חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ

הסדרי פנסיה של עובדי חברת נמלי ישראל וחברות הנמלים

תקציר

רקע כללי
בשנת 2005 נכנס לתוקפו חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - חוק הספנות והנמלים). מטרתו הייתה, בין היתר, להנהיג רפורמה מקיפה בניהול ובמבנה של ענף נמלי הים (להלן - הרפורמה בנמלים). בהתאם לחוק פוצלה פעילותה של רשות הנמלים בין ארבע חברות ממשלתיות (להלן - תאגידי הנמלים): חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) ושלוש חברות המפעילות את הנמלים (להלן - חברות הנמלים). עם הנהגת הרפורמה בנמלים עברו עובדי רשות הנמלים לעבוד בתאגידי הנמלים (להלן - עובדים עוברים), וכל הגמלאים של רשות הנמלים שהיו זכאים לפנסיה תקציבית (להלן - גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית) שויכו לחנ"י. בחוק הספנות והנמלים ובצווים שהוצאו מכוחו הוסדרו נושאי השכר והפנסיה של העובדים בתאגידי הנמלים. נוסף על כך, בפברואר 2005 נחתמו הסכמי עבודה קיבוציים (להלן - הסכמים קיבוציים משנת 2005) והסכמים בין חנ"י לבין חברות הנמלים; אלה הסדירו את תנאי המעבר של עובדים שעברו מרשות הנמלים לתאגידי הנמלים, את תנאי הפרישה שלהם ואת ההתחייבויות כלפיהם וכלפי גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית (להלן יקראו יחד - הסכמי הרפורמה). כן נקבע בהסכמים כי חנ"י תהיה אחראית לתשלום קצבתם של עובדים הזכאים לפנסיה תקציבית שיפרשו בעתיד הן מחברות הנמלים והן מחנ"י. נכון לסוף שנת 2012 ניהלו תאגידי הנמלים במצטבר כ-5.5 מיליארד ש"ח ביעודות לפנסיה תקציבית[1].

1 יעודה היא חשבון לצבירת נכסים למטרה מוגדרת.

שם הדוח: חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ - הסדרי פנסיה של עובדי חברת נמלי ישראל בחברות הנמלים
מסגרת הפרסום: דוח שנתי 65א
שנת הפרסום: התשע"ה-2014

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים באופן טיפולם של תאגידי הנמלים והגופים המפקחים עליהם בנושא הפנסיה התקציבית של העובדים ושל הגמלאים של תאגידי הנמלים. הבדיקה נעשתה בעיקר בחברת נמל אשדוד בע״מ (להלן - חברת נמל אשדוד) וכן בחנ״י, בחברת נמל חיפה בע״מ (להלן - חברת נמל חיפה), ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), באגף הממונה על השכר והסכמי עבודה (להלן - אגף הממונה על השכר), באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון) ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ״ל) במשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

הקמת קופות גמל מרכזיות לקצבה

1. כספי היעודות לפנסיה תקציבית שניהלה רשות הנמלים עבור עובדים וגמלאים וההתחייבויות הפנסיוניות שלה כלפיהם חולקו בין תאגידי הנמלים. נכון למועד הביקורת עדיין לא הוקמו קופות גמל מרכזיות לקצבה שבהן יופקדו כספי היעודות, על אף האמור בחוק הספנות והנמלים ואף שחלף המועד האחרון שנקבע לכך בחוק - 31.12.09.

2. על פי חוק הספנות והנמלים, המנהל (כהגדרתו בפקודת מס הכנסה) מוסמך לקבוע כי תאגידי הנמלים יהיו פטורים מתשלום מס המוטל על הכנסה בגין סכומי הכסף המיועדים להפקדה בקופת גמל מרכזית לקצבה, ובלבד שאלה יופקדו עד 31.12.09. אף שכאמור מועד זה חלף מבלי שהוקמו קופות גמל, בפועל לא חויבו תאגידי הנמלים במס בגין ההכנסות שנצברו בחשבונות הנאמנות שהם מנהלים.

מנגנון חישוב ההתחייבות האקטוארית

האקטוארים של תאגידי הנמלים, המחשבים את המחויבות האקטוארית של התאגידים, עושים שימוש בווקטור ריבית[2] חסרת סיכון, המחושבת על פי תשואות של אגרות חוב ממשלתיות. היוון באמצעות ריבית חסרת סיכון מוביל, למעשה, להצגה ביתר של ההתחייבויות ומחייב את החברות להפקיד ביעודות סכומי כסף אשר סביר מאוד כי יתברר שהופקדו למעלה מן הנדרש.

2 וקטור הריביות מייצג את שערי הריבית החזויים לטווחי זמן שונים כפי שהם נגזרים משיעורי התשואה השנתית של אגרות חוב למועדי פדיון שונים.

ניהול יעודות לכיסוי ההתחייבויות האקטואריות

1. בסוף שנת 2012 היה ביעודה לפנסיה תקציבית של חברת נמל אשדוד עודף של כ-592 מיליון ש"ח לעומת ההתחייבות האקטוארית שלה. אף שזה כמה שנים קיים סכום כסף עודף ניכר ביעודה זו של החברה, עד מועד סיום הביקורת לא משכה חברת נמל אשדוד את הסכום העודף לקופתה ואף לא הפסיקה להפקיד כסף ליעודה מדי חודש, על פי המנגנון שנקבע בהסכמים הקיבוציים משנת 2005.
2. בינואר 2013 הפריטה המדינה את חברת נמל אילת בע"מ (להלן - חברת נמל אילת). בסוף שנת 2012 היה במאזן החברה עודף של כ-38 מיליון ש"ח ביעודות לתשלומים בגין סיום יחסי עובד-מעביד, מתוכו עודף של כ-22 מיליון ש"ח ביעודה לפנסיה תקציבית לעומת ההתחייבות בגינה. לאחר מועד הגשת הצעות המחיר בהליך מכירת החברה וכשבוע לפני חתימת הסכם המכירה עם הרוכש נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין החברה לבין ההסתדרות, ובו הוסכם כי לאחר מכירתה תמשוך החברה 20 מיליון ש"ח מהיעודות לקופתה. משמעות הסכם זה היא שבעת מכירת החברה הוגדלה קופת המזומנים שלה בסכום של 20 מיליון ש"ח, אולם המעריכים שהעריכו את שווי החברה והרוכשים הפוטנציאליים לא הביאו בחשבון סכום זה.
3. מאחר שבהסכמי הרפורמה לא הוגדרו מנגנונים לכיסוי הדרגתי של גירעונות אקטואריים, יהיה על תאגידי הנמלים לממן כיסוי של גירעונות כאלה בפרק זמן של פחות משנה. לעומת זאת, משיכת סכומי כסף עודפים מן היעודות לקופת התאגידים נמשכת שנים.

ההמלצות העיקריות

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, לרשות החברות ולתאגידי הנמלים כי יש לשמור על איזון בין הצורך להגן על זכויות העובדים והגמלאים לבין הצורך באיתנות פיננסית של תאגידי הנמלים. על תאגידי הנמלים לפעול להקמת קופות גמל מרכזיות לקצבה. על הגורמים המפקחים עליהם - רשות החברות, אגף שוק ההון ואגף הממונה על השכר - לדאוג שהדבר ייעשה בהתאם לחוקים ולהסכמות בנושא, ולקבוע כללים שיאזנו בין הצרכים הללו וישמרו על שליטת תאגידי הנמלים בכספי היעודות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון חברת נמל אשדוד והנהלת החברה לפעול עם משרד האוצר כדי לקדם תהליך של בירור סכום העודפים וכדי להכריע מה ייעשה בהם. זאת, בהתאם להוראות שנקבעו בהסכמי העבודה הקיבוציים משנת 2005 ולנהלים המשתקפים מהן. כל זאת כדי לשמור על איזון אקטוארי ביעודות ובכך להבטיח שמירה נאותה הן על זכויות העובדים והן על האינטרסים של החברה ושל הציבור בכללותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות להיוועץ בגופים הרלוונטיים (משרד האוצר, רשות ניירות ערך והמוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות) כדי להגיע להסכמה בעניין שיעור ההיוון שישמש את החברות הממשלתיות להוון את התחייבויותיהן האקטואריות.

סיכום

תאגידי הנמלים מנהלים במצטבר סכום של יותר מ-5.5 מיליארד ש"ח ביעודות לפנסיה תקציבית. מקור סכום זה בכספי רשות הנמלים בעת פירוקה, ובהמשך - בכספי תאגידי הנמלים. משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה ממצאים כבדי משקל בכל הנוגע לפנסיה התקציבית של העובדים בתאגידי הנמלים: אף שחלפו למעלה מתשע שנים ממועד הנהגת הרפורמה בנמלים, עדיין לא הוקמו קופות הגמל המרכזיות לקצבה ולא הוסדרה סוגיית הפטור מתשלום המס בגין הכנסות הנובעות מסכומי כסף המופקדים ביעודות; אף שקיימים עודפים ניכרים ביעודות לפנסיה תקציבית בחברת נמל אשדוד ובחברת נמל חיפה, החברות לא משכו את העודפים לקופותיהן ואף לא הפסיקו את ההפקדות החודשיות ליעודות.

לאחר שהתקבלו הצעות מחיר בהליך מכירתה של חברת נמל אילת נמשך סכום של 20 מיליון ש"ח מהיעודות, דבר שהגדיל את קופת המזומנים של החברה. אולם המעריכים שהעריכו את שווי החברה והרוכשים הפוטנציאליים שלה לא הביאו בחשבון את האפשרות למשוך סכום כזה באופן מידי.

במנגנונים שנקבעו במסגרת הרפורמה בנמלים יש משום הטלת מעמסה וסיכון על חנ"י, והם עלולים להשפיע על איתנותה הפיננסית בעתיד. לאיתנותה הפיננסית של חנ"י חשיבות רבה, מכיוון שעל פי חוק הספנות והנמלים היא שאמורה לתכנן את פיתוחם של נמלי הים במדינה ולממנו מכספיה.

♦

מבוא

רקע על החברות

עד פברואר 2005 ניהלה והפעילה רשות הנמלים את נמל חיפה, את נמל אשדוד ואת נמל אילת (להלן - הנמלים). ב-17.2.05 (להלן - יום התחילה או יום המעבר) נכנס לתוקפו חוק הספנות והנמלים; מטרתו הייתה, בין היתר, להנהיג רפורמה מקיפה בניהול ובמבנה של ענף נמלי הים[3].

