

קבלת תרומה מקרן קיסריה

הצעה להחלטה

מחליטים, לרשום את הודעת שר האוצר בדבר הסכמת קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד (להלן – **קרן קיסריה**) להעמיד סכום חד פעמי של 70 מיליון ש"ח מתוך התרומה המיוחדת, האמורה בסעיף 3 להסדר בין מדינת ישראל לבין קרן קיסריה מיום 21 ביוני 2018, לטובת מימון חלקי של תכנית "ממדים ללימודים" בשנים תשפ"א עד תשפ"ג.

דברי הסבר

רקע כללי

בשנת 1921 נחתם בין ממשלת המנדט לבין החברה להתיישבות היהודים (להלן – ייק"א) הסכם שלפיו יוחזרו אדמות קיסריה לייק"א לתקופה של 200 שנה. עם הקמתה של החברה להתיישבות היהודים בארץ ישראל מייסודו של אדמונד דה רוטשילד (להלן – פיק"א), הועברו זכויותיה של ייק"א אליה.

בשנת 1958 חתמו ממשלת ישראל והברון רוטשילד על זיכרון דברים שבו הם מביעים את רצונם לפעול במשותף לפיתוח אדמות קיסריה באמצעות **החברה לפיתוח קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד בע"מ** (להלן – **החברה**), אשר הוקמה בשנת 1952 על ידי פיק"א כחברה פרטית. בזיכרון הדברים נקבעה תקופת ניסיון של 3 שנים שלאחריה יחליטו הצדדים האם ברצונם להמשיך בפעילות המשותפת.

בינואר 1962 חתמו שר האוצר דאז לוי אשכול, והברון אדמונד דה רוטשילד (הנכד) על ההסכם ולפיו הצדדים ישתפו פעולה בפיתוח אדמות קיסריה באמצעות החברה (להלן – **הסכם שיתוף הפעולה או ההסכם**). על פי תזכיר ההתאגדות של החברה, מטרתה העיקרית הן לרכוש ולהקנות זכויות בשטחי קיסריה ולפתח את אדמותיה.

בהסכם נקבע, שפירות פעילותה של החברה ייועדו לקידום ההשכלה הגבוהה בישראל באמצעות קרן שתיוסד למטרה זו. כמו כן נקבע כי עניינים הכלולים בזיכרון הדברים משנת 1958, התואמים את תנאי ההסכם, ימשיכו להיות בתוקף.

ואכן, בסוף שנת 1962 הקימו ממשלת ישראל והברון רוטשילד את קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד **בבעלות משותפת ושווה** (להלן – **הקרן**). לקרן הועברו זכויותיהן של פיק"א וממשלת ישראל על קרקעות קיסריה, וכן בעלות מלאה על החברה אשר נקבע כי תפעל כסוכן של הקרן ועל פי הנחיותיה.

מטרת הקרן הוגדרה (לפי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה בנובמבר 1962): "לשמש קרן נאמנות של הפירות מפיתוח קיסריה על מנת שהפירות ישמשו לקידום ההשכלה הגבוהה בארץ". בתזכיר ההתאגדות של הקרן (להלן – **התזכיר**) נקבעו בנוסף על המטרה האמורה גם המטרות הבאות: לבצע פעולות בתחומים שונים הנוגעים לפיתוח קיסריה ולהשתמש בפירות הפיתוח לשם קידום המטרות של הקרן ולהשיג כספים ממקורות אחרים למען קידומן של אותן מטרות.

בהתאם לייעודה, הקרן משמשת קרן נאמנות של הפירות מפיתוח אדמות קיסריה על מנת שהפירות ישמשו לקידום ההשכלה הגבוהה בארץ. עד לשנת 1989 הקרן קבעה בכל שנה את היקף תרומותיה על פי שיקול דעתה. בשנת 1989 בעת הארכת ההסכם לשיתוף פעולה נקבע כי הקרן תשקיע את עודפי הכספים שנותרו ברשותה לאחר השקעה בפיתוח קיסריה בהתאם לשיקול דעתה ותתרום מידי שנה 67% **מהכנסותיה שיושגו מההשקעה בלבד** ולא פחות מחמש מאות אלף דולר. סכום זה עלה בשנת 1994 למיליון דולר ובשנת 1997 לשני מיליון דולר.

ביום 21 ביוני 2018 נחתם "הסדר בין מדינת ישראל לבין קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד" (להלן – **ההסדר**) אשר מאריך את תוקפו של הסכם שיתוף הפעולה עד לשנת 2032, תוך שהוא מסדיר מספר עניינים.

