

ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שעשה מבקר המדינה עד פברואר 2001 בערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ. הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת הנהלת החברה; בדוח זה מובאים הממצאים העיקריים. דוח קודם של מבקר המדינה על החברה פורסם ב-1988.

החברה עומדת לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], בהיותה גוף שהמדינה משתתפת בהנהלתו.

החברה היא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. שר הבינוי והשיכון הוא השר האחראי לענייניה לפי חוק זה ובידיו, יחד עם ראש הממשלה, הסמכויות המפורטות בחוק בענייני החברה. ועדת השרים לענייני הפרטה החליטה ב-1998 להפריט את החברה, אך ועדת הכספים של הכנסת לא החליטה בעניין.

ערים חברה לפיתוח עירוני בע"מ (להלן - ערים, או החברה) הוקמה ב-1974 במטרה להכין תכניות פיתוח עירוניות ולהקים תשתית עירונית באזורים שונים בארץ: כבישים, רשתות מים, מערכות ניקוז, מערכות כיוב, חיבור לרשת החשמל, פיתוח שטחים ציבוריים וגינון. על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מספטמבר 1973, תתנהל ערים על בסיס כלכלי.

בשנת 1999 עסקה ערים בפיתוח תשתית בכ-140 אתרים בכל רחבי הארץ, ובמחצית הראשונה של 2000 בכ-120 אתרים. המיזמים הגדולים העיקריים שבהם טיפלה היו בהר אדר, באלעד ובמבשרת ציון. ערים פועלת באמצעות ארבעה מחוזות: מחוז הצפון, מחוז המרכז, מחוז הדרום ומחוז ירושלים. החל ב-1996 פועלת ערים גם כחברה מנהלת בעבור מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) ובשיקום שכונות בעבור משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד). באמצע שנות התשעים סיימה ערים את עיקר עבודות התשתית במספר גדול מאוד של מיזמים, ומאז חלה ירידה ניכרת במספר המיזמים החדשים שנמסרו לטיפול.

על פי תקנות ההתאגדות של החברה, מספר חברי הדירקטוריון שלה יהיה 13. בתחילת 2001 כיהנו בדירקטוריון עשרה חברים. הדירקטוריון הקים מטעמו ועדות בתחומי התקציב, המנגנון, הביקורת, הייעוץ המשפטי וועדות אד-הוק המתכנסות מדי פעם בפעם. במאי 2000 הסתיימה כהונת יו"ר הדירקטוריון, ועד מארס 2001 לא נתמנה אחר תחתיו.

בראש החברה עומד מנכ"ל, וכפופים לו סגן, המנהל את אגף ההנדסה, ארבעת מנהלי המחוזות, מנהל אגף הכספים ומזכיר החברה. תקן עובדי החברה בדצמבר 2000 היה 51 משרות ועבדו בה 49 עובדים. בשנים 1998-2000 ביטלה ערים 23 תקנים, מהם חמישה תקנים של עובדים בכירים, ופיטרה שישה עובדים.

פעילות ערים

1. המינהל והמשרד מוסרים עבודות תכנון ופיתוח של אתרים לחברות עסקיות. פעילות זו מתבצעת באמצעות חברות מפתחות וחברות מנהלות¹:

(א) חברות מפתחות הן חברות ממשלתיות שעוסקות בניהול וביצוע של מיזמים שנמסרים להן בידי המינהל והמשרד, וההתקשרויות עמן נעשות בפנייה ישירה, ללא תחרות. הקרקע נמסרת לחברה המפתחת, והיא מתחייבת לבצע את עבודות התכנון והפיתוח על חשבונה, ובכלל זה לממן את ההוצאות ואת תשלומי החובה הקשורים במיזם. בתום התכנון החברה המפתחת מכינה הצעה לתקציב הפיתוח, המחושב על פי תעריפי המשרד, וכולל את הוצאות התכנון והביצוע בתוספת עמלה. לאחר שהמינהל בודק את ההצעה ומנהל משא ומתן עם החברה המפתחת, הוא מאשר את התקציב והחברה המפתחת מקבלת את הסכום שאושר בעבור עבודותיה. מי שחוכר מגרש משלם בעבור הקרקע למינהל ובעבור עבודות הפיתוח לחברה המפתחת; התשלום בעבור עבודות הפיתוח נקבע על פי התקציב המאושר ולא על פי העלויות בפועל.

מאחר שהחברה המפתחת נושאת בשיטה זו בכל העלויות של התכנון ושל פיתוח הקרקע, יש לה עניין לשווק את המגרשים במהירות, כי התמורה מתקבלת ישירות מהרוכשים. החברה המפתחת נושאת בסיכון שעלות הפיתוח תהיה גדולה מזו שנקבעה בתקציב. לעומת זאת, אם העלויות בפועל נמוכות מאלה שנקבעו בתקציב, ההפרש נשאר בידי החברה המפתחת, והמדינה אינה נהנית בטווח הקצר מההתייעלות שנקטה החברה המפתחת, להוציא קבלת דיבידנדים (ראו להלן).

לאחר הפרטת שתי חברות מפתחות (חברת מבני תעשיה בע"מ והחברה הכלכלית לירושלים בע"מ), נותרה ערים החברה המפתחת היחידה.

(ב) המינהל מתקשר עם חברות מנהלות כדי שיתאמו את העבודה בינו לבין מתכננים וקבלני ביצוע באתרים וכן בין המתכננים והקבלנים לבין עצמם, ויפקחו על ביצוע העבודות. כל זאת תמורת עמלה בשיעור של 3.75% מהוצאות המיזם בפועל. בשיטה זו האחריות והמימון הם של המינהל, החל בתכנון וכלה בהשלמת הפיתוח, ולחברה המנהלת אין כל סיכון פיננסי או ביצועי. לחברה המנהלת אין תמריץ להקטנת העלויות

¹ בעניין זה ראו דוח שנתי 46 בפרק על ניהול פרויקטים של פיתוח מקרקעין, עמוד 145, וכן דוח על הפעלת חברות מנהלות במינהל מקרקעי ישראל, שפרסמה מבקרת המדינה דאז בספטמבר 1997.

הכרוכות בביצוע המיזם, מכיוון שבכך תקטין את עמלתה, ואילו למינהל יש עניין להקטין את העלויות שבהן הוא נושא.

במכרז שקיים המינהל לבחירת חברות מנהלות נבחרה גם ערים, ומשנת 1996 היא קיבלה הרשאות לניהול 34 מיזמים כחברה מנהלת.

ב-1997 כתבה מבקרת המדינה דאז, בדוח על הפעלת חברות מנהלות במינהל, ש"עדיין מוקדם לעשות הערכה כוללת בדבר יעילות פעולתן של החברות". עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא נעשתה הערכה מעין זו, ולא נבדקו היתרונות והחסרונות של שיטה זו לעומת השימוש בחברות מפתחות. ביוני 1999 הכין אנף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בדיקה כלכלית של חלופות ההתקשרות עם חברות מנהלות ועם חברות מפתחות. בדוח הבדיקה לא הובאה מסקנה בדבר השיטה העדיפה, אך לגבי חברות מפתחות הומלץ שלאחר התכנון של כל מיזם יתקיים מכרז לכמה חברות מפתחות (ממשלתיות ואחרות) ובו יינתן משקל מהותי למחיר הפיתוח שהן מציעות. לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום לבדיקה מחודשת שתשווה את פעילותן של חברות מפתחות לזו של חברות מנהלות, במטרה לקבוע אם שיטה אחת עדיפה, או שיש מקום לשתייהן אגב שיפורן. כמו כן על המינהל והמשרד להשתמש בנתונים שנצברו בערים לבחינת ההוצאות של ערים הן כחברה מפתחת והן כחברה מנהלת, כדי להבטיח את הקטנת סך כל ההוצאות על המיזמים השונים.

עד סוף 1995 כל ההתקשרויות של ערים עם המינהל והמשרד היו כחברה מפתחת. העמלה לערים נקבעה מראש ל-5% מערך התקציב הכולל. ברוב המיזמים היו ההוצאות בפועל קטנות מכפי שנקבע בתקציב, וערים השיגה רווח גולמי של כ-20%. יוצא אפוא, שעלויות הפיתוח נקבעו באופן שבו הסיכון שלקחה עליה ערים היה נמוך. גם לאחר שהחלה ערים לפעול כחברה מנהלת ב-1996, עדיין נגזו כ-80% מתקבוליה ותשלומיה לפעילותה כחברה מפתחת.

מגרש מוכן לבנייה מוצע למכירה במכרז. לפי תנאי המכרז הרוכש חייב גם במחיר הפיתוח, המשולם לערים, ולכן המחיר המוצע במכרז כולל את התשלום לערים. על כן, ככל שמחיר הפיתוח גבוה יותר, כתוצאה מרווח גדול לערים, פוחת המחיר שמשולם למינהל בעבור המגרש. כלומר, הרווח של ערים בא על חשבון הכנסות המינהל. בנסיבות אלה אילו אישר המינהל תקציבי פיתוח קטנים יותר, התמורה שהיה מקבל בעבור הקרקע היתה גדולה יותר.

2. מנתוני ערים לשנים 1990-1999 עולה כי חלה ירידה בפעילותה כחברה מפתחת. מגמה זו מצאה ביטוי בנתוני המכירה של מגרשים לבנייה (במונחי יחידות דיור) ובמספר ההתקשרויות החדשות עם קבלנים. בטבלה (בעמוד הבא) מוצגים נתוני ערים על סכומי התשלומים לקבלנים לביצוע העבודות במיזמים השונים, שיש בהם כדי לשמש מדד

לפעילות החברה, ועל מספר ההתקשרויות החדשות (במיליוני ש"ח, במחירי ספטמבר 2000).

השלמת פיתוחו של מיזם נמשכת שנים אחדות, והתשלומים לקבלנים בכל שנה מקורם גם בהתקשרויות משנים קודמות. הנתונים על ההתקשרויות החדשות מלמדים בעיקר על עבודות עתידיות. השוואה בין היקף התשלומים לקבלנים לבין ההיקף הכספי של ההתקשרויות החדשות מאפשרת לאמוד את היקף פעילות החברה. בשנים 1995-1990 היה סכום התשלומים השנתי הממוצע כ-124 מיליון ש"ח, לעומת כ-171 מיליון ש"ח בשנים 1999-1996. הגידול בתשלומים החל ב-1996 נובע בעיקר מהמיזם בהר אדר, שערים קיבלה הרשאה לבצעו כבר ב-1991 אך הממשלה הקפיאה אותו עד 1996.

מן הטבלה עולה כי בשנים 1999-1990 הגיע סך התשלומים לקבלנים ל-1,425 מיליון ש"ח, ואילו היקף ההתקשרויות החדשות היה כ-1,057 מיליון ש"ח, הפרש של 368 מיליון ש"ח. בשנים 1995-1990 תאמו התשלומים לקבלנים את ערך ההתקשרויות החדשות והיו גדולים ממנו רק בכ-29 מיליון ש"ח, ואילו בשנים 1999-1996 קטן היקף ההתקשרויות החדשות, והיקף התשלומים היה גדול בכ-339 מיליון ש"ח. יוצא אפוא, שבשנים 1990-1995 הצליחה ערים לשמור על רמת פעילות שבה היקף העבודות החדשות דומה להיקף העבודות שהסתיימו, ואילו בשנים 1999-1996 ירד היקף ההתקשרויות החדשות של ערים ביותר מ-50%, ומכאן שהיקף העבודות ילך ויפחת בשנים הבאות, עם תום מלאי העבודות הישנות.

ההפרש בין התשלומים להתקשרויות	היקפן הכספי	מספר ההתקשרויות החדשות	התשלומים לקבלנים	
24	45	56	69	1990
(47)	164	55	117	1991
47	90	68	137	1992
16	117	78	133	1993
(5)	142	54	137	1994
(6)	155	35	149	1995
29	713	346	742	ס"ה 95-90
67	131	53	198	1996
120	113	45	233	1997
107	53	25	160	1998
45	47	29	92	1999
339	344	152	683	ס"ה 99-96
368	1,057	498	1,425	ס"ה 99-90

בתרשים מוצגים מספרי יחידות הדיור (להלן - יח"ד) ששיווקה ערים בשנים 1990-2000, וממנו עולה שבשנים 1990-1996 היא שיווקה בממוצע כ-2,100 יח"ד לשנה, ובשנים 1997-2000 שיווקה בממוצע כ-600 יח"ד לשנה - ירידה של כ-70%.

התמונה/התרשים המופיעים במקור הושמטו מקובצי RTF
וניתן לצפות בהם בקובצי PDF ו-ZIP

מנכ"ל ערים התריע לא פעם על כך שערים סיימה את רוב עבודות התשתית במספר גדול מאוד של מיזמים, וכי חלה ירידה ניכרת במספר המיזמים החדשים שבטיפולה. המספר הקטן של מיזמים אלה אינו תואם לדבריו את יכולתה של החברה. ללא קבלת מיזמים חדשים, יש לדעתו אי-ודאות בדבר עתיד החברה. בעניין זה פנה גם יו"ר הדירקטוריון בספטמבר 1998 אל משרד ראש הממשלה ואל מנהלת רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) וקבל על כך שהמינהל והמשרד הפסיקו לתת לערים הרשאות לטפל במיזמים כחברה מפתחת.

3. בשנים 1996-1998 עסקה ערים בניהול מיזמים של שיקום שכונות בעיקר בבאר שבע, בדימונה, בטבריה ובירוחם. המיזמים נמסרו לה מהמשרד, והיא ניהלה את העבודות ופיקחה עליהן. בעבור פעילותה בשיקום שכונות קיבלה ערים עמלה של 4.1%. ב-1999 החלה ערים לבצע גם הרחבות של יישובים וקיבוצים במועצות אזוריות אחדות. במסגרת פעילות זו פועלת ערים כחברה מפתחת, על פי חוזים עם המועצה האזורית שבה נמצא היישוב הבונה ועם היישוב עצמו. במחצית הראשונה של 2000 עיכב המינהל חלק מהעבודות עד שיובהרו זכויות היישובים על הקרקע המיועדת להרחבה. עד סוף דצמבר 2000 חתמה ערים על חוזים להרחבת שני יישובים.

כל עוד פעלה ערים רק כחברה מפתחת, עד 1995, היא קיבלה עבודות ללא תחרות ובפסטר ממכרז. גם בשנים שלאחר מכן נבעו עיקר ההתקשרויות של החברה ממיזמים שבהם פעלה כחברה מפתחת.

כך למשל בשנת 1999 היו התקבולים מהמיזמים הנמשכים משנים קודמות (הר אדר, אלעד ומבשרת ציון) כ-78% מסה"כ התקבולים (כ-118 מיליון ש"ח מכ-151 מיליון ש"ח). בשנים 1996-2000 הסתיימה רוב הפעילות בחלק ניכר מהמיזמים שערים עוסקת בהם כחברה מפתחת, ומספר המיזמים בתכנון, שמהם אמורה לנבוע רוב ההכנסה בשנים הבאות, היה קטן מזה שבשנים הקודמות.

תוצאות עסקיות

1. התוצאות העסקיות של ערים מושפעות מגורמים שונים, שהעיקריים שבהם: היקף ההכנסות השנתיות, הרכבן (בשנים האחרונות נבע חלק של ההכנסות מהפעילות, הרווחית פחות, כחברה מנהלת) ועיתוי קבלתן (לרוב שילמו הרוכשים מראש בעבור פיתוח המגרשים); עלות העבודות כוללת את התשלומים למתכננים ולקבלנים במיזמים השונים. להלן נתונים מדוחות הרווח וההפסד של החברה לשנים 1990 - 1999 (במיליוני ש"ח במחירי יוני 2000):

	ההכנסות	עלות העבודות	הרווח הגולמי	הוצאות הנהלה והכלליות	הכנסות (הוצאות) מימון	הרווח לפני מס	מסים	הרווח הנקי
1990	50.8	42.4	8.4	2.7	8.0	13.7	4.7	9.0
1991	110.4	87.7	22.7	7.9	1.7	16.5	6.0	10.5
1992	45.0	45.2	(0.2)	2.9	20.5	17.4	6.8	10.6
1993	112.6	83.2	29.4	2.5	0.4	27.3	10.5	16.8
1994	253.7	194.4	59.3	5.8	(12.7)	40.8	15.0	25.8
1995	71.8	57.5	14.3	6.3	8.9	16.9	10.6	6.3
ס"ה 95-90	644.3	510.4	133.9	28.1	26.8	132.6	53.6	79.0
* 1996	176.0	154.5	21.5	8.7	10.6	23.4	8.8	14.6
1997	137.8	122.1	15.7	8.4	11.0	18.3	7.5	10.8
1998	275.2	240.0	35.2	9.9	3.0	28.3	11.1	17.2
1999	89.8	67.5	22.3	9.4	7.6	20.5	8.7	11.8
ס"ה 99-96	678.8	584.1	94.7	36.4	32.2	90.5	36.1	54.4
ס"ה 99-90	1,323.1	1,094.5	228.6	64.5	59.0	223.1	89.7	133.4

* הגידול בהכנסות ובעלות העבודות החל ב-1996 נובע מתחילת העבודות ושיווק המגרשים בהר אדר (ראו לעיל).

החברה מדווחת על ההכנסות וההוצאות הנוגעות לעבודות גמורות; מיזם נחשב גמור כאשר שיעור העבודות שבוצעו במסגרתו הוא לפחות 90%, ושיעור המגרשים ששווקו במסגרתו הוא 75% ומעלה. חסרונה של שיטה זו שהיא אינה מציגה את התוצאות הכספיות של החברה בשנה מסוימת לאשורן: אם בשנה מסוימת הסתיימו כמה מיזמים ברווח, או אם מיזם אחד הכניס רווח גדול, יוצג ברווח רווח והפסד רווח גדול, אף שההכנסות התקבלו במהלך כמה שנים. כדי להסיק מסקנות מדוחות כספיים שהוכנו בשיטה זו יש לעשות את הניתוח על פני פרק זמן ארוך ולחלקו לתת-תקופות. החל מינואר 2000 ההכרה בהכנסה נעשית כשמיזם הושלם ב-25% ונתקבלה 50% מהתמורה הצפויה.

בשנים 1995-1990 היה הרווח הגולמי גבוה והגיע לכ-133.9 מיליון ש"ח – כ-21% מהמחזור. בשנים 1999-1996 ירד הרווח הגולמי והגיע לכ-94.7 מיליון ש"ח – כ-14% מהמחזור. את ההסבר העיקרי לירידה ברווחיותה מסרה ערים בתשובתה מינואר 2001 למשרד מבקר המדינה. לדבריה בשנים האחרונות היא נדרשה לצמצם את עלויות הפיתוח כדי לאפשר לקבוצות אוכלוסייה נוספות לרכוש מגרשים במיזמים שבטיפול. הדבר התבטא בהקטנה של תקציבי המיזמים, והורדת המחירים באה על חשבון רווחיות המיזמים. חלק קטן מן ההפרש נובע מכך שהחל ב-1996 החלה ערים בעבודות גם כחברה מנהלת, שבהן הרווח הגולמי שווה לגובה העמלה שהיא מקבלת (3.75%).

מתשובת ערים עולה, שכל עוד היא פעלה כחברה מפתחת יחידה וקיבלה עבודות ללא תחרות, היא גבתה מחירים גבוהים, שהותירו בידה רווחים גבוהים. גם בשנים 1999-1996, לאחר שהמינהל לחץ עליה להוריד מחירים, והרווח הגולמי ירד ל-14% מהמחזור, עדיין הרווחים של ערים גבוהים מהעמלה שנקבעה לחברות מפתחות או מנהלות. המינהל והמשרד לא בדקו אם יש הצדקה למסור לערים עבודות במחירים כאלה, בזמן שניתן לעשות את אותן העבודות במחיר נמוך בהרבה.

2. ערים גבתה בדרך כלל את התשלומים מרוכשי המגרשים עוד לפני השלמת פיתוח האתרים; סכומים אלו הוצגו במאזניה כמקדמות. התשלומים לקבלנים בגין אותן עבודות מוצגים במאזנים כ"אתרים בביצוע", עד להשלמת הפיתוח. בטבלה להלן מוצגים נתוני ערים על יתרת המקדמות ממשכנים ועל התשלומים לקבלנים בעבור העבודות באתרים בביצוע לסופי השנים 1999-1990 (במיליון ש"ח במחירי יוני 2000):

השנה	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
מקדמות ממשכנים	554	573	626	680	635	735	726	665	506	572
אתרים בביצוע	398	371	407	466	411	511	557	587	491	498
עודף המקדמות	156	202	219	214	224	224	169	78	15	74

בשנים 1995-1990 היה עודף המקדמות על התשלומים בעבור אתרים בביצוע כ-176 מיליון ש"ח בממוצע, ובשנים 1999-1996 כ-62 מיליון ש"ח בממוצע. מקדמות אלה הותירו בידי ערים סכומי כסף ניכרים להשקעה בנכסים פיננסיים. בשנים 1999-1990 הגיעו הכנסות המימון מהשקעות אלו לכ-26% מרווחי החברה לפני ניכוי מס.

3. בשנים 1995-1990 הגיעו הוצאות ההנהלה והכלליות לכ-4.7 מיליון ש"ח בממוצע, ואילו בשנים 1999-1996 גדל סכומן הממוצע לכ-9.1 מיליון ש"ח - עלייה של כ-93%. עיקר הגידול בהוצאות ההנהלה והכלליות מקורו בהפרשה לחובות מסופקים. ב-1996 הפרישה ערים לראשונה סכום של כ-1.8 מיליון ש"ח לחובות מסופקים. בשנים 1998 ו-1999 חל גידול נוסף בהוצאות ההנהלה והכלליות כתוצאה מגידול בהוצאות הפחת (בסכום של כ-1.3 מיליון ש"ח), בשל רכישת משרדים, רהיטים וציוד.

המשך המגמה של ירידה ברווח הגולמי, ירידה בהיקף העבודות שערים מבצעת כחברה מפתחת וגידול בשיעור ההזמנות שהיא מקבלת כחברה מנהלת, יקשה עליה לקיים את רמת ההוצאות הנוכחית. מה שעלול להכביד במיוחד על החברה הוא הירידה בחלקן של העבודות הנמסרות לה כחברה מפתחת ללא תחרות, שבהן הרווח הגולמי גבוה בהרבה מן העמלה שמקבלת חברה מנהלת (3.75%). במקרה הקיצוני שבו יהיה שיעור הרווח הגולמי של ערים כזה של חברה מנהלת, יהיה עליה להגדיל את נפח ההזמנות שהיא מקבלת ל-208 מיליון ש"ח לשנה כדי לכסות את הוצאות ההנהלה והכלליות (למעט חובות מסופקים), וזאת אגב תחרות עם חברות מנהלות אחרות.

4. לחברה מעט נכסים קבועים, בעיקר משרדים. דרוש לה בעיקר הון חוזר המושקע בעיקרו בנכסים פיננסיים נזילים. הסעיף העיקרי בצד ההתחייבויות הוא מקדמות מלקוחות, שסכומן גדול במידה ניכרת מסכום הוצאות החברה בסעיף "אתרים בביצוע". להלן נתונים נבחרים ממאזני החברה (במיליוני ש"ח במחירי יוני 2000):

	מזומנים, ניירות ערך ופיקדונות בבנקים	השקעות במקרקעין	מקדמות ממשתכנים בניכוי הוצאות באתרים בביצוע	רכוש קבוע	הון ועודפים
1990	231	-	156	2.9	50
1991	283	-	202	5.0	53
1992	306	-	219	4.9	60
1993	317	-	213	6.0	70
1994	327	-	224	7.6	82
1995	286	-	224	17.7	88
1996	255	-	169	20.1	80
1997	127	42	78	20.0	69
1998	79	38	15	21.2	79
1999	120	38	74	20.6	74

מזומנים, ניירות ערך ושווי מזומנים: בשנים 1996-1990 יתרת המזומנים ניירות הערך והפקדונות בבנקים הגיעה לכ-286 מיליון ש"ח בממוצע, ובשנים 1997-1999 ירדה לכ-109 מיליון ש"ח בממוצע. ואלה הסיבות לירידה: ב-1997 ירדו התקבולים בכ-70 מיליון ש"ח והתשלומים גדלו בכ-35 מיליון ש"ח לעומת השנה הקודמת. באותה שנה שיווקה ערים 272 יחידות דיור בלבד, לעומת כ-2,100 יחידות דיור לשנה בממוצע בשנים 1996-1998. בשנים 1998-2000 שיווקה החברה בממוצע כ-700 יחידות דיור לשנה. סיבה נוספת לירידה היא שב-1997 השקיעה ערים בקניה ובפיתוח של מגרשים בהר אדר סכום של כ-42 מיליון ש"ח. ערים הסבירה בתשובתה מינואר 2001, שב-1997 בשל סיבות התלויות במינהל, ובהן שביתת העובדים, שווקו רק מספר מועט של יחידות דיור ולכן הירידה בתקבולים. בתשובה זו אין הסבר לכך שגם בשנים שלאחר מכן לא חזרה יתרת המזומנים וניירות הערך לרמתה מהשנים 1995-1990.

רכוש קבוע: (א) לנכסים הקבועים של ערים רק משקל זעיר במאזנה, וזאת אף על פי שבשנים 1999-1990 הם גדלו פי שבעה. עיקר הגידול ברכוש הקבוע נובע מרכישת משרדי ההנהלה בירושלים ומשרדי המחוזות. לערים גם כמה דירות להשכרה בראשון לציון (ראו להלן). בסוף 1999 היתה העלות המופחתת של המבנים כ-17 מיליון ש"ח והגיעה לכ-80% מערך הרכוש הקבוע.

החלטת ערים על רכישת משרדי ההנהלה והמחוזות הושפעה בעיקר מכך שהיו ברשותה סכומי כסף ניכרים, שאילולא הרכישה ייתכן שהיתה נדרשת לשלם כדיבידנד. לפני הרכישה לא בדקה ערים אם יש הבדלים כלכליים משמעותיים בין השכרה לרכישה והתעלמה מהיתרונות שיש בשכירות, כמו שמירה על נזילות והבטחת גמישות, העשויה להידרש לה אם תצטרך לעשות שינויים ארגוניים.

(ב) בספטמבר 1999 אישר הדירקטוריון רכישת חניה הצמודה לחצר האחורית של הבניין הראשי של החברה בירושלים במחיר של כ-260,000 ש"ח. האישור ניתן אף על פי שהמינהל הגיש תכנית בינוי למתחם, הכוללת את בניין ההנהלה ואת החניה של ערים, ועל פיה יופקעו ממנה מגרש החניה שלה וכן החניה הצמודה לחצר האחורית. ערים הביעה התנגדות לתכנית, אך ההתנגדות לא התקבלה והתכנית הוגשה ללא שינוי לוועדה המקומית לתכנון ובנייה. אישור הדירקטוריון ניתן בלי שנשקלה האפשרות שהשטח אכן יופקע. החברה הסבירה בתשובתה מינואר 2001 שאם יופקע השטח, היא תהיה זכאית לפיצוי על ההפקעה, ומכאן שהנזק הכלכלי שייגרם לה יהיה מזערי.

הון ועודפים: בשנים 1990-1995 הגיע ההון של ערים לכ-58.3 מיליון ש"ח בממוצע, ובשנים 1996-1999 הוא הגיע לכ-66.5 מיליון ש"ח בממוצע. הגידול בהון לא היה מחויב המציאות נוכח היקף פעילות החברה. הגידול בהון שימש בעיקר להשקעות בנכסים כספיים, בנדל"ן וברכוש קבוע אחר. השקעות אלה אינן קשורות לעיסוקה הרגיל של ערים בהווה ולא כל שכן בעתיד אם תעסוק החברה במיזמים רק כחברה מנהלת.

ייעוד רווחים: להלן בטבלה סכומי הדיבידנדים ששילמה ערים למדינה (במיליוני ש"ח במחירי יוני 2000):

הסכום	
4.7	ס"ה עד 1990
3.1	1990
3.9	1991
3.8	1992
5.9	1993
13.5	1994
9.9	1995
13.3	1996
21.0	1997
8.4	1998
11.0	*1999

* ערים התחייבה לשלם ביוני 2001 דיבידנד נוסף בסך 5.5 מיליון ש"ח בעבור 1999.

במשך השנים צברה החברה יתרת רווח גבוהה שהגיעה ב-1996 לשיא של כ-78.6 מיליון ש"ח. בעשור האחרון שילמה החברה למדינה דיבידנדים בסכום של כ-98 מיליון ש"ח. במכתב מנהלת הרשות אל ערים מיוני 1996 נאמר, כי החברה רשאית להשתמש ביתרת הרווחים לשם מימון פעילותה בתחום פיתוח התשתיות כקבלן מבצע ולא לשם השקעה בנדל"ן. החל ב-1997 החברה מעבירה 50% מרווחיה השוטפים למדינה. ביולי 1997 דרשה הרשות מהחברה דיבידנד נוסף בסך של 20 מיליון ש"ח. הרשות נימקה את דרישתה בכך שחשוב הדיבידנד בשנים הקודמות התבסס על ההנחה שהחברה זקוקה לכספים לפעילויות כקבלן מבצע, אך כאשר התברר שערים משתמשת בכספים לרכישת המגרשים בהר אדר, ובכוונתה לרכוש מגרשים בבת חפר (ראו להלן), גרסה הרשות שאין זה מתפקידה של החברה לרכוש נדל"ן, ולכן דרשה את הדיבידנד הנוסף. לדעת הרשות, תשלום הדיבידנד לא יפגע בערים, ועודפי המזומנים בחברה אינם טובים ליעילותה.

ביולי 1997, הרשות שבה ופנתה בעניין זה אל ערים והבהירה שלדעתה רכישת קרקעות וייזום בנייה למגורים אינם נכללים בין המטרות שלשמן הוקמה ערים, והשימוש שנעשה ביתרת הרווחים לרכישת נדל"ן חורג מהאישור שניתן לחברה בדבר שימוש ביתרת הרווחים. בדיון בדירקטוריון בספטמבר 1997 טען נציג הרשות, שמעמדו כדירקטור ללא זכות הצבעה, שהממשלה זקוקה לכספים לצרכים חשובים יותר מיזמות הנדל"ן של ערים, ואילו הדירקטורים טענו שאין איסור להשקיע בנדל"ן, ובייחוד בזמן שנחסמים אפיקי הפעולה האחרים. בתום הדיון החליט הדירקטוריון לדחות את בקשת הרשות לתשלום דיבידנד נוסף בסך 20 מיליון ש"ח.

מהדוחות הכספיים עולה שאמנם במשך השנים היתה ערים רווחית, ורווחיה היו גדולים פי שלושה מן העמלה שנקבעה לה, אך אין בדוחות כדי להצביע על כך שפעילות ערים הולכת ופוחתת. במצב הנוכחי שבו המיזמים הגדולים שערים מטפלת בהם כחברה מפתחת עומדים להסתיים, לא תהיה לה עבודה מספקת כבר בעתיד הקרוב.

פעילויות נוספות

רכישת קרקעות בהר אדר

1. ערים פועלת כחברה מפתחת בהר אדר מאז 1992, ומבצעת את עבודות פיתוח התשתית באתר כולו, לרבות במגרשים שהחכיר המינהל לגופים שונים, בהם חברה לבניין ולהשקעות (להלן - חברה א'). במחצית הראשונה של 1997 החליטה ערים לרכוש מחברה א' 74 מ-100 מגרשים שהיו ברשות חברה א' בהר אדר. המחיר שנקבע למגרש היה 75,000 דולר (לא כולל הוצאות פיתוח), ובסך הכול 5.55 מיליון דולר. ביוני אותה שנה נחתם הסכם בין ערים לבין חברה א', ולפיו העבירה חברה א' לערים את חוזה הפיתוח שלה עם המינהל.

עסקה זו היתה ראשונה מסוגה שעשתה ערים, והיא אינה תואמת את החלטת הממשלה על הקמת ערים, שעל פיה המטרות העיקריות של החברה יהיו הכנת תכניות פיתוח והקמת תשתית עירונית באזורים שונים. ביוני 1997 הודיעה הרשות לערים ש"רכישת קרקעות וייזום בנייה למגורים אינם נכללים בהחלטת הממשלה ולפיכך, פעילות החברה בתחומים אלה היא כניסה לתחומי פעילות חדשים המחייבת קבלת אישור הממשלה, כנדרש לסעיף 6 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975". ערים לא פנתה לממשלה לקבלת אישור, מאחר שלדעתה פעילות זו תואמת את מטרותיה כפי שהוגדרו במסמכי היסוד שלה. לדעת משרד מבקר המדינה, חכירת קרקעות לצורך השקעה חורגת מהייעוד העיקרי של החברה ומנוגדת למדיניות המינהל שאין לשווק קרקעות כהשקעה לגופים ממשלתיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2001 הסבירה ערים שחברה א' הודיעה לה שהיא אינה מוכנה לשלם את הוצאות הפיתוח של המגרשים שחברה א' ערים חששה שייגרמו לה נזקים כספיים גדולים והתדיינות משפטית ממושכת שאת סופה אין לדעת. מאחר שלדעת ערים היתה סבירות נמוכה שחברה א' תסכים לשלם את חיובי הפיתוח, היא ניהלה עמה משא ומתן לרכישת המגרשים. ערים הוסיפה בתשובתה, כי במאי 1997 פרסמה חברה א' מודעות בעיתונים למכירת המגרשים בהר אדר; בתוך ימים הודיעה חברה א' לערים כי מכרה 26 מגרשים, וערים הסתפקה ברכישת 74 המגרשים הנותרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם הצליחה חברה א' למכור את 26 המגרשים בתוך זמן קצר, לא היה חשש של ממש כי החברה תתקשה לגבות את כספי הפיתוח, שהרי רוכשי המגרשים שילמו לחברה א' עבור הפיתוח, ולחברה א' לא נותרה ברירה אלא לחתום עם ערים על חוזה פיתוח לגבי המגרשים שמכרה.

2. לפני החתימה על החוזה לרכישת המגרשים, הזמינה ערים שתי הערכות לקביעת שווי הקרקע, והן הוגשו לה בינואר 1997. לפי הערכה של שמאי א', שווי הקרקע ללא הוצאות פיתוח היה בין 60,000-70,000 דולר למגרש, ולפי הערכה של שמאי ב', שווי הקרקע הוא 50,000 דולר למגרש. בהערכתו ציין שמאי ב' כי המחיר נקבע בהתחשב בכך שמדובר ברכישת עשרות מגרשים, וכן בכך שהמינהל מתעתד לשווק עוד כמה מאות מגרשים באותו מתחם, וקבע כי שווי הקרקע לבנייה עצמית הוא כ-65,000 דולר. לעומת זאת שמאי א' לא הציג את הנתונים שעליהם התבססו תחשיביו, ולא ציין אם הביא בחשבון שערים רוכשת כמה עשרות מגרשים. עוד במהלך המשא ומתן במאי 1997, ובמודעות שפרסמה כאמור חברה א' למכירת המגרשים, היא דרשה 135,000 דולר למגרש. מחיר זה כולל הוצאות פיתוח המסתכמות ב-60,000 דולר למגרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, ערים היתה צריכה להיות ערה לכך שחברה א' מתכוונת למכור את המגרשים תמורת 75,000 דולר למגרש, והיה עליה לנהל משא ומתן להורדת המחיר, ולנצל את היתרון של קונה הרוכש כמות גדולה, שכן בנסיבות כאלה קטן הסיכון של חברה א' וקטנות הוצאותיה. יצוין, כי המינהל פרסם חודשים אחדים לאחר ביצוע העסקה מכרז לשיווק מגרשים דומים באותו מתחם, והמחיר הממוצע ששולם בעבורם היה כ-54,000 דולר למגרש (ללא דמי פיתוח).

כאמור, הרשות הביעה לא אחת התנגדות לרכישת הקרקעות בידי ערים. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות למנוע את רכישת הקרקעות כבר בשלבים המוקדמים של ניהול המשא ומתן בין ערים לבין חברה א'. בתשובתה מאפריל 2001 הסבירה הרשות, שייתכן שהיתה השהיה עד שהיא גיבשה את דעתה, וייתכן שלא כל ההיבטים של העסקה היו נהירים מיד לנציג הרשות, אך עוד לפני שנחתמה העסקה היא ניסתה לסכלה ללא הצלחה. הביקורת העלתה, שנציג הרשות נכח בכל ישיבות הדירקטוריון שבהן דווח על התקדמות המשא ומתן, אך לא ניסה למנוע בזמן את ביצוע העסקה. הרשות ניסתה למנוע את העסקה רק כאשר היה כבר סוכמו. מאוחר מדי ופרטי העסקה כבר סוכמו.

3. המגרשים שרכשה ערים בהר אדר הם חלק ממזם פיתוח שלה בשלב ב' של היישוב, הכולל כ-700 יחידות דיור. במסגרת מיזם זה, שנעשה באזור הררי, נבנו גם קירות תומכים. בתחילת פברואר 2000 התמוטט אחד הקירות שגובהו היה כ-11 מטר. בעקבות התמוטטות הקיר הזמינה ערים שתי חוות דעת של מהנדסים שלא היו קשורים לתכנון הקיר ולהקמתו. חוות הדעת הוגשו לערים באמצע פברואר 2000, ועל פיהן "חתך הקיר שבוצע קטן מהנדרש על פי התכנית שהגיש המתכנן". בחוות הדעת של אחת מחברות המהנדסים (להלן - חברת המהנדסים) צוין ש"בתוך הבטון הוכנסו אבנים בגדלים שונים

לעיתים אף בריכוזים, כך שאפילו אין עטיפה של בטון לכל אבן ונוצרו חללים בנפח הקיר". כמו כן צוין, כי "נראה כי בשכבות שונות לגובה הקירות הוכנסו אבנים וחומר דק - עפר או חומר גרוס, דבר המחמיר עוד יותר את איכות ביצוע הקיר". חברת המהנדסים הוסיפה כי אילו נבנה הקיר לפי התכניות, הוא לא היה מתמוטט. לדעתה המחיר במכרז היה נמוך ולא ריאלי, ו"דבר ידוע הוא כי כדי לזכות במכרזים בכל מחיר הקבלנים נוהגים להוריד מחירי קירות הכובד מתחת למחירי עלות... לאחר הזכייה במכרז הבעיה של הקבלנים איך לפצות את עצמם ולגרום לכך שלא יפסידו כסף. במצב זה מתחיל 'משחק' בין קבלנים ומערכת הפיקוח". הקבלן שבנה את הקיר שהתמוטט השתמש בפחות בטון מכפי שנקבע בתכנית ובחומר שאיכותו ירודה. באתר נבנו קירות רבים דוגמת הקיר שנפל.

בעקבות חוות הדעת הזמינה ערים מהמבדקה לבניין ותשתית של הטכניון בדיקות של קירות התמך באתר. תוצאות הבדיקה התקבלו בספטמבר 2000 ובהן נתונים הנדסיים על מדגם מהקירות. על סמך נתונים אלה הזמינה ערים חוות דעת נוספת מחברת המהנדסים. חברת המהנדסים השוותה את תוצאות הבדיקה עם הנדרש בתכניות הביצוע של הקירות התומכים, ומצאה כי יש קירות שאינם יציבים והם בסכנת התמוטטות.

בעקבות חוות דעת זו הוציא היועץ המשפטי של ערים מכתב לקבלן המבצע - חברה לעבודות עפר, פיתוח וכבישים (להלן - חברה ב') - ובו צוין, כי על פי הבדיקות היקף הליקויים בפועל גדול לאין שיעור מהתחזית הקשה ביותר שהיתה לערים לאחר התמוטטות הקיר. עוד צוין, כי "לאור המצב הקשה, לאור העובדה שמדובר בסיכון חיי אדם, לאור העובדה שבחלק מהמגרשים מצויים רוכשי הזכויות בעיצומן של עבודות הבניה ואף קרוב לאכלוס", מתבקשת חברה ב' לפעול ללא עיכוב לביצוע בדיקות מקיפות של כל הקירות, ולהגיש תכניות לביצוע התיקונים. היועץ המשפטי הוסיף, כי ערים רואה בחברה ב' אחראית ישירה לנזק ולסכנה שנגרמו בשל הביצוע הכושל של קירות התמך. בדיון שהתקיים בנובמבר 2000 בהשתתפות נציגי ערים, נציגי חברת המהנדסים ונציגי החברה המנהלת באתר, העריכו המשתתפים את עלות התיקונים בכ-3,000,000 ש"ח, לא כולל את עלות הנזק שבעיכוב המיזם והאפשרות של תביעות משתכנים נגד ערים. בדצמבר 2000 נחתם הסכם עם חברה ב' לביצוע התיקונים.

במאוס 2001, בעקבות בדיקות נוספות של חברת המהנדסים, התברר שהנזקים חמורים יותר ממה שהתגלה בעבר. לדעת חברת המהנדסים, כדי שקירות התמך יהיו בטוחים לחלוטין, יהיה צורך לבנות את רובם מחדש, ועל פי הערכתה עלות תיקון כזה עלולה להגיע ליותר מ-20 מיליון ש"ח. ערים העריכה באפריל 2001 שלא יהיה צורך בבניית קירות חדשים, ועלות התיקון תגיע עד לשבעה מיליון ש"ח. עוד העלתה הביקורת, שנוכח החששות לחיי אדם עיכבה המועצה המקומית את מתן היתרי הבנייה לחלק מהמשתכנים שהגישו בקשות.

יצוין, כי ההצעה שהגישה חברה ב' למכרז שפרסמה ערים לעבודות בהר אדר היתה זולה במידה ניכרת מהצעותיהן של המתחרות האחרות וזולה ביותר מ-30% מהאומדן הראשוני של ערים, המבוסס על מחירי המשרד. מכאן, שערים ידעה שהמחירים שהציעה חברה ב' בעבור קירות התמך הם מחירי הפסד, ולפיכך היה עליה להגביר את הפיקוח על חברה ב'.

ולוודא שהקירות מוקמים על פי הנחיות המתכנן. עוד יש לציין, שבבדיקה של המבקר הפנימי של ערים בנושא מכרזים, עלה חשש שחברה ב' היתה שותפה לתיאום מחירים בין החברות המציעות במכרז בהר אדר, והיא בחרה גם באחת החברות האחרות שניגשו למכרז לשמש כקבלן משנה מטעמה.

בתשובתה מינואר 2001 הסבירה ערים שיועץ חיצוני בדק את ההצעה של חברה ב' ומצא אותה סבירה. הצעה זו גם היתה קרובה למחיר שהציעה חברה אחרת במיזם אחר, הדומה לדעתה מבחינה הנדסית וכספית למיזם בהר אדר. משרד מבקר המדינה העיר לערים שאותה חברה הגישה גם היא הצעה למכרז בהר אדר ומחירה היו גבוהים בכ-27% מאלה שהציעה חברה ב', ומכאן שהשוואה זו אינה תקפה. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת ערים אינה עולה בקנה אחד עם חוות הדעת של המהנדסים שהוגשו לה לאחר התמוטטות הקיר, ובה נקבע, כאמור, שהמחיר היה נמוך ולא ריאלי. מחוות הדעת הנוספת ממאסר 2001 עולה שאף על פי שערים העסיקה מפקח באתר, יהיה צורך לבנות את רוב הקירות מחדש.

המציאות המתוארת לעיל מביאה למסקנה כי הפיקוח של ערים לא היה ראוי, וכתוצאה מכך היא לא עמדה מבעוד מועד על כך כי קירות התמך נבנים שלא על פי התכנון, ובאופן המהווה סכנה. זאת ועוד, התברר כי ערים לא שמרה באופן קפדני על עצמאותו של המפקח, והיתה תלות בינו ובין מי שהוא אמור היה לפקח עליו, בכל הנוגע למילוי תפקידו.

דירות בראשון לציון

ב-1983 טיפלה ערים בפיתוח מיזם בראשון לציון, וכמה חברות בנייה פיגרו בבנייה ולא שילמו לה בעבור הפיתוח. על פי הסכם עם אחת החברות, היתה לערים אופציה לקבל דירות במקום כסף בעבור הפיתוח. מנכ"ל החברה דאז הודיע לדירקטוריון ב-1984 שהוא אמנם מסכים שהחברה אינה אמורה להחזיק בבעלותה דירות, אך בנסיבות שנוצרו אין לה ברירה. הנהלת החברה החליטה לקבל לידיה את הדירות. עד ינואר 1988 העבירה חברת הבנייה לערים בתמורה לעבודות הפיתוח 11 דירות, ששוויין היה אז כ-5 מיליון ש"ח.

במשך השנים השכירה ערים את הדירות, אך לא תמיד נמצאו שוכרים לכולן. חלקן עמדו ריקות למשך תקופה ממושכת, ובחלקן נעשו שיפוצים לאחר שהשוכרים עזבו אותן. בתשובתה מינואר 2001 הודיעה ערים שהיא השכירה את הדירות כמקובל בשוק ורשמה הכנסות של מאות אלפי שקלים במהלך השנים.

אולם מפירוט ההכנסות משכר דירה לשנים 1996-2000 עולה שבשנים אלה גבתה החברה כ-138,000 ש"ח בממוצע לשנה (במחירי נובמבר 2000). במאזן החברה ל-31.12.99 ערך הדירות לאחר ניכוי פחת מגיע לכ-5 מיליון ש"ח. התשואה שקיבלה ערים מסתכמת בפחות מ-3% לשנה - שיעור תשואה נמוך מזה שהיתה מקבלת מהשקעה חלופית, וזאת אף בלי להביא בחשבון את הוצאותיה על שיפוץ הדירות וניהולן.

בספטמבר 1998 החליטה ערים, כי נוכח תזרים המזומנים שלה, יש למכור כל דירה שמתפנית במקום להשקיע בשיפוצה כדי להשכירה מחדש. עם קבלת ההחלטה על מכירת הדירות התברר שהן אינן רשומות בפנקסי רישום המקרקעין על שם ערים. עד דצמבר 2000 הצליחה ערים למכור דירה אחת. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההחלטה לקבל את הדירות התקבלה שלא משיקול אסטרטגי אלא מחוסר ברירה, וכיוון שהשכרת דירות אינה חלק מליבת העסקים של ערים, היה עליה להחליט על מכירת הדירות הרבה לפני ספטמבר 1998.

רכישת מגרשים מסחריים

באוקטובר 1995 זכתה ערים במכרז של המינהל לרכישת מגרש בלפיד, וביוני 1996 במכרז לרכישת שני מגרשים בבת חפר. לאחר שאחד המתמודדים במכרז בבת חפר עתר לבג"ץ נגד המינהל וערים, ביקש המינהל מערים לוותר על המגרשים. לדבריו הוא עומד לקבוע כללים שלפיהם חברה מפתחת אינה רשאית להשתתף במכרז באתר שהיא מפתחת. לאחר דיונים בדירקטוריון החליטה ערים לוותר על המגרשים בבת חפר.

במגרש בלפיד התכוונה ערים לבנות מבנה מסחרי ו-24 יחידות דיור. לאחר שבקשתה לשינוי התב"ע החלה על המגרש נדחתה, החליטה ערים לבטל את העסקה ולהחזיר את המגרש למינהל. לתחזית ערים שהמינהל יאשר שינוי בייעוד המגרש בלפיד לא היה בסיס, ולאחר שבקשתה נדחתה, היא נחלצה מהפסד רק משום שהמינהל הסכים לבטל את העסקה הודות לביטול העסקה בבת חפר. בפברואר 2000 דיווח המנכ"ל לדירקטוריון כי לאחר ביטול העסקה עם המינהל לרכישת המגרש המסחרי בלפיד, קיבלה ערים מהמינהל את הכספים ששילמה בעבור המגרש. המינהל לא שילם לערים את ההוצאות על בדיקות ותכנון שהסתכמו בכ-340,000 ש"ח (כ-130,000 ש"ח לא כולל הוצאות מימון).

במשך השנים ניסתה ערים להיכנס לתחומי פעולה חדשים שאינם ליבת העסקים שלה: היא ניהלה השכרת דירות, וניסתה לפעול כיום בתחום של רכישת קרקעות ובנייה עליהן.

הפרטת החברה

על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, הוקמה ערים כדי לרכז את התכנון והפיתוח של התשתית העירונית בתיאום עם משרדי הממשלה והרשויות הנוגעים בדבר. בדברי ההסבר להחלטה נאמר ש"הניסיון בעבר הוכיח שבשביל להבטיח שימוש יעיל בקרקע ואכלוס מאוזן של ישוב עירוני, דרוש גוף מרכזי שיטפל בתכנון וביצוע התשתית, כדי שניתן יהיה להקצות קרקע לבנייה, בשלבים, לפי התקדמות פיתוח התשתית וצרכי אכלוס היישוב כאשר כל ההוצאות של החברה הנ"ל יוחזרו לחברה ממימוש זכויות על הקרקע". מאחר שהמינהל החליט להתקשר עם חברות מנהלות לביצוע עבודות במיזמים שונים,

והפסיק כמעט לגמרי למסור מיזמים חדשים לטיפול של ערים כחברה מפתחת, היא אינה ממלאת עוד את המטרה העיקרית שלשמה הוקמה.

עניין המשך קיומה של ערים הועלה כבר בעבר. ב-1990 הציע שר החקלאות דאז לוועדת השרים לענייני כלכלה לפרק מרצון את ערים. בהצעה נכתב שאין מקום למכירת החברה, היות שהנכס היחיד שלה הוא זכויות היתר בקבלת מיזמים מהמינהל. זכויות אלה באו לידי ביטוי ברווח הגולמי של החברה, שהיה גבוה בהרבה מהעמלה שהובטחה לה.

במארס 1992 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור במכירה פרטית את כל מניות ערים שבידי המדינה. עד ספטמבר 1998 לא נעשה שום צעד מעשי בעניין זה. באותו מועד החליטה שוב ועדת השרים לענייני הפרטה להפריט את ערים, בדרך של מכירה פרטית של מניות המדינה למשקיע או לקבוצת משקיעים מהארץ או מחו"ל. ועדת הכספים של הכנסת לא החליטה בעניין. באוקטובר 1998 הודיעה הרשות לוועדת הכספים של הכנסת שגם המשרד וגם המינהל אינם רואים צורך בהמשך החזקת החברה. בינואר 1999 כתב מנהל המינהל לעובדי ערים, לאחר שפנו אליו בבקשה להכפיף את ערים למינהל, שעמדת המינהל היא שאין מקום לחברה ממשלתית דוגמת חברת ערים. עד אפריל 2001 לא פנתה הרשות בשנית לוועדת הכספים של הכנסת כדי לקבל את אישורה לדרך ההפרטה.

הנהלת ערים השלימה עם ההחלטה על הפרטתה, ובספטמבר 1998 כתב יו"ר הדירקטוריון לראש הממשלה דאז (בנימין נתניהו) כי "לאור המצב שנוצר, והוא חוסר יכולתה של הממשלה על זרועותיה השונות, להבין את חשיבות המשך הפעלתה של חברת ערים, במתכונת הנוכחית, מחליטה ההנהלה להסכים להפרטת החברה ובתנאים כדלקמן: עד למועד סיכום וביצוע ההפרטה, תמשיך החברה לקבל הרשאות לתכנון ופיתוח במתכונת חברה מפתחת. החלטה זו תהיה חלק מהחלטת ההפרטה של הממשלה".

להנהלת ערים היה ידוע עוד ב-1992 על הכוונה להפריט את החברה בדרך כלשהי, אולם היא הרחיבה את תחומי עיסוקה על ידי השקעות בנדל"ן, למרות התנגדות הרשות. רק בספטמבר 1998 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה שערים לא תיקח עליה כל התחייבות ולא תעסוק בכל עיסוק שאינם מתחייבים לדעת הרשות מהסכמים שחתמה החברה עם המינהל והמשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב של אי-ודאות בדבר המשך פעילות החברה ואופי הפעילות שבה תעסוק בעתיד, אין זה סביר שתהליך יישום ההחלטה בדבר הפרטתה מתמשך זמן כה רב.

☆ ☆ ☆

מאז הקמתה פעלה ערים בעיקר כחברה מפתחת, שרוב פעילותה בעבודות תכנון, פיתוח והכשרה של אתרי מגורים בעבור מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. הקונים שרכשו את הקרקע מהמינהל במכרז נדרשו לשלם לערים בעבור עבודות הפיתוח שביצעה.

ברוב המיזמים נקבעו אומדנים גבוהים מדי לעלויות הפיתוח שעל פיהם שילמו רוכשי הקרקע לערים. כתוצאה מכך גדלו רווחיה ופחתה התמורה למינהל ממכירת הקרקע. עד 1996 פעלה ערים כחברה מפתחת ללא תחרות.

הירידה בפעילות ערים החלה עם החלטת המינהל למסור לה, וכן לחברות פרטיות, מיזמים כחברה מנהלת, שהרווח הגלום בהם קטן מהרווח הנובע מהפעילות כחברה מפתחת. מצב זה הביא את ערים לנסות לאתר תחומי פעולה נוספים, והיא החלה לפעול בתחום הנדל"ן, בניגוד לעמדתה של רשות החברות הממשלתיות. ברכישת מגרשים בהר אדר שילמה ערים מחיר שהוא לדעת משרד מבקר המדינה גבוה מדי. עד פברואר 2001 היא לא החלה לשווק מגרשים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שרשות החברות הממשלתיות תתן את דעתה להשקעות של חברות ממשלתיות בנדל"ן, שאינם דרושים להן לצורך פעילותן.

בשנים 1999-2000 שילמה ערים למדינה דיבידנדים בסכום של כ-98 מיליון ש"ח, ובד בבד הגדילה את ההון העצמי שלה מ-40 ל-80 מיליון ש"ח באמצעות צבירת רווחים. הביקורת העלתה, שלחברה לא היה צורך בהגדלת ההון העצמי, ותוספת ההון הושקעה במקרקעין ובנכסים פיננסיים שאינם דרושים לפעילותה העיקרית. היא גם רכשה משרדים חדשים, לאחר שוועדת השרים לענייני הפרטה כבר החליטה על מכירתה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה זה ראוי שהחברה תשקיע במשרדים ובנדל"ן שאינם דרושים לפעולתה, אף על פי שידעה שנפלה החלטה להפריטה. הדבר עלול להקשות על המדינה את ההפרטה ואת השגת התמורה המרבית ממכירת המניות או מפירוק החברה.