בהתאם לחוק הספנות והנמלים פוצלה פעילותה של רשות הנמלים בין ארבעה תאגידי נמלים שהוקמו כחברות ממשלתיות: חנ"י - חברת פיתוח ונכסים שבין תפקידיה עליה להחזיק את המקרקעין ואת הנכסים בנמלים ולהעמידם לשימוש חברות הנמלים, וכן לתכנן ולפתח את הנמלים; ושלוש חברות נמלים - חברת נמל חיפה, חברת נמל אשדוד וחברת נמל אילת. חברות הנמלים הוסמכו לתת שירותי נמל בנמלים ונקבע לגביהן מתווה הפרטה. בינואר 2013 הפריטה המדינה את חברת נמל אילת. נכון למועד הביקורת לא הפריטה המדינה עדיין את חברת נמל חיפה ואת חברת נמל אשדוד[4].

נושאי השכר והפנסיה של העובדים בתאגידי הנמלים הוסדרו בחוק הספנות והנמלים ובצווים שהוצאו מכוחו. בחיקוקים אלה נקבע גם אילו מהנכסים ומההתחייבויות של רשות הנמלים יועברו לחנ"י ואילו מהם לחברות הנמלים. כחלק מהרפורמה בנמלים נחתמו ב-24.2.05 כמה הסכמי עבודה קיבוציים בין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות) לבין תאגידי הנמלים. בין היתר נחתמו הסכמים קיבוציים מיוחדים בין כל אחד מתאגידי הנמלים לבין ההסתדרות, ואלה הסדירו את תנאי הפרישה של העובדים העוברים מרשות הנמלים ואת התחייבויות תאגידי הנמלים כלפיהם וכלפי הגמלאים (להלן - הסכמי הפנסיה). נוסף על כך נחתמו הסכמים בין חנ"י לבין כל אחת מחברות הנמלים; אלה הסדירו את התחייבויות הצדדים, בין היתר בנושא הפנסיה התקציבית (להלן - הסכמים בין חנ"י לחברות הנמלים).

שינויים בתנאי השכר ובתנאי הפרישה של עובדי חברות ממשלתיות, בקצבאות המשולמות להם או בהטבות כספיות אחרות שהם זוכים להן טעונים אישור של גורמים מפקחים. מתוקף היותם של תאגידי הנמלים חברות ממשלתיות[5], חל עליהם סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). בסעיף זה נקבע כי גוף מתוקצב או נתמך "לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור של שר האוצר". שר האוצר אצל את סמכויותיו אלה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

בחוק הספנות והנמלים נקבע כי אם לפני יום התחילה ייחתם הסכם בין רשות הנמלים או תאגידי הנמלים לבין הארגון המייצג את עובדי רשות הנמלים בדבר העברת עובדים מהרשות לתאגידי הנמלים, אזי הוראות ההסכם יחולו על העובדים בכפוף להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. בהסכמים הקיבוציים משנת 2005 סוכם כי כל ההסכמים הקיבוציים, ההסדרים הקיבוציים, ההסכמים, ההסדרים, הנהגים והנהלים שחלו ברשות הנמלים ערב יום המעבר יחולו בתאגידי הנמלים באותו מעמד נורמטיבי שהיה להם ערב יום המעבר. כן סוכם כי מכלול הזכויות והחובות שחלו ברשות ערב יום המעבר, לרבות בנושא תנאי שכר, תנאי עבודה ונלווים, החזרי הוצאות, זכויות סוציאליות והסדרי רווחה - כל אלה ימשיכו לחול באותו מעמד נורמטיבי בתאגידי הנמלים.

---

3 לעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1095-1121.

4 לעניין זה ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות - הפרטות ושינויים מבניים של חברות", עמ' 249.

5 מלבד חברת נמל אילת, שהופרטה בינואר 2013 כאמור.

במכתבים ששלח הממונה על השכר אז לתאגידי הנמלים ולהסתדרות הוא אישר, מתוקף סמכותו לפי סעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב, את כל תנאי השכר, הפרישה, הגמלאות וההטבות הכספיות שמקורם בהסכמים קיבוציים, בהסדרים קיבוציים, בנהגים, בנהלים ובמנהגים אשר היו קיימים ברשות הנמלים ערב הרפורמה. לפי מכתביו של הממונה על השכר אושרו בדיעבד כל תנאי העבודה שהיו נהוגים ברשות הנמלים, לרבות תנאים שלא אישר בעבר.

הסדרי פנסיה בתאגידי הנמלים

עד שנת 1989 חל על העובדים ברשות הנמלים הסדר פנסיה תקציבית מכוח חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970. על פי הסדר זה, המעסיק משלם לגמלאי קצבה[6] על פי נוסחה קבועה מראש, ללא קשר לסכומים שהפרישו העובד והמעסיק לתכנית הפנסיה במרוצת השנים. על המעסיק מוטלת האחריות המלאה לשלם את מלוא סכום הקצבה לעובד. המעסיק נדרש לאמוד את ההתחייבות המשוערת שלו בגין סכומי הקצבה שהוא עתיד לשלם לעובדיו לשם הצגתה בדוחות הכספיים שלו. התחייבות זו מחושבת על פי תחזית תשלומים, בהתאם להנחות אקטואריות[7].

משנת 1989 חלה על כל העובדים החדשים ברשות הנמלים ולאחר מכן בתאגידי הנמלים שיטת הפנסיה הצוברת, שלפיה המעסיק והעובד מפרישים מראש לקרן פנסיה חיצונית סכומים מכל משכורותיו של העובד, בשיעור שנקבע מראש. סכום הקצבה שמקבל העובד בעת פרישתו נקבע על פי הסכום הנצבר בקרן ועל פי הנחות אקטואריות.

עם הנהגת הרפורמה בנמלים בשנת 2005 עברו עובדי רשות הנמלים לעבוד בתאגידי הנמלים, וכל גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית שויכו לחנ"י. כן נקבע בהסכמים בין חנ"י לבין חברות הנמלים כי חנ"י תהיה אחראית לתשלום קצבתם של עובדים פעילים שחל עליהם הסדר של פנסיה תקציבית (להלן - עובדים פעילים) שיפרשו בעתיד הן מחברות הנמלים והן מחנ"י.

נכון לסוף שנת 2012 שילמה חנ"י קצבה ל-2,273 גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית וגמלאים הזכאים לפנסיה תקציבית שפרשו מאחד מתאגידי הנמלים[8]. סך תשלומי הפנסיה התקציבית בפועל בשנת 2012 היה כ-253 מיליון ש"ח. בשנת 2012 עבדו בתאגידי הנמלים בסך הכול 340 עובדים פעילים הזכאים לפנסיה תקציבית, מרביתם בחברת נמל אשדוד.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים באופן טיפולם של תאגידי הנמלים והגופים המפקחים עליהם בנושא הפנסיה התקציבית של העובדים ושל הגמלאים של

---

6 המונח "קצבה" מוגדר בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 כך: "תשלומים המשולמים מידי חודש באופן רציף מקופת גמל, בהתאם לתקנונה, בסכומים שווים או בסכומים שווים מעודכנים, לעמית-עצמאי, לעמית-שכיר, או לעובד של עמית-מעביד, במשך כל ימי חייהם, ולאחר מותם - למוטבים שלהם, אם ישנם".

7 הנחות בדבר תוחלת חיים, הסתברויות נכות, תשלום קצבה לשאירים, שיעור התשואה על סכומי הכסף המיועדים לתשלום הקצבאות ועוד. הנחות אקטואריות הן אחד המרכיבים העיקריים שעל פיהם נקבעים תחשיבי הפנסיה ומחושב הצפי להתחייבויות.

8 קבוצה זו כוללת גם שארים של זכאים לפנסיה תקציבית.

שם הדוח: חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ - הסדרי פנסיה של עובדי חברת נמלי ישראל בחברות הנמלים
מסגרת הפרסום: דוח שנתי 65א
שנת הפרסום: התשע"ה-2014

תאגידי הנמלים. הבדיקה נעשתה בעיקר בחברת נמל אשדוד וכן בחנ"י, בחברת נמל חיפה, ברשות החברות, באגף הממונה על השכר, באגף שוק ההון ובאגף החשכ"ל במשרד האוצר.

התחייבויות לפנסיה תקציבית וניהול כספים בגינן

רשות הנמלים נהגה לנהל יעודה במלוא סכום התחייבויותיה הפנסיוניות כלפי עובדיה וגמלאיה שחל עליהם הסדר של פנסיה תקציבית, כדי להפריד בין ההתחייבויות של הרשות כלפי עובדיה והמשאבים הכספיים שהיא מפנה לפנסיה שלהם לבין יתר התחייבויותיה ומשאביה. רשות הנמלים נהגה לנהל יעודות גם בגין התחייבויות נוספות לתשלומים בגין סיום יחסי עובד-מעביד, כגון מענקי פרישה מיוחדים המשולמים לעובדים בעת פרישה מוקדמת; מענקי פרישה מיוחדים המשולמים לחלק מעובדי הרשות המצויים בהסדר של פנסיה צוברת בעת פרישתם לגמלאות; מענק פרישה עבור חופשת מחלה שלא נוצלה המשולם לעובדים הזכאים לו בעת פרישתם. כחלק מן הרפורמה, גם הכסף שביעודות אלה הועבר לתאגידי הנמלים.

על פי חוק הספנות והנמלים וצו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות בכספים מחברת הפיתוח והנכסים), התשס"ה-2005, וכן על פי הסכמי הרפורמה, הועברו לחנ"י, בין היתר, כספי היעודות לפנסיה תקציבית שניהלה רשות הנמלים עבור גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית ועבור עובדים פעילים שעברו מרשות הנמלים לחנ"י, וכן ההתחייבויות הפנסיוניות של רשות הנמלים כלפי עובדים אלה. כספי היעודות לפנסיה תקציבית שניהלה רשות הנמלים עבור עובדים פעילים שעברו לחברות הנמלים וההתחייבויות הפנסיוניות שלה כלפי עובדים אלה הועברו לחברות הנמלים.

החל מיום התחילה - 17.2.05 - מנהלת כל אחת מחברות הנמלים את כספי היעודות ואת ההתחייבויות לפנסיה תקציבית כלפי עובדיה עד פרישתם[9]. חנ"י מנהלת את כספי היעודה ואת ההתחייבות לפנסיה תקציבית כלפי עובדיה וגמלאיה, כלפי גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית וכלפי גמלאי חברות הנמלים. בהסכמי הפנסיה נקבע כי כל אחד מתאגידי הנמלים יפריש ליעודה שהוא מנהל 30% מהשכר הקובע לפנסיה של העובדים הפעילים. בפועל, 28% מהשכר מופרשים מכספי תאגיד הנמל ושני האחוזים הנותרים מופרשים ממשכורתם של העובדים[10]. בהתאם להסכמים בין חנ"י לבין חברות הנמלים, כאשר עובד פעיל פורש מחברת נמל (או כשמתרחש אירוע אחר שמזכה את העובד או את שאריו בקצבה), מקבלת על עצמה חנ"י את ההתחייבות הפנסיונית בגינו. כמו כן, חברת הנמל מעבירה לחנ"י את הסכומים הדרושים לכיסוי תשלומי הקצבה לאותו עובד, בהתאם לתחשיב אקטוארי שעורכת חנ"י עבור התחייבות זו ושמאשרת חברת הנמל. באופן זה חנ"י אחראית להעביר תשלומי קצבה לעובדים פעילים אשר פורשים מתאגידי הנמלים וכן לגמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית.