סעיף 3 להסדר קובע כי:

"בנוסף לפעילותה השוטפת של קרן אדמונד דה רוטשילד, לציון 70 שנה לעצמאות ישראל, קרן

אדמונד דה רוטשילד תעמיד תרומה חד פעמית לחיזוק החוסן החברתי של ישראל לשנים הבאות (להלן: "**התרומה המיוחדת**"). במרכז התרומה של הקרן לציון 70 שנות עצמאות למדינת ישראל יעמוד מיוזם או מיוזמים לאומיים, ביוזמת משרד האוצר, משותף לקרן אדמונד דה רוטשילד ולממשלה, כל זאת לצורך קידום המטרות לשמן פועלת קרן אדמונד דה רוטשילד ובהתאם לנהלים הקיימים בקרן בכל הנוגע להעמדת תרומות... סכום התרומה המיוחדת יעמוד על 750 מיליון ש"ח לפחות. מתוך הסכום האמור לעיל 250 מיליון ש"ח לפחות יועברו מיד לאחר חתימת מתווה זה..."

ביום 12 בדצמבר 2018 פנה סגן הממונה על התקציבים אל סגן יו"ר קרן קיסריה, בין היתר, לצורך העברת סכום של 70 מיליון ₪ לקרן לחיילים משוחררים לשם מימון מלגות לחיילים משוחררים. במכתבו האמור ציין סגן הממונה על התקציבים כי העברת הסכום האמור תובא לאישור הממשלה.

ביום 9 בינואר 2019 הודיע סגן יו"ר קרן קיסריה כי התרומה האמורה אושרה על ידי דירקטוריון הקרן.

לנוכח הנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) מיום 10 ביוני 2014, שבמסגרתה נשללה האפשרות לקבל מימון חיצוני לפעילויות ממשלתיות ממקורות המהווים מעין "קופה קטנה-גדולה" ובכך עוקפים למעשה את הליכי התקצוב הממשלתיים הקבועים בדין, ועל מנת להסדיר את קבלת התרומה האמורה בסעיף 3 להסדר, מוצע כי הממשלה תרשום בפניה את הודעת שר האוצר בדבר הסכמת קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד (להלן – **קרן קיסריה**) להעמיד סכום חד פעמי של 70 מיליון ש"ח מתוך התרומה המיוחדת, האמורה בסעיף 3 להסדר בין מדינת ישראל לבין קרן קיסריה מיום 21 ביוני 2018, לטובת מימון חלקי של תכנית "ממדים ללימודים" בשנים תשפ"א עד תשפ"ג.

תקציב

קבלת 70 מלש"ח כתרומה חד פעמית מקרן קיסריה לטובת פרויקט "ממדים ללימודים".

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להצעת ההחלטה.

סיווגים*

סיווג ראשי : אחר

מוגש על ידי שר האוצר

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

קבלת תרומה מקרן קיסריה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

קרן קיסריה אדמונד בנימין דה רוטשילד (להלן – **קרן קיסריה**) היא חברה שמוחזקת, בחלקים שווים, בידי מדינת ישראל ומשפחת רוטשילד.

בחודש ינואר 1962 חתמו מר לוי אשכול ז"ל, שר האוצר דאז, והברון אדמונד דה רוטשילד ז"ל, על הסכם ולפיו הצדדים ישתפו פעולה בפיתוח אדמות קיסריה באמצעות קרן קיסריה (להלן – **הסכם שיתוף הפעולה**). על פי תזכיר ההתאגדות של קרן קיסריה, מטרותיה העיקריות הן לרכוש ולהקנות זכויות בשטחי קיסריה ולפתח את אדמותיה. בהסכם שיתוף הפעולה הוסכם כי פירות פעילותה של קרן קיסריה ייועדו לקידום ההשכלה הגבוהה בישראל באמצעות קרן שתיוסד למטרה זו. הסכם שיתוף הפעולה הוארך מאז מספר פעמים.

ביום 21 ביוני 2018 נחתם הסדר בין המדינה לבין ומשפחת רוטשילד שעניינו הסדרת פעילויות של הקרן, ובפרט השימוש בכספי הקרן לקידום ההשכלה הגבוהה במדינת ישראל והארכת הסכם שיתוף הפעולה, שנחתם בין הצדדים בשנת 1962, וזאת עד שנת 2032 (להלן – **ההסדר האחרון**). על רקע טענות הצדדים לאי יישום הוראות בהסכם שיתוף הפעולה הוסכם בהסדר האחרון כי הצדדים ימנו מגשר שישמע את עמדות הצדדים ויביא את המלצתו בפניהם לאופן יישום הסכם שיתוף הפעולה.

