

רשות הדואר

פעולות הביקורת

באגף לוגיסטיקה שברשות הדואר נבדקו סדרי של נכסי המקרקעין שבידי הרשות. הבדיקה התמקדה ברישום זכויות הרשות על נכסים, ניצול הנכסים והמעקב אחריהם, וברכישה ושכירה של נכסים.

בוועדת המכרזים המרכזית של הרשות נבדקו כמה רכישות בסכומים גדולים שנעשו בלא מכרז על פי אישור הוועדה. ביקורת משלימה בעניין מחשוב סניפי דואר נעשתה באגף התפעול. כן נעשתה ביקורת משלימה באגף התקשוב ובמשרד המהנדס הראשי ברשות.

ניהול נכסי מקרקעין

תקציר

רשות הדואר (להלן - הרשות) מחזיקה בכ-490 נכסי מקרקעין (להלן - נכסי המקרקעין או הנכסים), הכוללים מבנים וכמה מגרשים, ששוויים הכולל בספריה הוא כ-798 מיליון ש"ח במחירי 2001. במבנים פועלות יחידות דואר, והמגרשים מיועדים להקמת בתי דואר או מתקני דואר אחרים בעתיד. מרבית הנכסים הועברו לרשות מהמדינה עם תחילת פעילותה של הרשות, ומקצתם נרכשו או נשכרו לאחר מכן.

רוב נכסי המקרקעין שבידי הרשות שייכים למדינה. בחלק מהנכסים שהעבירה המדינה לרשות הוקנו לרשות זכויות חכירה לדורות ובחלקם הוקנו לה זכויות שכירות. נמצא כי זכויות החכירה בנכסים לא הוסדרו בהסכמי חכירה בין הרשות למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), וכי זכויות הרשות ברובם הגדול של הנכסים גם לא נרשמו על שמה בלשכת רישום המקרקעין. עקב כך לא ברור אילו זכויות יש לרשות בנכסים שבידיה. כמו כן לא ברור, אם הרשות מוסמכת להעביר לאחרים את זכויותיה בנכסים, ואם היא מוסמכת ליזום הליכים לשינוי ייעוד של נכסים, שינויים ותוספות בנייה בנכסים ועוד.

בנסיבות האמורות קשה מאוד לרשות לנהל את נכסי המדינה שברשותה, ונגרמים לה נזקים משום שהיא אינה יכולה למכור נכסים שאין לה צורך בהם, ונאלצת להמשיך להחזיק בהם ללא שימוש או להשכירם לאחרים. במועד סיום הביקורת, אפריל 2002,

עדיין לא הסתיימו דיונים ותכתובות ממושכים בין הרשות לממ"י ולמשרד האוצר שנועדו להסדרת הנושא והחלו כבר בשנת 1991.

מאחר שזכויות הרשות במרבית הנכסים שבידיה אינן רשומות בלשכת רישום המקרקעין, לא תמיד שולחות לה רשויות התכנון והבנייה הודעות בנושאים הקשורים לנכסים האלה, כגון הודעות בדבר כוונה להפקיע נכסים לצורכי ציבור או בדבר שינויים בתכניות מתאר. עקב כך נפגעות זכויותיה של הרשות ונגרמים לה קשיים ונזקים.

מערך המידע של הרשות על הנכסים אינו מתאים לניהול רכוש בהיקף כה ניכר ואינו מאפשר מעקב ראוי אחר מצבם. עקב כך אין לרשות שליטה נאותה על הנכסים, והדבר מסב לה נזקים וקשיים, ובכללם אבדן זכויות בנכסים.

כ-60 מכ-490 נכסי המקרקעין שבידי הרשות הם נכסים משותפים לה ולבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, ובמהלך השנים התגלעו ביניהן חילוקי דעות בעניין זכויותיה של כל אחת מהן בנכסים אלה ובעניין השימוש בהם ומימון ההוצאות הכרוכות בתחזוקתם. עד אפריל 2002 לא יושבו חילוקי דעות אלה. בזק עומדת לפני הפרטה, והוועדה לבחינת תחום הדואר שמינו שר האוצר ושר התקשורת המליצה ב-1999 לשנות את מעמד הרשות לחברה ממשלתית. העיכוב בהסדרת נושא המקרקעין עלול לפגוע בהליכים להפרטת בזק ובאפשרות לשנות את מעמדה של הרשות.

ככלל, הרשות שוכרת או רוכשת נכסים לפי צרכיה לאחר שהגורמים המקצועיים בה בדקו את הצורך והכדאיות שברכישת הנכסים או שכירתם. התברר שכמה מנכסי המקרקעין שבידי הרשות נרכשו או נשכרו בלא בדיקה כאמור.



לרשות הדואר (להלן - הרשות) נכסי מקרקעין - מבנים ומגרשים שפועלים בהם בתי דואר, סוכנויות דואר ומתקני דואר אחרים (להלן - נכסי המקרקעין או הנכסים). בדצמבר 2001 החזיקה הרשות בכ-490 נכסי מקרקעין (לא כולל כ-1,200 מבנים המשמשים מרכזים לחלוקת דואר לנמענים - רובם מבנים ניידים השייכים לרשות, שהוקמו על קרקע שבבעלותה או בבעלות אחרים, ובהם מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), סוכני דואר ורשויות מקומיות). מרבית הנכסים הועברו לידי הרשות מהמדינה ב-1987, עם התחלת פעילותה. כמה עשרות מהנכסים נרכשו או נשכרו בידי הרשות במהלך שנות פעילותה.

לפי הדוחות הכספיים של הרשות לסוף שנת 2001 היה שווי הנכסים כ-798 מיליון ש"ח. באותה שנה שילמה הרשות למדינה תשלום שנתי של כ-51 מיליון ש"ח עבור כ-450 מהנכסים - נכסי מדינה שהועברו לרשות על פי הסכם ביניהן (ראו להלן); נוסף על כך הוציאה הרשות בשנת 2001 כ-32 מיליון ש"ח על רכישת בינוי ושיפוץ של מבנים וכ-29 מיליון ש"ח על ארנונה ודמי שכירות. בתקציב הרשות לשנת 2002 יועדו כ-52 מיליון ש"ח לתשלום שנתי למדינה עבור הנכסים; כ-35 מיליון ש"ח לרכישת בינוי ושיפוץ של מבנים; וכ-22 מיליון ש"ח לארנונה ודמי שכירות.

