



תוכן עניינים

א. שם החוק המוצע	2
ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו	2
ג. עיקרי החוק המוצע	2
ד. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים	2
ה. השפעה החוק המוצע על התקציב	2
ו. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי	2
ז. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת	2
פרק X': רפורמה מבנית במשק החלב	3
1. תיקון חוק תכנון משק החלב	3
"פרק 11': תכנית פדיון מכסות	9
סימן א': הגדרות	9
סימן ב': הליך פדיון מכסות	9
2. תיקון חוק התחרות הכלכלית	12
3. חוק התחרות הכלכלית – הוראות תחילה	12
4. תיקון חוק משק החלב – תחילה	12
5. חוק משק החלב – הוראת שעה	12

תזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2025, פרק ____': רפורמה מבנית במשק החלב

תזכיר זה מיישם את החלטות הממשלה מיום 4 בדצמבר 2025 בעניין התכנית הכלכלית לשנת 2026, והוא צפוי לעלות על סדר יומה של ועדת השרים המיוחדת לעניין התכנית הכלכלית האמורה, לאחר המועד האחרון למתן הערות הציבור.

א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת 2026), התשפ"ו-2025, פרק ____': רפורמה מבנית במשק החלב.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מטרת החוק המוצע היא לעדכן את מבנהו של משק החלב בישראל כך שיעבור ממשטר של תכנון מרכזי למודל של שוק פתוח הנשען על רשת ביטחון ליצרנים, תוך הבטחת רציפות האספקה ומחירי תוצרת נגישים לציבור הצרכנים. בנוסף, החוק מבקש ליצור מסגרת רגולטורית מודרנית, יעילה ושקופה, המאפשרת התייעלות ענפית, תחרות הוגנת ופישוט מבני של ההסדרים שהיו נהוגים בעשורים האחרונים.

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 - שינוי מבני מקיף במשק החלב בישראל, באמצעות ביטול משטר מכסות הייצור והעברת הענף למודל של שוק פתוח ;
עיקר 2 - הסדרת מקטע מוגן בו רכש החלב המוגן – מוסדר בחוק באמצעות מחיר הגנה ורשת ביטחון ליצרנים הנותרים. החוק מעגן מנגנון שנתי לקביעת חלקן היחסי של המחלבות ברכש החלב המוגן, מטיל חובת רכש על מחלבות גדולות ;
עיקר 3 - הסדרת מערך הפיקוח, הדיווח והאכיפה באמצעות ועדה המלווה ושילוב רשות התחרות כגורם מרכזי במעקב אחר מבנה השוק והתנהלותו ;
עיקר 4 - הפעלת תכנית פדיון מכסות רחבה ומדורגת, שנועדה לאפשר פרישה מוסדרת של יצרנים, להפחית ייצור בלתי יעיל ולתמוך במעבר יציב, הוגן ומתואם מבסיס של תכנון מרכזי למבנה שוק תחרותי ויעיל.

ד. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

מוצע לתקן את חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2012 ואת חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1998

ה. השפעה החוק המוצע על התקציב

עלות החוק הינה מיליארד ש"ח

ו. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי

5 תקני שיא כוח אדם

ז. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת.

טיוטת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת 2026), התשפ"ו-2025

פרק א': רפורמה מבנית במשק החלב

תיקון חוק תכנון 1. בחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2012 (בפרק זה – חוק משק החלב) – משק החלב

(1) בשם החוק, המילה "תכנון" תימחק;

(2) בסעיף 1 –

(א) בפסקה (1), אחרי "משק החלב בישראל" יבוא "כמשק פתוח ותחרותי";

(ב) בפסקה (2), הסיפה אחרי "חלב ומוצריו" תימחק;

(ג) אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) הגברת תחרותיות בענף החלב.";

(3) בסעיף 2 –

(א) אחרי ההגדרה "ארגון יציג" יבוא:

"ה"היקף מצרפי של ליטרים מוגנים" – כמות הליטרים המוגנים של חלב בקר שמייצרים כלל היצרנים המוגנים בשנה;

"ה"היקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן" – כמות הליטרים של חלב בקר שייצר יצרן מוגן אשר יירכשו ממנו במחיר ההגנה;

"ה"היקף רכש חלב מוגן" – ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים וה"היקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן";

(ב) ההגדרות "ועדת ערר", "חלב במכסה", "חלב בקר במכסה", "חלב עודף", "עודפי חלב במכסה" – יימחקו;

(ג) בהגדרה "יצרן", הסיפה החל במילים "ונקבעה לו מכסת חלב" תימחק, ובמקומה יבוא "בישראל";

(ד) אחרי ההגדרה "יצרן" יבוא:

"יצרן מוגן" – יצרן שהחזיק במכסת חלב עובר ליום י"ד ניסן התשפ"ה (1 באפריל 2026) ולא פדה את מכסת החלב שלו במסגרת תוכנית

פדיון המכסות כמשמעותה בפרק 1;

"ליטר מוגן" – ליטר חלב גולמי שיצר יצרן מוגן, אשר מחירו מחיר ההגנה;";

ה) אחרי ההגדרה "מוצר חלב" יבוא:

"מחיר ההגנה" – מחיר לליטר מוגן הנקבע לפי הוראות חוק זה;

"מחלבה גדולה" – מחלבה שחלקה היחסי מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי, לפי צו שקבע השר כאמור בסעיף 4(א)1, הוא 10% או יותר;";

ו) בהגדרה "מכסת חלב", המילים "או מכסה" יימחקו, במקום "מי שעוסק" יבוא "היה מי שעסק", במקום "בשנה פלונית בהתאם לקביעה לפי סעיף 7" יבוא "עד שנת 2025";

ז) אחרי ההגדרה "מכסת חלב" יבוא:

"הממונה על התחרות" – כהגדרתו בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1998;";

ח) אחרי ההגדרה "המשרד" יבוא:

"רכש חלב מוגן" – רכש של ליטר מוגן על ידי מחלבה, מיצרן מוגן, במחיר ההגנה;

"רשות התחרות" – כמשמעותה בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1998;";

(4) אחרי סעיף 2 –

(א) בכותרת הפרק, אחרי "תכנון" יבוא "המקטע המוגן";

(ב) בכותרת הסימן, במקום האמור בה יבוא "סימן א': הסדרת מקטע השיווק המוגן";

(5) בסעיף 3 –

(א) בכותרת הסעיף, במקום האמור בה יבוא "שיווק חלב";

(ב) בסעיף קטן (א), המילה "בלבד" תימחק;

(ג) בסעיף קטן (ב), אחרי "עם השר" יבוא "ושר האוצר";

(6) בסעיף 4 –

(א) בכותרת הסעיף, במקום האמור בה יבוא "היקף רכש חלב מוגן";

(ב) בסעיף קטן (א), במקום האמור בו יבוא:

"(א) השר יקבע, בצו, בתוך 30 יום ממועד קבלת המלצת הוועדה המלווה, כאמור בסעיף 5א(1), מידי שנה, את כל אלו:

(1) החלק היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי בשנה הקודמת.

(2) היקף החלב הגולמי שמחלבה גדולה תידרש לרכוש במחיר ההגנה, וזאת עד לחלקה היחסי מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי.

(3) ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים;

(4) היקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן.";

(ג) בסעיף קטן (ב), במקום "היקף הייצור הכולל" יבוא "היקף רכש חלב מוגן";

(ד) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) מחלבה גדולה, תרכוש חלב גולמי מיצרן מוגן במחיר ההגנה, בהתאם לצו שנקבע לפי סעיף (א)(4).

(ד) השרים רשאים, בצו, לקבוע כי גם מחלבה, אחת או יותר, שאינה מחלבה גדולה, תחויב בשנה מסוימת ברכש חלב מוגן, אם מצאו שנוצרו תנאים המצדיקים זאת, בין השאר, כי ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף עלה על הביקוש של המחלבות הגדולות בחלב גולמי באותה שנה; מחלבה כאמור תרכוש חלב גולמי מיצרן מוגן במחיר ההגנה עד לחלקה היחסי מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי.

(ה) צווים לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ד) ייקבעו בהתאם להמלצה ולדיווחים של הוועדה המלווה.

(ו) לא קבע השר צו לפי סעיף קטן (א)(1) עד למועד האמור שם, יהיה החלק היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי, כפי שנקבע בצו בשנה הקודמת, עד למועד פרסום הצו.

(ז) לא קבע השר צו לפי סעיף קטן (א)(2), (א)(3) ו-(א)(4) בתוך 60 ימים מהמועד האמור שם, ייקבע היקף רכש חלב מוגן על ידי הממונה על התחרות; לא קבע הממונה על התחרות הוראה כאמור בתוך 45 ימים, יקבע היקף רכש חלב מוגן בהתאם להמלצת הוועדה המלווה.

העברת ליטר מוגן 4א. (א) יצרן מוגן רשאי להעביר ליטר מוגן, אחד או יותר, ליצרן אחר; הודעה על ההעברה כאמור ימסור היצרן המקבל לשרים, לרבות כמות הליטרים המוגנים שהועברה וזהות היצרן המעביר.

(ב) היצרן המקבל יהיה זכאי להכללת הליטרים המוגנים שהועברו כאמור, בהיקף הליטרים המוגנים שלו, החל ממועד פרסום צו, כאמור בסעיף 4(א)(4), לראשונה לאחר מועד ההעברה.

(ג) המשרד ינהל רישום בדבר ליטרים מוגנים שהועברו כאמור." ;

(7) סעיף 5 – בטל, ואחריו יבוא :

"ועדה מלווה 5א. (א) תוקם ועדה מלווה, שתפקידה הם :

(1) להמליץ לשר, עד ליום 1 בנובמבר בכל שנה, על חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצי של חלב גולמי בהתאם להיקף הרכישה שלה בשנה הקודמת, ועל היקף החלב המוגן שתידרש לרכוש במחיר ההגנה.

(2) להמליץ לשר, עד ליום 1 בנובמבר בכל שנה, על היקפי רכש חלב מוגן.

(3) לערוך מעקב שנתי אחר הייצור המקומי ורכש חלב גולמי; דיווח בעניין תעביר הוועדה לשרים עד ליום 31 בדצמבר בכל שנה ;

(4) לדווח לשרים עד ליום 1 במרץ מידי שנה, באשר לשינויים ולמגמות בענף החלב, לרבות בהיבטי רציפות האספקה, רמות המחירים של מוצרי חלב ומגמות בייבוא מוצרי חלב לישראל, בשנה הקודמת.

(ב) בוועדה יהיו 4 חברים שימונו כדלקמן:

(1) עובד רשות התחרות שימנה הממונה על התחרות, והוא יהיה היושב ראש;

(2) עובד המשרד שימנה השר;

(3) עובד משרד האוצר שימנה שר האוצר;

(4) נציג הרפתות ונציג המחלבות שימנה השר.

ג) לצורך מילוי תפקידיה רשאית הוועדה לדרוש מכל גורם העוסק בייצור, בשיווק או ברכש חלב למסור לה כל מידע, מסמך או נתון;"

(8) בסעיף 6 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) המילים "בהתייעצות עם מועצת החלב" יימחקו;

(2) במקום "בהיקף הכולל של מכסות החלב שלהם" יבוא "ייצור החלב הגולמי המצרפי";

(9) סעיף 7 – בטל;

(10) בסעיף 8 –

(א) סעיף קטן (ב) – בטל;

(ב) סעיף קטן (ג) – בטל;

(ג) סעיף קטן (ו) – בטל;

(11) סעיף 9 – בטל;

(12) סעיף 10 – בטל ;

(13) סעיף 11 – בטל ;

(14) בסעיף 12, האמור בו יימחק ובמקומו יבוא :

"תקנות לעניין 12. (א) השרים רשאים לקבוע הוראות לעניין סימן המקטע המוגן זה, בין השאר בעניינים אלה :

(1) דרכי עבודתה של הוועדה המלווה, ככל שלא נקבעו בחוק זה ;

(2) הוראות לעניין חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצי של חלב גולמי לפי סעיף 4(א)(1) או חלב מוגן לפי סעיף 4(ג) ;

(3) הוראות לעניין רכש חלב מוגן ;

(4) אמות מידה לעניין צו כאמור בסעיף 4(ד) ;

(5) הוראות לעניין ניהול חשבונות, חובות דיווח של יצרנים ומחלבות למשרד ולוועדה המלווה, לרבות בקשר לייצור ולשיווק של חלב גולמי, חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב ;

(6) הוראות לעניין חובות דיווח של יצרנים ומחלבות לוועדה המלווה לצורך ביצוע תפקידיה לפי חוק זה ;

(15) בסעיף 13 –

(א) בסעיף קטן (א), במקום "חלב בקר במכסה" יבוא "ליטר מוגן" ;

(ב) בסעיף קטן (ב) –

(1) ברישה, המילים "לשם השגת מטרות חוק זה" – יימחקו ;

(2) בפסקה (1), אחרי "מחלבה" יבוא "שקבע השר בצו לפי סעיפים 4(ג) ו-4(ו), לשלם ליצרן מוגן עבור ליטר חלב מוגן" ;

(3) בפסקה (2), המילים "(בסימן זה – המחירים מרביים) – יימחקו ;

(16) בסעיף 14, סעיף קטן (א) – בטל;

(17) סעיף 15 – בטל;

(18) בסעיף 31, בסעיף (א) –

(א) בפסקה (1), המילים "או (ב)" יימחקו;

(ב) פסקה (4) – בטלה;

(ג) פסקה (5) – בטלה;

(ד) בפסקה (7), המילים "חלב בקר במכסה" יימחקו;

(19) בסעיף 36, בכל מקום, המילים "חבר ועדת המכסות" יימחקו;

(20) אחרי סעיף 38 יבוא:

"פרק ו'1: תכנית פדיון מכסות

סימן א': הגדרות

38א. בפרק זה –

"יצרן" – אדם העוסק בייצור ובשיווק חלב, אשר החזיק במכסת חלב בשנת 2025;

"יצרן פודה" – יצרן המבקש לפדות את מכסת החלב שלו במסגרת תכנית פדיון המכסות;

"מחיר התמורה לסבב הפדיון" – מחיר שקבע שר האוצר כתמורה לליטר של חלב בסבב פדיון;

"סבב פדיון" – סבב במסגרת תכנית פדיון מכסות;

"התמורה הכוללת לסבב פדיון" – סך כל הפיצוי שישולם, במסגרת סבב פדיון, ליצרנים הפורשים המשתתפים בו;

"התמורה הכוללת לתכנית פדיון המכסות" – סך כל הפיצוי שישולם במסגרת תכנית פדיון מכסות;

סימן ב': הליך פדיון מכסות

338. המשד יפרסם הודעה על עריכת סבב פדיון ; במסגרת ההודעה יצינו
אמות המידה לבחינת בקשות הפדיון, תנאי סף להשתתפות בסבב
הפדיון, ככל ונקבעו, מועד עריכת סבב הפדיון, מחיר התמורה לסבב
הפדיון והתמורה הכוללת לסבב הפדיון ;

338.ג. (א) יצרן רשאי להודיע לממונה על בקשתו לפדות את מכסתו
במסגרת תכנית פדיון מכסות, בהתאם להוראות פרק זה.

(ב) בקשה לפי סעיף קטן (א), תכלול בין היתר, מידע על היצרן הפודה
ובכלל זה, כושר היצור, גודל מכסת החלב בה החזיק ערב יום התחילה,
מיקומה של הרפת ; שר האוצר רשאי לקבוע מידע נוסף שיכלל בבקשה.

338.ד. (א) היצרנים הפודים שהגישו בקשה לפי סעיף 338ב(א) לסבב פדיון,
ידורגו בהתאם לאמות מידה שיקבע שר האוצר ובכלל זה מיקום הרפת,
גודל המכסה המבוקשת לפדיון וגיל היצרן הפודה.

(ב) המשד יודיע ליצרן פודה שהגיש בקשה להשתתף בסבב פדיון
האם הוא עומד בתנאים שנקבעו להשתתפות בסבב הפדיון וכן את
דרוגו.

(ג) המשד יפרסם את תוצאות סבב פדיון ויודיע לכל יצרן פודה
שהשתתף בסבב על גובה הפיצוי לו הוא זכאי, בהתאם לתוצאות סבב
הפדיון.

338.ה. (א) יצרן פודה יהיה זכאי לפיצוי מהמדינה במסגרת תכנית פדיון
מכסות, בהתאם להוראות פרק זה.

(ב) פיצוי כאמור בסעיף קטן (א) יחושב כמכפלה של מחיר התמורה
לסבב הפדיון במספר הליטרים חלב במכסה של היצרן הפורש (להלן –
פיצוי ליצרן פודה).

(ג) שר האוצר יקבע את התמורה הכוללת לתכנית פדיון המכסות
ואת התמורה הכוללת לסבב פדיון.

338.ז. השר יהיה אחראי על ביצוע הוראות פרק זה.

338.ח. השר יודיע לשר האוצר ולוועדה המלווה על תוצאות כל סבב פדיון.

338.ט. שר האוצר יקבע הוראות לעניין הליך פדיון המכסות ובין השאר
בעניינים אלה :

(א) היקף המכסות הזכאיות בפיצוי ליצרנים הפודים המשתתפים בסבב פדיון.

(ב) אמות המידה לקדימות בקבלת הפיצוי ליצרן פודה ותנאי סף להשתתפות בסבב פדיון.

(ג) מחיר התמורה לסבב פדיון ויכול שיקבע מחיר שונה לכל סבב פדיון, אופן ומועד תשלום פיצוי ליצרן פודה.

(ד) מידע נוסף, על המידע האמור בסעיף 38ב(ב)(2), שעל יצרן לספק במסגרת בקשתו להשתתף בהליך פדיון מכסות." ;

(21) בסעיף 40, פסקה (2) – בטלה ;

(22) סעיף 43 – בטל ;

(23) סעיף 44 – בטל ;

(24) אחרי סעיף 44 יבוא :

"הוראת מעבר 44א. (א) על אף האמור בסעיף 13(ב), בתקופה שמיום לקביעת מחירים וצו ראשון לקביעת מחיר מזערי י"ד ניסן התשפ"ה (1 באפריל 2026) ועד ליום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028) (בסעיף זה – תקופת המעבר), יראו את מחיר ההגנה לפי סעיף האמור, כמחיר שעל מחלבה גדולה לשלם ליצרן מוגן בעבור ליטר חלב מוגן, כאילו היה ליטר חלב בקר במכסה, כולל דמי שירות, כפי שנקבעו בפרסום האחרון שהוציא המשרד בעניין זה לפני תחילת תקופת המעבר, בהפחתה של 15%.

(ב) בתקופת המעבר יעודכן מחיר ההגנה כאמור בסעיף 13 בהתאם להוראות תקנות משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012, כנוסחן ערב תקופת המעבר.

(ג) המנהל הכללי של המשרד יפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט של המשרד הודעה בדבר מחיר ההגנה לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב).

(ד) צו ראשון לפי סעיף 4(א), ייקבע לאחר שקיבל השר דיווח של על תוצאות סבב פדיון ראשון במסגרת תכנית פדיון המכסות כמשמעותה בחוק זה;

תיקון חוק התחרות הכלכלית 2. בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1998, בסעיף 3(4)(א) המילה "חלב" תימחק;

חוק התחרות 3. תחילתן של הוראות סעיף 3(4)(א) לחוק התחרות הכלכלית, כנוסחן בסעיף 2 לחוק זה, ביום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028); תחילה

תיקון חוק משק החלב – תחילה 4. (א) תחילתו של חוק משק החלב כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, למעט מחיקתן של ההגדרות "חלב במכסה" ו"חלב בקר במכסה" שבסעיף 2 לחוק משק החלב, ביום פרסומו של חוק זה.

(ב) תקנות משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012, שנקבעו לפי סעיף 44(א) לחוק משק החלב כנוסחו ערב יום התחילה, ימשיכו לחול עד ליום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028), לעניין עדכון המחיר המזערי לפי סעיף 13 לחוק משק החלב, כנוסחו בחוק זה.

חוק משק החלב – 5. בתקופה שמיום י"ד ניסן התשפ"ה (1 באפריל 2026) ועד ליום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028) יקראו את סעיף 38ט לחוק משק החלב, כנוסחו לאחר התיקון לפי חוק זה, כאילו במקום סעיף קטן (א) נאמר כך:

"(א) היקף המכסות הזכאיות בפיצוי ליצרנים הפודים המשתתפים בסבב פדיון; ובלבד שלא יקבע היקף העולה על 500 מיליון ליטר חלב גולמי;"

דברי הסבר

לסעיף 1(1) המוצע

התיקון המוצע לשם החוק נדרש על רקע השינוי המהותי במבנהו של משק החלב לאחר תיקון החוק. שם החוק הנוכחי, "חוק תכנון משק החלב", משקף מציאות רגולטורית היסטורית שהתבססה על תכנון מרכזי של היקפי הייצור, ניהול מכסות, תיאום שיווק ופיקוח מקיף על פעילות היצרנים והמחלבות. מודל זה אינו מתקיים עוד

לאחר אימוץ ההסדרים החדשים המוצעים, המעבירים את הענף למבנה של שוק פתוח הנשען על תחרות, תוך שמירה על רשת ביטחון מוגדרת בלבד.

לסעיף 1(2)(א) המוצע

מוצע להוסיף לסעיף המטרות בחוק, כי משק החלב בישראל יתנהל כמשק פתוח ותחרותי. תיקון זה נועד לשקף את עקרון היסוד של הרפורמה המבנית בענף החלב, אשר מטרתה להעביר את ענף החלב ממשטר תכנון ממשלתי למשטר של תחרות חופשית המבוססת על תמריצים כלכליים. בעוד הנוסח המקורי של החוק משקף גישה ריכוזית לפיה היקפי הייצור והמחירים נקבעים על ידי גורם מאסדר חיצוני לענף, הרי שההסדרה המוצעת מתמקדת ביצירת תנאים שיאפשרו פעילות עסקית חופשית, כניסת שחקנים חדשים ויעילות תפעולית גבוהה יותר. ההוספה המוצעת יוצרת עיגון סטטוטורי מפורש לעקרון התחרות, כך שהוראות החוק יפורשו ויישמו בהתאם לרוח זו. בכך משמשת המטרה המוצעת בסיס רגולטורי לחשיבה חדשה על מבנה השוק, על רמת התחרות בו ועל האופן שבו יוסדרו מחירי החלב והיקפי השיווק בשנים הבאות.

לסעיף 1(2)(ב) המוצע

מוצע למחוק את חלקו האחרון של סעיף קטן א(1)(2) בחוק, העוסק בהבטחת "מחירים נאותים ליצרנים ולמחלבות". רכיב זה בנוסח החוק המקורי משקף תפיסה רגולטורית שנועדה לשמר רמות הכנסה יציבות ומובטחות לענף כולו במסגרת משטר תכנון כמותי וריכוזי. תפיסה זו אינה מתיישבת עוד עם עקרונות האסדרה החדשה, המבקשת לבסס את פעילות הענף על כללי שוק ותחרות ולצמצם את התערבות המדינה לרכיב נקודתי ומוגדר בלבד. לצד השינויים המבניים בענף, ובהתאם למודלים מקובלים במשקים מודרניים, המחיר בענף אינו יכול עוד להיקבע מתוך כוונה לשמר הכנסה כוללת לענף כולו, אלא צריך להגיב לתמריצים עסקיים ולמבנה עלויות אמיתי. הרפורמה מציעה מנגנוני ההגנה אחרים לייצור המקומי.

לסעיף 1(2)(ג) המוצע

מוצע להוסיף לפרק א' - "מטרות החוק" מטרה חדשה של הגברת התחרותיות בענף החלב. מטרת משנה זו נועדה לעגן בחקיקה את אחד מעמודי התווך של הרפורמה, והוא הצורך לחזק את מבנה התחרות בשוק החלב בישראל לכל אורך שרשרת הערך. השוק הישראלי מאופיין בריכוזיות גבוהה במקטע המחלבות וביכולת מוגבלת של שחקנים חדשים להיכנס אליו. מצב זה תרם לאורך השנים לעלויות גבוהות, לחוסר יעילות מערכתית ולהשפעה ישירה על מחירי המוצרים לצרכן. עיגון המטרה של הגברת התחרותיות בחוק ייצור מסגרת נורמטיבית אשר תנחה את כלל ההסדרים שייקבעו מכוחו, לרבות קביעת היקפי רכש מוגן, מנגנוני פיקוח ודיווח, הסדרי יבוא ועוד. מטרה זו מבטיחה כי ההסדרה העתידית לא תתמקד רק בשימור הייצור המקומי באמצעות רשת הביטחון, אלא גם ביצירת תנאים שיאפשרו תחרות אמיתית, הפחתת חסמי הכניסה וייעול פעילותם של היצרנים והמחלבות. התוספת המוצעת מעניקה ביטוי סטטוטורי לכך שהרפורמה אינה עוסקת רק בהסרת מגבלות ישנות, אלא בהכוונה של שוק החלב לעבר מבנה תחרותי יותר, אשר עתיד להוביל לשיפור רווחת הצרכן, להוזלת עלויות הייצור לאורך זמן ולהתאמה לסטנדרטים הנהוגים במדינות מפותחות.

לסעיף 1(3)(א) המוצע

מוצע להוסיף לסעיף ההגדרות, הגדרות מרכזיות הנוגעות למבנה ההסדרה החדש של משק החלב, אשר מתבסס על ביטול משטר המכסות ועל מעבר למנגנון של רשת ביטחון המבוסס על ליטרים מוגנים. הגדרות אלו נדרשות לצורך יצירת מסגרת מושגית אחידה, ברורה ומדויקת, שתאפשר יישום אפקטיבי של מנגנון מחיר ההגנה ושל חובת הרכש המוטלת על מחלבות גדולות. ההגדרה "ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף" נועדה לקבוע את הכמות הכוללת של ליטרים מוגנים אשר יהיו זכאים למחיר ההגנה. קביעה זו מהווה נדבך יסודי במנגנון רשת הביטחון ומבטיחה כי מחיר ההגנה לא יוחל על כלל הייצור הישראלי אלא על חלק מוגדר ומצומצם ממנו, בהתאם למטרות הרפורמה ובתיאום עם החלטת הממשלה. קביעת היקף מצרפי אחיד נועדה גם ליצור בסיס

לחלוקה שוויונית ופרופורציונלית בין כלל היצרנים המוגנים. ההגדרה "היקף הליטרים המוגנים של יצרן מוגן" היקף התוצרת שעליה יובטחו ליצרן תנאי רשת הביטחון, לרבות מחיר ההגנה. פריסת ההגדרה ברמת יצרן בודד מבטיחה שקיפות, וודאות, ובעיקר יכולת תכנון כלכלית ליצרנים הממשיכים לפעול בענף לאחר ביטול המכס. לבסוף מוצע להוסיף את ההגדרה "היקף רכש חלב ממוגן", המתייחסת לכמות החלב גולמי המצרפית שנרכשת במסגרת ההסדרים הקבועים בחוק ובתקנות מכוחו, ובפרט במסגרת חובת הרכש המוטלת על מחלבות גדולות. הגדרה זו נועדה ליצור הפרדה מושגית ברורה בין הרכש החופשי והמלא שנעשה בשוק התחרותי לבין הרכש המוגן שנועד ליישם את רשת הביטחון.

לסעיף 1(3)(ב) המוצע

כמו כן, מוצע למחוק מן החוק את ההגדרות העוסקות במכסות הייצור ובניהול העודפים, ובהן "ועדת ערר", "חלב במכסה", "חלב בקר במכסה", "חלב עודף" ו"עודפי חלב במכסה". הגדרות אלו היוו את ליבת משטר המכסות אשר התווה במשך שנים את היקף הייצור, את מסגרת השיווק ואת מנגנוני האיזון בענף החלב. במסגרת הרפורמה מבוטל משטר המכסות כולו, ולפיכך אין עוד צורך במונחים אלה.

לסעיף 1(3)(ג) המוצע

מוצע לתקן את הגדרת "יצרן", כך שהסיפה הקיימת, המגבילה את המונח ליצרן שנקבעה לו מכסת חלב, תימחק, ובמקומה ייקבע כי יצרן הוא מי שמייצר חלב בישראל. בכך מותאמת ההגדרה לביטולו של משטר המכסות, אשר שימש במקור כתנאי להגדרת היצרן בחוק. בנוסף מוצע לקבוע כי על יצרנים יחולו הוראות סעיף 37 לחוק, העוסק בחובות דיווח, מסירת מידע ואמצעי פיקוח.

לסעיף 1(3)(ד) המוצע

מוצע להוסיף שתי הגדרות יסודיות המשקפות את מבנה ההסדרה החדש המבוסס על רשת הביטחון לייצור המקומי. הגדרות אלו מהוות את הבסיס המושגי ליישום מנגנון מחיר ההגנה ולתכנון רכש החלב ההמוגן. ההגדרה "יצרן מוגן" נועדה ליצור הבחנה ברורה בין יצרנים שימשיכו לפעול בענף במסגרת ההסדרה החדשה לבין יצרנים שבחרו לפדות את מכסות החלב שלהם, כפי שהיו ערב כניסת התיקון לחוק לתוקף, במסגרת תוכנית פדיון המכסות. יצרן מוגן הוא יצרן שלא פדה את מכסתו, ולפיכך הוא זכאי ליהנות מהסדרי התמיכה והוודאות המוענקים במסגרת רשת הביטחון. הבחנה זו חיונית לצורך קביעת היקף הליטרים המוגנים לכל יצרן ולצורך גיבוש מנגנוני הרכש המוגן שיחולו על המחלבות הגדולות. בדרך זו מבטיח החוק כי הייצור המקומי החיוני יישמר וכי היצרנים שנתרו בענף יהיו מסוגלים להמשיך לייצר בתנאי יציבות וסיכון נמוך יותר. ההגדרה "ליטר מוגן" משלימה את ההגדרה הקודמת ומגדירה את הכמות של חלב גולמי שעליה יחול מחיר ההגנה. ליטר מוגן הוא ליטר חלב שיוצר על ידי יצרן מוגן, עד לגבול ההיקף שנקבע לאותו יצרן. בכך נוצרת תחימה ברורה של היקף התמיכה שהמדינה מבקשת להעניק במסגרת רשת הביטחון.

לסעיף 1(3)(ה) המוצע

מוצע להוסיף לחוק הגדרה חדשה - "מחיר הגנה", וזאת לצורך יצירת מסגרת משפטית ברורה למנגנון המרכזי המחליף את משטר התכנון והפיקוח הכמותי. מחיר ההגנה מהווה את נקודת העיגון הכלכלית של רשת הביטחון בענף החלב במתכונתו החדשה, והוא נקבע כ"מחיר מזערי" לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים,

התשנ"ו-1996 (להלן – חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים). משמעות קביעה זו היא שמחיר ההגנה יהיה המחיר הנמוך ביותר שמחלבה רשאית לשלם ליצרן מוגן בעבור ליטר חלב מוגן. הכללת ההגדרה בחוק נועדה להבטיח בהירות רגולטורית ולהבחין בין המקטע החופשי של השוק, שבו המחיר נקבע בהתאם לתחרות, לבין מקטע הרכש המוגן שבו יש צורך בקביעת מחיר מינימום לשם שמירה על יציבות הייצור המקומי ועל רציפות אספקת החלב הגולמי. קביעת המחיר בצו משותף של השרים לפי חוק הפיקוח מבטיחה כי תהליך זה ייעשה לפי מנגנון שקוף וסדור ותוך בחינה מקצועית של כלל ההשפעות על היצרנים, המחלבות והצרכנים. בנוסף, מוצע להוסיף הגדרה ל"מחלבה גדולה" ולקבוע כי מחלבה גדולה היא מחלבה שחלקה היחסי מסך הצריכה הארצית של חלב גולמי שווה או עולה על 10%. מטרת ההגדרה היא לזהות את המחלבות בעלות נתח השוק המשמעותי ביותר, אשר פעילותן משפיעה באופן ישיר על מבנה השוק כולו ועל יכולת היישום של מנגנון רכש החלב המוגן. הבחירה ברף של 10% נועדה להבטיח כי חובות הרכש המחייבות – ובראשן החובה לרכוש ליטרים מוגנים במחיר ההגנה – יוטלו רק על מחלבות בעלות כוח שוק ומערך תפעולי הנותן להן יכולת ממשית לשאת בנטל זה. בכך נמנעת פגיעה במחלבות קטנות, שאינן מחזיקות בעוצמה שוקית דומה, ואשר הכללתן ברגולציה זו הייתה מטיילה עליהן נטל בלתי מידתי.

לסעיף 1(3)(ו) המוצע

מוצע לתקן את ההגדרה "**מכסת חלב**" באופן המשקף את המעבר המלא מבסיס נורמטיבי של משטר מכסות פעיל למשטר שבו מכסות החלב אינן עוד כלי רגולטורי לתכנון הענף, אלא נתון היסטורי הנדרש לצורך הפעלת תכנית פדיון המכסות בתקופת המעבר. מחיקת המילים "**או מכסה**" נועדה להסיר הפניות למנגנונים שנועדו לקבוע מכסות חדשות או לעדכן מכסות קיימות במסגרת משטר התכנון, מנגנונים שאינם קיימים עוד לאחר תיקון החוק. בדומה לכך, החלפת המילים "**מי שעוסק**" בביטוי "**היה מי שעסק**" נועדה להבהיר כי מכסת החלב אינה משקפת עוד פעילות עכשווית אלא מצב היסטורי שעל פיו נקבעת זכאות להשתתפות בהליך הפדיון בלבד. בנוסף מוצע להחליף את הנוסח "**בשנה פלונית בהתאם לקביעה לפי סעיף 7**" בביטוי "**עוד שנת 2025**", וזאת על מנת לעגן באופן חד וברור את נקודת הזמן האחרונה שבה מכסות החלב היו בתוקף, טרם ביטול משטר התכנון. תיקון זה מבטיח כי הגדרת המכסה תישאר תחומה לתקופת קיומה בפועל ולא תהווה בסיס להנפקת מכסות חדשות או לעדכון לאחר כניסת החוק המתוקן לתוקף.

לסעיף 1(3)(ז) המוצע

מוצע להוסיף הפניה למונח "הממונה על התחרות" כמשמעותו בחוק התחרות הכלכלית. הוספת ההגדרה נדרשת בשל התפקיד שממלא הממונה במסגרת ההסדרה החדשה של משק החלב.

לסעיף 1(3)(ח) המוצע

מוצע להוסיף את ההגדרה "**רכש חלב מוגן**", אשר מהווה מרכיב מרכזי במסגרת ההסדרה החדשה של משק החלב. ההגדרה מתייחסת לרכש של ליטרים מוגנים הנעשה בין יצרן מוגן לבין מחלבה במחיר ההגנה, ובכך היא יוצרת את המסגרת המשפטית המבחינה בין פעילות השוק החופשי לבין המקטע המוגן שנועד ליישום רשת הביטחון. ההגדרה גם משמשת בסיס להסדרים נוספים בחוק, ובהם קביעת חובת הרכש המוטלת על מחלבות גדולות, חלוקת הרכש בין המחלבות בהתאם לנתח השוק, ומנגנוני הדיווח והפיקוח שיבטיחו כי הליטרים המוגנים ייקלטו בפועל. בנוסף, מוצע להוסיף הפניה למונח "**רשות התחרות**", כמשמעותו בחוק התחרות הכלכלית, התשנ"ח-1998. הוספת ההגדרה נדרשת בשל התפקיד שממלאת הרשות במסגרת ההסדרה החדשה של משק החלב.

לסעיף 1(4)(א) המוצע

מוצע לתקן את כותרת הפרק הפותח את פרק ג' בחוק - "תכנון משק החלב", כך שבמקום הכותרת הקיימת תיקבע הכותרת "תכנון המקטע המוגן". שינוי זה נועד לשקף נאמנה את מבנה ההסדרה החדשה של משק החלב בעקבות הרפורמה ואת צמצום תחולתה של פעילות התכנון אך ורק למקטע המוגן של השוק.

לסעיף 1(4)(ב) המוצע

מוצע למחוק את כותרת הסימן כפי שהיא מופיעה כיום ולקבוע במקומה את הכותרת "סימן א: הסדרת מקטע השיווק המוגן". התיקון נדרש על מנת להתאים את כותרת הסעיף למבנה ההסדרה החדש של משק החלב ולתפקידו המצומצם והמדויק של סימן זה בפרק.

לסעיף 1(5)(א) המוצע

מוצע למחוק את כותרת סעיף 3 לחוק כפי שהיא מופיעה כיום ולקבוע במקומה את הכותרת "שיווק חלב". התיקון נדרש על מנת להתאים את כותרת הסעיף למבנה ההסדרה החדש של משק החלב ולתפקידו המצומצם והמדויק של סעיף זה בפרק.

לסעיף 1(5)(ב) המוצע

מוצע למחוק מסעיף קטן 3(א) בחוק את המילה "בלבד", אשר נועדה במקור להגביל את שיווק החלב ומוצריו כך שיתבסס על ייצור מקומי בלבד, במגבלות הקבועות בסעיף האמור. מחיקת המילה "בלבד" נועדה לאפשר שיווק חלב ומוצריו הן על ייצור מקומי והן על ייבוא, בהתאם למנגנוני השוק ולצרכי הצרכנים.

לסעיף 1(5)(ג) המוצע

סעיף קטן 3(ב) לחוק עוסק בקבלת החלטות הנוגעות לשיווק ולסחר בחלב ומוצריו, הסדרים שלגביהם קיימת השפעה ישירה ומשמעותית על מחירי הצרכן, על רמת התחרות, ועל איזון מבני בשוק. משכך, מוצע לקבוע כי החלטה, כאמור, של שר הכלכלה, בהתייעצות עם שר החקלאות, מצריכה גם הסכמה של שר האוצר. הכללת שר האוצר במנגנון קבלת ההחלטות מבטאת את מעמדו כחולש על תחומי התקצוב, המחירים והתחרות בשוק המזון, ומבטיחה כי המדיניות שתיקבע תהיה בהלימה למדיניות הכלכלית הכוללת ולמטרות הממשלה.

לסעיף 1(6)(א) המוצע

מוצע למחוק את כותרת סעיף 4 הקיימת ולקבוע במקומה את הכותרת "היקף רכש חלב מוגן". תיקון זה נדרש כדי להתאים את כותרת הסעיף להסדרה המהותית החדשה שנקבעת בו ולהשתקפות מדויקת של תחולתו במסגרת מבנה השוק המעודכן.

לסעיף 1(6)(ב) המוצע

מוצע להחליף את סעיף 4 (א) לחוק בנוסח חדש הקובע כי השר יקבע בצו, עד ליום 1 בדצמבר בכל שנה, ארבעה מרכיבים מרכזיים הנדרשים ליישום מנגנון רכש החלב המוגן: הראשון, קביעת חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית, נדרש לצורך חלוקה הוגנת ושקופה של נטל רכש החלב המוגן בין מחלבות גדולות.

חלוקה זו מתבצעת בהתאם לפעילותן הכלכלית ולנתח השוק היחסי שלהן בצריכת החלב הגולמי המצרפית בענף, והיא מבטיחה כי האחריות ליישום רשת הביטחון לא תיפול על מחלבה אחת בלבד. קביעה זו מהווה יסוד מרכזי להבטחת יציבות מערכתית ולמניעת תלות יתר בגורם יחיד בשוק. השני, קביעת ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים, משמש לקביעת מספר הליטרים הכולל שעליו תחול רשת הביטחון בענף. היקף זה נגזר מתוכנית פדיון המכסות ומהיקף היצרנים שנותרו בענף והוא חיוני ליצירת ודאות תקציבית ולשמירה על כמות ייצור מקומי מינימלית, הנחשבת חיונית למשק. השלישי, קביעת היקף הליטרים המוגנים של כל יצרן מוגן, נועד לאפשר ליצרנים שלא פדו את מכסותיהם, להמשיך את פעילותם העסקית תוך ודאות לגבי הכמות שתזכה למחיר ההגנה. הרביעי, היקף החלב הגולמי שמחלבה גדולה תידרש לרכוש במחיר ההגנה, וזאת בהתאם לחלקה היחסי מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי, כדי להבטיח שכל מחלבה מבצעת רכש חלב מוגן בהתאם לנתח השוק שבו היא מחזיקה. חלוקה זו נגזרת מהיקף התוצרת ההיסטורית ומקריטריונים מקצועיים שייקבעו בתקנות. עוד מוצע להטיל על שר החקלאות וביטחון המזון (להלן – שר החקלאות), לקבוע את ארבעת המרכיבים עד ליום 1 בדצמבר בכל שנה, על מנת להבטיח תיאום מוקדם בין השחקנים הרלוונטיים בענף, ליצירת יציבות תפעולית וודאות לשנה העוקבת, ולשילוב מנגנון רשת הביטחון במסגרת תכנון עסקי סדור של יצרנים מוגנים ומחלבות כאחד.

לסעיף 1(6)(ג) המוצע

מוצע לתקן את סעיף קטן ג(4)(ב) בחוק, כך שבמקום הביטוי "היקף הייצור הכולל" יבוא הביטוי "היקף רכש חלב מוגן". תיקון זה מהווה התאמה מהותית של הוראות החוק למבנה ההסדרה החדש לאחר ביטול משטר המכסות. ההסדרה החדשה מצמצמת את התערבות המדינה למקטע מוגדר, רכש החלב המוגן.

לסעיף 1(6)(ד) המוצע

מוצע להוסיף סעיף קטן ג(4)(ג), הקובע כי מחלבה שהחלק היחסי שלה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי בשנה מסוימת הוא עשרה אחוזים או יותר תיחשב "מחלבה גדולה", וכי מחלבה זו תהיה חייבת ברכש חלב גולמי במחיר ההגנה. הוראה זו יוצרת מסגרת ברורה לקביעת זהותן של המחלבות שעליהן תוטל חובת רכש החלב המוגן. ההסדרה מתבססת על ההבנה כי מספר מצומצם של מחלבות מחזיק בחלק הארי של שוק העיבוד והשיווק, והן הגופים בעלי היכולת המבנית, הכלכלית והתפעולית לשאת בחובת הרכש. קביעת סף של עשרה אחוזים מאפשרת להבחין בצורה מקצועית ואחידה בין מחלבות גדולות לבין כלל המחלבות, באופן שאינו שרירותי אלא מבוסס על נתוני שוק. בנוסף, מוצע להוסיף את סעיף קטן 4(ד), המבהיר את היקפה ותנאיה של חובת הרכש שהוטלה על מחלבה גדולה. הסעיף מגדיר כי החובה חלה רק אם המחלבה בחרה לרכוש חלב גולמי מיצרן מקומי, וכי החובה תחול על רכש המתקיים בשני תנאים מצטברים. הראשון, מדובר ברכש מיצרן מוגן. וזאת כדי להבטיח כי החובה תיושם רק במקטע המוגן שנקבע בחוק. השני, הרכש אינו עולה על חלקה היחסי של המחלבה מסך הרכישה הארצית כדי להבטיח כי יישום רשת הביטחון לא יפגע במבנה התחרות ולא ייצור עיוותים בשוק החופשי. בכך נקבע יסוד של איזון: המדינה מבקשת להבטיח שיווק מלא של הליטרים המוגנים, אך מבלי לכפות על המחלבות לקלוט חלב מעבר לחלקן היחסי בשוק. חובת הרכש מוצמדת לחלקה של כל מחלבה בפעילות הענפית, באופן המאפשר חלוקה של הנטל בהתאם לגודל ולפעילות בפועל.

מוצע לקבוע כי שר האוצר ושר החקלאות (להלן – השרים) יהיו רשאים, בצו, להחיל חובת רכש חלב מוגן גם על מחלבה שאינה מחלבה גדולה, אם ראו כי במהלך השנה נוצרו תנאים המצדיקים זאת. בצו כאמור ייקבע היקף רכש החלב המוגן שיוטל על המחלבה, והשרים רשאים לקבוע תנאים נוספים להפעלת הסמכות. הוראה זו יוצרת מנגנון גמישות רגולטורית המאפשר למדינה להגיב למצבים שבהם התפתחות בלתי צפויה בשוק החופשי או שינוי בדפוסי הצריכה, הרכש או הייצור מחייבים התערבות נקודתית להבטחת רציפות השיווק של

הליטרים המוגנים. מאחר שחובת הרכש העיקרית מוטלת על מחלבות גדולות, המחזיקות בחלק משמעותי מהשוק, ייתכנו מצבים שבהם חובת רכש ברמה זו אינה מספקת לקליטה מלאה של הליטרים המוגנים. במצבים חריגים כאלה, חיוני שהמדינה תוכל להטיל באופן נקודתי, מבוקר ומוגבל בזמן, חובת רכש גם על מחלבות קטנות יותר. יובהר כי קביעת חובה כאמור, תתבסס על מידע מקצועי מתאים, כפי שיפורט בהמשך, והיא תוטל באופן שוויוני ומידתי על מחלבות שאינן גדולות.

מוצע לקבוע כי צווים שיוקנו מכוח סעיף קטן 4(א), העוסק בקביעת חלקן היחסי של המחלבות ובהגדרת היקפי הליטרים המוגנים, וכן צווים שיוקנו מכוח סעיף קטן 4(ה), העוסק בהטלת חובת רכש גם על מחלבות שאינן מחלבות גדולות, יותקנו רק לאחר קבלת המלצה של הוועדה המלווה. הוראה זו נועדה לעגן בחוק מנגנון של בקרה מקצועית ומוסדית על קבלת ההחלטות הנוגעות לרכש החלב המוגן.

מוצע לקבוע כי אם שר החקלאות לא קבע את החלק היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית בצו, כנדרש לפי סעיף קטן 4(א), עד למועד הקבוע בחוק, חובת הרכישה של כל מחלבה תקבע לפי הקביעה בצו השנה הקודמת, וזאת עד למועד שבו יקבע השר את הצו החדש. הוראה זו נועדה להבטיח יציבות, רציפות ותפעוליות ודאות רגולטורית בענף החלב, ולהגן על התקינות המערכתית של מנגנון הרכש המוגן. מכיוון שהחלק היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית מהווה בסיס לתכנון רכש החלב המוגן וליישום רשת הביטחון, כל עיכוב בקביעתו עלול ליצור חוסר ודאות עבור יצרנים ומחלבות כאחד. מנגנון ברירת המחדל המוצע מבטיח כי גם אם השר לא פרסם צו במועד, תעמוד לרשות כלל השחקנים בענף מסגרת חלופית יציבה וברורה, המבוססת על נתוני השנה הקודמת.

מוצע לקבוע מנגנון המשכי וברור למקרה שבו השר לא קבע צו לעניין ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים, לפי סעיף קטן 4(א) בתוך שישים יום מהמועד הקבוע בחוק. עיכוב בקביעת נתון זה עלול ליצור עמימות רגולטורית, לפגוע ביצרני החלב המוגנים ולשבש את פעילותן של המחלבות. לכן נדרש מנגנון מפורט המבטיח כי גם במקרה של השתהות השר, ייקבע ההיקף המצרפי בזמן סביר על ידי גורם מקצועי. לפי ההצעה הסמכות תעבור לממונה על התחרות. אם גם הממונה על התחרות לא קבע הוראה זו בתוך ארבעים וחמישה יום מהמועד שהסמכות הועברה אליו, תיקבע ההוראה בהתאם להמלצת הוועדה המלווה.

מוצע לקבוע כי יצרן מוגן יהיה רשאי להעביר ליטרים מוגנים ליצרן אחר, וכי היצרן המקבל יודיע לשרים על ההעברה, על הכמות שהועברה, ועל זהות היצרן המעביר. הוראה זו נועדה לעגן בחוק מנגנון גמיש המאפשר התאמה טובה יותר בין יכולת הייצור של כל יצרן מוגן לבין היקף הליטרים המוגנים שהוקצו לו במסגרת רשת הביטחון. הוראת הדיווח לשרים מבטיחה שקיפות, בקרה ויכולת מעקב אחר השינויים בהיקפי הליטרים המוגנים בין יצרנים. דיווח זה חיוני כדי לשמור על עדכניות הנתונים במערכת ולוודא שאין חריגה מההיקף המותר או יצירת עיוותים בתכנון הרכש המוגן. בנוסף, הוא מאפשר למשרד החקלאות וביטחון המזון (להלן – משרד החקלאות או המשרד), לנטר שינויים משמעותיים במבנה הייצור, ולוודא ששוק החלב מתפקד בצורה יציבה ובהתאם למטרות הרפורמה.

מוצע לקבוע כי יצרן מקבל, יהיה רשאי לכלול את הליטרים המוגנים שהועברו לו, במכסת הליטרים המוגנים שלו, רק החל מהמועד שבו פרסם השר את הצו השנתי לפי סעיף 4(א)(3), הקובע את היקף הליטרים המוגנים לכל יצרן מוגן, לראשונה לאחר ביצוע ההעברה. צו זה הוא הבסיס המנהלתי המגדיר לכל יצרן את היקף ההגנה המוקצה לו לשנה מסוימת, ומשכך רק ממועד פרסומו ניתן לדעת באופן ודאי מהו היקף הליטרים המוגנים שניתן להעביר ומהו היקף ההגנה שיועבר ליצרן המקבל. הסדר זה נועד להבטיח כי העברת ליטרים מוגנים תיעשה רק לאחר שהוגדרו במדויק גבולות ההגנה לכל יצרן, וכי כל שינוי בזכאות יבוצע במסגרת שנתית מסודרת. בכך נשמרת הוודאות הרגולטורית, נמנעים מצבי אי-בהירות לגבי זכאות להגנה, ונקבע מנגנון יישום עקבי וברור למערכת העברת הליטרים.

מוצע לקבוע כי המשרד ינהל רישום בדבר ליטרים מוגנים שהועברו בין יצרנים. רישום זה נדרש כדי להבטיח כי מערכת ההגנה מתנהלת על בסיס נתונים מדויקים, עדכניים ושקופים, וכי היקפי ההגנה של כל יצרן משקפים הן את המצב ההתחלתי שנקבע בצו השנתי והן את ההעברות שבוצעו במהלך השנה. ניהול הרישום על ידי המשרד מאפשר פיקוח מלא אחר היקפי המעבר, מונע רישום כפול או שגוי, ומבטיח כי העברות יבוצעו באופן מסודר ותואם את ההוראות.

לסעיף 1(7) המוצע

מוצע לקבוע בסעיף 5א החדש את הוועדה המלווה, אשר היא הגורם המקצועי המלווה את קביעת המדיניות במקטע הרכש המוגן. תפקידה של הוועדה המלווה מרכזי בתהליך קבלת ההחלטות, והיא מהווה מקור מומחיות בלתי תלוי המספק מידע וביסוס מקצועי עליו יקבלו השרים וגורמי הביצוע, את החלטותיהם. בנוסף, מוצע לבטל את סעיף 5 הקיים, שעניינו ועדת המכסות, ולקבוע תחתיו הסדר חדש ומקיף המתאר את תפקידי הוועדה המלווה במסגרת משטר הרכש המוגן. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

- " 5. (א) השר ימנה ועדה לקביעת מכסות חלב (להלן – ועדת המכסות), שחבריה יהיו המנהל הכללי של מועצת החלב, והוא יהיה היושב ראש, ושני נציגי השר מבין עובדי משרדו.
- (ב) מועצת החלב תעניק לוועדת המכסות את השירותים הנדרשים לצורך פעילותה, ואולם בכל הנוגע לפעילות ועדת המכסות, יפעלו אותם עובדי המועצה הנותנים שירותים לוועדה, לפי הוראות הוועדה ובפיקוחה.
- (ג) נציג של ארגון יציג ישמש משקיף בוועדת המכסות ויוזמן להשתתף בדיוניה; נקבע ארגון יציג נוסף לפי הוראות סעיף 6(ב), רשאי השר להורות על מינוי נציגו כמשקיף בוועדת המכסות לתקופות קצובות, ובלבד שבכל תקופה לא ישמש כמשקיף יותר מנציג אחד של ארגון יציג."

לסעיף 1(7)(א) המוצע

מוצע לקבוע את תפקידי הוועדה המלווה (להלן – הוועדה). הוועדה תמליץ לשר החקלאות, עד ליום הראשון בנובמבר בכל שנה, על חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי, תוך החרגת מחלבות שצריכתן נמוכה מעשרה אחוזים מהסך הכולל. הוועדה תמליץ על היקפי הרכש המוגן. בנוסף, מוצע להטיל על הוועדה תפקיד של מעקב שנתי אחר התפתחות הייצור והרכש בענף החלב ודיווח לשרים. תפקיד זה מעניק לוועדה תפקיד של גוף מקצועי לאורך זמן, אשר מזהה מגמות, שינויים בשוק והשלכות של צעדי הרפורמה. הצגת המעקב לשרים מאפשר להם לקבל תמונת מצב מלאה לצורך קביעת מדיניות מתואמת ואפקטיבית. בנוסף, מוצע כי הוועדה תדווח לשרים גם על מגמות רוחב בענף, לרבות בהיבטי רציפות אספקה, רמות מחירי המוצרים ושינויים ברמות הייבוא. הוראה זו משקפת את תפיסת ההסדרה החדשה, שלפיה התנהלותו של מקטע הרכש המוגן אינה נבחנת בחלל ריק, אלא כחלק ממערכת שוק רחבה שבה מתקיים ייבוא, תחרות פנימית ורגישות גבוהה למחירי הצרכן.

מוצע להסדיר את הרכב הוועדה המלווה באופן שיבטיח נוכחות של גורמים בעלי מומחיות רלוונטית. מוצע כי עובד רשות התחרות שימונה על ידי הממונה על התחרות, יכהן כיושב ראש הוועדה. הוראה זו מדגישה את חשיבותה של בחינת שיקולי תחרות בבסיס הרפורמה ואת תפקידו המרכזי של הממונה על התחרות בכך. בנוסף, מוצע כי שר

האוצר ימנה עובד משרד האוצר כחבר נוסף. תפקידו לשקול, בין היתר, השלכות פיסקליות, השפעה על המחירים לצרכן, ועליות תקציביות פוטנציאליות הנובעות מהפעלת רשת הביטחון. בנוסף, מוצע לצרף לוועדה נציג של מגזר הרפתות ונציג של מגזר המחלבות. צירוף גורמי השטח מבטיח כי לדיונים תהיה פרספקטיבה ענפית כוללת, ובכך נוצר מנגנון מאוזן המשלב ידע מקצועי, רגולטורי וענפי.

מוצע לקבוע כי לצורך מילוי תפקידיה תהיה הוועדה המלווה רשאית לדרוש מכל גורם העוסק בייצור, בשיווק או ברכש חלב למסור לה כל מידע, מסמך או נתון הדרושים לה. סמכות זו נדרשת כדי לאפשר לוועדה לבצע הערכה מלאה, מקצועית ומתמשכת של תפקודו של מקטע הרכש המוגן, לעקוב אחר התפתחות הייצור והביקושים, ולאמוד את ההשפעות על רציפות אספקת החלב הגולמי. הוועדה המלווה מופקדת על מתן המלצות מהותיות לשרים בתחומים הנוגעים לרכש חלב מוגן, היקפי ליטרים מוגנים ושינויים מבניים בענף. לשם כך נדרש כי יעמדו לרשותה נתונים מלאים ואמינים מהגורמים הפעילים בשוק. העדר סמכות מפורשת לקבל מידע עלול לפגוע ביכולתה לקיים בחינה מקצועית של המידע, לזהות כשלים, או להתריע על מגמות העלולות להשפיע על תפקוד רשת הביטחון.

לסעיף 1(8)(א) המוצע

מוצע למחוק מסעיף 6(א) לחוק, שעניינו הכרה בארגון יציג, את החובה, הקיימת היום, לשר החקלאות להתייעץ עם מועצת החלב. תיקון זה נובע מן השינוי המבני של הרפורמה, המבטלת את תפקידיה של מועצת החלב כמוסד מרכזי בתכנון משק החלב. בנוסף, מוצע להחליף את הביטוי "היקף מכסות החלב" בביטוי "היקף ייצור החלב הגולמי המצרפי". החלפה זו נדרשת כיוון שמשטר המכסות מבוטל ברפורמה, ולכן אין עוד משמעות לדרישה הנוגעת להיקפי מכסות. במקום זאת, יש להחיל את הוראות הסעיף על הנתון הענפי הרלוונטי למשטר החדש, היקף הייצור בפועל.

לסעיף 1(9) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 7 לחוק, שעניינו קביעת מכסות חלב. הסעיף מסדיר את ההוראות שמקורן במשטר התכנון הכמותי אשר עמד בבסיס החוק בתצורתו המקורית. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

" 7. (א) ועדת המכסות תקבע מכסות חלב ליצרנים, ותהיה רשאית לשנותן, להעבירן, להתנותן בתנאים או לעשות בהן כל פעולה אחרת, לפי הוראות חוק זה.

(ב) סך כל מכסות החלב שייקבעו בכל שנה לפי סעיף קטן (א), לא יעלה על היקף הייצור הכולל לאותה שנה.

(ג) לא תיקבע מכסת חלב אלא למי שמתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא בעל מקנה;

(2) המקנה נמצא במשקו;

(3) הוא מתגורר ביישוב שבו נמצא המקנה דרך קבע;

(4) עיסוקו בייצור חלב גולמי מהמקנה האמור בפסקה (1) ובשיווקו, בין בעצמו ובין בסיוע אחרים.

(ד) לא תיקבע מכסת חלב לתאגיד, אלא אם כן הוא בית ספר חקלאי, מכון מחקר חקלאי או אגודה שיתופית שחבריה הם יחידים, וכן אגודה שיתופית שחבריה אינם יחידים, אם נקבעה לה מכסת חלב לפני תחילתו של חוק זה.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (ג), רשאית ועדת המכסות לקבוע מכסת חלב –

(1) למי שאין באפשרותו, באופן זמני, לייצר חלב גולמי במשקו, בין משום שמדובר במי שנקבעה לו מכסת חלב לראשונה ובין מחמת נסיבות משקיות או אישיות חריגות אחרות, ולהתיר לו לייצר את מכסת החלב שנקבעה לו במשקו של יצרן אחר, או בתנאים שתקבע; היתר יינתן לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים רצופות;

(2) ליצרן שמקנהו אינו נמצא במשקו, אם התקשר בשותפות עם יצרן אחר לאחר שוועדת המכסות קבעה, לפי סעיף 12(א)(4), שתנאי השותפות מבטיחים שכל אחד מהיצרנים השותפים בה יעסוק בפועל בייצור חלב ושאינן בהם כדי לפגוע ביישומן של מטרות חוק זה או של הוראות לפיו.

(ו) מכסת חלב אינה ניתנת להעברה, כולה או מקצתה, אלא על פי היתר בכתב של ועדת המכסות ובהתאם לתקנות לפי סעיף 12(א).

(ז) ועדת המכסות תיתן למי שעלול להיפגע מהחלטתה לפי סעיף זה הזדמנות לטעון את טענותיו לפנייה, בדרך שתורה בהתאם לתקנות לפי סעיף 12(א)(6).

לסעיף 1(10) המוצע

מוצע לבטל את סעיפים קטנים (ב), (ג) ו-(ו), בסעיף 8, שכן שלוש הוראות אלו נשענות על משטר המכסות והפיקוח הכמותי שהיה נהוג במשק החלב וחדל להיות רלוונטי בעקבות תיקון החוק המוצע. וזה נוסחם של הסעיפים הנמחקים:

”(ב) לא ייצר יצרן חלב גולמי אלא במשקו ובהתאם למכסת החלב שנקבעה לו לפי חוק זה.”

וזה נוסחו של סעיף קטן

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), רשאי יצרן לייצר חלב גולמי במשקו של יצרן אחר אם ניתן לו היתר מוועדת המכסות לפי סעיף 7(ה).

(ו) יצרן לא ייצר ולא ישווק ומחלבה לא תרכוש ולא תמכור חלב עודף או עודפי חלב במכסה, אלא לפי הוראות שקבעה מועצת החלב בהתאם לתקנות לפי סעיף 12(ב).”

לסעיף 1(11) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 9, שעניינו איסור השמדת חלב במכסה וחלב עודף. הוראה זו מהווה נדבך מרכזי במשטר המכסות ההיסטורי, אשר נועד לשלוט באופן מנהלי בהיקפי הייצור ולמנוע חריגה מהכמות המותרת לכל יצרן. במסגרת משטר זה, השמדת חלב ללא היתר נתפסה כהפרת המכסה וכסיכון ליציבות משטר התכנון. לאחר תיקון

החוק, משטר המכסות מבוטל במלואו ואין עוד הבחנה משפטית בין חלב "במכסה" לבין "חלב עודף", שכן נפסקת ההקצאה המנהלית של כמויות ייצור לכל יצרן. לפיכך אין עוד צורך בסעיף. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

9. לא ישמיד אדם חלב במכסה או חלב עודף אלא בהיתר מאת ועדת המכסות או אחד מחבריה שהיא הסמיכה לעניין זה."

לסעיף 1(12) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 10 לחוק, שעניינו מס על העברת מכסת חלב. הוראה זו נשענת על משטר המכסות ועל האפשרות להעברת מכסה באישור ועדת המכסות. מאחר שתיקון החוק מבטל את משטר המכסות ואת סמכויות ועדת המכסות, אין עוד צורך בסעיף. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

10. על תמורה המתקבלת אצל יצרן שהעביר את מכסתו, במלואה, ליצרן אחר, בהתאם להיתר לפי סעיף 7(ו), עד לסכום שיקבע השר, יחול מס בשיעור של 10 אחוזים."

לסעיף 1(13) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 11 לחוק, שעניינו ועדת הערר על החלטות ועדת המכסות. סעיף זה נועד להסדיר מנגנון ערעור ייעודי למשטר המכסות שהיה נהוג במשק החלב, ולבחון השגות על החלטות כמותיות שהתקבלו במסגרת תכנון הייצור וחלוקת המכסות. תיקון החוק מבטל את משטר המכסות ואת סמכויותיה של ועדת המכסות באופן מלא ועל כן אין צורך בסעיף. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

11. (א) הוראה את עצמו נפגע מהחלטה של ועדת המכסות רשאי לערור עליה לפני ועדת הערר בתוך 45 ימים מהיום שנמסרה לו ההחלטה.

(ב) ועדת הערר תהיה בת שלושה חברים, והם:

(1) מי שכשיר להיות שופט של בית משפט שלום, שימנה שר המשפטים, והוא יהיה היושב ראש;

(2) שני חברים שימנה השר, האחד מבין עובדי משרדו והשני מתוך רשימה שהגיש לו ארגון יציג.

(ג) על ועדת הערר יחולו הוראות חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992.

(ד) על החלטת ועדת הערר ניתן לערער לבית המשפט לעניינים מינהליים."

לסעיף 1(14) המוצע

מוצע להחליף את נוסחו של סעיף 12 לחוק, שעניינו תקנות לעניין הסדרת הייצור והשיווק. נוסח הסעיף הקיים קובע את הנושאים בהם על שר החקלאות לקבוע הוראות לצורך הסדרת הייצור והשיווק. התיקון המוצע נועד לקבוע את הנושאים החדשים, המותאמים לרפורמה, בהם ייקבעו השרים הוראות. יובהר כי כיום, בהתאם לסעיף 38 לחוק תכנון משק החלב, שר החקלאות הוא השר הממונה על ביצוע החוק והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

מוצע כעת לקבוע כי קידום תיקונים לחוק תכנון משק החלב והתקנת תקנת מכוחו, בכל הנוגע לנושאים הקשורים לרפורמה, יידרשו להסכמת שר האוצר, וזאת על מנת להבטיח את יישום הרפורמה. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

12" (א) השר, בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין מכסות חלב, ובין השאר בעניינים אלה:

(1) עקרונות כלליים ודרכים לקביעת אמות מידה לחלוקה ולקביעה של מכסות חלב ליצרנים קיימים ולמבקשי מכסות חדשים, ובכלל זה הגבלה על קביעת מכסה ליצרן בשל אי-עמידה בהוראות לפי חוק זה, ובלבד שחלוקת המכסות תיעשה על בסיס חלוקת המכסות בשנים הקודמות, לשם השגת מטרות חוק זה ועל פי שיקולים נוספים לרבות פריסת ההתיישבות ופיתוח הכפר וצמצום פערי מכסות בין יצרנים;

(2) הוראות לעניין קביעת מכסת חלב משתנה לפי תקופות השנה, ושינוי מכסה במהלך השנה;

(3) ביטול של מכסות חלב שנקבעו, העברת מכסות בין יצרנים, לרבות המנגנונים להעברה ולקביעת התמורה שתשולם בעבור ההעברה;

(4) אמות מידה והגבלות על הקמת שותפויות בין יצרנים, ובכלל זה הגבלות על מספר השותפים בהן, מרחק גאוגרפי בין משקיהם וגודל מכסותיהם;

(5) הגבלות על הפסקה זמנית או קבועה של ייצור חלב;

(6) המניין החוקי של ועדת המכסות ודרכי עבודתה, לרבות דרכים לטעון לפנייה לפי הוראות סעיף 7(ז);

(7) דרכי מסירת הודעות, לרבות הודעות ליצרנים בעניין קביעת מכסותיהם;

(8) קביעת חובות דיווח של מועצת החלב וועדת המכסות לשר.

(ב) השר, בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין הסדרת ייצור ושיווק של חלב גולמי ולעניין ויסות של כמויות החלב במשק, ובכלל זה את סמכויות מועצת החלב וועדת המכסות בעניינים אלה; בתקנות לפי סעיף קטן זה יקבע השר, בין השאר –

(1) הוראות לעניין ייצור חלב גולמי ושיווקו למחלבות, לרבות בדבר ייצור והעברה לצריכה עצמית, לעניין איכות החלב שישווק למחלבות וקביעת תמריצים, חיוביים או שליליים, ליצרנים בקשר לאיכות החלב;

(2) איסור על התקשרות בין יצרנים למחלבות לתקופה העולה על שלוש שנים;

(3) הדרכים שבהן תווסת מועצת החלב, בעצמה או באמצעות מחלבות, חלב מכסה בין עונות השנה ובין ימות השבוע ואופן מימון הוויסות, ובלבד שהוראות של המועצה לעניין ייצור או מכירה של מוצרי חלב או מוצרים אחרים שיוצרו מחלב, למעט חומרי גלם חלביים, לא יינתנו אלא בהסכמת המחלבה הנוגעת בדבר;

(4) הדרכים שבהם תטפל מועצת החלב, בעצמה או באמצעות מחלבות, בחלב עודף ובעודפי חלב במכסה, לרבות הוראות שתיתן המועצה לעניין זה ובכלל זה הוראות לפינויים או להשמדתם ואופן מימון פעולות אלה, ובלבד שהוראות של המועצה לעניין

ייצור או מכירה של מוצרי חלב או מוצרים אחרים שיוצרו מחלב, למעט חומרי גלם חלביים, לא יינתנו אלא בהסכמת המחלבה הנוגעת בדבר ;

(5) הוראות לעניין תשלום למחלבות מקרנות כאמור בסעיף 29, בעבור ייצור חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב, שיוצרו מחלב עודף או מעודפי חלב במכסה ;

(6) הוראות לעניין ניהול חשבונות של יצרנים ומחלבות וחובות דיווח שלהם למועצת החלב בדבר הייצור והשיווק של חלב גולמי, חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב ;

(7) הוראות לעניין הטיפול בחלב, בחומרי גלם חלביים, ובמוצרי חלב שנתפסו לפי סעיף 34(ב)(2), ובכלל זה השמדתם."

לסעיף 1(14)(א) המוצע

מוצע לקבוע את סמכות השרים לקבוע הוראות ליישום ההסדרים הקבועים בפרק זה, תוך התאמה לביטול משטר המכסות ולמעבר למנגנון רכש חלב מוגן. הסמכות מאפשרת לקבוע פרטי ביצוע, הוראות נלוות ואמות מידה נדרשות למנגנוני היישום, באופן שיבטיח פעולה תקינה ומלאה של ההסדר החדש. ובכלל זה בנושאים הבאים : דרכי עבודתה של הוועדה המלווה - הוראות משלימות לגבי עבודת הוועדה המלווה ככל שלא נקבעו בחוק ; הוראות לעניין קביעת חלקה היחסי של כל מחלבה - לקבוע אמות מידה ליישום החישוב, לרבות פרטי הדיווח, אופן עיבוד הנתונים והנחיות טכניות משלימות ; הוראות לעניין רכש חלב מוגן - הוראות מפורטות לרבות תהליך בקרה, מועדי דיווח, אחריות המחלבות, חובת קליטה ותנאים משלימים הנדרשים ליישום החוק לאחר תיקונו ; אמות מידה ותנאים להוצאת צו לפי סעיף 4(ה) לחוק, אשר לפי המוצע, מאפשר לשרים לחייב מחלבות שאינן מחלבות גדולות ברכש חלב מוגן אם יתקיימו תנאים המצדיקים זאת ; הוראות לניהול חשבונות וחובות דיווח - לקבוע הוראות לעניין ניהול רישומים, חשבונות ודיווח על ייצור ושיווק חלב גולמי, חומרי גלם ומוצרי חלב. סמכות זו חיונית להבטחת שקיפות מלאה, יכולת בקרה ואיסוף נתונים נדרש לצורך תפקודו התקין של מנגנון הרכש המוגן ; חובות דיווח לצורך תפקוד הוועדה המלווה - להטיל חובות דיווח כדי להבטיח שהוועדה המלווה תוכל למלא את תפקידיה בהתאם לחוק ולספק המלצות מקצועיות המבוססות על נתונים מלאים ועדכניים.

לסעיף 1(15)(א) המוצע

מוצע לתקן את סעיף 13(א) לחוק, כך שהמילים "חלב בקר במכסה" יימחקו ובמקומן יבוא המונח "ליטר מוגן". תיקון זה נדרש לשם התאמת החוק לשינוי המבני המבוצע בו, המעבר ממשטר תכנון ומכסות למערכת מבוססת רשת ביטחון, הנשענת על מנגנון של מחיר הגנה. מחיר ההגנה, כפי שנקבע בתיקון החוק, הוא מחירו של ליטר חלב מוגן הנרכש במסגרת רכש חלב מוגן כמשמעותו בתיקון לחוק. עוד מוצע לקבוע כי, מחיר ההגנה יהיה מחיר מזערי כמשמעותו בחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, כפועל יוצא מכך, הוא מחייב כל מחלבה הרוכשת ליטרים מוגנים, ויוצר רצפת מחיר יציבה שאינה חלק ממנגנון תכנון ייצור, אלא ממנגנון תמיכה כלכלית המבטיח רמת הכנסה מינימלית ליצרנים שלא פדו את מכסתם במסגרת התכנית לפדיון מכסות והם ממשיכים לייצר חלב. יובהר כי אין שינוי בקביעה הנמצאת בחוק כבר עובר לתיקון המוצע, כי הוראות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים יחולו על מחירי חלב כמפורט. נציין כי במסגרת התיקון מוצע לקבוע הוראות תחילה לסעיף זה, בסיומה של תקופת מעבר וזאת על מנת לאפשר לוועדת המחירים לבצע את הפעולות הנדרשות לה לצורך קביעת מחיר ההגנה.

לסעיף 1(15)(ב) המוצע

מוצע לתקן את סעיף 12(ב) לחוק, כך שיתאים למבנה החדש של משק החלב לאחר תיקון החוק ולמעבר מהסדרי תכנון מרכזי למנגנון של שוק פתוח הנשען על רשת ביטחון. התיקונים נובעים מן הצורך להתאים את סמכויות השרים והגדרת המחירים הניתנים לקביעה לפי חוק הפיקוח, להבחנה החדשה בין חלב מוגן לבין יתר פעילות השוק: מוצע למחוק את הרישה "לשם השגת מטרות חוק זה" שכן לאחר תיקון החוק המציאות המשפטית אינה מבוססת עוד על מטרות תכנון המשק, אלא על הסדרת רכיב ממוקד, רכש החלב המוגן. מחיקת הביטוי נועדה להסיר עמימות משפטית ולמנוע פרשנות מרחיבה מדי לסמכות השרים, באופן שיתיישב עם מבנה החוק לאחר התיקון.

מוצע להוסיף כי לעניין קביעת המחיר המזערי, חובת התשלום תחול על מחלבה שקבע השר בצו לפי סעיפים 4(ג) ו-4(ו) המוצעים, וכי החובה תתייחס לתשלום ליצרן מוגן עבור ליטר חלב מוגן. תיקון זה נדרש לצורך התאמת הוראות סעיף זה להסדר החדש שקובע כי רק במקטע המוגן מתקיים מחיר הגנה, וכי המחויבות במחיר זה תחול על מחלבות גדולות או על מחלבות נוספות שייקבע לגביהן צו ייעודי.

מוצע למחוק את הביטוי "(בסימן זה - המחירים המרביים)" שכן לאחר תיקון החוק אין עוד צורך בהגדרה ייעודית זו במסגרת סעיף 12(ב). ההסדרים הקשורים למחירים מרביים נקבעים כיום במישור לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים וסעיף 13 לחוק, ולא במסגרת סעיף 12(ב).

לסעיף 1(16) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 14(א) לחוק, אשר נועד להסדיר את המחיר המזערי לחלב במכסה במסגרת משטר התכנון. מאחר שמשטר זה בוטל והתערבות המחיר בענף מתמקדת מעתה במחיר ההגנה בלבד, אין עוד תכלית לקיומה של הוראה זו. ביטולה נדרש כדי למנוע כפילות רגולטורית ולהתאים את החוק למבנהו המעודכן. וזהו הנוסח של הסעיף המבוטל:

"14. (א) יצרן לא ימכור חלב בקר במכסה ומחלבה לא תרכוש חלב בקר במכסה, במחירים נמוכים מהמחירים המזעריים; ואולם לא יראו מכירה או רכישה שנקבעו לגביהן תמריצים בקשר לאיכות חלב בהוראות לפי סעיף 12(ב)(1), או שניתנו לגביהן הוראות לוויסות חלב במכסה בין עונות השנה לפי סעיף 12(ב)(3), כמכירה או כרכישה במחיר נמוך מהמחיר המזערי."

לסעיף 1(17) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 15 לחוק, שעניינו אמות מידה למחירי מוצרי חלב. עם ביטול משטר המכסות במסגרת תיקון החוק, ובהתאם למעבר למודל חדש המבוסס על רשת ביטחון, המושג "חלב בקר במכסה" אינו קיים עוד במערכת ההסדרה. לכן מוצע לבטל את סעיף 15 במלואו, כדי להתאים את החוק למבנהו החדש לאחר התיקון. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

15. על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח, לצורך קביעת מחירים למוצרי חלב לפי פרק ה' לחוק הפיקוח, תקבע ועדת המחירים כהגדרתה בחוק האמור, אמות מידה שלפיהן, בין השאר, מחירי מוצרי החלב יעודכנו בהתאם למועדס ולשיעורס המצטבר של השינויים במחירים המזעריים של חלב בקר במכסה."

לסעיף 1(18) המוצע

סעיף 31 לחוק קובע את ההוראות העונשיות החלות על הפרת הוראות החוק. סעיף קטן (א) בו מונה את רשימת הפעולות שהפרתן מהווה עבירה פלילית. התיקון המוצע נדרש לצורך התאמת הסעיף לביטול חלק מהפעולות האמורות בהתאם להסדר המוצע.

מוצע למחוק את הסעיף העוסק בייצור חלב בניגוד למכסה שנקבעה ליצרן, הוראה שאינה קיימת עוד לאחר ביטול משטר המכסות במסגרת תיקון החוק.

סעיף קטן א(4) עוסק בעבירות הקשורות לחריגה מהמכסה או אי עמידה בהוראות הנוגעות לייצור חלב במסגרת משטר התכנון. מאחר שתיקון החוק ביטל כליל את משטר המכסות, לרבות ההגדרות הקשורות לייצור במכסה, אין עוד בסיס להותרת הסעיף בחוק, וזה נוסחן של ההוראות המבוטלות:

"(4) ייצר, שיווק, רכש או מכר חלב עודף או עודפי חלב במכסה, בניגוד להוראות סעיף 8(ו);".
סעיף קטן (5) עוסק באיסור שיווק של עודפי חלב במכסה או של חלב שאינו עומד בהוראות שנקבעו על ידי מועצת החלב. פסקה זו נגזרת מההסדרה שקדמה לתיקון החוק, שבה מועצת החלב קבעה הוראות תכנוניות מחייבות, לרבות ביחס לעודפי ייצור. מאחר שמועצת החלב אינה מחזיקה עוד בסמכויות תכנון, ומשטר עודפי המיכסה אינו קיים עוד, אין בסיס להותרת הסעיף בחוק. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

"(5) השמיד חלב במכסה או חלב עודף בלא היתר, בניגוד להוראות סעיף 9;"

בפסקה (7) מוצע למחוק את המילים "חלב בקר במכסה", מאחר שהן מתארות מציאות רגולטורית שאינה קיימת עוד לאחר תיקון החוק, אשר מבטל את משטר המכסות ואת השימוש במונח זה במסגרת ההסדרה הענפית.

לסעיף 1(19) המוצע

מוצע לקבוע כי בסעיף 36 לחוק יימחקו בכל מקום המילים "חבר ועדת מכסות", וזאת משום שמוסד ועדת המכסות ותפקידיו חדלו מלהתקיים לאחר תיקון זה. מאחר שהסמכויות שהיו נתונות לוועדה אינן חלק מן המבנה הרגולטורי החדש, אין עוד הצדקה להשארת ההתייחסות לחבריה בנוסח החוק.

לסעיף 1(20) המוצע

מוצע לקבוע בחוק פרק חדש אשר עניינו קביעת מנגנון ייעודי לפדיון מכסות חלב אשר כניסתו לתוקף תהיה מיום העברת תיקון זה ועד ליום 26 בדצמבר 2026, וזאת כדי לאפשר מעבר מסודר ממשטר מכסות ייצור למודל של שוק פתוח הנשען על רשת ביטחון. תכנית פדיון המכסות נועדה להעניק ליצרנים המבקשים לפרוש מן הענף מסלול הוגן ומוסדר, ובכך לצמצם את מספר הרפתות הפועלות ברמות יעילות נמוכות יחסית ולהביא להתכנסות מבנית של

הענף להיקפי ייצור מאוזנים ויעילים יותר. צמצום זה צפוי לשפר את יעילות הייצור הכוללת ולתרום באופן ישיר להפחתת עלות החלב הגולמי בהתאם למנגנונים הקבועים בחוק זה.

לסעיף 38(א) המוצע

מוצע להוסיף בפרק חדש, סעיף אשר יסדיר את מהלך הפדיון, את אמות המידה להשתתפות בו ואת הסמכויות המנהליות הדרושות להפעלתו התקינה. סעיף זה כולל הגדרות יסוד הנדרשות להפעלת פרק תכנית הפדיון במתכונת ברורה ושקופה.

"יצרן"- ההגדרה מגבילה את הזכאות להשתתפות בתכנית הפדיון ליצרנים שהחזיקו במכסת חלב ערב יום התחילה. דרישה זו מבטיחה כי התכנית מיועדת רק ליצרנים הפעילים במסגרת המשטר הקודם, ולא לכניסות חדשות שייצרו עיוותים בתכלית התכנית.

"יצרן פודה"- ההגדרה מבהירה כי רק יצרן המגיש בקשה מפורשת לפדיון מכסתו ייחשב "יצרן פודה". זהו רכיב מהותי להבחנה בין כלל היצרנים לבין אלו הפורשים בפועל וזכאים לפיצוי.

"מחיר התמורה לסבב הפדיון"- מגדיר את המחיר לליטר חלב שישמש בסיס לחישוב הפיצוי. סמכות שר האוצר לקבוע מחיר זה מבטיחה גמישות רגולטורית לניהול סבבים שונים בהתאם למציאות הענפית.

"סבב פדיון"- ההגדרה יוצרת מבנה של סבבים נפרדים, המאפשרים ניהול הדרגתי של הפדיון לפי היקפים ויעדים ממשלתיים.

"התמורה הכוללת לסבב פדיון" והגדרת "התמורה הכוללת לתכנית"- הערך הכספי המשולם במסגרת סבב פדיון יחיד.

"התמורה הכוללת לתוכנית פדיון מכסות"- הערך הכספי המשולם במסגרת תוכנית פדיון מכסות מלאה.

לסעיף 38(ב) המוצע

מוצע לקבוע כי משרד החקלאות יפרסם הודעה על כל סבב פדיון. פרסום זה כולל אמות מידה, תנאי סף, מועד עריכת הסבב, המחיר לליטר והתמורה הכוללת. מטרת ההוראה היא להבטיח שקיפות מלאה והזדמנות שווה לכל היצרנים המעוניינים להשתתף, תוך התוויית מסגרת ברורה ותנאים אחידים לכלל הפונים.

לסעיף 38(ג)(א) המוצע

הוראה זו מאפשרת לכל יצרן המעוניין בכך להגיש בקשה לפדיון מכסתו. זוהי נקודת הכניסה להליך, והיא מגדירה את זכותו החוקית של היצרן לבחור אם להישאר בענף או לפרוש.

לסעיף 38(ג)(ב) המוצע

מוצע לקבוע את רשימת המידע שהיצרן הפודה חייב להגיש. מידע זה חיוני כדי לוודא כי הליך הפדיון מתבצע על סמך נתונים מלאים, ומאפשר לדרג את הבקשות בצורה עניינית ושוויונית. סמכות שר האוצר לקבוע מידע נוסף מאפשרת גמישות נדרשת לנוכח שינויים בענף.

לסעיף 38(ד)(א) המוצע

מוצע לדרג את היצרנים הפודים בהתאם לאמות מידה מקצועיות הנקבעות על ידי שר האוצר. דירוג זה תורם

להתמודדות עם מגבלות תקציביות ומבטיח כי הפדיון יבוצע לפי סדרי עדיפות ענפיים, כגון אזור גאוגרפי, גודל רפת, גיל יצרן ועוד.

לסעיף 38(ד)(ב) המוצע

הוראה זו מחייבת את משרד החקלאות להודיע ליצרן הפודה על עמידתו בתנאי הסף ועל דירוגו. זו פעולה הכרחית לשם שקיפות ומתן אפשרות ליצרן לקבל החלטות מושכלות.

לסעיף 38(ד)(ג) המוצע

פרסום תוצאות הסבב הוא צעד חיוני לשמירת אמון הציבור, והוא מחייב את משרד החקלאות להציג לכל יצרן את גובה הפיצוי שהוקצה לו.

לסעיף 38(ה)(א) המוצע

מוצע לעגן את זכאותו של יצרן הפודה לקבלת פיצוי מהמדינה מתוקף מנגנון פדיון המכסות האמור.

לסעיף 38(ה)(ב) המוצע

קביעת אופן חישוב הפיצוי על בסיס מחיר התמורה כפול היקף המכסה שהייתה ליצרן ערב יום התחילה מבטיחה הוגנות ופשטות.

לסעיף 38(ה)(ג) המוצע

הוראה זו מסמיכה את שר האוצר לקבוע הן את התקציב הכולל לתכנית והן את התקציב לכל סבב. סמכות זו מאפשרת ניהול תקציבי זהיר ויעיל.

לסעיף 38(ז) המוצע

מוצע לקבוע כי משרד החקלאות יהיה אחראי על ביצוע הוראות פרק זה, לרבות סמכויות פיקוח ואכיפה לפי סעיף 34. מינוי גורם ביצועי מוגדר מבטיח יישום אחיד, מקצועי ומבוקר של התכנית.

לסעיף 38(ח) המוצע

הוראה זו מחייבת את שר החקלאות להודיע לשר האוצר ולוועדה המלווה על תוצאות כל סבב פדיון. דיווח זה מהווה כלי לניהול רציף של התוכנית ומתן תמונת מצב עדכנית למקבלי ההחלטות ולדרג המקצועי הרלוונטי.

לסעיף 38(ט)(א) המוצע

שר האוצר יקבע את היקף המכסות הזכאיות לפדיון, בכל סבב פדיון.

לסעיף 38(ט)(ב) המוצע

הסעיף מסדיר את קביעת אמות המידה לקדימות ולתנאי הסף, המהווים יסוד מרכזי בהליך תחרותי ושוויוני.

לסעיף 38(ט)(ג) המוצע

הסעיף מאפשר לשר לקבוע מחיר תמורה שונה לכל סבב, וכן את אופן ומועד התשלום. גמישות זו מאפשרת התאמה למציאות משתנה.

לסעיף 38(ט)(ד) המוצע

מוצע לאפשר לשר האוצר לדרוש מידע נוסף כחלק מבקשת מידע הנדרשים לו לצורך ניתוח מקצועי ולקבלת החלטות מבוססות.

לסעיף 1(21) המוצע

סעיף זה קובע את מועד התחילה של הוראות החוק המתוקן, וכן את האופן שבו ימשיכו לחול תקנות מוצע לאפשר לשר האוצר לדרוש מידע נוסף כחלק מבקשת הפדיון. מידע זה חיוני לניתוח מקצועי המחירים הקיימות בתקופת המעבר, עד להתקנת מנגנון עדכון חדש לפי החוק המתוקן. כמו כן מוצע לתקן את הסעיף, שעניינו תיקון עקיף לחוק בתי משפט מנהליים, כדי להתאימו לתיקון ההסדר המוצע. וזה נוסחו של הסעיף המבוטל:

(2) החלטה של רשות לפי חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011."

(2) בתוספת השנייה, בסופה יבוא:

"18. ערעור לפי סעיף 11(ד) לחוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011."

לסעיף 1(22) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 43 לחוק, שעניינו הוראות מעבר לעניין מכסות. סעיף זה שימש כהוראת מעבר היסטורית, אשר התכלית שלה הייתה להבטיח כי כללי הפיקוח שהוסדרו בצו הפיקוח ימשיכו לחול עד להשלמת מערכת התקנות מכוח החוק החדש. הוראה זו כבר אינה נחוצה ואף אינה תואמת את מבנהו של החוק לאחר תיקונו. כמוצע, כל התשתית הרגולטורית ניתנת להסדרה ישירה מכוח סעיף 12 החדש לחוק, המעניק לשרים סמכות מלאה לקבוע את כל ההוראות הנדרשות ליישום פרק זה. וזהו נוסחו של הסעיף המבוטל:

"43. הוראות סעיפים 2, 3, 4, 5, 8, 11(ב) ו-12(ג) לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967 (בסעיף זה – צו הפיקוח), ימשיכו לחול כל עוד לא נקבעו תקנות לפי סעיף 12(א) לחוק זה בעניינים המנויים בסעיפים האמורים, ואולם הסמכויות הנתונות למנהל באותם סעיפים, יהיו נתונות לוועדת המכסות לפי חוק זה החל במועד מינויה, ויראו את מי שנקבעה לו מכסת חלב לפי צו הפיקוח, כמי שנקבעה לו מכסת חלב לפי חוק זה."

לסעיף 1(23) המוצע

מוצע לבטל את סעיף 44 לחוק, אשר קבע הוראת מעבר זמנית לעדכון מחירי המטרה ולשימוש בהם כ"מחירים מזעריים" בתקופה הראשונה שלאחר כניסת החוק לתוקף. הוראה זו שימשה מנגנון זמני שנועד להבטיח יציבות מחירים במסגרת משטר המכסות והפיקוח שהיה קיים בעת חקיקת החוק. לאחר תיקון החוק, משטר המכסות בוטל ומחירי המטרה אינם עוד כלי רגולטורי רלוונטי. במקום זאת נקבע בחוק מנגנון חדש ומדויק, "מחיר ההגנה", הפועל במסגרת רשת הביטחון בלבד ונקבע לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים. לפיכך, הוראת המעבר המקורית בסעיף 44 אינה נדרשת עוד, ואין לה תפקיד במבנה ההסדרה החדש וזהו נוסחו של החוק המבוטל:

"44. (א) על אף האמור בסעיף 13(ב)(1), בתקופה שמיום התחילה עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), יראו את מחירי המטרה כשהם מעודכנים לפי הוראות סעיף קטן (ב), כמחירים המזעריים לעניין אותו סעיף; בסעיף זה, "מחירי המטרה" – המחירים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור ליטר חלב בקר במכסה, כולל דמי שירות, כפי שנקבעו בפרסום האחרון שהוציא המשרד בעניין זה לפני יום התחילה."

לסעיף 1(24) המוצע

מוצע להוסיף לחוק סעיף 44א, מנגנון הקובע תקופת מעבר לתקופה שמיום תחילתו של תיקון החוק ועד ליום 30 ביוני 2028. מנגנון זה נועד להבטיח יציבות רגולטורית, שמירה על רציפות אספקה והגנה על היצרנים המוגנים, בתקופה שבה השוק עובר ממשטר תכנון מבוסס מכסות למודל של שוק תחרותי הנשען על רשת ביטחון.

מוצע לקבוע כי במהלך תקופת המעבר יראו את המחיר המזערי לפי סעיף 13, בנוסחו החדש, כמחיר שעל מחלבה גדולה לשלם ליצרן מוגן בעבור ליטר מוגן. מחיר זה ייגזר ממחיר המטרה האחרון שיושם ערב תיקון החוק, לאחר הפחתה של חמישה עשר אחוזים. תכלית קביעה זו היא לאפשר נחיתה רכה של השוק בתנאי תחרות חדשים, תוך הקניית ודאות ליצרנים המוגנים לגבי ההכנסה הבסיסית בתקופה שבה טרם פועלים במלואם מנגנוני השוק המתוקן.

מוצע לעגן כי בתקופת המעבר יעודכן המחיר המזערי בהתאם למנגנון העדכון הקיים בתקנות משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב–2012, כנוסחן ערב יום התחילה. שימוש במנגנון זה מבטיח המשכיות רגולטורית ושמירה על יציבות מחירים מבלי ליצור זעזועים בשלב ההסתגלות של הענף למבנה החדש.

מוצע להטיל חובה על המנהל הכללי של משרד החקלאות לפרסם ברשומות ובאתר המשרד את המחיר המזערי כפי שנקבע לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב). מטרת הפרסום היא להבטיח שקיפות מלאה הן ליצרנים והן למחלבות, ולאפשר קיום שוק מוסדר וברור בתקופת המעבר.

מוצע לקבוע כי הצו הראשון לפי סעיף 4(א), בנוסח המוצע של החוק, ייקבע רק לאחר שהשר יקבל דיווח מסכם על תוצאות סבב הפדיון הראשון. דיווח זה משמש תנאי מוקדם לקביעת חלקם היחסי של היצרנים המוגנים ולחלוקת היקפי ההגנה, ומבטיח כי הצו השנתי יתבסס על תמונת ייצור עדכנית לאחר פדיון המכסות.

לסעיף 2 המוצע

סעיף 3(4)(א) לחוק התחרות הכלכלית מעניק פטור ייחודי להסדרים בין מתחרים בתחומי תוצרת חקלאית מסוימים, ובכלל זה ענף החלב. משמעותו של פטור זה היא שהסדרים אופקיים בענף החלב, ובכללם הסכמות הנוגעות למחירים, לכמויות, לחלוקת שוק או להתנהגות מסחרית אחרת, אינם נחשבים כהסדר כובל, גם אם בנסיבות רגילות היו אסורים לפי הדין הכללי של התחרות. בעבר, הכללתו של ענף החלב בפטור נבעה ממבנהו ההיסטורי כמקטע ממוקד ומוסדר שבו המדינה עצמה קבעה את היקפי הייצור, את המחירים ואת כללי השיווק. במצב זה, דיני התחרות לא היוו כלי אפקטיבי, ולכן נדרש פטור מפני הסדרים שהיו תוצר ישיר של תכנון מרכזי. לאחר תיקון החוק ולאחר הסרת מנגנוני התכנון הישירים על ייצור ושיווק חלב גולמי, אין עוד הצדקה להמשך קיומו של פטור רוחבי בענף. הותרה של הוראה זו על כנה עלולה לייצר תוצאה לא רצויה, שלפיה לאחר מעבר מענף ממוקד ומנוהל, תישמר היכולת של השחקנים המרכזיים בענף לייצר בפועל הסדרים מתואמים דה-פקטו, שהשפעתם דומה לתכנון מרכזי. מכאן שהפטור ממעמד של "הסדר כובל" משמש כיום דווקא כפלטפורמה אפשרית לתיאום מחירים או חלוקת שוק בין גופים גדולים בענף, באופן הסותר את עקרונות התחרות החופשית ופוגע בצרכנים.

לסעיף 3 המוצע

מוצע לקבוע מועד ביטול הפטור הניתן לענף החלב במסגרת חוק התחרות הכלכלית כך שיחולו מתום תקופת המעבר ואילך.

לסעיף 4 המוצע

מוצע לקבוע כי חוק משק החלב בנוסחו החדש ייכנס לתוקף ביום פרסומו, וזאת כדי לאפשר הפעלה מיידי של ההסדרים החדשים. עם זאת, מחיקתן של ההגדרות "חלב במכסה" ו-"חלב בקר במכסה" תיכנס לתוקף אף היא ביום הפרסום, משום שמושגים אלו אינם רלוונטיים עוד במשטר שלאחר תיקון החוק ואינם יכולים לעמוד לצד רשת הביטחון החדשה

לסעיף 5 המוצע

מוצע לקבוע הוראת שעה שלפיה, בתקופה שמיום י"ד בניסן התשפ"ה (1 באפריל 2026) ועד ליום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028), ייקרא סעיף 38 לחוק משק החלב, כנוסחו לאחר תיקון החוק, כאילו סעיף קטן (א) שבו הוחלף בנוסח חדש. בתקופת הוראת השעה יוגדר כי שר האוצר יקבע את היקף המכסות הזכאיות לפיצוי ליצרנים הפודים המשתתפים בכל סבב פדיון, ובלבד שההיקף הכולל לא יעלה על 500 מיליון ליטר חלב גולמי. הוראה זו נועדה להבטיח כי תכנית פדיון המכסות תיושם באופן מבוקר, הדרגתי ומדוד, ובהתאם למסגרת התקציבית שאושרה

בהחלטת הממשלה. קביעת תקרת פדיון אחידה לכלל הסבבים בתקופת המעבר נועדה לשמור על יציבות משק החלב בתקופה רגישה שבה משק עובר מהסדר של מכסות ייצור למודל של שוק פתוח. מסגרת זו מאפשרת לשר האוצר להתאים את היקפי הפדיון לצורכי המשק, לתנאי השוק ולנתוני הייצור, תוך שמירה על האיזון הנדרש בין מתן אפשרות הוגנת ויעילה לפרישה מן הענף לבין שמירה על רציפות אספקה ועל תפקודו התקין של המקטע המוגן.