בתקופה שעד ליום 31 דצמבר 2025, יהיו השרים רשאים לקבוע בתקנות הוראות השונות מנוהל ההתחשבות האמור בסעיף 44(ב)(1) לחוק, באופן שיאפשר חישוב עלויות של ייצור חלב לפי עלויות הייצור השנתיות ברפתות של יצרנים שמכסתם היא בגובה 700 אלף ליטר או יותר. תיקון זה יאפשר הוזלה של מחיר המטרה ויתרום להורדת יוקר המחיה.

ההוראות המוצעות מבוססות על סיכום מקצועי בין משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד האוצר, אשר גובש בחודש ינואר 2021, תוך הדברות עם מועצת החלב ונציגי יצרני החלב והמחלבות (להלן - הסיכום המקצועי).

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 – סעיף 1

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. המועד האמור נדחה לפי חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 3), התש"ף – 2020, עד ליום ד ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020).

נוכח התפזרות הכנסת ביום ח' טבת תשפ"א (23 דצמבר, 2020) בשל אי קבלת חוק תקציב, הוּאָרָך תוקפן של הוראת המעבר והתקנות מכוח סעיף 44(ב) לחוק מכוח סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, עד כ"ו בתמוז התשפ"א (6 ביולי 2021).

מוצע לקבוע כי תוקפה של הוראת המעבר תוארך בשלוש שנים נוספות, עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023), תוך מתן אפשרות לשרי החקלאות ופיתוח הכפר והאוצר להאריך את התקופה בפרק זמן נוסף, עד י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

בנוסף, בהתאם לסיכום המקצועי מוצע לקבוע כי בתקופה שעד ליום 31 דצמבר 2025, יהיו השרים רשאים לקבוע בתקנות הוראות השונות מנוהל ההתחשבנות האמור בסעיף 44(ב)(1) לחוק, באופן שיאפשר חישוב עלויות של ייצור חלב לפי עלויות הייצור השנתיות ברפתות של יצרנים שמכסתם היא בגובה 700 אלף ליטר או יותר. תיקון זה יאפשר הוזלה של מחיר המטרה ויתרום להורדת יוקר המחיה.

בשל פער הזמנים בין המועד בו גובש הסיכום המקצועי בין משרדי החקלאות והאוצר (ינואר 2021) ועד למועד בו התאפשר קידומה של הצעת החוק בהתאם לסיכום זה (יוני 2021, עם הקמת הממשלה ה-36), יש צורך לבצע הפחתה נוספת במחיר המטרה הרבעוני, אשר תבטא את הפחתת המחיר שהייתה אמורה להתרחש מתחילת שנת 2021, אילו תיקוני החקיקה היו מקודמים בסמוך לגיבוש הסיכום המקצועי. הפחתה זו מופיעה בפסקה 1(ד) להצעת החוק.

לפי המוצע, אם תיקון התקנות מכוח החוק המוצע יתבצע עד ליום 30 בספטמבר 2021 (עד תום הרבעון השלישי של שנת 2021), תעמוד ההפחתה מחישוב המחיר הרבעוני על סך 2.8 אגורות, והיא תבוצע ברבעון השלישי והרביעי של שנת 2021.

עיקר 2 - סעיף 2

מוצע לקבוע כי תחילת תוקפו של החוק המוצע לחוק תהא רטרואקטיבית, מיום 1 ביולי 2021, הוא מועד תחילת הרבעון השלישי של שנת 2021, וזאת כדי לאפשר את ההפחתה במחיר כבר ברבעון השלישי של שנת 2021.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

אין השפעה.

ה. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

סעיף 44 לחוק יתוקן

ו. הערות היועץ המשפטי לממשלה

ראש אשכול משפט מנהלי ביעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי), הגב' אביטל שטרנברג, קבעה כי אין מניעה משפטית לקידום החקיקה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) אישר את האמור בסעיף 2 ביחס לתחולה הרטרואקטיבית.

ז. הערות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות

תזכיר חוק לתיקון חוק תכנון משק החלב, התשע"א - 2011 פורסם ביום 4 באפריל 2021. המועצה לענף החלב בישראל (ייצור ושיווק) בע"מ העירה ביחס לתזכיר כי בהתחשב בכך שהסיכום המקצועי גובש כבר בחודש ינואר 2021 ולאור העובדה שטרם קודם תיקון כנדרש, יש מקום להורות על הפחתת מחיר נוספת לתקופה קצובה, שתשקף את הפער בין המחיר בפועל לבין המחיר שהיה נקבע בהתאם לסיכום המקצועי. ההערה התקבלה והוטמעה בנוסח טיוטת החוק.

ח. הערות הממונה על התקציבים במשרד האוצר

ההצעה מתואמת עם אגף התקציבים במשרד האוצר.

ט. להלן נוסח התיקון המוצע

טיוטת חוק מטעם משרד החקלאות ופיתוח הכפר:

טיוטת חוק תכנון משק החלב (תיקון מס' 4), התשפ"א – 2021

- תיקון סעיף 44 1. בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-1¹ 2011 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 44 -
- (א) בסעיף קטן (א) במקום "עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020)" יבוא "עד ליום י"ט בטבת התשפ"ד (31 בדצמבר 2023)";
- (ב) בסעיף קטן (א1), במקום "עד יום כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021)" יבוא "י"א טבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025)";
- (ג) בסעיף קטן (ב), אחרי פסקה (2) יבוא:
- "(3) על אף האמור בפסקה (1), השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים לקבוע בתקנות לפי אותה פסקה שבתקופה שעד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), חישוב עלויות ייצור חלב ייעשה לפי עלויות הייצור השנתיות ברפתות של יצרנים שמכסתם היא בהיקף של 700 אלף ליטר או יותר.";
- (ד) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:
- "(ב1) קבעו השרים תקנות לפי סעיף קטן (ב)(3) עד יום כ"ד בתשרי התשפ"ב (30 בספטמבר 2021), רשאים הם לקבוע בהן שמחישוב המחיר הרבעוני לליטר חלב ברבעון השלישי והרביעי של שנת 2021 יופחתו 2.8 אגורות.
- תחילה 2. תחילתו של חוק זה ביום כ"א תמוז התשפ"א (1 ביולי 2021).

¹ ס"ח התשע"א, עמ' 762; התש"ף, עמ' 156.