בחודשים אוגוסט-דצמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ניהולם של נכסי המקרקעין שבידי הרשות. הבדיקה נעשתה באגף לוגיסטיקה ברשות (להלן - האגף), המופקד על ניהול נכסי

הרשות, והתמקדה ברישום זכויות הרשות בנכסים, ניצול הנכסים והמעקב אחריהם, ובכרישה ושכירה של נכסים. בדיקות השלמה נעשו בלשכת היועץ המשפטי של הרשות (להלן - היועץ¹).

ההסכם להעברת הנכסים

1. הרשות הוקמה ב-1986 על פי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - החוק), והחלה לפעול במאוס 1987. סעיף 112(ב) בחוק קובע, בין היתר, כי "על אף האמור בכל דין או הסכם, ובכפוף להוראות חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, מותר, בהסכם, באישור שר האוצר, להעביר לרשות את זכויות המדינה, כולן או חלקן, בנכסים שעמדו לרשותו של משרד התקשורת לצרכי השירותים אשר יינתנו בידי הרשות ... ואת זכויותיה וסמכויותיה של המדינה לפי ההסכמים, ההתקשרויות והעסקאות שהיו בני תוקף לגבי השירותים האמורים". על פי החוק את מועד תחילת ההסכם יקבע שר התקשורת (להלן - השר) בהודעה ב'רשומות'.

2. במאוס 1987 חתמו שר האוצר בשם המדינה ומנהל הרשות בשם הרשות על הסכם להעברת הנכסים (להלן - ההסכם), ובאותו חודש פרסם השר ב'רשומות', על פי סמכותו בחוק, את הצו הקובע כי בכל הנוגע לנכסים שההסכם חל עליהם, "על אף האמור בכל דין או הסכם, תבוא הרשות במקום המדינה ... הן לגבי הזכויות והסמכויות של המדינה והן לגבי החובות וההתחייבויות שהיו מוטלות עליה ערב תחילתו של ההסכם להעברת נכסים"². בהסכם נקבע, שהמדינה תעביר לרשות את הנכסים, הזכויות והסמכויות ששימשו את משרד התקשורת (להלן - המשרד) למתן שירותי דואר ושירותים לשירות הבולאי ולבנק הדואר³.

3. בהסכם נקבע שבמהלך שנות הכספים 1987-1991 תשלם הרשות למדינה, בהדרגה, תמורת הנכסים שהועברו לה 1-5 מיליון ש"ח בשנה. עוד נקבע כי החל בשנת הכספים 1992 תשלם הרשות למדינה במשך כל שנות קיומה סכום של 10 מיליון ש"ח בשנה או סכום השווה ל-5.5% מהכנסותיה לפי הנמוך מביניהם, וכי הסכומים שישולמו יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) של חודש אפריל 1986. לפי ההסכם, התמורה בעד הנכסים לא תשתנה גם אם יתברר בעתיד שערכם שונה מערכם הנקוב בהסכם או שנוספו או נגרעו נכסים לעומת המפורט בהסכם.

כן קובע ההסכם כי תוקם ועדה משותפת למשרד האוצר, למשרד ולרשות (להלן - הוועדה המשותפת) שתכריע בכל הנושאים והמחלוקות שיתגלעו בקשר לפירוש ההסכם או לביצועו; אם לא תגיע הוועדה לידי תמימות דעים בעניין שהועבר אליה, היא תעבירו להכרעתם של השר ושר האוצר.

באוקטובר 1989 מינו השר ושר האוצר את הוועדה המשותפת, והיא פעלה בשנים 1990 ו-1991.

על פי 'נספח המקרקעין', שהוא חלק בלתי נפרד מההסכם, תעביר המדינה לרשות כ-450 נכסי מקרקעין, כמחציתם בחכירה לפרק זמן של 49 שנים ואפשרות להארכתו ב-49 שנים נוספות (להלן - חכירה לדורות); הרשות תשלם תמורת כל אחד מהנכסים דמי חכירה בסך ש"ח אחד בשנה, ובלבד "שלגבי מקרקעין שהמדינה חוכרת אותם לדורות תועבר לרשות רק יתרת זכות החכירה בידי המדינה, בכפוף לכל הוראות מינהל מקרקעי ישראל"; כרבע מהנכסים, ובהם כ-20 מגרשים פנויים, יושכרו לרשות לפרק זמן של שנתיים שיוארך כל פעם בשנתיים נוספות (להלן - שכירות מתחדשת), תמורת דמי שכירות של ש"ח אחד בשנה עבור כל נכס; המדינה תהיה רשאית להפסיק את השכרת

1 ממציא ביקורת קודמת בנושא ראו ברוח שנתי 39 של מבקר המדינה, עמ' 694.

2 קובץ התקנות תשמ"ז - מס' 5023 מיום 1.4.87, עמ' 798.

3 ההסכם כלל גם העברת נכסים נוספים מהמדינה לרשות, ובהם כלי רכב ונכסי קניין רוחני.

הנכסים האלה לרשות, אולם יהיה עליה להעמיד לרשותה נכסים חלופיים באזור סמוך; שאר הנכסים יושכרו לרשות לפרקי זמן שונים בשכירות מוגנת או לא מוגנת.

4. ב-1990 התברר לרשות, כי אף שבהסכם נקבע שהמדינה תעביר לרשותה את הנכסים והזכויות ששימשו את המשרד במתן שירותי דואר למיניהם, בנספח המקרקעין פורטו רק 17 מ-20 המגרשים הפנויים שהיו בידי המשרד ונועדו לשמש אותו בעתיד במתן שירותי דואר. בנספח לא נכללו מגרש בשפרעם ששטחו כ-1.5 דונם, מגרש בבית שאן ששטחו כ-2.1 דונם ומגרש בנצרת עילית ששטחו כ-1.8 דונם. נמצא, שהרשות לא פנתה אל הוועדה המשותפת וגם לא פעלה בדרך אחרת כדי להבטיח את זכויותיה בשלושת המגרשים האמורים בסמוך לגילוי היעדרם מן הנספח.