כמו כן, הוסכם בהסדר האחרון שהקרן תעמיד תרומה חד פעמית לחיזוק החוסן החברתי של ישראל לשנים הבאות לשם קידום מיזם או מיזמים לאומיים, ביוזמת משרד האוצר, לצורך קידום המטרות שלשמן פועלת הקרן ובהתאם לנהלים הקיימים הקרן בכל הנוגע להעמדת תרומות (להלן – **התרומה המיוחדת**). עוד הוסכם בהסדר כי סכום התרומה המיוחדת יעמוד על 750 מיליון ש"ח לפחות, כש-250 מיליון ש"ח לפחות אמורים לעבור מיד לאחר החתימה על ההסדר האחרון, 250 מיליון ש"ח לפחות לאחר הסכמת הצדדים בהליך הגישור, אם תושג הסכמה כאמור, והיתרה עם תחילת יישום הסכמת הצדדים כאמור. בנוסף, נקבע כי במידה שדירקטוריון הקרן יחליט שלא לאשר את המיזם, תועבר ההכרעה לדיון בין בעלי המניות בקרן, דהיינו: שר האוצר והברון בנג'מין דה רוטשילד.

כעת, מוצע להקצות 70 מיליון ש"ח מתוך התרומה המיוחדת לטובת מימון חלקי של תכנית "ממדים ללימודים".

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת הנחיית המשנה היועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) (כתוארו אז) מיום 10 ביוני 2014, נשללה האפשרות לקבלת מימון מקק"ל לטובת ביצוע יוזמות ממשלתיות באופן שנהג עד לאותה הנחיה. הליך הקצאת הכספים שהיה נהוג עד להוצאת ההנחיה עקף למעשה את הליכי התקצוב הממשלתיים שנקבעו לפי כל דין ולמעשה אפשר לכל משרד ממשלתי לקבל מימון חיצוני ולקבוע בעצמו את סדרי העדיפויות של הממשלה. כך, בין היתר, נאמר בהנחיה כדלקמן:

"אין מקום שלצד תקציב המדינה תתנהל מעין "קופה קטנה – גדולה" אליה יהיה ניתן לגשת בכל פעם שמתעורר ויכוח תקציבי, או כאשר מבוקש לקדם פרויקטים שהממשלה במליאתה לא ראתה לנכון להקצות להם תקציב במסגרת קביעת סדרי העדיפות שלה. לכן, חלוקת כספי קק"ל ראוי שתיעשה בתיאום עם תקציב המדינה ותחת המנגנונים הקבועים בו."

עיקרון זה שלפיו אין מקום לעקוף את הליכי התקצוב הממשלתיים באמצעות שיתוף פעולה בין משרד ממשלתי לבין קק"ל לשם מימון יוזמות ממשלתיות, יפה גם לעניין הקצאות כספים נוספות של גורמים מחוץ לממשלה למימון יוזמות ממשלתיות, ובכלל כך לעניין הקצאות כספים של קרן קיסריה. לעניין זה רלוונטי גם בחינת היבטים השונים הכרוכים בקבלת תרומות למשרדי ממשלה.

בהתאם לאמור, נקבע בהנחיה כי יש לבחור מנגנון שיעמוד במספר עקרונות וביניהם: ההליך יסתיים בהחלטת ממשלה המבוססת על קריטריונים ברורים לקביעת הפרויקטים ולחלוקת התקציב ביניהם, הליך קבלת ההחלטות חייב להיות שקוף, והחלטת הממשלה חייבת להתבסס על תקציב המדינה באותה שנה ועל סדרי העדיפויות שקבעה הממשלה בתקציב במטרה למנוע מעקף של החלטות הממשלה וסדרי העדיפות שלה.

בדומה למאפיינים שנבחנו בעניין קק"ל גם התרומה המיוחדת היא בהיקף ניכר ויש לה השפעה משמעותית על תקציב המדינה (גם אם אינה בסדרי הגודל עליו דובר בקק"ל). כך גם בעניין התרומה המיוחדת ישנה מעורבות של גוף חיצוני בקביעת סדר העדיפויות התקציבי של המדינה, המתבטאת בצורך בהסכמת המוסדות הרלוונטיים של הקרן להקצאת סכומים למיזם או למיזמים הלאומיים.

לנוכח כל האמור ועל מנת להסדיר קבלת חלק מהתרומה המיוחדת, כאמור לעיל, מוצע כי הממשלה תרשום בפניה את הודעת שר האוצר בדבר הסכמת קרן קיסריה להעמיד את הסכום האמור. אמנם הצעה זו אינה מובאת כחלק מהחלטות הממשלה בעניין סדרי עדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2020, ואולם בשים לב לכך שטרם נקבע מועד לדיוני התקציב ומאחר שמדובר בהסכמה עם קרן קיסריה שגובשה זה מכבר אין מניעה להעלות את ההצעה לדיון בממשלה במועד זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועץ המשפטי של משרד הביטחון היא כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

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

לנוכח כל האמור, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

16. ס. נ. ר.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

עו"ד אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם