



מועדון סגור עו"ד רונן מנור

יצור החלב בישראל מוסדר בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב) תשכ"ז 1967 ובחוק תכנון משק החלב, תשנ"ב 1992. על פי סעיפים 3 ו-4 לחוק החלב, קובע שר החקלאות מידי שנה את היקף הייצור המקומי של חלב בישראל, עפ"י הצריכה החזויה. מכסות הייצור השנתיות מחולקות מכוח הצו, בין יצרני החלב, כהגדרתם בצו החלב. חלוקת המכסות השנתיות בין היצרנים השונים, נעשית על ידי המנהל, אשר הוסמך לעניין זה על ידי שר החקלאות. משטר הפיקוח הקיים על משק החלב, מציב מספר מגבלות עיקריות על העיסוק בענף; לא כל אדם רשאי לעסוק בייצור חלב, אלא רק מי שמנהל על-פי צו החלב הכיר בו כיצרן חלב; יצרני החלב הקיימים כפופים למכסות ייצור, המאושרות על ידי המנהל; מכירת החלב אינה חופשית, אלא מותנית בהתקשרות עם מחלבה; מחיר החלב נקבע על ידי משרד החקלאות; לא ניתן לנייד מכסות חלב בין יצרנים, אלא בהתאם להנחיות המנהל. צו החלב הוצא מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח 1957. החוק מסמיך שרים להסדיר ייצור, הובלה ומכירה של כל מצרך לרבות הטלת הגבלות ותנאים. מקורן של סמכויות מרחיקות לכת אלו, בחקיקת החירום המנדטורית. ממשלת ישראל השתמשה בחקיקה זו בצורה נרחבת, כאשר הנהיגה בשנות החמישים, משטר חמור של קיצוב ופיקוח על המשק. זהו חוק לשעת חירום אשר הוראותיו יחולו, רק כאשר קיים במדינה מצב חירום, בתוקף אכרזה לפי סעיף 49 לחוק יסוד הממשלה. המחסור אשר הוליד את משטר הקיצוב והפיקוח של שנות החמישים, פינה את מקומו לאספקה שוטפת של מוצרים ושירותים ולפתיחת הארץ למסחר חופשי. הגישה המנחה כיום היא, כי השימוש בסמכות הקיצונית להוציא צווים מכוח חוק הפיקוח, צריך שיעשה בזירות, רק כאשר אין אפשרות, כתוצאה מנסיבות חירום, להמתין עד לקיום הליכי חקיקה של הכנסת. על כל פנים, אסור להשתמש בסמכות זו, למטרות שאין בינן לבין קיומה של שעת חירום ולא כלום. ב-1995 קבע משרד החקלאות, בעקבות המלצות ועדת גולדין, מדיניות חדשה להקצאת וחלוקת מכסות חלב לשנים הקרובות. זאת במטרה לגרום לצמצום הדרגתי של יצרני החלב, ועידוד הגדלת כושר הייצור של יצרנים קיימים. במסגרת זו, נקבע כי ניתן יהיה לאשר במגזר המשק המשפחתי, עד 10 יצרני חלב חדשים מידי שנתיים, בהתאם לקריטריונים של עידוד ההתיישבות באזורי ספר. ב-1998, החליטה ממשלת ישראל על רפורמה במשק החלב. בהמשך החלטת הממשלה, נקבעו קריטריונים להעברת מכסות חלב, מיצרנים פורשים ליצרנים קיימים. נקבעה תוספת מכסות חלב ליצרנים קיימים, בכפוף לגידול בצריכה, וכן הוגבלה כמעט לחלוטין, כניסתם של יצרנים חדשים לענף. המדיניות החדשה הפכה למעשה את משק החלב ל"מועדון סגור", החסום כמעט לחלוטין למשתתפים חדשים. בכך נגרמה פגיעה קשה בחופש העיסוק, הן של היצרנים הקיימים, ובמיוחד של החקלאים המעוניינים להצטרף, למועדון יצרני החלב. ההסדר החקיקתי של משטר הפיקוח על משק החלב, אינו מעוגן בחוק מתאים. ההסדרים הראשוניים נקבעו למעשה, בצו החלב, שהנו כללי ביותר. הצו מינה את המנהל והעניק לו סמכויות גורפות וכמעט בלתי מוגבלות בנוגע להסדרת הענף. ואכן, רוב ההסדרים וההגבלות הקיימים, לרבות ההגבלות על כניסה לענף, נקבעו באמצעות החלטות של המנהל, עפ"י צו החלב ולא בחקיקה ראשית. הפיכתו של משק החלב למועדון סגור, תוך שלילת זכותם של הרוצים לייצר חלב להיכנס לענף, נשענת על מדיניות כללית וגורפת של משרד החקלאות. זו נועדה לקדם החלטת ממשלה, בדבר צמצום מספר הרפתות והגדלת הרפתות הקיימות, וזאת ללא הוראת חוק מפורשת, המתירה פגיעה כה קשה, בחופש העיסוק. הרצון לקדם את יעדי הרפורמה במשק החלב, אינו יכול להצדיק שימוש בצעדים כה קיצוניים להשגת המטרות, באופן שאינו מקובל, במדינה דמוקרטית. מול היעד של הגדלת הרפתות הקיימות, קיים האינטרס הציבורי בפתיחת השוק לתחרות חופשית ומתן הזדמנות שווה לחקלאים, הרוצים להצטרף לקהל היצרנים. ניתן היה לשקול צעדים פחות דרסטיים, לקידום יעדי הרפורמה, מבלי לפגוע בחופש העיסוק. בהיעדר חוק העומד בתנאי חוק היסוד והמסמיך פגיעה כזו במפורש, המדיניות הקיימת הנה, בלתי חוקית ובלתי חוקתית בעליל. ■

"גלובס" 4-5 בספטמבר 2003