5. בשנת 1990 התברר לרשות, כי לגבי מספר ניכר של נכסים, בעיקר מבנים, נרשמו בהסכם פרטים שגויים או חסרים, והדבר מנע את זיהוי המדויק. הרשות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2002, כי במשך השנים נעשו כמה פעולות לתיקון פרטיהם של הנכסים האמורים, וחלקם אף נרשמו על שמה בלשכת רישום המקרקעין, וכי "בימים אלה" היא פועלת לרישום הערות אזהרה על נכסים נוספים ולקבלת נסחי רישום מעודכנים לגבי כלל נכסיה, ופעולות אלה כוללות גם זיהוי מדויק של הנכסים.

זכויות הרשות בנכסים

1. על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, מקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, והבעלות בהם לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת. על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ממ"י הוא המנהל את מקרקעי ישראל. בהסכם הוקנו לרשות זכויות חכירה ושכירות בנכסים הכלולים בו, אולם הבעלות על נכסים אלה נותרה בידי המדינה.

בכמחצית מהנכסים שהעבירה המדינה לרשות על פי ההסכם הוקנו לרשות זכויות חכירה לדורות. אולם זכויותיה של הרשות בנכסים אלה לא עוגנו בהסכמי חכירה או בהסכם כללי בינה לבין ממ"י שיגדירו את מהותן. רוב הנכסים האלה גם לא נרשמו על שם הרשות בלשכת רישום המקרקעין.

בהיעדר הסכמי חכירה או הסכם כללי בין הרשות לממ"י בדבר זכויות הרשות בנכסים, התעוררו ביניהם, זמן קצר לאחר חתימת ההסכם, חילוקי דעות בעניין זה, ובכללם בשאלות אם זכויות החכירה בנכסים מהוונות או לא מהוונות, ואם יש סוגי נכסים שהרשות חייבת לשלם בעבורם דמי חכירה; אם הרשות רשאית להעביר לאחרים את זכויותיה בנכסים, ואם כן - למי; אם וכיצד ייעשו שינויי ייעוד ותוספות בנייה בנכסים. שאלות אלה נדונו מאז תחילת שנות התשעים בפגישות ובהתכתבויות בין הרשות לממ"י ולמשרד האוצר, והתגבשה תמימות דעים שיש צורך כי ייחתם ביניהם 'הסכם גג' שבו ייקבעו העקרונות בדבר זכויותיה של הרשות בנכסים שהועברו לה על פי הסכם העברת הנכסים, ולפי עקרונות אלה ייקבעו פרטי התנאים בהסכמי החכירה שייחתמו לאחר מכן בין הרשות לממ"י לגבי כל אחד מהנכסים.

עקרונות אלה היו צריכים להיקבע עם חתימת הסכם העברת הנכסים. אולם כפועל באפריל 2002, מועד סיום הביקורת, עדיין לא נחתם הסכם הגג.

יצוין, שבמהלך השנים 1999-2001 פנה היועמ"ש פעמים מספר אל מנכ"ל הרשות ואל סמנכ"ל לוגיסטיקה, העומד בראש אגף לוגיסטיקה ברשות (להלן - הסמנכ"ל), וציין שיש לקבל החלטות בדבר רישום זכויות הרשות בנכסים שהעבירה לה המדינה על פי ההסכם, וכי היעדר רישום כזה פוגע בזכויות הרשות בנכסיה, ואם הדבר דורש הסדר בין הרשות לממ"י על תנאי ההחכרה של המקרקעין, יש להשתדל להגיע לידי הסדר כזה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות, כי מאז 1997 היא פנתה פעמים רבות אל משרד האוצר בעניין "פרשנות הסכם העברת הנכסים", וכי גם ממ"י פנה אליו בעניין זה, אך משרד האוצר עדיין לא השיב לפניות אלה.

בנסיבות האמורות מתקשה הרשות לנהל את נכסיה ונגרמים לה נזקים, משום שבהיעדר הסכמה עם ממ"י על זכויותיה בנכסים ועל ההליכים להעברת זכויות אלה היא נמנעת מלמכור נכסים גם כאשר הם אינם דרושים לה, ועקב אי-הבהירות באשר להליכים הנדרשים לביצוע שינויים בנכסים, מתעכבים שינויי בנייה שבכוונתה לעשות במבנים ובמגרשים כדי להתאימם לצרכיה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2002 מסר ממ"י, שהוא יבחן את הצורך בבדיקה כוללת ומקיפה של המקרקעין שבניהולו המוחזקים בידי הרשות, וכי בכוונתו לגבש את מדיניותו לגבי כמה סוגיות שהעלה משרד מבקר המדינה בעניין ניהול מקרקעין אלה, ובהן היוון זכויות הרשות בנכסים, ההליכים להעברת זכויות בנכסים לאחרים, שינויי ייעוד ותוספות בנייה, תשלום דמי חכירה ועוד.

2. עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2002, עלה בידי הרשות לרשום בלשכת רישום המקרקעין את זכויותיה בכ-60 בלבד מכ-230 נכסים שהועברו אליה בהסכם בחכירה לדורות, ובעשרה נכסים אחרים נרשמו הערות אזהרה. בתשובתה ציינה הרשות, שהיא פועלת לרישום נכסים נוספים בלשכת המקרקעין, אולם נתוני הרשות מצביעים שבשנים האחרונות עלה בידה לרשום רק נכסים ספורים.

העובדה שמרבית נכסי המקרקעין של הרשות אינם רשומים על שמה גם היא פוגעת ברשות וגורמת לה נזקים כבדים. לדוגמה, הרשות אינה מקבלת מוועדות לתכנון ולבנייה ומרשויות מקומיות הודעות בנושאים הנוגעים לנכסים אלה, כגון הפקעות, שינויים בתכנית בנייה, וגביית אגרות, ונכסים אלה אינם יכולים לשמש לה בטוחה לקבלת אשראי.

מערך המידע על הנכסים

1. כדי לנהל כראוי נכסי מקרקעין רבים כמו אלה שבידי הרשות, יש לקיים מערך מידע מתאים שיאפשר בקרה על מצב הנכסים ועל השימוש בהם. לשם כך יש לתעד את מלוא הפרטים הנוגעים לכל נכס, ולהחזיק מסמכים הנוגעים לו כמו תשריטים, נסחי רישום, הערות אזהרה, מפות, פרטים על תכניות מתאר, הודעות שונות מרשויות התכנון והבנייה בדבר הפקעות, היתרי בנייה ועוד. כמו כן יש לנהל מעקב שוטף אחר הודעות רשמיות בענייני תכנון ובנייה, ובכללן הודעות על תכניות להפקיע נכסים לצורכי ציבור שבהן ניתנת האפשרות לכל גוף הרואה עצמו נפגע מתכניות אלה להביע את התנגדותו. מעקב כזה דרוש במיוחד ברשות; כאמור, באפריל 2002, מועד סיום הביקורת, עדיין לא נרשמו על שם הרשות זכויותיה במרבית הנכסים שבידיה, ולכן לא תמיד נשלחו אליה ההודעות בענייני תכנון ובנייה שפרסמו גופי התכנון וגופים אחרים, ובהם רשויות מקומיות.

2. האגף מנהל 'תיק עבודה' לכל נכס שבו נרשמים נתוני הנכס ומוחזקים המסמכים הנוגעים לו. אולם רק בפברואר 2002 הוציא הסמנכ"ל הנחיות לאגף בדבר סוג הנתונים והמסמכים שיש לכלול בתיקי הנכסים. בדיקה של 27 תיקים העלתה, שהם כוללים בעיקר מסמכים הנוגעים לטיפול השוטף בנכסים שנעשה במהלך השנים, ולרוב אין בהם מידע בנושאי תכנון ובנייה, כמו שינויים בתכניות מתאר, מפות ותשריטים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי האגף פועל להשלמת

המידע בתיקים בהתאם להנחיות הסמנכ"ל. היעדר מערך מידע מתאים לניהול נכסי הרשות ולמעקב אחר מצבם הביא לפגיעה חמורה בזכויותיה בנכסים אלה. להלן כמה דוגמאות:

(א) **מגרש ומבנה בבאר יעקב**: במסגרת ההסכם הועברו לרשות שני נכסים בבאר יעקב בשני אתרים שונים: מגרש ששטחו כשני דונם ומבנה טרומי ששטחו 78 מ"ר, ששימש בית הדואר של היישוב. המגרש הועבר בשכירות מתחדשת והמבנה - בתנאי חכירה לדורות. המבנה נמצא במגרש ששטחו 727 מ"ר, והוא הועבר לרשות בלי המגרש.

בינואר 1999 התברר לרשות, כי המגרש שהמבנה הטרומי נמצא בו הופקע לצורכי ציבור עוד ב-1980, ובמאוס 1987, קודם שהחלה הרשות בפעילותה, הועברו הזכויות בו למועצה המקומית ונרשמו על שמה. באוקטובר 1993 פרסמה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה המרכז הודעה ב'רשומות' בדבר הכוונה להפקיע גם את המגרש שהועבר לרשות. לרשות עצמה לא נשלחה כל הודעה בעניין זה. בהודעה ב'רשומות' צוין, שהתובע לעצמו פיצוי בגין ההפקעה יוכל לפנות אל הוועדה בתוך חודשיים. הרשות לא הגיבה על הודעה זו, ובינואר 1994 העבירה הוועדה המקומית את הזכויות במגרש המופקע למועצה המקומית באר יעקב. רק בפברואר 1999 פנתה הרשות למועצה המקומית בעניין, והודיעה שזכויותיה בשני הנכסים נפגעו.

בנובמבר 2001 חתמו הרשות, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה והמועצה המקומית באר יעקב על הסכם פשרה, ולפיו תקבל הרשות זכויות בעלות במגרש שהמבנה הטרומי בנוי עליו תמורת ויתור על זכויות השכירות שלה במגרש בן שני הדונם שהופקע ממנה. יצוין, כי שמאי מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אמד את שווי המגרש המופקע ב-121,000 דולר, ושמאי מטעם הרשות אמד את שווי ב-192,000 דולר, ואילו שווי המגרש שבו הוקנו לרשות זכויות בעלות נאמד בידי שני השמאים ב-95,000 דולר (שלושת הסכומים האמורים הם במחירי 1993).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, שהסכם הפשרה "נתן לרשות יותר ממה שהיה לה. במקום מבנה של 78 מ"ר בלבד שהזכויות בו רשומות אמנם בהסכם העברת הנכסים אך כאמור בעת חתימת ההסכם לא היו למדינה זכויות בנכס, קיבלה הרשות זכויות בעלות במגרש בשטח של כ-700 מ"ר במקום מרכזי ביישוב, המתאים למתן שירותי דואר אשר ירשם על שמה בלשכת רישום המקרקעין. מצד שני, הזכויות שהועברו לרשות במגרש עליו ויתרה, היו זכויות שכירות בלבד. לאור האמור לעיל, השתכנעה הרשות שהמגרש שהוצע לה, בבעלות, עולה בערכו על המגרש בתנאי שכירות מתחדשת".

לדעת משרד מבקר המדינה, הרשות לא פעלה כנדרש כדי להבטיח את זכויותיה; גם אם בדיעבד היא לא נפגעה מהסכם הפשרה, ראוי היה שתגיב במועד על ההודעה בדבר הכוונה להפקיע את המגרש האמור.

(ב) **בניין בזיכרון יעקב**: על פי ההסכם הועבר במשותף לרשות ולבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק) בניין בזיכרון יעקב ששטחו 316 מ"ר ושוכן בו בית הדואר של היישוב. הרשות ובזק מחזיקים בבניין חכירה לדורות. בהסכם לא צוין חלקו של כל אחד מהשותפים בו. ביולי 1991 פרסמה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון הודעה ב'רשומות' על כוונתה להפקיע לצורכי ציבור את השטח שהבניין עומד עליו. בהודעה נקצבו חודשיים להגשת בקשה לקבלת פיצוי בגין ההפקעה. הרשות לא הגיבה על ההודעה, ובאוקטובר 1992 הועברו הזכויות בשטח על שם המועצה המקומית זיכרון יעקב.

רק ביולי 1999 פנו הרשות ובזק אל הוועדה האמורה בבקשה שתבטל את ההפקעה. בפברואר 2000 הציעה הוועדה לרשות ולבזק שתי חלופות לביטול ההפקעה: הקצאת מגרש ביישוב להקמת בית דואר במקום הבניין האמור, או שיפוץ הבניין. הרשות ובזק בחרו בשיפוץ הבניין. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, שהיא "מטפלת בביצוע השיפוץ כנדרש", אולם הביקורת העלתה כי באפריל 2002 עדיין לא הוחל בשיפוץ הבניין.

(ג) **מבנה בתל אביב**: על פי ההסכם הועבר לרשות בחכירה לדורות נכס ששטחו 65 מ"ר בבניין משותף ברחוב קפלן בתל אביב ששוכן בו סניף דואר. הנכס לא נרשם על שם הרשות. בשל סדקים שהתגלו בקירות הבניין, שקל האגף לשפצו. בינואר 2000 ביקרו עובדי האגף במינהל ההנדסה של העירייה כדי לברר עניינים הנוגעים לשיפוץ, והתברר להם כי אושרה תכנית מתאר, שלא היתה ידועה לרשות, ולפיה יורחב רחוב קפלן וייהרסו בו כמה בניינים, ובהם הבניין האמור, וכי יוחל במימוש התכנית כשנה לאחר סיום הטיפול של ממ"י בהקצאת דיור חלופי לבעלי הנכסים ברחוב. עד אפריל 2002 לא הסתיים הטיפול במציאת מקום חלופי לסניף הדואר.

3. בשנים האחרונות היו ברשות כמה דיונים על מערך המידע והפיקוח על הנכסים, והוחלט שעל הרשות לשפר במידה ניכרת את המעקב שלה אחר שינויים בתחום התכנון והבנייה הנוגעים לנכסי המקרקעין שלה כדי להגן על זכויותיה בנכסים אלה, וכי ראוי שהדבר ייעשה באמצעות גופים מקצועיים חיצוניים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2002 הודיעה הרשות כי "בימים אלו ... נחתם הסכם עם חברה שתבצע עבור הרשות מעקב תכנוני ותעביר לרשות באופן שוטף הודעות על שינויים תכנוניים המבוצעים בנכסים. במסגרת עבודתה תבדוק החברה את נתוני הנכסים ותשלם נתונים חסרים".

ניצול הנכסים

1. הרשות פותחת סניפים וסוכנויות דואר חדשים ומעתיקה סניפים וסוכנויות ממקום למקום בהתאם לצרכיה, ולשם כך היא רוכשת או שוכרת נכסים במקומות שונים ברחבי הארץ. עקב העתקת יחידות דואר ממקום למקום, נותרים בידי הרשות נכסים פנויים שלא תמיד נמצא להם שימוש מתאים במסגרתה. הרשות אינה מוכרת נכסים אלה כל עוד לא הובהרו שאלות שונות בקשר לזכויותיה בנכסי המקרקעין שלה ולתנאים שבהם היא רשאית למכור אותם, ובהן אם יש לה בנכסים זכויות חכירה מהוונות, אם היא רשאית למכור את נכסיה לכל אדם, ואילו אישורים עליה לקבל מממ"י לשם מכירתם. לפיכך הרשות נוהגת להציע להשכרה את הנכסים המתפנים. ואולם לא תמיד היא מצליחה להשכירם, וחלקם נותרים ללא שימוש במשך שנים מספר.

על פי נתוני הרשות, בדצמבר 2001 היו בידיה חמישה נכסים שלא נעשה בהם שימוש במשך חמש שנים ויותר, בהם ארבעה במצב ירוד או במקומות לא מבוקשים. 34 נכסים אחרים הושכרו לאחרים, שבעה מהם במשך פרקי זמן ארוכים יחסית - תשע עד אחת עשרה שנים.

2. במסגרת ההסכם הועברו לרשות, בין היתר, מגרשים שעל פי 'הסכמי תכנון' או 'הסכמי הרשאה' שנחתמו בזמנו בין המשרד לממ"י, הוקצו למשרד לשם הקמת מתקני דואר, ובעיקר בתי דואר. בהסכמים האמורים נקבעו המועדים להקמת המתקנים. התברר, כי על פי רוב לא הקימה הרשות את המתקנים במועדים שנקבעו בהסכמים וגם לא פנתה לממ"י לבקש את הארכת המועדים שנקבעו. הרשות גם לא נענתה תמיד לפניות ממ"י לפעול לפי ההסכמים ולהקים את המתקנים על המגרשים, וגם לא עקבה כראוי אחר מצב זכויותיה במגרשים כדי לוודא שהן לא נפגעו במהלך השנים. עקב כך יש שנפגעו זכויותיה במגרשים ונגרמו לה נזקים. להלן דוגמאות:

(א) **מגרש באשדוד**: על פי ההסכם, הועבר לרשות בתנאי שכירות מתחדשת מגרש ששטחו כתשעה דונם באזור התעשייה הצפוני באשדוד. המגרש נועד להקמת בית מיון על פי הסכם בין המשרד לממ"י מ-1979, והמשרד אף שילם לממ"י תמורת הזכויות במגרש. באמצע 1992 הודיע ממ"י למשרד, שמאחר שלא קוימו תנאי ההסכם בדבר הקמת בית מיון על המגרש, מתבטלת הקצאת המגרש למשרד. ביוני 1994 הועברו הזכויות במגרש לאחרים, ובספטמבר 1999 החזיר ממ"י למינהל הדיור הממשלתי את הסכום שקיבל בזמנו מהמשרד עבור המגרש - 325,000 ש"ח במחירי שנת 1992. הרשות לא בחנה אם כבעלת הזכויות בנכס היא היתה זכאית לקבל את התשלום האמור. רק במארס 1999 החלה הרשות לשאת ולתת עם ממ"י על קבלת פיצוי עבור המגרש. על פי הערכת

שמאי מטעם הרשות, במועד ביטול העסקה, אמצע 1992, היה שווי 700,000 דולר ובשנת 2000 היה שווי 1.75 מיליון דולר. עד אפריל 2002 לא הסתיים המשא ומתן.

(ב) מגרש בראמה : על פי ההסכם הועבר לרשות בשכירות מתחדשת מגרש בראמה ששטחו 507 מ"ר. המגרש הוקצה למשרד ב-1979 לשם הקמת בית דואר, והמשרד שילם לממ"י בעבורו.

ב-1990 הודיע ממ"י לרשות שמאחר שלא הוקם על המגרש בית דואר, בכוונתו לבטל את ההקצאה. הרשות נדרשה להגיב על הודעה זו בתוך 30 יום, ואולם היא לא הגיבה במועד, וממ"י הקצה את המגרש למועצה המקומית. רק ב-1994 פנתה הרשות לממ"י בעניין המגרש היא ציינה, שנודע לה שהמגרש הוקצה למועצה המקומית וביקשה כי יינתן לה מגרש חלופי תמורתו. ממ"י הציע לרשות מגרש חלופי בתנאי שהמועצה המקומית תשנה את ייעודה. עד אפריל 2002 לא הסתיים הטיפול בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הרשות, שחלק מהמגרשים שהועברו לה בהסכם היו באזורים שבהם לא היה לה צורך במגרשים, או לא היתה לה היכולת לעשות בהם שימוש לצרכיה.

נכסים משותפים עם חברת בזק

ב-1984, עם תחילת פעילותה של בזק, הועברו אליה, על פי הסכם שנחתם בינה לבין המדינה באותה שנה, נכסים ששימשו את המשרד במתן שירותי בזק. כ-70 מהנכסים שנכללו בהסכם זה צוינו כנכסים משותפים למשרד ולבזק, ורובם שימשו את המשרד למתן שירותי דואר. בהסכם העברת הנכסים שחתמה המדינה עם הרשות, לעומת זאת, צוינו רק כ-60 נכסים כנכסים משותפים לרשות ולבזק.

לאחר הקמת הרשות בדקו הרשות ובזק את רשימות הנכסים שהועברו להן על פי ההסכמים עמן, ומצאו שאין התאמה בין רשימות הנכסים המשותפים בשני ההסכמים. בין הרשות לבזק התגלעו חילוקי דעות בקשר לזכויותיהן בנכסים, בכלל זה בשאלות אם נכסים הם משותפים, ואם כן - אילו חלקים בהם שייכים לכל אחת מהן; מה הם השטחים המשותפים בנכסים, ואיזה שימוש ייעשה בהם; כיצד יחולקו ביניהן ההוצאות על תחזוקת הנכסים, וכיצד תיעשה ההתחשבנות בעניין זה.

החל בשנת 1994 החלו הרשות ובזק לטפל בנושא חלוקת הנכסים המשותפים. הן קבעו עקרונות שעל פיהם חולקו 43 מהנכסים. בשנת 1999 הוסכם בין הצדדים לעשות הסכם בדבר החלוקה של כלל הנכסים המשותפים ורישום הזכויות עליהם, אולם ההסכם עדיין לא גובש. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2002 מסרה הרשות כי בחודשים מאי ויוני 2002 היא קיימה דיונים עם בזק שבהם נבדקו הצעות ליישוב המחלוקת ביניהן.

יצוין, כי בזק עומדת לפני הפרטה, וכי הוועדה לבחינת תחום הדואר שמינו שר האוצר ושר התקשורת המליצה ב-1999 לשנות את מעמדה של הרשות לחברה ממשלתית. העיכוב בהסדרת הזכויות בנכסי המקרקעין המשותפים לרשות ולבזק עלול לפגוע בהליך ההפרטה של בזק ובאפשרות לשנות את מעמדה של הרשות, ויש לפעול בנמרצות כדי להשלים את הטיפול בנושא זה⁴.

4 ממציא ביקורת בנושא פעולות להפרטת בזק ראו בדוח שנתי 52ב' של מבקר המדינה, עמ' 345.

רכישה ושכירה של נכסים

ממועד הקמת הרשות ועד סוף 2001 רכשה הרשות כ-60 נכסים ושכרה כמה עשרות נכסים לפרקי זמן שונים. על פי תשובת הרשות, שיקוליה ברכישת נכסים או בשכירתם "הינם שיקולים של הבטחת שירות לציבור לצד השיקולים הכלכליים של כלל פעילות הארגון". הרשות שוכרת או רוכשת נכסים על פי הליך שאינו מעוגן בנהליה, אך עיקריו פורטו בהנחיות הסמנכ"ל מ-1998, שכונסו במאוס 2002 במסמך 'הנחיות עבודה נכסים'. לפי הליך זה, יחידת דואר הזקוקה לנכס מקרקעין צריכה להגיש לאגף בקשה מפורטת ומנומקת שיצוינו בה נתוני הנכס המבוקש. את הבקשה יש להעביר גם לאגף התפעול - כדי שיבדוק אם הנכס מתאים לצורכי היחידה, ואם הקצאתו ליחידה תתרום לשיפור השירות לציבור - ולאגף הכלכלה - כדי שיבחן את הכדאיות הכלכלית שבהקצאת הנכס.

עם אישור הבקשה בידי האגפים האמורים יש להכין פרוגרמה⁵ לתכנון האדריכלי של הנכס, ולאחר מכן להכין מפרט של נתוני הנכס ולהעבירו לוועדת הרכישות כדי שתאשר רכישה או שכירה של נכס מתאים במכרז או בפטור ממכרז.

הביקורת העלתה, שבשנים 1998-2001 לא הקפידה הרשות לשמור על ההליכים האמורים בעת אישור רכישה ושכירה של נכסים. להלן דוגמאות

(א) שכירת נכס במרכז המסחרי ברעות : ביישוב רעות פועלת סוכנות דואר. מרחב דרום, האחראי לשירותי הדואר ביישוב, לא ביקש להקצות לסוכנות זו מבנה כלשהו.

ביוני 1999 פנתה חברה פרטית לאגף והציעה לו לשכור ממנה עבור סוכנות דואר ומרכז לחלוקת דואר יחידת דיור ששטחה 85 מ"ר במרכז המסחרי ביישוב. בפנייתה ציינה החברה כי הצעתה מוגשת בעקבות ביקור של מנכ"ל הרשות (להלן - המנכ"ל) ביישוב.

אף שאגף התפעול ואגף הכלכלה לא התבקשו לבחון את הצורך והכדאיות שבשכירת הנכס, התבקש שמאי של הרשות לאמוד את דמי השכירות הראויים לנכס. הוא העריך אותם ב-21 דולר למ"ר.

אדריכלית הרשות הכינה פרוגרמה לסוכנות דואר ביישוב, שנועדה לשמש גם מרכז לחלוקת דואר. מאחר שלפי הפרוגרמה נדרש לסוכנות הדואר שטח גדול מזה שהציעה החברה האמורה לרשות, הציעה החברה לרשות עוד נכס באותו מרכז מסחרי שיוכל לשמש מרכז לחלוקת דואר.

בנובמבר אותה שנה פנה האגף לוועדת הרכישות וביקש לאשר את שכירת שני הנכסים האמורים, ששטחם הכולל 115 מ"ר. בבקשה לא נאמר כי ניתנה הערכת שמאי רק בעניין דמי השכירות של אחד מהם. הוועדה אישרה את הבקשה, ובפברואר 2000 חתמה הרשות עם החברה על חוזה שתוקפו חמש שנים לשכירת שני הנכסים תמורת 1,840 דולר בחודש (לא כולל מע"מ).

מהאמור לעיל עולה, כי להחלטה על הקצאת הנכסים ברעות לא קדמה בחינה של אגף התפעול ואגף הכלכלה בדבר הצורך והכדאיות שבהקצאה, כנדרש בהנחיות עבודה נכסים של הרשות, וגם קביעת דמי השכירות לא נעשתה כראוי. יצוין, כי גם לא נבחנו מבנים אחרים לסוכנות הדואר.

5 הפרוגרמה משמשת בסיס להכנת תכנון מפורט, ומפרטת את השטח הדרוש ליחידת הדואר בהתאם להיקף העבודה הצפוי בה.

(ב) רכישת נכס בקריית ספר : בספטמבר 1997 פנה הממונה על הדואר באזור יהודה ושומרון (להלן - יו"ש) לאגף וביקש להקצות לסוכנות הדואר בקריית ספר מבנה גדול מזה שהיא פועלת בו, נוכח התפתחותו הצפויה של היישוב.

בעקבות סיור של המנכ"ל בקריית ספר ביוני 1999 התבקש הסמנכ"ל להיפגש עם יזם שעסק בבניית מרכז מסחרי ביישוב, ולבחון עם מנהל המרחב והסמנכ"ל לתפעול את האפשרות להעביר את יחידת הדואר למרכז המסחרי.

באותו חודש המליץ הממונה על הדואר ביו"ש לפני המנכ"ל לשנות את מעמדה של יחידת הדואר ביישוב מסוכנות דואר לבית דואר⁶, ולשאת ולתת עם היזם על רכישת נכס במרכז המסחרי לשימוש בית הדואר.

באוגוסט 1999 אישרו אגף התפעול ואגף הכלכלה את שינוי מעמדה של יחידת הדואר כמבוקש, ובאוקטובר אותה שנה המליצה ועדת הרכישות לפטור ממכרז התקשרות עם היזם לרכישת נכס ששטחו כ-196 מ"ר, משום שהצעת היזם היתה ההצעה היחידה למכירת שטח מסחרי ביישוב. המנכ"ל אישר את המלצת הוועדה על פי סמכותו.

בנובמבר אותה שנה הגיש אגף הכלכלה לממונה על הדואר ביו"ש חוות דעת בקשר לכדאיות ההקצאה. בחוות הדעת נאמר, כי עלות ההפעלה של בית דואר גדולה מעלות ההפעלה של סוכנות דואר, וכי שינוי מעמדה של יחידת הדואר יביא לגידול בהוצאות על מתן שירותי דואר ביישוב - מכ-23,000 לכ-63,000 ש"ח בחודש, לא כולל עלות רכישת הנכס והתאמתו לייעודו. בחוות הדעת לא הובא אומדן ההכנסות הצפויות מהפעלת בית הדואר והרווחיות הצפויה משינוי מעמדה של יחידת הדואר והעברתה לנכס החדש.

בדצמבר 2000 חתמה הרשות עם בעל הנכס על חוזה לרכישת הנכס תמורת כ-343,000 דולר (לא כולל מע"מ).

(ג) רכישת נכס בתל אביב : בסוף שנת 1998 הודיע מרחב תל אביב והמרכז לאגף שסניף הדואר בשכונת רמת החייל בעיר פועל בתנאי צפיפות קשים. באוקטובר 1999 הודיע המרחב לאגף, שבעל נכס הצמוד לסניף מציע את הנכס למכירה, והמליץ לבדוק את האפשרות לרכוש את הנכס ובדרך זו להגדיל את שטח הסניף.

בעל הנכס דרש תמורתו 110,000 דולר, ואילו על פי אומדן של שמאי הרשות היה ערכו 90,000 דולר. משום כך ביקש האגף ממנהל המרחב בדצמבר אותה שנה לאתר לסניף הדואר נכס אחר מבין כמה נכסים פנויים שהיו בקרבת מקום. בקשה זו לא נענתה.

בינואר 2000 ביקש האגף ממנהל המרחב לבחון עם אגף התפעול ועם אגף הכלכלה את הצורך ואת הכדאיות שברכישת הנכס, ואולם גם בקשה זו לא נענתה.

בספטמבר 2000 החליטה ועדת הרכישות להמליץ לפני ועדת הפטור, שמינה המנכ"ל על פי סמכות המוקנית לו בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בדבר מתן פטור ממכרז להתקשרויות, לפטור ממכרז את ההתקשרות לרכישת הנכס ולרכוש אותו תמורת 110,000 דולר (לא כולל מע"מ). ההחלטה הסתמכה על נימוקי סגן מנהל המרחב, שציין בין היתר כי אין חלופה לנכס המוצע וגם אילו היתה חלופה כזאת, היה מימושה מביא לפינוי הסניף הקיים ומותיר אותו ללא שימוש.

6 סוכנות דואר היא יחידת דואר שכונתית או יחידה המשרתת יישוב קטן יחסית, המספקת בעיקר שירותי אשנב ומופעלת בידי קבלן על פי חוזה עם הרשות, ואילו בית דואר נועד לשרת אוכלוסייה גדולה יותר, מספק את כל שירותי הדואר ומופעל בידי הרשות.

באוקטובר 2000 אישרה ועדת הפטור את ההחלטה, וביוני 2001 חתמה הרשות עם בעל הנכס על הסכם לרכישת הנכס במחיר שאושר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, שנוכח הבעייתיות בהסדרת זכויותיה בנכסים, "וכדי להימנע ממצב בו הרשות מחזיקה בנכסים פנויים נבחנה ההצעה ונמצאה עדיפה על פני רכישה ו/או שכירה של נכס אחר".

תשובה זו מעידה שהתמשכות הטיפול בהסדרת זכויות הרשות בנכסים משפיעה על שיקולי הרשות בנוהל הנכסים ואף גורמת לרשות לרכוש נכסים במחירים הגבוהים ממחיריהם על פי הערכת שמאי, כדי להימנע מפינוי נכסים העלולים להישאר ללא שימוש.

(ד) שכירת מחסן בירושלים : במרכז ספיר בירושלים פעלה סוכנות דואר בנכס ששכר סוכן הדואר על חשבונו. במהלך 1999 פנה הסוכן לרשות וביקש להחזיק רק בחלק מהנכס הואיל והוא אינו זקוק למלוא שטחו לשם הפעלת סוכנות הדואר. הוא ציין, שאם יידרש לשלם דמי שכירות עבור כל שטח הנכס, הוא יפסיק את התקשרותו עם הרשות.

בדצמבר 1999 המליצו אגף התפעול ואגף הכלכלה שהרשות תשכור את מחציתו של הנכס לשנה אחת בלבד ותשתמש בו כמחסן, ובמהלך אותה שנה יאתר המרחב עבור סוכנות הדואר נכס ששטחו קטן יותר. יצוין, שלרשות היו בירושלים באותה עת כמה נכסים פנויים שהתאימו לשמש מחסן.

ביואר 2000 פנה מנהל מרחב בירושלים לסמנכ"ל, לסמנכ"ל לתפעול ולסמנכ"ל לכלכלה וביקש שהרשות תשכור את שטח הנכס שיפנה הסוכן. הוא הסביר, שהסוכן אינו מוכן לשלם את מלוא דמי השכירות ובעלי הנכס מוכנים להשכיר רק את הנכס כולו, וציין שאי-שכירת השטח האמור עלולה להביא לסגירת הסוכנות.

בפברואר 2000 אישרה ועדת הרכישות לשכור בלא מכרז את השטח האמור. ביוני 2000 נחתם עם בעל הנכס חוזה שכירות לחודשים ינואר עד דצמבר 2000 לשכירת השטח תמורת סכום של 2,650 ש"ח בחודש (לא כולל מע"מ), צמוד למדד.

המרחב לא הצליח לאתר עבור סוכנות הדואר נכס ששטחו קטן יותר, ובדצמבר 2000 אישרה ועדת הרכישות להאריך את ההתקשרות עם בעל הנכס עד 31.12.01 תמורת דמי שכירות בסך 3,100 ש"ח בחודש (כולל מע"מ), צמוד למדד. אולם התוספת להסכם השכירות, שלפיה נעשתה ההארכה, נחתמה רק ב-1.7.01. בפועל לא שימש הנכס מחסן לפחות עד אוגוסט 2001. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות, שב-31.3.02 היא הפסיקה את שכירת הנכס.

יוצא, שכדי למנוע את הפסקת פעילותה של סוכנות דואר שכרה הרשות למשך שנה נכס שלא היה דרוש לה, והמשיכה להחזיק בו במשך שנה נוספת, בהוצאה כספית ניכרת, אף שרוב הזמן הוא לא שימש לשום מטרה. הסכום הכולל של ההוצאה המיותרת של הרשות על דמי השכירות ועל תחזוקת הנכס בשנתיים האמורות הגיע לכ-76,000 ש"ח (לא כולל מע"מ) צמוד למדד. גם ההסכם וגם התוספת להסכם נחתמו בדיעבד, באיחור של כחצי שנה.



לרשות נכסי מקרקעין רבים - בעיקר מבנים שפועלים בהם יחידות דואר ומתקני דואר שונים. צורכי הרשות והאינטרסים של הציבור מחייבים שהשימוש בנכסים אלה יהיה יעיל וחסכוני. אולם ממצאי הביקורת מראים, כי נכסי המקרקעין שבידי הרשות אינם מנוצלים ואינם מנוהלים כראוי, בין היתר משום שזכויותיה בהם עדיין לא הוסדרו ולא נרשמו אף שחלפו 15 שנה מאז הקמתה, וכי אין לרשות מערך מידע מתאים שיאפשר לה לפקח על הרכוש הרב שברשותה ולעקוב אחר הנעשה בו, ועקב כך נגרם לה ולציבור נזק כספי רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול מיד בשיתוף ממ"י ומשרד האוצר להסדרת זכויותיה בנכסי המקרקעין שברשותה כדי להבטיח את מעמדה בהם ואת ניצולם היעיל. כמו כן עליה לשפר את ניהול נכסיה ואת הפיקוח עליהם ולהקפיד על שמירת הליך תקין של רכישה ושכירה של נכסים.

עוד ראוי שהרשות וחברת בזק יגיעו בהקדם להסדר בעניין נכסיהן המשותפים כדי למנוע עיכובים בהליכי הפרטת בזק ובשינוי מעמדה של הרשות.