בלוח 1 מפורטים סכומי ההתחייבויות לפנסיה תקציבית של תאגידי הנמלים וסכומי היעודות שנוהלו בגין התחייבויות אלה, נכון לסוף שנת 2012:

---

9 על פי הסכמות שהושגו בין הצדדים, חנ"י מנהלת בפועל עבור חברת נמל אשדוד ועבור חברת נמל חיפה חלק מכספי היעודות שלהן לפנסיה תקציבית.

10 כפי שנקבע בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.

לוח 1
נתונים על הזכאים לפנסיה תקציבית בתאגידי הנמלים, על ההתחייבויות כלפיהם ועל היעודות בגין ההתחייבויות (נכון לסוף שנת 2012)

	מספר העובדים שחל עליהם הסדר של פנסיה תקציבית	התחייבות לפנסיה תקציבית (מיליוני ש"ח)	יעודה לפנסיה תקציבית (מיליוני ש"ח)	עודף (גירעון) ביעודה (מיליוני ש"ח)	שיעור העודף (גירעון) מההתחייבות (אחוזים)
חנ"י	24 עובדים פעילים ו-2,273 גמלאים	3,802	3,789	(13)	(0.3)
חברת נמל אשדוד	267 עובדים פעילים	880*	1,472	592	67.3
חברת נמל חיפה	37 עובדים פעילים	126**	183	57	45.2
חברת נמל אילת	12 עובדים פעילים	48*	70	22	45.8

מקור: הדוחות הכספיים של החברות ל-31.12.12.

* סכום זה כולל תוספת בשיעור של 5% בגין "עתודה אקטוארית" ו-4.77% נוספים בגין "כרית ביטחון נוספת" (ראו להלן).
** סכום זה כולל תוספת של 5% בגין "עתודה אקטוארית" (ראו להלן).

רשות החברות הממשלתיות מפרסמת לציבור את הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות באתר האינטרנט שלה. נמצא כי ביאורים מהותיים בדוחות הכספיים של חנ"י, של חברת נמל אשדוד ושל חברת נמל חיפה, הנוגעים לפירוט ההתחייבויות לפנסיה תקציבית ולניהול היעודות בגינן, נמחקו באופן עקבי מגרסת הדוחות שפורסמה באתר האינטרנט.

רשות החברות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 (להלן - תשובת רשות החברות) כי על פי חוק אין לה סמכות לפרסם לציבור את הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות, וכי החברות הממשלתיות אינן מחויבות לפרסם את הדוחות הכספיים לציבור. הרשות כתבה כי למרות זאת היא פעלה להגברת השקיפות של הנתונים הכספיים של החברות ופנתה אליהן בבקשה לפרסם את דוחותיהן הכספיים באתר שלה. הרשות ציינה כי פרסום זה מותנה באישור מראש של החברות, ובמקרה הנדון לא הסכימו החברות לפרסם חלק מנתוניהן הכספיים בטענה כי בפרסום הביאורים האמורים יש כדי להשליך על יחסי העבודה בנמל ובכך להשפיע על פעילותן השוטפת. חברת נמל חיפה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 כי היא תפעל לפי כל הנחיה שתתקבל אצלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שחברות ממשלתיות שייכות, למעשה, למדינה, הרי לציבור יש עניין בנעשה בהן, באופן הניהול שלהן ובמצבן הכספי. על כן ראוי להחיל עליהן הוראות דיווח לציבור, כשם שנקבעו הוראות דיווח עבור חברות ציבוריות. יש לנקוט שקיפות מלאה כלפי הציבור ולפרסם את הדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות במלואם, למעט נושאים שקיים אינטרס ציבורי מובהק שלא לפרסמם, ובכך לאפשר ביקורת ציבורית נאותה על פעילות החברות הממשלתיות, לרבות חברות הנמלים.

הקמת קופות גמל מרכזיות לקצבה

1. בסעיף 49(ו) לחוק הספנות והנמלים נקבע כי "הכספים המיועדים לתשלום גמלה לעובדים עוברים אשר חל עליהם הסדר פנסיה תקציבית ולגמלאי רשות הנמלים בפנסיה תקציבית, ינוהלו בקופות גמל מרכזיות לקצבה [להלן - קופות גמל], קופת גמל אחת לכל מעביד". הוראה זו נועדה להבטיח את יכולתו של כל אחד מתאגידי הנמלים לעמוד בהתחייבויותיו הפנסיוניות כלפי העובדים והגמלאים הזכאים לפנסיה תקציבית. בסעיף זה נקבע עוד שקופות הגמל יאושרו לפני 31.12.05. המועד האחרון לאישור הקופות עודכן מפעם לפעם בחקיקה, ונכון למועד הביקורת התאריך האחרון שנקבע הוא 31.12.09.

בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן - חוק קופות גמל) מוגדרת "קופת גמל מרכזית לקצבה"[11] כך: קופת גמל לקצבה שהיא קופת גמל מרכזית, המיועדת לעמית-מעביד[12] אחד בלבד לשם תשלום קצבה לעובדים של העמית-מעביד. על פי חוק זה הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (להלן - הממונה על שוק ההון) הוא שרשאי לאשר לקרן לפעול כקופת גמל, ותקנון הקופה[13] טעון גם הוא אישור שלו. קופת גמל מרכזית לקצבה לצורך תשלום פנסיה תקציבית לעובדי תאגיד ממשלתי מסוים הוקמה לראשונה בישראל בשנת 2005, על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ[14]. נכון למועד הביקורת תאגידים ממשלתיים נוספים, כגון רשות שדות התעופה[15] וחברת דואר ישראל, בחנו גם הם את האפשרות להקים קופה מרכזית לקצבה כדי להבטיח את זכויות הפנסיה של עובדיהם ושל גמלאיהם הזכאים לפנסיה תקציבית.

בהסכמי הפנסיה נקבע כי עד להפקדת סכומי הכסף המיועדים לתשלומי פנסיה בקופות גמל מרכזיות לקצבה, הם ינוהלו בחשבונות נאמנות בכל אחד מהתאגידים (להלן - חשבונות הנאמנות). בהסכם שנחתם בין חנ"י לבין שלוש חברות הנמלים נקבע כי את הקופות המרכזיות לקצבה של תאגידי הנמלים תנהל חברה מנהלת אחת שניתן לה רישיון מבטח לפי חוק הפיקוח על עסקי הביטוח, התשמ"א-1981.

נכון למועד סיום הביקורת עדיין לא הוקמו קופות מרכזיות לקצבה עבור גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית ועבור העובדים הפעילים שעברו לתאגידי הנמלים, כמתחייב על פי החוק, וכספי היעודות מנוהלים בחשבונות נאמנות. יתר על כן, עד להקמת הקופות ניהול ההשקעות של כספי היעודות - שכאמור אמורים להבטיח את זכויות הגמלאים והעובדים - אינו נתון לפיקוחו של אגף שוק ההון או של רגולטור אחר.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2009 על כך שקופות הגמל המרכזיות לקצבה לא הוקמו ועל כך שרשות החברות, משרד האוצר, משרד התחבורה, חנ"י וחברות הנמלים לא פעלו בנחרצות להקמתן מאז שנת 2005[16].

---

11 "קופת גמל לקצבה" מוגדרת בחוק כך: "קופת גמל המיועדת לתשלום קצבה"; "קופת גמל מרכזית" מוגדרת בחוק כך: "קופת גמל שעמיתיה הם מעבידים בלבד".

12 "עמית-מעביד" מוגדר בחוק "עמית שהוא מעביד המשלם כספים לקופת גמל מרכזית בעד עובדיו".

13 על פי חוק קופות גמל, תקנון של קופת גמל הוא המסמך הקובע את זכויות וחובות העמיתים בקופה.

14 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), "חברת החשמל לישראל בע"מ - הסדרי פנסיה של עובדי החברה", עמ' 289-320.

15 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), "סדרי פרישת עובדים ברשות שדות התעופה", עמ' 1262-1261.

16 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1112-1114.

במהלך הביקורת הנוכחית מסרה חנ"י למשרד מבקר המדינה כי היא הובילה את הקמתם של צוותים משותפים לה, לחברות הנמלים ולהסתדרות מתוך מטרה ליישב מחלוקות בין הצדדים, ולרכז את הכנתם של המסמכים הדרושים להקמת הקופות ולניהול ההליך התחרותי לבחירת החברה שתנהל את הקופות. בין המסמכים שהוכנו: טיוטת תקנון אחיד לארבע הקופות המרכזיות לקצבה של כל אחד מתאגידי הנמלים, טיוטת הסכם לניהול הקופות (להלן - מסמכי ההקמה של הקופות), טיוטות למסמכי ההליך התחרותי, מסמך המסכם את ההסכמות שהושגו בעניין בין תאגידי הנמלים ורשימה של תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך הקמת הקופות. במהלך שנת 2007 העבירו תאגידי הנמלים לעיון אגף שוק ההון טיוטות של מסמכי ההקמה של הקופות וכן רשימה של תיקוני חקיקה נדרשים. רשות החברות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נציגיה נפגשו כמה פעמים עם הגורמים הרלוונטיים באגף שוק ההון לשם קידום הקמת הקופות, וכי היא פעלה בה בעת מול חברת נמל אשדוד ומול חנ"י כדי לסייע בידן לקדם את הנושא.

הביקורת העלתה כי הן תהליך יישוב המחלוקות בין חנ"י לחברות הנמלים ולהסתדרות והן תהליך אישור המסמכים ואישור תיקוני החקיקה באגף שוק ההון התקדמו בעצלתיים. כך, למשל, במכתב ששלח מנכ"ל חנ"י לממונה על שוק ההון בדצמבר 2010 ציין המנכ"ל כי עד למועד כתיבת המכתב לא התקבלה עמדת משרד האוצר בעניין הטיוטה המתוקנת של מסמכי ההקמה של הקופות, מסמכים שהעבירה חנ"י לעיונו בנובמבר 2009.

רק בסוף שנת 2012 הושלמה חקיקת משנה שאפשרה לתאגידי הנמלים להקים את הקופות: באוקטובר 2012 הותקנו תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללים לניהול קופת גמל מרכזית לקצבה), התשע"ג-2012 (להלן - תקנות קופת גמל מרכזית לקצבה), ובדצמבר 2012 פרסם אגף שוק ההון חוזר בעניין הוראות לניהול קופת גמל מרכזית לקצבה (להלן - חוזר אגף שוק ההון). לשם השלמת תהליך הקמת הקופות על תאגידי הנמלים לבחור חברה מנהלת לקופות בהליך של מכרז ולהשלים את הכנתם של מסמכי ההקמה של הקופות.

2. המפקיד כסף לקופת גמל פטור מתשלום מס על הכנסה בגינו. כדי לפטור ממס על הכנסה את הכסף שהופקד בחשבונות הנאמנות עד להפקדתו בקופות, נקבע בסעיף 64 לחוק הספנות והנמלים כי המנהל, כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, רשאי לפטור את רשות הנמלים, את חנ"י ואת חברות הנמלים מתשלום מס על הכנסה אשר נצמחה החל בשנת המס 2003 ועד 30.6.06 בגין סכומי הכסף שיועדו על ידן להפקדה בקופת גמל מרכזית לקצבה, ובלבד שהופקדו בה לא יאוחר מ-30.9.06. בדומה לעדכון המועד האחרון שנקבע לאישור הקופות, גם המועד האחרון להפקדת הכסף בקופות הגמל המרכזיות לקצבה באופן המאפשר לקבל פטור ממס עודכן מפעם לפעם בחקיקה; נכון למועד הביקורת, התאריך האחרון שנקבע הוא 31.12.09.

אף שחלף המועד האחרון שנקבע בחוק להפקדת כסף בקופת גמל מרכזית לקצבה כדי שלא יוטל עליו מס, בפועל לא חויבו תאגידי הנמלים במס בגין ההכנסות שצברו בחשבונות הנאמנות שהם מנהלים. משרד מבקר המדינה כבר העיר על כך בעבר[17]. מצב זה נמשך שנים באופן שאינו מתיישב לכאורה עם הוראות הדין המחייבות כאמור.

בדוח הכספי של חברת נמל אשדוד לשנת 2012 אף נכתבה הערה בעניין אי-הקמת הקופות והחשיפה הכספית שנגרמת לחברה בגינה: "כל עוד לא יוקמו הקופות המרכזיות, קיימת

---

17 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), "הרפורמה בנמלי הים", עמ' 1112-1114.

לחברה חשיפה כספית, לרבות לעניין חיוב במס של הריבית הנצברת בקופות ולעניין ההכרה בתשלומים השוטפים כהוצאה לצרכי מס".

רשות המסים ציינה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מאפריל וממאי 2014 כי הוחלט שהרווחים עד תום שנת 2009 יהיו פטורים ממס, מאחר שעד לאותו מועד לא היה אפשר להקים את קופות הגמל המרכזיות לקצבה. כן כתבה הרשות כי הוחלט לקדם תיקון חקיקה בסוגיה זו באופן שיותיר את הרווחים פטורים ממס עד לתום שנת המס 2015, כדי לתת לתאגידי הנמלים זמן להקים את הקופות. אולם אם לא יושלם התהליך עד למועד האמור, היא תמליץ שכל הרווחים שנצברו משנת המס 2010 יחויבו במס. כן כתבה הרשות:

> "חשוב להדגיש כי כספים אלה משמשים לביטחונם הסוציאלי של העובדים וועד העובדים מעורב מאד בניהול הכספים ושמירה על ערכם. הטלת מס יכול ותביא לפגיעה בכרית הביטחון של העובדים ולסכסוך עבודה, לפיכך מומלץ לנהל את הסוגיות בזהירות המתבקשת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם בסוגיות הדורשות זהירות יש לטפל בתוך זמן סביר ובאופן המתיישב עם הוראות הדין הקיימות או לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי לשנותן, דבר שטרם נעשה.

מנגנון חישוב ההתחייבות האקטוארית

ההתחייבות האקטוארית היא סכום ההוצאות הצפויות בגין תשלום הפנסיה לעובדים במשך עשרות שנים, מחושב על סמך הנחות אקטואריות ומהוון לערך נוכחי. שינויים בהנחות אלה, ולעתים גם שינויים קטנים, עלולים להשפיע במידה ניכרת על סכומי ההתחייבות האקטוארית בשל השפעותיהם המצטברות בכל אותן שנים. מכיוון שתאגידי הנמלים מנהלים יעודות במלוא ההתחייבות האקטוארית ואף יותר (ראו להלן), הרי לאופן חישובה ולהנחות העומדות בבסיסו יכולות להיות השפעות ניכרות על הנזילות של החברות, על יציבותן לטווח ארוך ועל יכולתן למלא את תפקידיהן על פי חוק.

כל אחד מתאגידי הנמלים מחשב את ההתחייבות האקטוארית שלו בגין התחייבויותיו לתשלום פנסיה תקציבית בהסתמך על חוות דעת שערך אקטואר חיצוני ששכר. התחייבותה של חנ"י לפנסיה תקציבית מחושבת לפי התחייבויותיה לפנסיה תקציבית כלפי גמלאי רשות הנמלים, גמלאי חברות הנמלים, גמלאי חנ"י ועובדיה הפעילים של חנ"י. ההתחייבויות לפנסיה תקציבית של כל אחת מחברות הנמלים מחושבות לפי התחייבויותיה לעובדים הפעילים שלה. אגף שוק ההון קובע הנחיות לגבי כמה מההנחות האקטואריות המהותיות, אך הנחות נוספות נתונות לשיקול דעתם של האקטוארים של החברות. הנחיות אגף שוק ההון חלות על קרנות הפנסיה, ובאופן רשמי אינן מחייבות את תאגידי הנמלים אשר מנהלים יעודות לכיסוי התחייבויות פנסיוניות כל עוד לא הוקמו קופות הגמל המרכזיות לקצבה.

לשם היוון התשלומים העתידיים של פנסיה תקציבית שבהם יישאו החברות, על האקטוארים להשתמש בשיעורי ריבית שישקפו ככל האפשר את חוסר הוודאות בעניין גובה תשלומי הפנסיה העתידיים. האקטוארים של תאגידי הנמלים[18] עושים לשם כך שימוש בווקטור ריבית חסרת סיכון, המחושבת על פי תשואות של אגרות חוב ממשלתיות. היוון ההתחייבויות באמצעות ריבית חסרת סיכון מוביל, למעשה, להצגה ביתר של ההתחייבויות ומחייב את החברות להפקיד ביעודות סכומי כסף אשר ייתכן מאוד כי יתברר שהם מיותרים, שכן סביר שבטווח זמן ארוך ישיאו הנכסים שביעודות תשואה גבוהה יותר מאשר תשואה של אגרות חוב ממשלתיות. כך, למשל, בדרך חישוב זו תאגידי הנמלים אינם מביאים בחשבון כי כ-27% מכספי היעודות שלהם מושקעים בפיקדונות אצל החשכ״ל הנושאים ריבית מובטחת צמודת מדד בשיעור של 4% עד 5% (ראו להלן).

חברת נמל אשדוד, חברת נמל חיפה וחנ״י מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר וממרץ 2014 כי חישוב ההתחייבות האקטוארית של החברות והשימוש בווקטור הריביות משקפים כללים המקובלים בתקינה החשבונאית הבין-לאומית. חנ״י הוסיפה עוד כי חישוב ההתחייבות האקטוארית של החברה נעשה גם על פי הנחיות הממונה על שוק ההון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההנחיה שאליה הפנתה חנ״י מתייחסת לאופן חישוב ״הנחת התשואה על <u>השקעות חופשיות</u>״, ונראה כי היא אינה רלוונטית להשקעות שמובטחת להן תשואה גבוהה יותר, כגון אותם 27% מכספי היעודות המושקעים כאמור בפיקדונות אצל החשכ״ל.

תוצאות החישובים האקטואריים מושפעות במידה רבה משינויים בשיעור ריבית ההיוון. כך, למשל, על פי הדוח האקטוארי של חנ״י ל-31.12.12, שינוי של פרומיל אחד בשיעור ריבית ההיוון משנה את החבות האקטוארית באחוז שלם.

רואה החשבון של חברת נמל אשדוד כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013:

> ״סעיף 78 לתקן בינלאומי IAS19 קובע ׳השיעור שמשמש להיוון מחויבויות בגין הטבה לאחר סיום העסקה יקבע על ידי שימוש בתשואות שוק בסוף תקופת הדיווח על איגרות חוב קונצרניות באיכות גבוהה. במדינות בהן אין שוק בו מתקיימת סחירות גבוהה באגרות חוב כאלה, יש להשתמש בתשואות השוק על אגרות חוב ממשלתיות׳. בישראל נקבע בפרקטיקה שאין שוק בו מתקיימת סחירות גבוהה וכך כל החברות המדווחות בהתאם ל-IFRS מהוונות בהתאם לריבית על אג״ח ממשלתיות״.

גופים שונים במשק (כגון רשות ניירות ערך, המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות, בנק ישראל, אגף שוק ההון ועוד) נדרשו לשאלה אם מתקיים בישראל שוק אגרות חוב קונצרניות עמוק, ובהתאם לכך - איזה שיעור ריבית צריך לשמש להיוון התחייבויות אקטואריות לפנסיה, אולם עד למועד סיום הביקורת לא הוכרע העניין. רשות החברות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין הצהרה מפורשת שבישראל יש שוק עמוק לאגרות חוב קונצרניות, ועל כן הפרקטיקה הנהוגה בקרב החברות המדווחות בישראל מתבססת על ההנחה שלא קיים בה שוק כזה. רשות החברות ציינה עוד כי היא ורואי החשבון המבקרים את החברות סבורים שהחברות פועלות בהתאם לתקן הבין-לאומי IAS19.

---

18 בדומה לאקטוארים של גופים ממשלתיים אחרים המנהלים יעודות לפנסיה תקציבית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות להתייעץ עם הגופים הרלוונטיים כדי להגיע להסכמה בעניין שיעור ההיוון שישמש את החברות הממשלתיות להיוון התחייבויותיהן האקטואריות. משרד מבקר המדינה העיר בעבר לרשות החברות כי מן הראוי שתבקש את חוות דעתו של המוסד הבין-לאומי לתקינה חשבונאית בעניין שיעור ההיוון של ההתחייבויות האקטואריות[19].

רשות ניירות ערך ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 כי בעקבות פנייתה, המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות בודק את סוגיית קיומו של שוק אגרות חוב קונצרניות עמוק בישראל וכי להערכתה הוא צפוי לגבש עמדה בסוגיה במהלך השנה. בנק ישראל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 כי לדעתו רצוי שייקבע בנושא זה טיפול אחיד של הגורמים המוסמכים, באופן שיעמוד בדרישות תקני הדיווח הכספי המקובלים בעולם ויחול על כל החברות בישראל.

ניהול יעודות לכיסוי ההתחייבויות האקטואריות

1. על פי הסכמי הפנסיה, עד להקמת קופות הגמל יהיו בכל אחד מחשבונות הנאמנות של תאגידי הנמלים נכסים בשיעור של 100% מסך ההתחייבות האקטוארית לפנסיה תקציבית של כל תאגיד. במועד העברת הכסף מרשות הנמלים לתאגידי הנמלים הועבר לכל אחד מחשבונות הנאמנות סכום נוסף מכספי רשות הנמלים בשיעור של 5% מסך ההתחייבויות האקטואריות, סכום שאמור לשמש "עתודה אקטוארית". כן נקבע כי במשך הזמן, ככל שקיימים עודפים ביעודה יש להעבירם לעתודה האקטוארית עד לשיעור מרבי של 5% מן ההתחייבות האקטוארית. היעודה בשל ההתחייבות האקטוארית והעתודה האקטוארית יועברו לקופות הגמל מיד עם הקמתן.

עוד נקבע בהסכמי הפנסיה כי כל תאגיד ינהל חשבון נאמנות נוסף שישמש "כרית ביטחון נוספת" לכיסוי ההתחייבות לפנסיה תקציבית. בשנה שבה נוצר עודף אקטוארי[20] בחשבון הנאמנות של התאגיד בשיעור העולה על 5% מסך ההתחייבויות האקטואריות לפנסיה תקציבית, יופקד העודף בחשבון זה עד לשיעור מרבי של 4.77% מההתחייבות האקטוארית של התאגיד לפנסיה תקציבית.

על פי הסכם הפנסיה, הועבר לחנ"י סכום נוסף של 140 מיליון ש"ח ("כרית הביטחון") מכספי רשות הנמלים לכיסוי גירעונות אקטואריים[21], אם ייווצרו ביעודה שלה ואם הסכומים ב"כרית הביטחון הנוספת" לא יספיקו להשלמת היעודה לשיעור של 105% מההתחייבויות. במשך השנים השתמשה חנ"י בסכום כולו לכיסוי גירעונות אקטואריים. בהסכמים הקיבוציים משנת 2005 נקבע עוד שאם תיבדק שחיקת קצבאות גמלאי שירות המדינה שמשולמת להם פנסיה תקציבית ויימצא כי הקצבה אכן נשחקה וכי יש מקום לפצותם, אזי תיערך בדיקה דומה לגבי גמלאי הרשות הזכאים לפנסיה תקציבית וחנ"י תשלם להם פיצוי בהתאם. במרץ 2011 הועבר

---

19 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "חברת דואר ישראל בע"מ - עניינים כספיים בחברה", עמ' 631-633.

20 עודף אקטוארי הוגדר בהסכמי הפנסיה הפרש חיובי בין הנכסים בחשבון הנאמנות של התאגיד (למעט העתודה האקטוארית) לבין כלל ההתחייבויות לפנסיה תקציבית של התאגיד.

21 גירעון אקטוארי הוא גירעון שנוצר כאשר ההתחייבות הפנסיונית גבוהה משוויים הכולל של הנכסים המיועדים לכיסוי ההתחייבות.

לחנ"י סכום נוסף של 103 מיליון ש"ח מהיתרות של רשות הנמלים, כדי לפצות את הגמלאים שלהם שילמה פנסיה תקציבית בגין שחיקת הקצבה.

2. חנ"י מחזיקה בפועל בחלק הארי של כספי היעודות לפנסיה תקציבית של חברת נמל אשדוד, כ-1.23 מיליארד ש"ח, ושל חברת נמל חיפה, כ-143 מיליון ש"ח (נכון לסוף שנת 2012). היא קובעת את מדיניות ההשקעה ומנהלת את ההשקעות בפועל, ומדווחת לחברות הנמלים אחת לתקופה. הסכמי הפנסיה לא כללו התייחסות לאפשרות שחנ"י תגבה דמי ניהול בגין ניהול ההשקעות של כספי היעודות.

חנ"י אינה גובה מחברות הנמלים דמי ניהול בגין ניהול ההשקעות של כספי היעודה שלהן, אף שהוא מצריך ממנה השקעת משאבים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 (להלן - תשובת חנ"י) כתבה חנ"י כי היא אינה גובה דמי ניהול, כדי להימנע מיצירת מראית עין של אחריות לגובה התשואות שיניבו סכומי הכסף שהיא מנהלת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניהול הכספים דורש מחנ"י משאבים וראוי שתקבל בגינם תשלום. תשלום זה אינו אמור לחייב אותה לשאת באחריות לגובה התשואות.

3. חלק מכספי היעודות שחנ"י מנהלת מושקעים בפיקדונות אצל החשכ"ל, בהתאם להסכמים שנחתמו בין הממשלה לבין רשות הנמלים בשנים 1975 ו-1994. הפיקדונות הופקדו לתקופה של 17 שנים, וחודשו כל פעם במועד הפירעון. בשנת 2005 הופסקה פעולת מחזור הפיקדונות והם נפרעים כיום על פי לוחות הסילוקין הקיימים. המדינה משלמת בגין הפיקדונות ריבית צמודת מדד, המחושבת על פי הממוצע של עלות גיוס ההון של הממשלה בעת חידוש הפיקדון ו-4%. הריבית שחושבה בעת הפקדת הפיקדון מובטחת לכל משך תקופת הפיקדון. נכון לסוף שנת 2012, כ-1.5 מיליארד ש"ח מכספי היעודות של תאגידי הנמלים מושקעים בפיקדונות אצל החשכ"ל; שיעור הריבית שנושאים הפיקדונות נע בין 4% ל-5%, בתוספת הצמדה למדד. בביקורת נמצא כי מלבד תאגידי הנמלים רק גוף אחד נוסף במשק נהנה מפיקדונות הנושאים ריבית מובטחת בגין סכומי כסף המיועדים לתשלום פנסיה תקציבית לעובדיו, אם כי מדובר בסכום של כ-665 אלפי ש"ח בלבד. אגף החשכ"ל כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרץ 2014 כי בהתאם להסכמים צפויים לוחות הסילוקין להיפרע עד סוף שנת 2020, אולם הוא בודק אם מבחינה משפטית יש אפשרות לסיים את ההתקשרות במועד מוקדם יותר.

4. על פי תקנות קופת גמל מרכזית לקצבה, בעת הצטרפות עמית-מעביד לקופה לא יפחתו הסכומים שיפקיד מההתחייבות האקטוארית הצבורה[22] שלו במועד ההצטרפות, ולא יעלו על 120% ממנה. עמית-מעביד יהיה רשאי להפקיד בקופה תשלומים, ובלבד שסך כל הסכומים שיהיו בקופה בכל עת נתונה לא יעלה על 125% מההתחייבות האקטוארית הצבורה שלו.

---

22 בתקנות מוגדרת "מחויבות אקטוארית צבורה" כך: "מחויבות אקטוארית המחושבת לפי תקופות עבודה מזכות של עובדים זכאים עד למועד חישוב המחויבות". כלומר, המחויבות האקטוארית מחושבת בגין שנות ותק שנצברו עד למועד החישוב, מבלי לקחת בחשבון ותק שייצבר בעתיד.

משיכת עודפים מהיעודות

על פי הסכמי הפנסיה, אם הסכומים ביעודה לפנסיה תקציבית של תאגיד נמל עולים על סכום ההתחייבות האקטוארית לפנסיה תקציבית בתוספת הסכומים המקסימליים שנקבעו לעתודה האקטוארית ול"כרית הביטחון הנוספת", יפחית התאגיד את שיעור ההפקדות ליעודה לפנסיה תקציבית. אם שיעור ההפקדה החודשית הופחת עד לאפס ועדיין נותר סכום כסף עודף, אזי רשאי התאגיד למשוך אותו. כן נכתב בהסכמי הפנסיה כי התאגידים יערכו אחת לשנה מאזן אקטוארי של התחייבויותיהם לפנסיה תקציבית באמצעות אקטואר מטעמם, וכי לפני שיאושר המאזן הוא יועבר לבחינתו של אקטואר מטעם ההסתדרות. אם תתגלע מחלוקת בין האקטוארים, יכריע בה אקטואר האוצר.

1. כמפורט בלוח 1 לעיל, עודף היעודה לפנסיה תקציבית של חברת נמל אשדוד הסתכם בסוף שנת 2012 בכ-592 מיליון ש"ח. כפי שיפורט להלן, החברה ידעה על קיומו של עודף בסדר גודל כזה כבר בשנת 2010. בשנים שלפני כן הסתכם העודף ביעודה בכמה עשרות עד מאות מיליוני ש"ח.

אף שזה כמה שנים קיים סכום כסף עודף ניכר ביעודה לפנסיה תקציבית של חברת נמל אשדוד, עד מועד סיום הביקורת לא משכה החברה את הסכום העודף לקופתה ואף לא הפסיקה את ההפקדות ליעודה מדי חודש. על פי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2012, בשנה זו הסתכמו ההפקדות ליעודה בכ-18.6 מיליון ש"ח.

העודף האמור נוצר ברובו עקב צמצום ההתחייבות האקטוארית של החברה, בשל כמה גורמים: ב-2010 ערכה החברה מחקר שכר שבעקבותיו שונו ההנחות האקטואריות בעניין גידול השכר הצפוי; החברה מצאה כי בפועל, שיעור הפרישה המוקדמת של עובדים היה נמוך לעומת התחזיות שהיו ערב הרפורמה בנמלים; החברה שינתה את שיעור הריבית שעל פיו היוונה את התחייבויותיה האקטואריות. בעקבות שינויים אלה ערכה החברה בשנת 2010 תיקון למפרע של אופן הצגת ההתחייבות האקטוארית והיעודה החל מיום 1.1.07.

בנובמבר 2012 הכין עורך הדין החיצוני של חברת נמל אשדוד טיוטת חוות דעת לצורכי דיון, ובה נדונה השאלה אם חברת הנמל רשאית להפסיק את ההפקדות ליעודה ואם היא רשאית לעשות זאת באופן חד-צדדי, מבלי שקיבלה את הסכמת ההסתדרות. מחוות דעת זו עולה כי עד תום שנת 2011 לא העבירה החברה להסתדרות את הדוחות האקטואריים שלה, וכי מפברואר 2012 היא העבירה להסתדרות את הדוחות האקטואריים שלה לשנים 2010 ו-2011. עוד נכתב בחוות הדעת כי עד למועד כתיבתה לא חלקה ההסתדרות על דרך חישוב ההתחייבות האקטוארית לפנסיה תקציבית בדוחות האקטואריים שהוגשו לה וכלל לא התייחסה אליהם. בחוות הדעת נכתב כי חברת הנמל רשאית לראות הסכמה שבשתיקה בחוסר התגובה של ההסתדרות על הדוח האקטוארי ועל נתוני היעודה העדכניים שהעבירה לה במשך למעלה מחצי שנה, מבלי לגרוע מחובת חברת הנמל למסור להסתדרות הודעה על הפסקת ההפקדות ליעודה. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בחברת נמל אשדוד נמצא כי ביוני 2013 שלחה החברה להסתדרות מכתב ובו ציינה כי היא מצרפת את הדוח האקטוארי שלה לשנת 2012, וכי בכוונתה להפסיק "בשלב זה" את ההפקדות השוטפות ליעודה לפנסיה תקציבית. אולם, כאמור, נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2013, החברה לא הפסיקה עדיין את הפקדותיה ליעודה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 ענתה ההסתדרות כי היא בוחנת את הנתונים וכי עדיין אין בידיה את כל המידע הנדרש כדי לבחון את החישובים האקטואריים ואת טענות המדינה וחברות הנמלים. ההסתדרות ציינה כי כל עוד לא קיבלה את מלוא הנתונים אין ביכולתה להגיב וכי תבוא בדברים עם תאגידי הנמלים ועם הגורמים הרלוונטיים במדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עוד לפני שנת 2010 היה עודף ביעודה לפנסיה תקציבית של חברת נמל אשדוד. אף שבגינו הייתה החברה רשאית להפסיק את הפקדותיה ליעודה לפנסיה תקציבית, היא לא נקטה שום צעדים למימוש זכויותיה על פי הסכם הפנסיה. גם לאחר שנת 2010, כשהתברר כי העודף ביעודה גדול הרבה יותר, התנהלה החברה בעצלתיים ולא נקטה צעדים מעשיים כדי לממש את זכותה להפסיק את ההפקדות ליעודה, גם לאחר שהייתה בידה חוות הדעת המשפטית מנובמבר 2012. הפקדות אלה הקטינו את יתרות המזומנים הפנויים לשימוש החברה.

זאת ועוד, חברת הנמל עשויה להיות פטורה מתשלום מס על הכנסה בגין סכומי הכסף שהופקדו בחשבונות הנאמנות. מכיוון שלא נקבעה מגבלה כלשהי על גובה סכומי ההפקדה שבגינם היא עשויה להיות פטורה מתשלום מס, ייתכן שחברת הנמל תהיה פטורה מתשלום מס כאמור גם בגין סכומי כסף שהופקדו ביתר. לעומת זאת, לגבי סכומים המופקדים בקרנות פנסיה ותיקות ובקרנות פנסיה חדשות קיימת מגבלה על גובה ההפקדות, מתוך רצון להגביל את הטבת המס שנותנת המדינה. על רשות המסים לפעול כדי לתקן את העיוות שנוצר.

חברת נמל אשדוד הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 (להלן - תשובת חברת נמל אשדוד) כי להבנתה, עודף היעודה על ההתחייבות האקטוארית שלה יחויב במס כאשר יימשכו העודפים מחשבון היעודה לפנסיה לחשבון החברה, וכי מצב זה משתקף בדוחות הכספיים שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במצב הדברים הנוכחי החברה דוחה למעשה את תשלום המס שלה על הכנסות מסכומי הכסף העודפים למועד שאיננו ידוע.

יתרה מזו, העודף ביעודה של חברת נמל אשדוד הוא בשיעור של כ-80% מההתחייבות של החברה לפנסיה תקציבית[23], ושקול להפרשות חודשיות לפנסיה תקציבית במשך 36 שנים[24], כלומר עד לשנת 2048; מועד הפרישה הצפוי של העובד הצעיר ביותר בחברה הזכאי לפנסיה תקציבית הוא 2033 לכל המאוחר[25].

נכון למועד סיום הביקורת, חברת נמל אשדוד גם אינה פועלת למשוך את סכומי הכסף העודפים לקופתה, אף שהנתונים מראים בבירור כי גם לאחר הפסקת ההפקדות יישאר ביעודה סכום עודף ניכר. משיכת העודפים לקופת החברה תאפשר לה להשתמש בהם למימון פעילותה השוטפת והשקעותיה בנמל. עשויה להיות לכך השפעה גם על הערכת השווי של החברה לכשתופרט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון חברת נמל אשדוד והנהלת החברה לפעול עם משרד האוצר כדי לקדם תהליך של בירור סכום העודפים וכדי להכריע מה ייעשה בהם. זאת, בהתאם להוראות שנקבעו בהסכמים הקיבוציים משנת 2005 ולנהלים המשתקפים מהן. כל זאת כדי למנוע עודפים מיותרים מצד אחד וגירעונות מן הצד האחר, ובכך להבטיח שמירה נאותה הן על זכויות העובדים והן על האינטרסים של החברה ושל הציבור בכללותו.

---

23 על פי מכתב החברה להסתדרות מ-10.6.13, נכון ל-31.12.12.
24 על פי חוות הדעת של עורך הדין של החברה מ-29.11.12, נכון ל-30.6.12.
25 על פי נתונים שהעבירה חברת נמל אשדוד למשרד מבקר המדינה.

רשות החברות כתבה למשרד מבקר המדינה כי היא תפנה להנהלות הנמלים בבקשה לדון בנושא זה במוסדותיהן המוסמכים ולפעול למשיכת סכומי הכסף העודפים.

2. גם בחברת נמל חיפה קיים זה כמה שנים עודף מעבר לרמת העתודה האקטוארית ול"כרית הביטחון הנוספת". על פי חישובי החברה, עודף זה הסתכם בסוף שנת 2012 בכ-51 מיליון ש"ח (שהם יותר מ-40% מסך התחייבויות החברה לפנסיה תקציבית). עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2013 נהגה חברת נמל חיפה להציג בדוחותיה הכספיים את ההתחייבות לפנסיה תקציבית באופן שכלל גם את ההתחייבות בגין זכויות פנסיוניות האמורות להיצבר בעתיד. בינואר 2014 כתבה החברה למשרד מבקר המדינה כי בחנה מחדש את יישום הוראות התקן החשבונאי IAS19, וכי בעקבות זאת מהרבעון השני בשנת 2013 מוצגת בדוחות הכספיים של החברה רק ההתחייבות הפנסיונית שנצברה עד למועד הדוח, ללא המרכיב של ההתחייבות העתידית. שינוי זה בדוחות הכספיים צפוי להגדיל עוד את העודף ביעודה.

נכון למועד סיום הביקורת לא הפסיקה חברת נמל חיפה את ההפקדות ליעודה ולא משכה את סכום הכסף העודף לקופתה. הפקדות החברה ליעודה לפנסיה תקציבית הסתכמו בשנת 2012 בכ-3.4 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון חברת נמל חיפה לבחון את נושא העודף ביעודה ולפעול להפסקת ההפקדות של החברה.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בינואר 2014 כי היא העבירה את התחשיב האקטוארי להסתדרות ולוועד העובדים, וכי בהיעדר הערות מצדם היא תפסיק את ההפקדות השוטפות, ובעתיד תבחן גם את משיכת העודף. בתשובתה כתבה החברה למשרד מבקר המדינה כי ההפקדות השוטפות עתידות להיפסק ב-1.7.14.

3. בחברת נמל אילת היה בסוף שנת 2012 עודף של כ-38 מיליון ש"ח ביעודות לתשלומים בגין סיום יחסי עובד-מעביד, מתוכו עודף של כ-22 מיליון ש"ח ביעודה לפנסיה תקציבית (שהם יותר מ-40% מסך התחייבויות החברה לפנסיה תקציבית). בדוחות הכספיים של החברה לשנים 2012-2005 צוין כי מאחר שנכסי החברה המיועדים לכיסוי ההתחייבויות האקטואריות עולים על העתודה האקטוארית ו"כרית הביטחון הנוספת", לא נדרשה החברה מיום הקמתה להפקיד ביעודה את חלקה בהפרשות משכר העובד.

בשנת 2009 החליטה הממשלה[26] להפריט את חברת נמל אילת. לקראת מכירת המניות של החברה הזמינה רשות החברות - אשר טיפלה בהפרטת החברה ובכל הליך מכירתה - שתי הערכות שווי. את הערכות השווי הכינו בספטמבר 2012 שני מעריכים שונים, על בסיס הדוחות הכספיים לסוף חודש יוני 2012. אחד המעריכים העריך את שווי הון המניות של חברת נמל אילת בתמורה לקבלת זיכיון ל-15 שנה ובתוספת ערך האופציה להארכת תקופת הזיכיון ב-132-137 מיליון ש"ח, ומעריך נוסף - ב-152-171[27] מיליון ש"ח. בשתי הערכות השווי לא הובאה בחשבון האפשרות שהחברה תמשוך באופן מידי לקופתה את סכום הכסף העודף המצוי ביעודות לתשלומים בגין סיום יחסי עובד-מעביד. באחת מהערכות השווי אף נכתב במפורש כי הונחה הנחה שלפיה "עודף היעודה חייב להיות מוחזק בידי החברה עד פרישת אחרון בעלי תכנית הפנסיה התקציבית, בעוד 20 שנה", ועל כן הוון סכום העודף למועד

---

26 החלטה 196 של הממשלה ה-32 "הנפקת חלק ממניות חברות הנמל בבורסה והפרטת חברת נמל אילת" (12.05.09); וכן החלטה מח/7 של ועדת השרים לענייני הפרטה, הממשלה ה-32 "הפרטת חברת נמל אילת בע"מ" (6.12.10).

27 על פי ההערכה המעודכנת של המעריך ביום שנקבע להגשת הצעות המחיר בהליך מכירת מניות החברה.

הערכת השווי, והובא בחשבון סכום של 4-7 מיליון ש"ח. בהליך המכירה נקבע מחיר סף של 100 מיליון ש"ח. במועד הגשת הצעות המחיר, 11.9.12, הוגשה רק הצעה אחת.

ב-23.1.13 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין חברת נמל אילת לבין ההסתדרות, ולפיו כל ההסכמים הקיימים ימשיכו לחול גם על בעל המניות החדש בחברת הנמל, ובכלל זה ההסכמים שנחתמו בשנת 2005 והנהגים והנהלים שחלו נכון למועד ההפרטה. נוסף על כך, בהסכם הקיבוצי המיוחד הסכימו הצדדים לכך שחברת הנמל תמשוך לקופתה סכום של 9.5 מיליון ש"ח מחשבון הנאמנות המיועד לתשלום לעובדים בגין פדיון ימי מחלה וימי חופשה, וכן סכום של 10.5 מיליון ש"ח מחשבון הנאמנות המיועד לפנסיה תקציבית. בהסכם הקיבוצי נכתב כי הוא ייכנס לתוקפו במועד העברת מניות המדינה בחברה לרוכש.

ב-31.1.13 נחתם הסכם המכירה בין ממשלת ישראל לבין הרוכש. הממשלה הסמיכה את החברה להיות חברת נמל ולתת שירותי נמל במשך 15 שנה, וכן העניקה לה אופציה להאריך את תקופת ההסמכה בעשר שנים נוספות. בתמורה שילם הרוכש 105 מיליון ש"ח במזומן וכן התחייב לשלם בעתיד תשלום נוסף בסכום של עד 15 מיליון ש"ח, אם הכנסות החברה יעלו על רמה מסוימת שנקבעה. עוד נקבע כי תמורת מימוש האופציה להארכת תקופת ההסמכה ישלם הרוכש 105 מיליון ש"ח נוספים (בערך נומינלי). בהסכם המכירה התחייב הרוכש, בין היתר, לקיים את כל ההסכמים הקיבוציים, הסדרי העבודה, נוהלי החברה והנהגים המחייבים שהיו קיימים בין החברה לבין עובדיה.

רשות החברות כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובותיה ממרץ ומאפריל 2014 כי ביולי 2012 קיימה פגישות עם המתמודדים בהליך המכירה; בפגישות נדונה סוגיית העודף ביעודות, והרשות ציינה כי במשא ומתן שהיא מנהלת עם העובדים בכוונתה לנסות לגבש הסכם אשר יכלול משיכה של סכום הכסף העודף מהיעודות. כן כתבה הרשות שציינה לפני המתמודדים כי אם לא יוסכם עם העובדים על משיכת העודפים מהיעודות, אזי לאחר פרישת אחרון העובדים שחל עליו הסדר של פנסיה תקציבית יימשך הסכום העודף לקופת החברה, ומכאן שהובהר כי אפשר יהיה למשוך סכום זה במוקדם או במאוחר. הרשות כתבה בתשובותיה כי מכך אפשר להסיק כי הרוכשים הפוטנציאליים יכלו לשקף זאת בהערכת השווי לצורך הצעת המחיר שהגישו. כן הוסיפה הרשות כי במועד הגשת הצעות המחיר (11.9.12) טרם התגבשו ההסכמות עם העובדים.

כאמור, רשות החברות טענה בתשובותיה כי כל המתמודדים היו מודעים לאפשרות שסכום הכסף העודף ביעודות יימשך מיד לקופת החברה. משרד מבקר המדינה מעיר כי המסמכים שהתקבלו מהרשות בעניין זה אינם מגבים טענה זו. לאור חשיבות הנושא וכיוון שסכום הכסף שנמשך מהיעודות הוא נכבד ביחס למחיר החברה, מן הראוי היה שהרשות תיידע את כל המתמודדים באופן רשמי ובכתב על כך שמתנהל משא ומתן עם העובדים לגבי משיכת עודפים מהיעודות. סדרי מינהל תקינים מחייבים שבעת מכירת נכסים של המדינה יתועד התהליך כולו, ובייחוד המשא ומתן עם המתמודדים, באופן מסודר ושיטתי. כך, למשל, נקבע בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 כי בעת ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז יש לשקף את תכנו בפרוטוקול.

לאחר מועד הגשת הצעות המחיר וכשבוע לפני חתימת הסכם המכירה עם הרוכש אושרה בהסכם הקיבוצי המיוחד משיכתם של 20 מיליון ש"ח מהיעודות לקופת החברה לאחר שתימכר החברה לרוכש. למעשה, בעת מכירת החברה הוגדלה קופת המזומנים שלה באופן מידי בסכום של 20 מיליון ש"ח; סכום זה הובא בחשבון רק באופן מהוון (ואי לכך באופן חלקי) ורק באחת מהערכות השווי. לכאורה, הרוכשים הפוטנציאליים לא הביאו בחשבון אפשרות זו; לכאורה, שווי הון המניות של החברה אמור היה להיות גבוה יותר בגין כך בכ-13-20 מיליון ש"ח מהשווי שהוערך.

רשות החברות כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2014 כי הערכות השווי הוכנו למועד הגשת הצעות המחיר בספטמבר 2012, ולכן אינן כוללות אומדנים הנוגעים לשינויים שנעשו בחברה מאז ועד סיום המכירה. עוד ציינה רשות החברות כי לאחר מועד הגשת הצעות המחיר נעשו כמה שינויים שהיו קשורים זה בזה, בהם הסכם מסחרי שנחתם בין חברת נמל אילת לחברה אחרת; הסכמים קיבוציים שהיטיבו עם העובדים; שינוי המבנה הארגוני בחברה שהוסכם בין החברה ובין ארגון העובדים ועלותו המוערכת היא 15 מיליון ₪; והגדלת תמורת המכירה - באמצעות משא ומתן עם הרוכש - ב-5 מיליון ש"ח ביום הרכישה ובסכום נוסף תְלוי ביצועים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור לעיל, מכלול השינויים שמנתה רשות החברות בתשובתה לא הובאו בחשבון על ידי רוכשים פוטנציאליים מכיוון שנעשו לאחר מועד הגשת הצעות המחיר. נוסף על כך הרשות לא הציגה מסמכים המלמדים שהיא ערכה תחשיב מעודכן של שווי החברה אשר מביא בחשבון את המשיכה המידית מכספי היעודות ואת האומדן הכספי של מכלול השינויים הנוספים שמנתה הרשות בתשובתה.

זאת ועוד, בדיון של דירקטוריון נמל אילת שהתקיים ב-17.6.12 החליט הדירקטוריון לצמצם את היקף הדיבידנד שיחולק למדינה ולהעמידו על 15.6 מיליון ש"ח בלבד[28]. בד בבד החליט הדירקטוריון שכל סכום שיוסכם עליו בעתיד בין ההסתדרות לרשות החברות ושיועבר מעודפי חשבונות הנאמנות לקופת החברה, יחולק למדינה כדיבידנד, "בכפוף להוצאה לפועל של הפרטת החברה ובכפוף לאשרור דירקטוריון החברה על גובה הסכום...".

ב-20.1.13 החליט דירקטוריון נמל אילת[29] לאשר את ההסכם הקיבוצי בין חברת נמל אילת לבין ההסתדרות, ובכלל זה את סעיפי ההסכם בדבר משיכת סכומי הכסף העודפים מהיעודות לקופת החברה, וזאת בלי להתייחס להחלטתו הקודמת בדבר חלוקת סכומי הכסף כדיבידנד למדינה. מכאן שלכאורה סכומי כסף שיועדו מלכתחילה להיות מועברים למדינה כדיבידנד הועברו לקופת החברה ובסופו של דבר לידי הרוכש הפרטי.

רשות החברות כתבה בתשובתה מיוני 2014 כי ההחלטה על חלוקת דיבידנד מתקבלת בדירקטוריון החברה הממשלתית בהתייעצות עם רשות החברות, לפי שיקולים מקצועיים המושפעים מכמה גורמים. כן כתבה הרשות כי בעת מכירת חברה קיימת תמיד האפשרות לחלק

---

28 במקום סך של כ-39 מיליון ש"ח שאושר בהחלטה קודמת של הדירקטוריון מיום 15.9.11.
29 על פי טיוטת פרוטוקול של הדיון. הפרוטוקול לא אושר על ידי הדירקטוריון מכיוון שהדירקטוריון פוזר בעקבות ההפרטה.

את הדיבידנד למדינה או להעדיף לקבל את הסכום מהרוכש, וכי ההחלטה מתקבלת במסגרת הליך ההפרטה משיקולים מקצועיים שונים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במקרה דנן המדינה לא משכה את סכום הכסף שנמשך מהיעודות כדיבידנד והוא לא גולם כאמור במחיר החברה, כך שהמדינה לא קיבלה אותו בשום דרך. רשות החברות לא הציגה מסמכים המעידים כי דירקטוריון חברת נמל אילת החליט לוותר על חלוקת הדיבידנד שעליה הוא החליט ביוני 2012.

השלמת גירעונות אקטואריים

בהסכמי הפנסיה נקבעו מנגנונים לכיסוי גירעונות אקטואריים שעשויים להיווצר ביעודות לפנסיה תקציבית: בשנה שבה הסכום בעתודה האקטוארית של תאגיד נמל יהיה נמוך משיעור של 5% מסך ההתחייבויות של התאגיד לפנסיה תקציבית, יעביר התאגיד לעתודה כסף מ"כרית הביטחון הנוספת", אם יהיו בה סכומי כסף[30]. אם סכומי היעודה לפנסיה תקציבית יוותרו נמוכים מסכום ההתחייבות האקטוארית לפנסיה תקציבית גם אחרי השימוש ב"כרית הביטחון הנוספת", יהיה על תאגיד הנמל להעביר סכומים לכיסוי הגירעון מהעתודה האקטוארית. ככל שלא יהיו קיימים די סכומים לכיסוי הגירעון במלואו, על התאגיד להעביר ממקורותיו כסף ליעודה עד לכיסוי הגירעון; כל זאת בשנה שבה פורסם המאזן האקטוארי.

מקור הגירעון האקטוארי עשוי להיות שינוי בהנחות ובנתונים העומדים בבסיס המודל האקטוארי, הפסדים בהשקעות של הנכסים שביעודות ועוד. התנודתיות בסכום הגירעון האקטוארי עלולה להיות רבה וגירעונות גבוהים עלולים להיווצר באופן פתאומי, עקב שינויים אקראיים בפרמטרים העומדים בבסיס המודל האקטוארי, למשל בשיעורי הריבית המשמשים להיוון ההתחייבות. משום כך, תאגידי הנמלים עלולים להידרש באופן בלתי צפוי להפקיד מקופתם סכומי כסף גבוהים ליעודות לפנסיה תקציבית. מאחר שבהסכמי הפנסיה לא הוגדרו מנגנונים לכיסוי הדרגתי של גירעונות, יהיה על תאגידי הנמלים לממן את כיסוי הגירעונות בפרק זמן קצר של פחות משנה. לדעת משרד מבקר המדינה, מנגנון הדרגתי נדרש כדי שלא לפגוע בפעילות העסקית של התאגיד, בתכניות ההשקעות שלו ובאיתנותו הפיננסית. הדבר אמור במיוחד לגבי חנ"י, המנהלת את היעודה הגדולה ביותר. כמו כן, חנ"י היא שנושאת בסיכון הטמון בגידול במחויבות האקטוארית מן הרגע שבו עובד יוצא לגמלאות, הן מחנ"י והן מחברות הנמלים. בדוחות הכספיים של החברה לשנת 2012 אף נכתב כי הדבר יוצר עבורה חשיפה. לאיתנותה הפיננסית של חנ"י חשיבות גבוהה, מכיוון שעל פי חוק הספנות והנמלים חנ"י היא שאמורה לממן מכספיה את פיתוחם של נמלי הים במדינה.

במנגנונים שהוגדרו בהסכמי הפנסיה לכיסוי גירעונות אקטואריים אין הבחנה בין גירעונות בשל עובדים פעילים לבין גירעונות בשל מקבלי קצבה. מכיוון שתשלומי הקצבה לעובדים פעילים אינם מידיים ואמורים להתחיל רק כעבור שנים, עם צאת העובד לגמלאות (או עם מותו), אפשר לפרוס את כיסוי הגירעונות על פרק זמן ארוך יותר לעומת גירעונות שנוצרים בשל מקבלי קצבה. חנ"י היא היחידה מבין תאגידי הנמלים שהיעודה שלה משמשת לצבירת נכסים הן עבור עובדי החברה והן עבור מקבלי קצבה. כמו כן, לרוב אי-אפשר לדעת איזה חלק מהגירעון נוצר בשל עובדים ואיזה חלק בשל מקבלי קצבה.

---

30 על פי ההסכם, חנ"י יכולה להשלים גירעונות אקטואריים גם מ"כרית הביטחון" שהועברה לה, בסכום של 140 מיליון ש"ח.

במצב שנוצר בפועל קיים חוסר איזון: אם נוצר גירעון אקטוארי התאגידים נדרשים להשלים את הסכום החסר בתוך שנה, אולם משיכת סכומים עודפים המצטברים ביעודות נמשכת שנים.

על פי תקנות קופת גמל מרכזית לקצבה ועל פי חוזר אגף שוק ההון, לאחר הקמת קופות הגמל ינוהלו חשבונות נפרדים לסכומי הכסף המיועדים לתשלום פנסיה לעובדים פעילים (להלן - חשבון עובדים) ולסכומי הכסף המיועדים לתשלום פנסיה למקבלי קצבאות (להלן - חשבון מקבלי קצבאות). לכל חשבון הוגדרו מנגנונים הדרגתיים שונים לכיסוי גירעונות אקטואריים, כדי שהמעביד יכסה את הגירעון בקצב מהיר יותר בחשבון מקבלי קצבאות לעומת חשבון עובדים. נוסף על כך נקבעו כללים להשלמת הסכומים החסרים בקצב מהיר יותר, אם הגירעון עבר סף מסוים שנקבע. תמצית ההוראות מובאת בלוח 2.

לוח 2

תמצית ההוראות לכיסוי גירעונות עבור עובדים פעילים ועבור גמלאים

	כיסוי גירעון בחשבון עובדים	כיסוי גירעון בחשבון מקבלי קצבאות
סך הנכסים בחשבון נמוך מסך המחויבות האקטוארית הצבורה, אך גבוה מהסף שנקבע	הפקדת 10% מהסכום החסר או 0.5% מהמחויבות האקטוארית הצבורה (הגבוה מהם) בשנה העוקבת לשנה שבה היה גירעון.	הפקדת 50% מהסכום החסר או 2% מהמחויבות האקטוארית הצבורה (הגבוה מהם) בשנה העוקבת לשנה שבה היה גירעון.
סך הנכסים בחשבון נמוך מהסף שנקבע	אם סך הנכסים בחשבון נמוך מ-80% מסך המחויבות האקטוארית הצבורה, יש להפקיד סכומים עד לשיעור של 80% מהמחויבות עד 30 ביוני בשנה שלאחר מועד המאזן האקטוארי.	אם סך הנכסים בחשבון נמוך מ-85% מסך המחויבות האקטוארית הצבורה, יש להפקיד סכומים עד לשיעור של 85% מהמחויבות עד 30 ביוני בשנה שלאחר מועד המאזן האקטוארי.

רשת ביטחון

בהסכמים שנחתמו בין חנ"י לבין חברות הנמלים ב-2005 נקבע כי חנ"י תספק לחברות הנמלים "רשת ביטחון" להשלמת גירעונות אקטואריים: "בשנה שבה נוצר גירעון אקטוארי בשל ההתחייבויות האקטואריות של חברת הנמל בשל עובדים בפנסיה תקציבית של חברת הנמל ולאחר שנקטה החברה בכל הצעדים הנדרשים להשלמת הגירעון האמור ובשל קשיי נזילות אין ביכולתה להשלים את הגירעון האמור, תעביר חברת הנכסים לקופה המרכזית לקצבה של חברת הנמל בשנה בה פורסם המאזן סכום עד להשלמת יתרת הגירעון האמור". כן נקבע בהסכמים: "העבירה חברת הנכסים סכום כאמור ... בגין עובדי חברת הנמל תשיב חברת הנמל לחברת הנכסים את הסכום האמור". בהסכמים אף נקבע כי אם התגלעה מחלוקת בין חברת נמל לבין חנ"י בדבר מצבה הפיננסי של חברת הנמל, על חנ"י להעביר את סכומי הכסף החסרים לקופת החברה אך לא יהא בכך כדי לגרוע מטענותיה כלפי חברת הנמל. גם טרם הקמת הקופות, הפרשנות המקובלת של ההסכם היא שחנ"י אחראית להשלמת גירעונות ביעודות לפנסיה תקציבית של חברות הנמלים במקרים המוזכרים.

1. רשת הביטחון היא גורם סיכון נוסף שעלול לפגוע באיתנותה הפיננסית של חנ"י ובתכניות ההשקעה העתידיות שלה. זהו גורם שלחנ"י אין כל שליטה עליו, שכן נוסף לכל גורמי הסיכון שהוזכרו לעיל הוא מושפע גם מאיכות הניהול הפיננסי של חברות הנמלים, ועלול לחייב את חנ"י להוציא מקופתה סכומים של עשרות ואף מאות מיליוני ש"ח. בדוח הדירקטוריון על מצב ענייני החברה לשנת 2012 הוזכרה רשת הביטחון האקטוארית כגורם סיכון אשר השפעתו על פעילות החברה היא גדולה. גם בדוחות הכספיים של חנ"י ל-2012 נכתב כי החברה עלולה להיחשף לסיכונים אם חברות הנמלים לא יוכלו לכסות את הגירעונות. הערות אלה חזרו גם בדוחות משנים קודמות.

חנ"י ציינה בתשובתה כי היא סבורה שעל הרגולטורים לקבוע מנגנונים לפתרון הבעיה.

2. אף שחנ"י מחויבת להשלים במצבים מסוימים גירעונות אקטואריים בקופות הגמל של חברות הנמלים לכשאלה יוקמו באמצעות הלוואות שתיתן לחברות הנמלים, לא תהיה לה השפעה על איכות הניהול השוטף של נכסי הקופות ועל אופן השקעתם של נכסים אלה. משכך, עלול להיווצר מצב שבו בשל ניהול כושל של נכסי הקופות תיאלץ חנ"י להעביר לקופות הגמל כסף מקופתה.

חישוב הקצבה

הסכמי הפנסיה מגדירים את אופן חישוב המשכורת הקובעת לחישוב תשלום הקצבה הראשון של עובד שחל עליו הסדר של פנסיה תקציבית. בנספחים להסכמים מפורטים תשלומים שיובאו בחשבון לצורך חישוב זה (להלן - רכיבי שכר פנסיוניים). כן נאמר בהסכמים כי נוסף על תשלומים אלה יוכר "כל תשלום אחר שהושמט מהרשימה האמורה ושהוכר על ידי רשות הנמלים עד למועד הקובע[31], וכן תוספת קיימת או חדשה שתוכר החל ממועד חתימת הסכם זה על ידי חברת הנמל ותקבל את אישור הגורמים הרלוונטיים במידת הצורך".

נראה כי לכאורה הותירו הסכמי הפנסיה פתח לתביעות עתידיות של העובדים להכרה ברכיבי פנסיה נוספים, או לפחות לא סתמו את הגולל על האפשרות שיוגשו תביעות כאמור.

על פי הסכמי הפנסיה, קצבתו של גמלאי הזכאי לפנסיה תקציבית תתעדכן מדי חודש לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אולם בחודש שבו תחול ירידה במדד - הקצבה לא תופחת. לשם השוואה, על פי חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, המשכורת הקובעת שעל פיה תחושב קצבת הפרישה שתשולם לגמלאי שירות המדינה תתעדכן אחת לשנה בהתאמה מלאה לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. לפי בדיקה שערך משרד מבקר המדינה, בשנת 2013 למשל הגדיל חישוב זה את הקצבה של הגמלאים שחנ"י משלמת להם פנסיה תקציבית בשיעור ממוצע של 0.15% בחודש לעומת החישוב הנהוג במדינה.

---

31 יום התחילה.

סיכום

תאגידי הנמלים מנהלים במצטבר סכום של יותר מ-5.5 מיליארד ש"ח ביעודות לפנסיה תקציבית. סכום זה הופנה לצורך כך מכספי רשות הנמלים בעת פירוקה, ובהמשך - מכספי תאגידי הנמלים. משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה ממצאים כבדי משקל בכל הנוגע לפנסיה התקציבית של עובדי תאגידי הנמלים: אף שחלפו למעלה מתשע שנים ממועד הנהגת הרפורמה בנמלים, לא הוקמו עדיין קופות הגמל המרכזיות לקצבה ולא הוסדרה עדיין סוגיית הפטור מתשלום מס בגין הכנסות הנובעות מסכומי כסף המופקדים ביעודות; אף שקיימים עודפים ניכרים ביעודות לפנסיה תקציבית בחברת נמל אשדוד ובחברת נמל חיפה, החברות לא משכו את העודפים ואף לא הפסיקו את ההפקדות החודשיות ליעודות.

לאחר שהתקבלו הצעות מחיר בהליך מכירתה של חברת נמל אילת נמשך סכום כסף מהיעודות, דבר שהגדיל את קופת המזומנים של החברה, מבלי שהמעריכים שהעריכו את שווי החברה והרוכשים הפוטנציאליים שלה הביאו בחשבון את האפשרות למשוך סכום כזה באופן מידי.

במנגנונים שנקבעו במסגרת הרפורמה בנמלים יש משום הטלת מעמסה וסיכון על חנ"י, ואלה עלולים להשפיע על איתנותה הפיננסית בעתיד. לאיתנותה הפיננסית של חנ"י חשיבות גבוהה, מכיוון שעל פי חוק הספנות והנמלים היא שאמורה לתכנן את פיתוחם של נמלי הים במדינה ולממן את הקמתם מכספיה.

על תאגידי הנמלים לפעול להקמת קופות גמל מרכזיות לקצבה בהתאם לחוק. על הגורמים המפקחים עליהם - רשות החברות, אגף שוק ההון ואגף הממונה על השכר - לדאוג שהדבר ייעשה בהתאם לחוקים ולהסכמות בנושא ולאזן בין הצורך להגן על כספי הפנסיה של העובדים ושל הגמלאים לבין שמירה על האיתנות הפיננסית של תאגידי הנמלים ועל שליטתם בכספי היעודות.

על רשות החברות לתת דעתה לאופן חישוב המחויבות האקטוארית של החברות הממשלתיות וכן לעודפים שהצטברו ביעודות לפנסיה תקציבית.

שם הדוח: חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ - הסדרי פנסיה של עובדי חברת נמלי ישראל בחברות הנמלים
מסגרת הפרסום: דוח שנתי 65א
שנת הפרסום: התשע"ה-2014