

## הסבת מטוסים

### ריכוז ממצאים

החל בשנת 1986 פועלת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) בתחום ההסבה של מטוסים רחבי גוף מסוג "בואינג 747" מתצורת נוסעים לתצורת מטען. לשם קידום השיווק התקשרה התע"א באוגוסט 1988 במזכר הבנה עם חברה בארה"ב (משווק), שאמורה הייתה לרכוש ממנה חבילות הסבה ולמכור אותן ללקוחות הסופיים. עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 1990, חתמה התע"א על ארבעה הסכמים עם לקוחות לביצוע הסבות; שניים מהם יצאו אל הפועל.

א. התע"א לא בחנה כראוי את ההיבטים הטכניים והכלכליים של פרויקט ההסבות בשלבי הראשוניים, לרבות הסיכונים הכרוכים בהם. כתוצאה מכך, הערכותיה הראשוניות על עלויות הפיתוח והייצור של חבילת ההסבה לא היו מבוססות, והמציאות הייתה שונה במידה ניכרת מהערכות אלו.

ב. בתחילת הדרך התע"א לא הביאה לבחינת הדירקטוריון ולאישורו את ההיבט העסקי שבכניסה לתחום פעילות חדש של הסבת מטוסי "בואינג 747", זאת למרות המלצה של הוועדה לפיתוח עסקי של ההנהלה לעשות כן.

ג. לאחר מכן, חלק מהדיווחים הטכניים והכלכליים של הנהלת התע"א לדירקטוריון, נמצאו לא מלאים או מאוחרים. לדוגמה, לא נמסר לדירקטוריון על אפשרות של גידול ניכר בעלויות הפיתוח במקרה שספק מסוים בשוק לא יספק לתע"א רכיב בפיתוח חבילת ההסבה, כפי שאכן קרה. השגת הרכיב, שהוא משמעותי בתהליך ההסבה, הייתה מוטלת בספק רב.

ד. בעיסקה ראשונה עם לקוח לא נערכה התע"א כראוי לקראת ביצוע העבודה והתבססה על אומדני עלויות לא מציאותיים. בפועל, הפסידה התע"א בעיסקה סכום גדול מאוד, לעומת הערכה בדבר רווח צפוי, שנעשתה לפני הכניסה לעיסקה.

ה. התע"א לא בחנה בתכניתיה העסקיות את דרך השיווק המיטבית לכניסה לשוק ההסבות. החלטתה לבחור בשיטה של מפיץ בלעדי לא הייתה פועל יוצא מהכרה מעמיקה של השוק, ולא התבססה על ניתוח של עלות לעומת התועלת הקיימת בשיטה זו.

ו. משהחליטה התע"א לבחור בשיטת המפיץ, היא לא ניהלה תהליך בחירה תקין על פי אמות מידה שהוגדרו בנוהליה, ושמטרתם להבטיח בחירה מיטבית. חלק מתנאי ההתקשרות עם המשווק היו כה קשים מבחינת האינטרסים העסקיים של התע"א, עד שכדאיותו של מזכר ההבנה שנחתם עמו מוטלת בספק רב.

ז. בתום שנת ההתקשרות הראשונה החליטה התע"א להמשיך בהתקשרות עם המשווק. החלטה זו התקבלה אף על פי שהמשווק לא עמד בהתחייבויותיו על פי מזכר ההבנה. החוזה החדש, שנחתם עם המשווק בינואר 1990, לא היה מאוזן מבחינת היחס שבין החובות לבין הזכויות של הצדדים, אלא היה מוטה לטובת המשווק.

ח. התע"א אפשרה למשווק לזכות בעמלה בגין שתי עסקות להסבת מטוסים, שהחלו במגעים ישירים בין הצדדים, וזאת לפני מעורבות

המשווק. לפי חוזה מינואר 1990, העמלה למשווק בגין התקשרויות אלה הייתה אמורה להסתכם בסכום ניכר.

ט. דירקטור בתע"א ייצג את המשווק בתחילת המגעים שהתנהלו עם התע"א, ובכלל זה בגיבוש מזכר ההבנה בין התע"א לבין המשווק.



מסוף 1986 פועלת התעשייה האוירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) בתחום הסבת מטוסי נוסעים "בואינג 747" לתצורת מטען. עד אמצע 1987, בעקבות עסקה צפויה עם לקוח, עסקה התע"א בתכנון ראשוני של חבילת הסבה מתצורה של מטען חלקי לתצורה של מטען מלא. משנת 1988 עוסקת התע"א בתכנית כוללת של פיתוח וייצור חבילת ההסבה. בתחום ההסבות פועלת גם החברה המייצרת את המטוס.

באוגוסט 1988 חתמה התע"א על מזכר הבנה עם חברה בארה"ב (להלן - המשווק). התע"א מינתה את המשווק למפיץ בלעדי ועולמי של חבילות הסבה למטוסי בואינג מדגם 747-200; במאי 1989 הורחבה תחולתו של מזכר ההבנה גם לדגם 747-100. בינואר 1990 חתמו התע"א והמשווק על הסכם נוסף, ובו הוגדרו תנאי התקשרות חדשים.

עד מועד סיום הביקורת התקשרה התע"א עם ארבעה לקוחות לביצוע עסקות להסבת מטוסים. שתיים מהן יצאו אל הפועל: ביוני 1989 נחתם הסכם בין התע"א לבין חברת תעופה זרה (חברה ב') להסבת שני מטוסי קומבי(\*) מדגם 747-200 לתצורת מטען מלא (עם אופציה להסבת שני מטוסים נוספים), ובאוקטובר 1990 נחתם הסכם עם חברה אחרת (חברה ד') להסבת עשרה מטוסים מדגם 747-100 מתצורת נוסעים לתצורת מטען מלא.

בתקופה מאי עד נובמבר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי קבלת ההחלטות לכניסה לתחום הסבת המטוסים, וכן את תהליך ההתקשרות עם המשווק. כמו כן נבדקו התוצאות העסקיות הצפויות של שתי העסקות הראשונות להסבת מטוסים. הביקורת נערכה במפעל לשיפוץ ותחזוקת מטוסים (להלן - המפעל), שהוא הגוף האחראי בתע"א לביצוע ההסבות, במפעל לקבלנות משנה (להלן - מלק"ם) של התע"א, במטה חטיבת "בדק מטוסים" (להלן - החטיבה), ביחידת הייעוץ המשפטי, בארגון הסמנכ"ל לכספים ובארגון הסמנכ"ל למחקר ופיתוח.

#### שלבי כניסה לשוק

בשנים 1987-1980 התמקד חלק ניכר מפעילותה של התע"א בפיתוח מטוס קרב מתקדם לחיל האוויר - ה"לביא". פעילות הפיתוח הייתה אמורה להסתיים בתחילת שנות ה-90, והתע"א הייתה אמורה להיכנס לשלב ייצור המטוס. פיתוח ה"לביא" היה לפרוייקט מוביל בתע"א מבחינת הקביעה של תחומי פיתוח טכנולוגי והעסקת כוח אדם.

באוגוסט 1987 החליטה ממשלת ישראל להפסיק את פרויקט ה"לביא". החלטה זו גרמה למשבר בתע"א וחייבה קביעת אסטרטגיה עסקית חדשה, פיטורים נרחבים של כוח אדם וביצוע שינוי ארגוני. בין היעדים האסטרטגיים, שנקבעו לאחר הפסקת ה"לביא", הייתה כניסה לשווקים אזרחיים; אחד התחומים העסקיים שהוצג כיעד, היה ביצוע עבודות

(\*) מטוס דו-תכליתי, המיועד בחלקו להטסת נוסעים ובחלקו להובלת מטענים.

תחזוקה שונות במטוסים רחבי גוף מדגם "בואינג 747", וכן ביצוע הסבת מטוסים אלה מתצורת נוסעים לתצורת מטען.

התע"א פעלה בנושא הסבת מטוסי 747 כבר לפני הפסקת פרויקט ה"לביא", במסגרת עיסקה שלא יצאה אל הפועל. לאחר הפסקת פרויקט ה"לביא" החלה התע"א לגבש תכנית מקפת לכניסה לשוק ההסבות של מטוסי "בואינג 747".

#### 1. עיסקה ראשונה עם לקוח

באמצע 1986 פנתה חברת תעופה זרה (להלן - חברה א') לתע"א בהצעת עיסקה להסבת שלושה מטוסי נוסעים מדגם 100-747 לתצורת קומבי, עם אופציה לשבעה מטוסים נוספים. היקף העיסקה, כולל האופציות, היה אמור להסתכם בכ-100 מיליוני דולרים.

בעקבות ההצעה, ערכה התע"א מספר תחשיבי כדאיות כלכלית, שהצביעו על כדאיות העיסקה. תחשיבים אלה התבססו על ההנחה, שבתע"א קיים הידע הדרוש לפיתוח חבילת ההסבה.

בסוף דצמבר 1986 הציגה הנהלת התע"א את העיסקה הצפויה עם חברה א' לדירקטוריון. ההצגה כללה, בעיקר, התייחסות לכדאיות הצפויה של העיסקה, תוך כדי הדגשת הרווח הצפוי. כמו כן הוצג, כי במקרה של אי עמידת התע"א במועד הספקת המטוס הראשון ללקוח, בין אם בגלל קשיים הנדסיים ובין אם בגלל שהתע"א לא תצליח לקבל אישור לחבילת ההסבה מרשויות התעופה בארה"ב (להלן - FAA), יהיה על התע"א לרכוש את המטוס, להסב אותו לתצורתו המקורית ולמוכרו. דבר שהיה גורם להפסד ניכר. בתחילת ינואר 1987 אישרה ועדת הכספים של הדירקטוריון להנהלת התע"א לחתום על החוזה עם חברה א'. העיסקה לא יצאה אל הפועל בגלל קשיי מימון של חברה זו.

ניתוח סיכוני העיסקה הצפויה עם חברה א', כפי שדווח באותו מועד לדירקטוריון התע"א ולוועדת הכספים שלו, לא היה מלא, בעיקר בכל הנוגע לסיכונים של עמידה ביעדים הטכניים והערכת הכדאיות הכלכלית. התע"א לא בדקה את שאלת הסבירות לחריגה אפשרית בעלויות הפיתוח והייצור, זאת למרות ניסיונה מהעבר, שמצביע על סיכון מעין זה בביצוע עסקות גדולות. ממילא לא ערכה התע"א ניתוח רגישות של כדאיות העיסקה לשינויים האפשריים בממדים, כגון גידול בעלויות הפיתוח ובעלויות הייצור, ואי עמידה בלוחות הזמנים. לדעת מבקר המדינה, בהערכתה היה על התע"א להביא בחשבון, דבר שלא עשתה, שהאומדנים הראשוניים עלולים להתגלות כנמוכים לעומת העלויות בפועל הן של הפיתוח והן של הייצור.

#### 2. שיקולים בכניסה לתחום פעילות חדש

בתחילת 1988 החלה התע"א בבחינת אפשרות לפתח במימון עצמי חבילת הסבה למטוסי בואינג 747, ולהציע אותה ללקוחות.

הערכת התע"א את פוטנציאל שוק ההסבות בעולם התבססה על ציפייה לגידול בדרישה לתובלה אווירית בעתיד, ועל ההנחה שחברות התעופה יחליפו בהדרגה את מטוסי הנוסעים המתיישנים מהדגמים בואינג 100-747 ו-200-747 למטוסים חדישים ואטרקטיביים יותר, ואז חלק מהמטוסים שיוצאו משוק הנוסעים יוסבו למטוסי מטען.

ההסבה המלאה מתצורת נוסעים לתצורת מטען הינה מיבצע הנדסי מורכב, והיא אמורה לכלול ייצור והתקנת דלת מטען, החלפת קורות רצפה, התקנת מערכת גילוי עשן, שינוי מערכת מיזוג אוויר, שינויי פנים ומערכות היגוי והידראוליקה וניסויי קרקע וטיסה. לחלופין ניתן לבצע הסבה חלקית מתצורת נוסעים לתצורת קומבי, או מתצורת

קומבי למטען מלא (הסבה זו אינה מצריכה ייצור והתקנת דלת מטען).

כדאיות כניסה לפרוייקט מסוג זה צריכה להתבסס על הערכה מגובשת של יכולת טכנית לפתח ולייצר את חבילת ההסבה בפרק זמן קצוב, הערכה המושתתת על הידע הקיים, או על הידע שניתן לרכוש ועל אפיוני כוח האדם שבמפעל. כמו כן היא צריכה להתבסס על הערכת כדאיות כלכלית המצביעה על רווחיות הפרוייקט. הערכה זו אמורה להתבסס על מדדים, שנגזרים מהערכת היכולת הטכנית ומהערכות אחרות - הערכות עלות פיתוח חבילת ההסבה ועלות ייצור בסדרה של מטוסים - הנחות על עלות ההשקעות ברכוש קבוע ובציוד ועל עלויות המימון הצפויות. את ההנחות בדבר הביקוש הצפוי, צורות ההסבה השונות (מטען מלא או קומבי) והמחירים הצפויים, יש לבסס על חקר השוק.

על התע"א היה גם להחליט אם לשווק את חבילת ההסבה באופן עצמאי, או באמצעות מפיץ שקונה את חבילת ההסבה מהתע"א ומוכר אותה ללקוחות הסופיים במחיר שנקבע על ידיו בלבד, או באמצעות סוכן שמקבל עמלה מהמחיר הסופי שהתע"א גובה מלקוחות. ההחלטה על דרך השיווק המועדפת אמורה להתבסס על הכרת השוק, אופי הלקוחות והמתחרים והמגבלות החוקיות והמסחריות הקיימות.

תנאי הכרחי נוסף להצלחת הפרוייקט הינו אישור חבילת ההסבה על ידי ה-FAA. אישור זה ניתן לכל אחד מסוגי ההסבות וסדרות המטוסים בנפרד, לאחר ביצוע ההסבה הראשונה ולאחר הוכחה טכנית. על התע"א היה להגיע להחלטה בדבר הדרך היעילה להשגת אישור זה. החלופות שעמדו בפני התע"א היו: לנסות ולמצוא לקוח שיהיה מוכן להסב מטוס בתע"א לפני קבלת האישור מה-FAA בתקווה שזה אכן יינתן, או לקנות מטוס ולהסב אותו לתצורת מטען תוך כדי קבלת אישור מה-FAA ולמוכרו לאחר מכן; במקרה זה הייתה התע"א, כבעלת אישור מה-FAA, כנסת לשוק ביתר קלות.

### 3. הערכת כדאיות

בשנים 1990-1987 הכינה התע"א מספר הערכות על הכדאיות השיווקית והכלכלית של פרוייקט הסבת המטוסים. עד סוף 1987 התייחסו ההערכות לעיסקה עם חברה א', ומ-1988 לפרוייקט מקיף של כניסה לתחום פעילות חדש של הסבת מטוסים רחבי גוף, לרבות ההיבטים של הערכת פוטנציאל השוק והכדאיות הכלכלית. הביקורת ריכזה נתונים על עלויות הפיתוח, על עלויות הייצור ועל נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט, כפי שהוערכו בתע"א בנקודות זמן שונות בתקופה פברואר 1988 - יוני 1990 בדולרים, במחירים קבועים.

מהנתונים עולה, שבתקופה פברואר 1988 - יוני 1990 גדל אומדן עלות פיתוח חבילת ההסבה בכ-188%; אומדן עלות ייצור ממוצעת של חבילת ההסבה בסדרת ייצור של עשרה מטוסים גדל בתקופה זו בכ-60%. גידול זה באומדני עלויות הפיתוח והייצור פירושו ירידה בכדאיות הכלכלית החזויה של הפרוייקט, זאת למרות גידול באומדן המחיר החזוי של חבילת ההסבה, שתקבל התע"א, בשיעור של כ-53% באותה התקופה. בתקופה מפברואר 1989 ועד יוני 1990 היו לתע"א מספר הערכות על נקודת האיזון הכלכלית. המועד המשוער של נקודת האיזון נדחה בתקופה זו בשלוש שנים, ומספר חבילות ההסבה הנדרשות כדי להשיג איזון זה גדל ב-178%. התע"א הסבירה למבקר המדינה, כי במהלך התקופה חלו שינויים בתכולת הפיתוח, שמקורם בצורך להתאים את חבילת ההסבה לשלוש תצורות של הסבה; כמו כן התברר, שהתע"א לא תצליח לרכוש מספק בשוק רכיב מסוים, שהוא משמעותי בתהליך ההסבה (להלן - רכיב), ולכן היה צורך בהשקעות בטרם ייצור בסעיף זה.

השינויים בחבילת הפיתוח, שנדרשו כדי להתאימה לשלוש תצורות הסבה שונות, היו צריכים להילקח בחשבון על ידי התע"א כבר בשלביו הראשונים של הפרוייקט. תחזיות התע"א בדבר האפשרות לרכוש רכיב מוכן מספק בשוק לא היו מבוססות דיין ולא התממשו. השגת הרכיב, שהוא משמעותי בתהליך ההסבה, הייתה מוטלת בספק רב. כתוצאה מן הצורך לתכנן ולייצר את הרכיב גדלו ההוצאות לתכנון ולפיתוח חבילת הסבה.

#### 4. אישור כניסה לתחום פעילות חדש

ממסמכי התע"א עולה, שהיא בחנה את ההיבטים השונים של העיסקה עם חברה א' במנותק ממכלול ההיבטים של כניסה לתחום פעילות חדש של הסבת מטוסים רחבי גוף. הצגת העיסקה לדירקטוריון התע"א ולוועדת הכספים שלו, וגם האישור שאלה נתנו לה, התייחסו להתקשרות עם חברה זו בלבד.

בחינה כזו כשלעצמה הייתה לגיטימית, מאחר שכדאיות העיסקה, כפי שהוצגה, לא הייתה מותנית בהמשך הפרוייקט. עם זאת, עולה מהסברי התע"א למבקר המדינה, שהיא ראתה באישור העיסקה החלטה אסטרטגית להיכנס לתחום עסקי חדש של הסבות מטוסי נוסעים רחבי גוף. כמו כן הסבירה התע"א למבקר המדינה, כי בשנים 1986 ו-1987 הציגה הנהלת התע"א את נושא הסבת מטוסים לתצורת קומבי בפני ועדת מו"פ ואסטרטגיה של הדירקטוריון בשלוש הזדמנויות, כדלהלן: א. במסגרת תכנית העבודה המעודכנת של מו"פ עצמי לשנת הכספים 1986; ב. במסגרת תכנית העבודה לשנת הכספים 1987; ג. בעת הצגת "תכנית לטווח ארוך" - תחזית עסקית 1988-1992.

הנושא המסוים של הסבת מטוסי הקומבי אמנם הוצג לוועדת המו"פ והאסטרטגיה במסגרות כוללות שונות, אך ממסמכי התע"א עולה, שהנהלתה לא הביאה לדיון בוועדה ולאישורה את הנושא המיוחד של כניסה לתחום פעילות עסקית חדש של הסבת מטוסי בואינג 747. לכן לא בחנה הוועדה את הערכות התע"א להיבטים השיווקיים, המיבצעיים, הטכניים והכלכליים של הפרוייקט בכללותו.

בעניין זה יש לציין, שב-23.2.88, בסיכום דיון בתכנית העסקית הכוללת של כניסה לתחום הסבת מטוסי בואינג 747 (ראה בהמשך), החליטה הוועדה לפיתוח עסקי של ההנהלה, בין היתר, שיש צורך להכין לוועדת מו"פ ואסטרטגיה של הדירקטוריון את ההיבט העסקי והרציונל שבתכנית, מצד מפעיל המטוס ומצד החטיבה, בנוגע לכניסה להסבת 747. הוועדה לפיתוח עסקי גם קבעה, שאת הנתונים, בתוספת הנמקות להערכות בעבר ובהווה, יש להגיש לוועדת המו"פ והאסטרטגיה לפני אפריל 1988.

הביקורת העלתה, שהחומר הדרוש לא הוגש לוועדת המו"פ והאסטרטגיה, וממילא גם לא נידון על ידה.

### תכניות עסקיות

#### 1. תכנית עסקית מפברואר 1988

לאחר שבאמצע 1987 התברר שהעיסקה עם חברה א' לא תצא אל הפועל, ושתקציב הפרוייקט במסגרת מו"פ עצמי של התע"א עומד להיגמר, היה על התע"א להחליט אם להפסיק פעילות בפרוייקט, או לנסות אפשרות של חדירה לשוק ההסבות באמצעות הצעת חבילת הסבה אטרקטיבית למפעילי המטוסים. התע"א בחרה באפשרות השנייה והחלה לגבש תכנית עסקית כוללת לכניסה לתחום הסבת מטוסי בואינג 100-747.

בסוף 1987 פרסמה חברת "מקדונל-דגלס" את תחזית השינויים הצפויים בשוק התעופה האזרחי בשנים 1987-2001. על פי התחזית, צפוי בשנים אלה גידול בדרישה לתובלה אווירית בשיעור של כ-6.5% לשנה בממוצע; לדעת "מקדונל-דגלס" תסופק דרישה זו בחלקה על ידי מטוסי מטען חדשים ובחלקה הגדול - על ידי הסבת מטוסי נוסעים ישנים למטוסי מטען.

בפברואר 1988 הגישה החטיבה לוועדה לפיתוח עסקי של הנהלת התע"א תכנית עסקית להסבת מטוסי נוסעים בואינג 747-100 לתצורת מטען. התכנית התבססה על התחזית של "מקדונל-דגלס" והתייחסה במיוחד לנתח השוק שהתע"א תוכל לזכות בו, למחירים ולעלויות; במאי 1988 הגישה החטיבה מוסף לתכנית העסקית הנ"ל למשנה למנכ"ל לתכנון ופיתוח עסקי ולסמנכ"ל למו"פ.

בתכנית עסקיות אלה העריכה החטיבה, בין היתר, שמתוך כ-136 מטוסי נוסעים מדגם בואינג 747-100 שבשוק, יוסבו כ-50 לתצורת מטען, וכי חלק מהם יוסב בתע"א. תחילת ההספקות נקבעה ל-1989. החטיבה המליצה להיכנס לתחום הסבת מטוסים מדגמים 747-100 ו-200-747. במוסף לתכנית העסקית ממאי 1988 הצביעה החטיבה על כדאיות רכישת מטוס על ידי התע"א והסבתו למטען, כאפשרות עדיפה, בעלת הצדקה עסקית לכניסה לפרוייקט.

א. התייחסות החטיבה לסיכוני הפרוייקט הייתה חלקית. בדומה להערכותיה על העסקה עם חברה א', היא לא ניתחה כראוי את הסיכונים הטכניים והכלכליים הטמונים בפרוייקט. בנוגע לפיתוח חבילת ההסבה, לא נעשה ניתוח פרטני של הסיכונים הכרוכים בפיתוח של כל אחת מהמערכות העיקריות במסגרת תכולת חבילת ההסבה.

לדוגמה, החטיבה לא התייחסה באופן יסודי לסוגיית פיתוח הרכיב המשמעותי (כאמור - הרכיב) בחבילת ההסבה, וקבעה, שייקרא תיכון הרכיב הושלם. קביעה זו לא הייתה מבוססת, מאחר שבמועד פרסום התכנית העסקית, התע"א רק החלה בתיכון ראשוני של הרכיב בכוחות עצמה. גם הערכת התע"א מאותה התקופה, בדבר האפשרות לרכוש רכיבים מוכנים מהספק האמור, לא הייתה מבוססת, מאחר שלא היה על כך סיכום כתוב בינה לבין הספק.

אשר להערכת אומדן עלויות הפרוייקט, החטיבה לא הביאה בכלל חשבון את האפשרות שעלויות הפיתוח והייצור יגדלו, זאת חרף ניסיונה בעבר, שהצביע על אפשרות של גידול כזה בביצוע פרוייקטים גדולים; ממילא גם לא נבדק היקף האפשרות של גידול בעלויות, לא נקבע שריון תקציבי עבירו, ולא נותחו השלכות הגידול האפשרי על כדאיותו הכלכלית של הפרוייקט.

החטיבה גם לא בחנה את השאלה כיצד ישפיע גידול אפשרי בעלויות הפיתוח והייצור על כושר התחרות שלה עם המתחרים הפוטנציאליים. המדד העיקרי ליכולתה של התע"א לחדור לשוק ההסבות היה מחיר חבילת ההסבה, שהיא מציעה לשוק. מחיר זה נגזר מעלויות פיתוח חבילת הסבה, מעלויות ייצור ומכמות ההסבות שהתע"א תבצע. גידול בעלויות הפיתוח והייצור היה פוגע בכדאיות הפרוייקט, שכן מחיר המכירה ללקוחות מושפע מן הביקוש בשוק ומן המחירים שמציעים המתחרים.

במוסף לתכנית העסקית ממאי 1988 נעשה ניתוח הרגישות של נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט לשלושה משתנים: שינויים במחיר המכירה ללקוחות; שינויים בקצב הסבת המטוסים; ומימון הפרוייקט בעזרת הלוואה מגורם חיצוני או ללא קבלת הלוואה. לא נבחנו

ההבדלים בנקודת האיזון כתוצאה משינויים אפשריים בעלות הפיתוח ובעלות הייצור, במשך תקופת הפיתוח עד לקבלת אישור ה-FAA, ובתקופת הזמן הדרושה לביצוע ההסבה בתע"א.

ב. התייחסות החטיבה לאפיוני חבילת ההסבה שלה לעומת הצעות המתחרים הפוטנציאליים הייתה חלקית, כמפורט להלן:

החטיבה הציגה, שקיים יתרון משמעותי בחבילת ההסבה שהתע"א מציעה ללקוחות לעומת הצעות המתחרים. התע"א ציפתה, כי חדירתה לשוק תתאפשר, בין היתר, על ידי הצגת יתרון משמעותי ללקוחות: חבילת הסבה הדומה בתכונותיה ובאיכותה לרמה הגבוהה בתחום ההסבות, ושתמכר בתחום הזול של המחירים. הערכת התע"א, כי תוכל להציע היתרון הנ"ל ללקוחותיה, לא התבססה על תחשיבי עלות מציאותיים ועל אומדנים מפורטים. על כן, לא ברור על סמך מה הניחה התע"א, כי תוכל להציע ללקוחות יתרון משמעותי כזה ללא הפסדים מהותיים לעצמה.

ג. בתכנית העסקית מפברואר 1988 ובמוסף לה ממאי 1988 לא נכללה בחינה של צורת שיווק חבילת ההסבה הרצויה לתע"א - באופן עצמאי, באמצעות מפיץ או באמצעות סוכן. הגורמים המקצועיים, שממונים על בחינת מפיצים וסוכנים פוטנציאליים, לא התבקשו לבחון את הנושא.

לדעת מבקר המדינה, ההערכות והמסקנות של התכנית העסקית מפברואר 1988, בעיקר בכל הקשור להערכות עלויות, לא היו מבוססות דיין, והראיה לכך הן ההערכות שבאו בהמשך, שהיו שונות.

ד. ב-23.2.88, בסיכום דיון בתכנית העסקית, אישרה הוועדה לפיתוח עסקי של הנהלת התע"א, בין היתר, תקציב בסך 500,000 דולרים להמשך הפעילות בפרוייקט עד 1.6.88, בכפוף למגבלות הדירקטוריון לתקציב מו"פ.

כאמור, למרות החלטה אחרת של הוועדה, בדבר הצורך להציג היבטים מסוימים של התכנית העסקית בפני ועדת המו"פ והאסטרטגיה של הדירקטוריון, הדבר לא נעשה.

מסקנת החטיבה במוסף לתכנית העסקית ממאי 1988, בדבר כדאיות רכש מטוס נוסעים על ידי התע"א והסבתו למטען כאפשרות עדיפה בעלת הצדקה עסקית לכניסה לתחום הסבת מטוסים רחבי גוף, לא יושמה, ובפועל הותנה הפעילות בפרוייקט במציאת לקוח.

## 2. אישור מפיץ לעבודות הסבה

עד אמצע 1988 טרם התקשרה התע"א עם לקוח להסבת מטוס. באותה תקופה גם התקרבה החטיבה למיצוי התקציב שאושר לפעילות בפרוייקט, וביוולי 1988 החליטה הנהלת החטיבה, שאין להמשיך ולהשקיע בפרוייקט מעבר לכך. התע"א הסבירה למבקר המדינה, שבמצב זה רק מנוף רציני, כמו קשר עם חברה בעלת יכולת שיווקית ופיננסית, היה בו כדי לקדם את הפרוייקט, להביא לסיום הפיתוח ההנדסי ולכניסה אל תחום ההפצה בין לקוחות פוטנציאליים.

ביוולי 1988 נוצר קשר בין התע"א לבין יזם ישראלי בארה"ב וחברה פיננסית אמריקנית ידועה (להלן - החברה האמריקנית), שהיו מעוניינים להיכנס לתחום הסבת מטוס נוסעים מסוג בואינג 747-200. באוגוסט 1988 חתמה התע"א על מזכר הבנה עם חברה (כאמור - המשווק), הנמצאת בבעלות משותפת של היזם הישראלי והחברה האמריקנית. במזכר ההבנה, שהיה כפוף לאישור דירקטוריון התע"א, מינתה התע"א את המשווק למפיץ בלעדי לעבודות הסבה של מטוסי

בואינג 747-200 לתצורת מטען (בנוגע למשמעויות ההתקשרות ולהמשכה ראה להלן).

בסוף פברואר 1989 הציגה הנהלת התע"א בפני ועדת הכספים של הדירקטוריון ובפני דירקטוריון התע"א את מזכר ההבנה עם המשווק.

לקראת הדיונים בדירקטוריון ובוועדת הכספים הוגש לחברי הדירקטוריון מסמך, שכלל נתונים התומכים בביצוע עבודות הסבה של מטוסי נוסעים מדגם 747-200 לתצורת מטען בתע"א.

במסמך הנ"ל, וכן במהלך הצגת הנושא לוועדת הכספים ולדירקטוריון, פירטה הנהלת התע"א, בין היתר, את הבסיס השיווקי של הסבת מטוסי 747-200, את העלויות להשלמת הפיתוח, את עלויות הייצור, את המחירים ואת נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט.

הבסיס השיווקי של הפרוייקט מצא ביטוי במסמך הנ"ל בזו הלשון: "חטיבת 'בדק מטוסים' מתרכזת עתה בתחום של הסבת מטוסים מדגם 747-200 מתצורה של נוסעים לתצורה של מטען. בפלח שוק זה אין לתע"א עדיין מתחרים והיא תוכל ליהנות ממעמד בכורה... עקב גידול התובלה האווירית בסדר גודל של 10% ומעלה בשנה, עתיד מטוס זה להפוך למאוד מבוקש. התחזית מתבססת על כך, כי מתוך כ-200 מטוסים מדגם זה בעולם יוסבו לפחות כ-50 לתובלה ומתוכם יכולה התע"א לזכות לפחות בנתח מסוים עקב היותה הראשונה המטפלת בדגם זה כעת".

לחלק מההנחות והתחזיות של התע"א דלעיל לא נמצאו תימוכין, כמפורט להלן:

א. מגידול ממוצע בתובלה האווירית לא ניתן ללמוד על השינויים הייחודיים בביקוש למטוסי מטען מסוג בואינג 747, מאחר שסוגי המטוסים השונים עונים לדרישות מיוחדות של פלח שוק מסוים.

ב. התע"א הניחה, שזכה לפחות בנתח מסוים משוק ההסבות בדגם 747-200, בהיותה הראשונה המטפלת בדגם זה. יש לציין, שמבחינה טכנולוגית כמעט ולא קיים הבדל בין ביצוע הסבה בדגם זה, לבין ביצוע הסבה בדגם 747-100. נובע מכאן, שמתחרי התע"א יכלו גם הם לבצע הסבות של דגם 747-200 ללא קשיים ניכרים. עוד יצוין, שהתע"א עצמה לא הייתה ערוכה עדיין באותה עת כדבעי - טכנולוגית ומיבצעית - לענות לדרישות השוק.

ג. התע"א לא בחנה את אפיוני הלקוחות והמתחרים הפוטנציאליים, ואת תגובתם האפשרית לכניסתה לשוק.

ד. הדיווח לדירקטוריון לא כלל ניתוח של היתרונות, שעשויה התע"א להשיג בהתקשרות עם מפיץ בכלל ועם אותו המשווק בפרט, וחסרו בו חוות דעת מקצועיות על משמעויות מזכר ההבנה; כמו כן לא נמסר לדירקטוריון על הסכמת התע"א לאפשר למשווק לזכות בנתח מפיץ(\*) בגין עיסקה להסבת מטוסים עם לקוח שהתקשר במישרין עם התע"א ולא באמצעות המשווק (בנושאים אלה ראה בהמשך בפרק הדין בהתקשרות עם המשווק).

(\*) סכום שנותר בידי המפיץ לאחר קניית חבילת ההסבה מהתע"א ומכירתה ללקוח סופי.



ועדת הכספים ודירקטוריון התע"א אישרו את מזכר ההבנה עם המשווק, בלי שההיבטים שצוינו לעיל, לובנו. לדעת מבקר המדינה, נושאים אלה היו אמורים לבוא לדיון בפני ועדת המו"פ והאסטרטגיה של הדירקטוריון בטרם יוצג הנושא לדירקטוריון, דבר שלא נעשה.

לפי דברי התע"א, היוותה ההתקשרות עם המשווק שיקול חשוב בהחלטה על המשך ההשקעה בפרוייקט. על כן יש להתפלא על אישור מזכר ההבנה עמו בלי שדווח לדירקטוריון על ניסיונו העסקי הקודם.

### 3. אישור הקמת הנגר נוסף

א. בסוף יוני 1989 פנתה הנהלת התע"א, באמצעות המנכ"ל לוועדת ההשקעות, של הדירקטוריון לוועדת הכספים של הדירקטוריון ולדירקטוריון בבקשה לאשר הקמת הנגר נוסף למטוסים רחבי גוף, בהשקעה של מיליוני דולרים (כולל רכישת מערכת כלים מיוחדים). כמו כן, ביקשה הנהלת התע"א לאשר חתימת חוזה עם חברה זרה (להלן - חברה ג') להסבת שני מטוסים מדגם 100-747 מתצורת נוסעים לקומבי, כולל אופציות להסבתם של שניים עד ארבעה מטוסים נוספים.

הבקשה לאשר הקמת ההנגר הנוסף התבססה בעיקר על הערכה, שהתע"א תעבוד במשך השנים הבאות על הסבה ועל שיפוץ מספר גדול של מטוסים, וכן על שני חוזים עם לקוחות: חוזה עם חברת תעופה זרה (להלן - חברה ב'), שנחתם בתחילת יוני 1989 להסבת שני מטוסי קומבי מדגם 200-747 למטוסי מטען מלא (עם אופציה לשני מטוסים נוספים), והחוזה עם חברה ג', שעמד כאמור להיחתם (\*).

לקראת הדיונים בוועדות ובדירקטוריון התע"א, הופץ לחברי הדירקטוריון תקציר של תכנית עסקית בנושא הקמת ההנגר הנוסף למטוסים רחבי גוף. התקציר כלל תחזית של היקף שוק ההסבות לתע"א, הצגת קווי המוצר העיקריים בהנגר שייבנה והערכות כלכליות על פרויקט ההסבות, לרבות הערכה של עלות השלמת פיתוח חבילת ההסבה. ב-28.6.89 אישרו הוועדות והדירקטוריון את בקשות ההנהלה.

ב. בתקציר הנ"ל העריכה התע"א את עלות השלמת פיתוח חבילת ההסבה, לרבות עלויות טרום ייצור. ממסמכי התע"א עולה, שב-21.6.89 (שבוע לפני הדיון בדירקטוריון) קבע המפעל, שדרושה תוספת השקעה ניכרת במסגרת טרום ייצור לרכיב חיוני לפרוייקט ההסבה, אם לא יהיה ניתן לרכוש אותו מוכן מספק בשוק. משמעות הערכה זו הייתה גידול אפשרי של כ-147% בעלויות השלמת הפיתוח וטרום ייצור וירידה בכדאיות הפרוייקט, עד כדי הפסד, דבר שעשוי היה לשנות את הערכות התע"א על כדאיות בניית ההנגר הנוסף. דא עקא שמידע משמעותי זה לא דווח לוועדות ולדירקטוריון התע"א.

קביעת המפעל על תוספת השקעה שתידרש התבססה על התכתבות המפעל עם מפעל מלק"ם של התע"א בחודשים פברואר עד מאי 1989. במסגרת התכתבות זו העביר מלק"ם, לבקשת המפעל, את הצעת המחיר שלו לפיתוח ולייצור חלקים במסגרת טרום ייצור לרכיב. עקב כך היה למפעל מידע על התוספת לעלות הפיתוח שתידרש - אם התע"א לא תצליח לרכוש רכיבים מוכנים מאותו ספק - כבר מספר חודשים לפני הדיווח לדירקטוריון ביוני 1989.

-----  
 (\*) החוזה נחתם ביולי 1989; באפריל 1990 ביטלה חברה ג' את החוזה, עקב היערכות פנימית בעקבות החלפת הבעלים וההנהלה.

לטענת התע"א, באותה עת עדיין הניחו בחטיבה, שניתן יהיה לרכוש את הרכיב מהספק, ולכן לא יהיה צורך בהוצאות טרום ייצור. במועד הדיווח לדירקטוריון (וגם לאחר מכן), לא הגיעה עדיין התע"א לסיכום עם הספק בדבר רכישת הרכיב, זאת אם כי המגעים עמו התנהלו כבר מתחילת 1987. אם אפוא הניחו בתע"א ביוני 1989, שניתן יהיה לרכוש רכיבים מהספק, היה על הנהלתה לדווח לדירקטוריון ולוועדותיו על שלבי המשא ומתן עם הספק ועל המשמעות הכלכלית של האפשרות שרכישת הרכיב לא תצא אל הפועל, כפי שאכן קרה.

לדעת מבקר המדינה, מידע זה על הגידול האפשרי בעלות הפיתוח, כתוצאה מעלויות טרום ייצור לרכיב, היה בו כדי להשפיע מהותית על שיקול דעתם של חברי הדירקטוריון ושל ועדותיו.

#### 4. תחשיב כלכלי מיוני 1990

במחצית השנייה של 1989 וב-1990 חלו שינויים בתחזיות המפעל אשר לכדאיות הפרוייקט, בעיקר בשל גידול בהערכת עלות הפיתוח, בעלות ביצוע ההסבה בתע"א ובהערכת מחירי מכירה ללקוחות.

לדוגמה, נושא גידול העלויות נידון בפורום בכיר בסוף יולי 1989 בהשתתפות, בין היתר, מנכ"ל התע"א, המשנה למנכ"ל והסמנכ"ל לכספים. בדיון הועלה בעיקר נושא הגידול בהערכת עלויות הפיתוח כתוצאה מהערכה מעודכנת של עלות טרום הייצור (במסגרת עיסקה עם חברה ג'). בסוף נובמבר 1989 פנה ראש מינהל כספים וכלכלה במפעל למנהל המפעל במכתב, שבו קבע, בין היתר, שהערכת יתרת עלות הפיתוח גדלה בכ-127%-153% יחסית לזו שדווחה לדירקטוריון ביוני 1989, ושלדעתו החריגה מצריכה קבלת אישורים מתאימים. חרף קביעה זו לא התבקשו הגורמים המוסמכים בתע"א לאשר את החריגה.

ביוני 1990 הגיש המפעל למנהל הכספים של החטיבה תחשיב חדש על כדאיות הפרוייקט, המתייחס להסבת מטוסי קומבי ומטוסי נוסעים לתצורת מטען מלא.

בתחשיב העריך המפעל, שהעלות של השלמת פיתוח חבילת ההסבה תגדל בכ-153% יחסית להערכה מיוני 1989. התחשיב גם פירט את עלויות הקמת ההנגר הנוסף ואת העלות התפעולית הממוצעת של חבילת הסבה בייצור סדרתי.

מסקנות התחשיב הצביעו על גידול ניכר בעלויות ועל ירידה בכדאיות הכלכלית של הפרוייקט, יחסית לנתונים שהוצגו לדירקטוריון ביוני 1989, וכן יחסית לנתונים שהיו בידי המפעל והחטיבה בתחילת 1990. עיקר השינוי היה בעלות הפיתוח להשלמת הפרוייקט, שגדלה כאמור בכ-153% יחסית להערכה מיוני 1989. נקודת האיזון הכלכלית של הפרוייקט נדחתה בשנתיים, ומספר המטוסים שהיה צריך להסב, כדי להגיע לנקודה זו, גדל בכ-32%.

בתחשיב מיוני 1990 שונו מספר הנחות של המפעל, שהיו בתוקף בראשית 1990: בין היתר גדל אומדן שיעור הרווח הצפוי מעבודות השבחה שיעשו על המטוסים ב-50%, וכן גדלה התחזית על מספר ההסבות בכל שנה ב-25% החל בשנת 1994. לולא שינויים אלה בהנחות, התכנית מיוני 1990 הייתה מצביעה על ירידה גדולה עוד יותר בכדאיות של הפרוייקט, יחסית להערכות שהיו בתוקף בשנת 1989 ובתחילת 1990.

התע"א לא ניתחה את הסיבות לשינויים המשמעותיים בעלויות הפיתוח בנקודות זמן שונות ולא הפיקה לקחים מכך. יישום לקחים היה מאפשר להגיע להערכות תקפות יותר.

התחשיב מיוני 1990 לא אושר על ידי הנהלת התע"א, והנתונים בדבר גידול בעלויות וירידה בכדאיות פרוייקט ההסבות לא דווחו לדירקטוריון התע"א או לוועדותיו.

לדעת מבקר המדינה, הואיל ובפברואר וביוני 1989 אישר דירקטוריון התע"א את תכניות הפרוייקט, כפי שהוצגו בפניו, בהתבסס על נתונים מסוימים, והואיל ובנתונים אלה חל שינוי שהשפיע מהותית על המסקנות הנוגעות לכדאיות הכלכלית של הפרוייקט, היה על הנהלת התע"א להביא את הנושא לדיון מחודש בפני הדירקטוריון, דבר שלא נעשה.

### **חוזה עם חברה ב'**

כאמור, ביוני 1989 נחתם חוזה בין התע"א לבין חברה ב' להסבת שני מטוסים בואינג 747-200 מתצורת קומבי לתצורת מטען מלא (עם אופציה לשני מטוסים נוספים). לפי הערכת התע"א מינואר 1989, הפרוייקט היה אמור להסתיים ברווח מסוים. למועד סיום הביקורת, נובמבר 1990, סיפקה התע"א את המטוס הראשון ללקוח והיא נמצאת בשלב הסופי של הסבת המטוסים השני.

לפי הערכה מעודכנת, אך לא סופית, של התע"א מיוני 1990, יסתיים הפרוייקט בהפסד גדול מאוד. מנתוני התע"א עולה, שעיקר ההפסד נובע מחריגה של מספר חודשים בלוחות הזמנים שנקבעו, ומחריגה ניכרת בצבירת שעות עבודה.

לדעת מבקר המדינה, חריגה כזו בעלויות ייצור חזויות - כתוצאה, בעיקר, מחריגה ניכרת בצבירת שעות העבודה בעיסקה עם חברה ב' בתקופה קצרה יחסית - מצביעה על אומדן לא מציאותי של עלויות הייצור.

### **חוזה עם חברה ד'**

ב-16.10.90 חתמה התע"א על חוזה עם חברה (להלן - חברה ד') להסבת עשרה מטוסי בואינג 747-100 מתצורת נוסעים לתצורת מטען מלא. המטוס הראשון אמור להיכנס לתע"א לביצוע ההסבה בנובמבר 1991 והאחרון בספטמבר 1996. לפי חישובי התע"א, אמורה העיסקה להסתכם ברווח, במחירים קבועים.

בסוף אוקטובר 1990 הציגה הנהלת התע"א את תנאי ההתקשרות עם חברה ד' לאישור הדירקטוריון. ההצגה כללה, בין היתר, את תמצית תנאי החוזה שנחתם, ואת הערכות התע"א על רווחיות הפרוייקט ועל הסיכונים הצפויים.

בנוסף לעיסקה עם חברה ד', הציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון גם הערכות כלכליות ושיווקיות הקשורות לפרוייקט כולל של הסבת מטוסי בואינג 747, לרבות הערכת נקודת איזון מעודכנת של הפרוייקט וציון הרווח הצפוי בשנת 2000. דירקטוריון התע"א אישר את העיסקה עם חברה ד'.

1. הנתונים שהוצגו לדירקטוריון הצביעו על שיפור בתחזית העסקית יחסית לתחשיב מיוני 1990. הוצגה ירידה בשיעור של כ-20% באומדן של מספר הסבות המטוסים, שתבצע התע"א כדי להגיע לנקודת איזון כלכלית.

שיפור זה הושג כתוצאה משינוי בהצגת עלויות הסבת המטוסים לחברה ב', שהוגדרו כעלויות כבולות(\*) חד פעמיות, ולכן לא נלקחו בחשבון בחישוב כדאיות הפרוייקט. במדדים הכלכליים של תכנית ההסבות חלה הרעה יחסית להערכה מיוני 1990. הרווח הגולמי הממוצע למטוס ירד בשיעור של כ-40%; כמו כן חלה עלייה נוספת בהערכת עלות הפיתוח להשלמת הפרוייקט בשיעור של כ-11%.

2. החוזה עם חברה ד' נחתם לפני סיום פיתוחו של הרכיב. התע"א לא בחנה אם קיימת סבירות לחריגה באומדני עלויות הפיתוח והייצור של הרכיב, ואת רגישות רווחיות העיסקה לחריגה מן האומדנים האלה.

3. בדיון בדירקטוריון באוקטובר 1990 לא הציגה הנהלת התע"א את התוצאות העסקיות הצפויות מהעיסקה עם חברה ב', שהיו ידועות באותה עת ושהצביעו, כאמור, על ההפסד הגדול הצפוי בעיסקה.

בדיון בדירקטוריון ביקשו מספר דירקטורים לדעת את הלקחים שנלמדו מביצוע העבודה על מטוסי חברה ב', וכיצד עומדים הביצועים לעומת האומדנים. בתגובה ציין מנכ"ל התע"א, שניתן יהיה לנתח את העיסקה רק לאחר סיום העבודה במטוס השני, ולדעתו קיימות חריגות רציניות בפרוייקט בגלל הערכות נמוכות וביצועים "גבוהים". לדעת מבקר המדינה, על המנכ"ל היה לדווח על התוצאות העסקיות הצפויות מהעיסקה עם חברה ב' כפי שהיו ידועות באותה עת, גם אם הן היו בגדר הערכה ראשונית בלבד.

התע"א לא הפיקה לקחים ראשוניים אפשריים מגידול עלויות הסבת מטוסים לחברה ב' ולא יישמה אותם בתכנית העסקית לקראת חתימת חוזה עם חברה ד', זאת כדי שניתן יהיה להעריך בסבירות גבוהה יותר את התוצאות העסקיות הצפויות בעיסקה חדשה זו. לדעת מבקר המדינה, מאחר שבמהלך ביצוע הסבת מטוסים לחברה ב' נרשמו שעות עבודה ועלויות שחרגו משמעותית מעבר לאומדן, צריך היה להביא בחשבון את האפשרות של חריגות דומות גם בעיסקה עם חברה ד'. מכאן החשיבות שבהפקת לקחים, ולו גם חלקיים, כבר במועד מוקדם זה.

\*

מסוף 1986 נכנסה התע"א לתחום אזרחי חדש של פעילות - הסבת מטוסי נוסעים רחבי גוף מתצורת נוסעים לתצורת מטען. מבקר המדינה העלתה פגמים בתהליך הכניסה לתחום זה ובהמשך הפעילות בו. ההנחות וההערכות אשר שימשו לבדיקות הכדאיות הכלכלית הוכחו בדיעבד כלא מבוססות ולא אמינות; בתקופת פעילות התע"א בתחום הסבת המטוסים חל גידול ניכר באומדני עלויות הפיתוח והייצור וחלה ירידה בכדאיותו הכלכלית של הפרוייקט.

## **תהליך ההתקשרות עם המשווק**

### **1. בחירת המשווק**

כאמור, ב-25.8.88 חתמה התע"א על מזכר הבנה עם משווק להפצת חבילות הסבה למטוסי בואינג 747-200. המזכר הבטיח לאותו משווק בלעדיות על כל מכירת חבילות הסבה לתקופה שנקבעה מראש. המזכר כלל גם תנאים, שאם יתמלאו, ימשיך ההסכם לעמוד בתוקף מעבר לתקופה שצוינה בו. אף שתנאים אלה לא קוימו, לא ביטלה התע"א את ההסכם והמשיכה לפעול על פיו. בחודש מאי 1989 הושגה הבנה בעל פה עם המשווק, כי המזכר יחול גם על מטוסים מדגם 100-747, בכך הובטחה למשווק בלעדיות מוחלטת על כל מכירה אפשרית של הסבת

-----  
(\*) עלויות שהושקעו בעבר בפרוייקט ושלא נלקחו בחשבון לצורך חישוב כדאיות הפרוייקט בעתיד.

מטוסי בואינג 747 על ידי התע"א. בינואר 1990 נחתם בין הצדדים חוזה לחמש שנים. במסגרת אותו חוזה הפך המשווק לסוכן של התע"א וחלק מתנאי ההתקשרות עמו שונו, אך נשמר מעמדו הבלעדי ונקבעה זכותו לעמלה גם בנוגע להזמנות שלא הושגו באמצעותו.

לתע"א יש נוהל הדן במינוי ובהפעלת סוכני מכירה ומפיצים (להלן - הנוהל). מטרת הנוהל לקבוע אמות מידה לבחירה מיטבית של סוכנים ומפיצים. בין היתר, נקבעו בנוהל אופן בחירת המפיץ והסמכויות והאחריות של גופי מטה שונים בתהליך הבחירה. כך למשל נקבע, כי מינהל שירותי השיווק אחראי לבחירת המפיץ, והלשכה המשפטית - לניסוח תנאי החוזה עמו. כמו כן נקבע, שעל מזכר הבנה לשאת את חתימתו של מנכ"ל החברה או המשנה למנכ"ל לתכנון ופיתוח עסקי, ושל הסמנכ"ל לכספים.

בחירת המשווק כמפיץ חבילות ההסבה נעשתה שלא בהתאם לאמות המידה שהוגדרו. להלן הפרטים:

- א. התע"א לא איתרה מספר מפיצים פוטנציאליים ולא קבעה אמות מידה ראשוניות לכישורם לתפקיד.
- ב. מינהל שירותי שיווק לא שותף בבחירת המשווק, וממילא לא היה אחראי לבדיקת המועמד ולהכנת תנאי ההתקשרות עמו.
- ג. הלשכה המשפטית של התע"א לא הייתה מעורבת אף בשלב אחד מהשלבים שקדמו לחתימה על מזכר ההבנה ובניסוחו של מזכר ההבנה עצמו; הדבר הובא לידיעתה רק לאחר שהמסמך נחתם.
- ד. על מזכר ההבנה חתם חתימת יחיד הסגן לענייני שיווק של מנהל החטיבה.

במקביל לא נמצאו בתע"א סיכומי דיון, המלצות או תיעוד אחר מהתקופה הרלוונטית, הבוחנים את כישוריו ואת ניסיונו של המשווק בתחום השיווק לחברות תעופה, והמתארים את אופן בחירתו ואת השיקולים שהביאו להתקשרות עמו.

מטרת הנוהל, כאמור, לוודא, כי כל הצעדים הדרושים לבחירה מיטבית של המפיץ, ננקטו. סטייה מהנוהל מוצדקת רק בהתקיים מצב דברים המחייב סטייה זו. בנסיבות העניין לא נמצא הסבר מספק לחריגה מהנוהל, ולא נמצא תיעוד לקיומן של בדיקות חלופיות, שעשויות היו להגשים את מטרות הנוהל.

תפקידי המפיץ או הסוכן במערך המכירות משתנים בהתאם לאופי השוק ולסוג המוצרים הנמכרים. הדבר תלוי בתכונות המוצר, בשירותים הנלווים למכירתו ובתכונות השוק. יש והמפיץ נוטל על עצמו אף סיכונים, כגון השקעה עצמית ניכרת בקידום מכירות ובפרסום, התחייבות להבטחת היקף מכירות מסוים, החזקת מלאי במימונו ובסיכונו או במתן שירותים שונים. המקובל הוא, כי התפקידים והסיכונים אשר נוטל על עצמו המפיץ או הסוכן, ותרומתו הצפויה להצלחת המכירות הם השיקולים הקובעים אם להעניק לו מעמד בלעדי בשוק מסוים, ואת גודל נתח המפיץ המשוער או את שיעור העמלה.

לפי האומדנים, במהלך התקופה שבה נחתמו וחודשו ההסכמים עם המשווק, הפדיון הצפוי לתע"א ממכירת ההסבות, כולל נתח המפיץ, היה אמור להסתכם בסכום גבוה מאוד. בגין מכירות אלה המשווק היה אמור לקבל, לפי ההסכמים, סכום כה גבוה בתקופה קצרה יחסית, שהייתה מתחייבת בדיקה של כדאיות כלכלית להתקשרות זו.

לא נמצא כל מסמך המעיד, כי התע"א ערכה אי פעם אומדן של העלות והתועלת מאותם ההסכמים. לא נמצא, כי נבחנו דרכים חלופיות לבצע

את אותם התפקידים, שלא הוגדרו בבירור ובאופן מלא, של המפיץ או הסוכן. ההסכמים אף אינם קובעים את רמת ההוצאה המזערית שעל המשווק להשקיע בקידום המכירות. מצד שני, נתח המפיץ או עמלת הסוכן היו אמורים להיות מובטחים כל עוד התע"א תבצע מכירה של הסבות, ללא קשר לדרך שבה הושגו ההזמנות.

לדעת מבקר המדינה, הליכי בחירתו של המשווק והחלטה על תוכן ההסכמים עמו היו בלתי מספקים, והאינטרסים של התע"א לא נשמרו כראוי, כמפורט להלן.

## 2. עיקרי ההתקשרות לפי מזכר ההבנה

- א. התע"א מינתה את המשווק כמפיץ עולמי בלעדי לעבודות ההסבה של מטוסי בואינג 200-747, והקנתה לו רשיון בלעדי להשיג עבודות הסבה מלקוחות פוטנציאליים.
- ב. תקופת ההתקשרות הראשונית הייתה לשנה, והארכתה הותנתה בהבאת מטוס אחד על ידי המשווק.
- ג. המשווק ישתתף בהוצאות הפיתוח של עבודות ההסבה בסכום של 400,000 עד 500,000 דולרים.
- ד. בהיעדר לקוח ראשון, יספק המשווק לתע"א מטוס לביצוע הסבה. כנגד מסירת הזמנה למטוס זה תיתן התע"א למשווק מכתב ערבות להבטחת החזר מלוא השקעתו ברכישת המטוס. זאת למקרה שהיא לא תצליח לקבל רישוי מה-FAA.
- ה. במקרה שתוקף מזכר ההבנה יפוג לאחר שנה, יהיה המשווק זכאי במשך תקופה של חמש שנים לעמלה בשיעור מסוים מערך כל עבודת הסבה שתבצע התע"א, בתנאי שסכום העמלה למטוס לא יעלה על תקרה מסוימת, ובאופן שהסכום הכולל שישולם למשווק לא יעלה על כפליים מסכום השתתפותו בהוצאות הפיתוח.
- ו. ההתקשרות בין הצדדים תיכנס לתוקף לאחר אישור מזכר ההבנה על ידי דירקטוריון התע"א.

## 3. מחיר חבילת ההסבה

באחד מהסעיפים שבטיוטת מזכר ההבנה נקבע, שמחירי חבילות הסבה למשווק מפורטים בנספחים, שהיוו חלק בלתי נפרד ממזכר ההבנה. במועד החתימה על מזכר ההבנה נמחק הסעיף המפנה לנספחים הנ"ל.

מן המסמכים עולה, כי בפועל ראתה התע"א בסכום שצוין בהם את המחיר שהונח ביסוד ההתקשרות עם המשווק, אפילו אם סכום זה לא מצא בסופו של דבר את ביטויו במזכר ההבנה עצמו.

## 4. השלכות ההתקשרות

א. המשווק אמור היה למכור את המוצר ללקוחות הסופיים במחיר שייקבע על ידיו בלבד. התע"א הפכה למעשה לקבלן משנה של המשווק, שמבצע עבורו עבודות במחיר קבוע מראש, ואילו המשווק לא הוגבל בקביעת המחירים הסופיים. במסגרת זו נוצרה אפשרות של ניגוד אינטרסים בין התע"א למשווק: מחד, התע"א מעוניינת למכור כמות גדולה ככל האפשר של חבילות הסבה, דבר שמחייב מחירי מכירה נמוכים ללקוחות הסופיים, ומאידך, ייתכן שהמשווק מעוניין למכור במחיר גבוה, גם אם הדבר יגרום להקטנת הכמות הנמכרת.

התע"א הסבירה, בין היתר, שהחוק האמריקני אוסר קביעתו של מחיר סופי על ידי היצרן עבור הלקוח הסופי. רק בחוזה שנחתם עם המשווק בינואר 1990 שונה מעמדו של המשווק לסוכן, דבר שאיפשר, בין היתר, לתע"א לקבוע את המחיר הסופי.

ב. על פי הנוהל, תקופת "חוזה עקרוני" עם מפיץ כהגדרתו בנוהל, תהיה בדרך כלל לשנה אחת, עם ברירת הארכה של התע"א לשנה נוספת.

תקופת חוזה ממושכת יותר טעונה אישור מראש ובכתב של המנכ"ל או המשנה למנכ"ל לתכנון ופיתוח עסקי. מטרת הנוהל, בין היתר, לאפשר לתע"א הערכה מחודשת של ההתקשרות עם המפיץ לנוכח הישגיו. במזכר ההבנה, בניגוד לנוהל, נקבעה תקופת ההתקשרות עם המשווק לשנה, עם הארכה אוטומטית בהתאם למספר ההזמנות ששיג. לחריגה מהנורמה הסבירה שנקבעה בנוהל, לא ניתן הסבר מספק.

אילו היה תוקפו של מזכר ההבנה פג בתום השנה הראשונה להתקשרות, עקב אי עמידת המשווק בהתחייבויותיו ואי-הבאת לקוחות לתע"א, גם אז הייתה התע"א חייבת, לפי ההסכם, לפצותו ולשלם לו עמלה במשך חמש שנים, עד לתקרה של כפליים מסכום השתתפותו בהוצאות הפיתוח. תנאי כזה על פיו אינו עומד במבחן של סבירות מבחינת האינטרסים של התע"א.

יצוין, שהמשווק מצדו סיכן מעט מאוד, מאחר שבכל מקרה היה מחזיר לעצמו את הסכומים ששילם לתע"א עם קבלת העמלה הראשונה.

ג. במסגרת מזכר ההבנה לא הוגדרו האמצעים או המשאבים שעל המשווק להשקיע לקידום מכירת חבילות ההסבה. ממילא גם לא נקבעו הסדרי פיקוח של התע"א על מאמצי המשווק בתחום זה.

לדעת מבקר המדינה, עולה מן המקובץ שחלק מתנאי ההתקשרות היו כה קשים מבחינת האינטרסים העסקיים של התע"א, עד שכדאיותו של ההסכם כולו מוטלת בספק רב.

התע"א הסבירה למבקר המדינה, שאחד השיקולים לבחירתו של המשווק הייתה התמיכה במימון שהוא היה מוכן להעניק לעסקות ההסבה. על כך יש להעיר, שהתע"א לא בדקה מהו החלק מן השוק הפוטנציאלי שעשוי להזדקק לשירותי מימון כאלה, ולא הבטיחה, כי המשווק או החברה האמריקנית, שהינה מוסד פיננסי גדול, יציעו יחס מועדף ללקוחות התע"א. לאחר מעשה הסתבר, שמבין שלושה לקוחות, שחתמו על חוזים עם התע"א לאחר חתימת מזכר ההבנה, שניים לא נזקקו למימון, והשלישי קיבל מימון מבנק ישראלי גדול באמצעות סניף בחו"ל.

#### 5. אישור מזכר ההבנה

כאמור, מזכר ההבנה, שנחתם באוגוסט 1988, היה כפוף לאישור דירקטוריון התע"א, כפי שנאמר בו במפורש. ב-22.2.89, כשישה חודשים לאחר חתימתו, הובא מזכר ההבנה על ידי הנהלת התע"א לאישור הדירקטוריון.

מצד אחד, עד למועד הגשת מזכר ההבנה לאישור הדירקטוריון לא הביא המשווק כל לקוח לתע"א ואף לא סיפק בעצמו מטוס לביצוע הסבה. מצד שני, במחצית השנייה של 1988 ובתחילת 1989 התנהל משא ומתן עם חברת ב', אשר יצרה קשר עם התע"א ללא תיווך המשווק, על הסבת שני מטוסי קומבי ואופציה להסבת שני מטוסים נוספים.

הדירקטוריון אישר את מזכר ההבנה וכן אישר מתן ערבות בנקאית לטובת המשווק עד סכום מירבי של 25 מיליוני דולרים, אם יביא מטוס להסבה.

לקראת הדיון בדירקטוריון הוגש לחברי הדירקטוריון ב-16.2.89 מסמך, שכלל חומר רקע בנושא הסבת מטוסי 747. המסמך כלל, בין היתר, נתונים שהצדיקו ביצוע עבודות הסבה של מטוסי בואינג 747-200 לתצורת מטען בתע"א (כפי שפורט לעיל בעניין אישור המשווק כמפיץ לעבודות הסבה).

המסמך לא כלל ניתוח מלא של מזכר ההבנה. להלן הפרטים:

א. לדירקטוריון לא הוצג ניתוח היתרון של המשווק בתחום השיווק לחברות התעופה, או מידע אחר המסביר ומבסס את כדאיות ההתקשרות עמו, או עם כל מפיץ אחר.

ב. הדיון נערך בלי שהוצג ניתוח מטעם גורם מקצועי על הכדאיות הכלכלית ועל הסיכונים הטמונים בהתקשרות במזכר ההבנה.

ג. הדיון נערך בלי שהתקבלה חוות דעת משפטית על משמעות תנאי מזכר ההבנה עבור התע"א.

ד. לדירקטוריון לא דווח, כי מזכר ההבנה עם המשווק, אם יאושר, יחול גם על עבודות הסבה לחברה ב' (אשר פנתה, כאמור, לתע"א במישרין ולא באמצעות המשווק קודם לחתימה על מזכר ההבנה באוגוסט 1988), וכי נתח המפיץ, שבו יזכה המשווק בגין הזמנה זו, יעלה על סכום השתתפותו בהוצאות הפיתוח.

מהאמור לעיל עולה, שהמידע אודות מזכר ההבנה, כפי שהוצג לחברי הדירקטוריון, לא כלל חוות דעת מקצועיות ונתונים מלאים.

התע"א הסבירה למבקר המדינה, שעל פי נוהלי התע"א והחלטות הדירקטוריון, לא נדרש אישור הדירקטוריון להתקשרות בינה לבין המשווק, מאחר שבמהלך העניינים הרגיל חוזה עם מפיץ אינו טעון אישור כזה. עוד הסבירה התע"א, שבקשת אישור הדירקטוריון התמקדה במתן מכתב ערבות בנקאית למשווק.

כתגובה להסבר זה יש להעיר, שאישור מזכר ההבנה על ידי הדירקטוריון נדרש במפורש במזכר ההבנה עצמו, ושמפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון עולה, שאכן הדירקטוריון דן בפרטי העיסקה ואף אישר אותה.

#### 6. הרחבת תחולת מזכר ההבנה

ממסמכי התע"א עולה, כי במאי 1989 הורחבה ושונתה תחולתו של מזכר ההבנה בסיכום בעל פה בין התע"א לבין המשווק. השינוי כלל את המפורט להלן:

א. הענקת בלעדיות שיווק למשווק גם לדגם 100-747.

ב. קביעת חלוקת תקבולים חדשה בין התע"א למשווק. חלוקה זו אפשרה למשווק נתח מפיץ בשיעור גבוה מאוד, שלאחר מכן, בהסכם מאוחר יותר, הסכים המשווק לקבל כעמלה פחות ממחצית משיעור זה.

ג. הסדר זה ייושם, בין אם הלקוח הובא על ידי התע"א ובין אם על ידי המשווק.

ד. חתימת חוזים עם הלקוחות שניהלו באותה עת משא ומתן עם התע"א - חברה ב' וחברה ג' - תזכה את המשווק בנתח מפיץ שיחושב בשיעור שייקבע במועד מאוחר יותר.

הרחבת תחולת מזכר ההבנה העניקה למשווק הטבות נוספות, מעבר למה שהיה זכאי לפי מזכר ההבנה המקורי, כדלהלן:

א. מהערכת התע"א את נתח שוק מטוסי 100-747 הצפוי לה עולה, שבלעדיות שיווק חבילות הסבה לדגם זה הייתה אמורה לאפשר למשווק לזכות בנתח מפיץ כולל בסכום גדול מאוד.

ב. חלוקת ההכנסות ממכירת חבילת הסבה אפשרה למשווק להגיע גם לנתח מפיץ בשיעור גבוה מאוד מכל מכירה, שהינו חריג במידה ניכרת מהמקובל בעסקות אזרחיות מסוג זה.

ג. כאמור, ניהלה התע"א באותה תקופה משא ומתן עם חברה ג' להסבת מטוסים מדגם 100-747. משא ומתן זה לא היה פועל יוצא ממעורבות המשווק, אלא נגרם על ידי סוכן אחר של התע"א, עמו אף נחתם חוזה ב-1.4.89. לפי החוזה יזכה אותו סוכן בעמלה, אם החוזה בין התע"א לחברה ג' ייחתם עד סוף 1989. למרות זאת הסכימה התע"א להכליל



עיסקה זו במסגרת מזכר ההבנה, דבר שהיה אמור לזכות את המשווק בנתח מפיץ.

ממסמכי התע"א עולה, שהיא לא דרשה ולא קיבלה תמורה ממשית בגין הטבות שניתנו למשווק במסגרת הרחבת תחולת מזכר ההבנה. לדעת מבקר המדינה, על התע"א היה להתנות את הרחבת תחולתו של מזכר ההבנה בקבלת תמורה מהמשווק, זאת כדי להגיע לחלוקת השקעות, רווחים וסיכונים מאוזנת יותר.

כאמור, חודשים ספורים לפני הרחבת תחולת מזכר ההבנה אישר הדירקטוריון את המזכר המקורי. אף על פי שהסיכום בעל פה להרחבת התחולה דלעיל שינה והרחיב חלק מסעיפים מהותיים במזכר ההבנה, לא הגישה הנהלת התע"א את מזכר ההבנה לאחר הרחבתו לאישור מחודש של הדירקטוריון.

#### 7. עמלה בגין עסקה עם חברה ב'

כאמור, ב-6.6.89 חתמה התע"א על חוזה עם חברה ב' להסבת שני מטוסי בואינג 747-200 מתצורת קומבי לתצורת מטען מלא. אף שההתקשרות עם חברה ב' לידתה במגעים ישירים בין התע"א לבניה, וזאת עוד לפני מעורבות כלשהיא של המשווק (שמזכר ההבנה עמו נחתם כאמור ב-25.8.88), הסכימה התע"א לכלול את העיסקה במסגרת מזכר ההבנה, ולאפשר למשווק לזכות בנתח מפיץ, אשר אמור היה להסתכם בסכום ניכר.

יתר על כן, על פי החוזה, שנחתם בין התע"א למשווק בינואר 1990 (כמפורט בהמשך), שיעור העמלה שניתנה למשווק בגין העיסקה עם חברה ב' עולה ב-25% על שיעורי העמלות למשווק בגין עסקות, שהוא ישיג בעתיד לתע"א.

התע"א הסבירה למבקר המדינה, שלפי הערכתה, סייעה החברה האמריקנית בקבלת העיסקה; שבקהילת חברות התעופה אין חברות רבות, והיא פועלת כ"מועדון חברתי סגור"; שהידיעה שחברה בעלת מוניטין כחברה האמריקנית מתעניינת בפרוייקט של התע"א ומתכוונת להיכנס להתקשרות איתה באמצעות המשווק, הוסיפה משקל לתכנית ההסבה המוצעת לשוק; שלאור הקשרים בין החברה האמריקנית לבין חברה ב' סביר הוא, שלפני שחברה ב' פנתה לתע"א היא התייעצה עם החברה האמריקנית; ושעל פי עצתם של אנשי המשווק, העלתה התע"א את המחיר שהוצע לחברה ב' בגין ביצוע "ההסבה האופציונלית".

לדעת מבקר המדינה, בנסיבות האמורות, הכללת עיסקה זו במסגרת מזכר ההבנה והתנאים שניתנו בגינה למשווק, נראית בלתי סבירה.

#### 8. הארכת התקשרות עם המשווק

לפי מזכר ההבנה, משלא הצליח המשווק להשיג לפחות הזמנה אחת במשך שנת ההתקשרות הראשונה, יכלה התע"א לא להאריך את תוקפו. לקראת 25.8.89, מועד סיום שנת ההתקשרות הראשונה, היה המצב העובדתי כדלהלן:

- א. בשנה הראשונה להתקשרות לא השיג המשווק לקוח לתע"א.
- ב. כל הלקוחות שאיתם נוהל משא ומתן, ואשר עם חלקם נחתמו חוזים (חברות ב' ו-ג'), פנו לתע"א במישרין ולא באמצעות המשווק.
- ג. הלקוחות הפוטנציאליים, שעמם נוהל משא ומתן, לא נזקקו למימון ולכן גם לא לשירותי החברה האמריקנית.
- ד. המשווק לא מסר מטוס להסבה, אף שהתחייב לכך במזכר ההבנה.
- ה. לפי הסכם חלוקת התקבולים בין התע"א למשווק, ובהתבסס על הצעות קיימות של מחיר מכירה ללקוחות, המשווק היה אמור לזכות בנתח מפיץ בשיעור גבוה במיוחד.

מהשוואת אומדן עלות ייצור חבילת הסבה בתע"א לתקבול, שהיא הייתה מקבלת ממכירתה, עולה, שהתע"א הייתה מפסידה כמיליון דולרים, בנוסף להשקעתה בפיתוח, ואילו המשווק היה זוכה בעמלה גבוהה ביותר.

ו. בשנת ההתקשרות הראשונה, במסגרת השתתפותו בפיתוח חבילת ההסבה, שילם המשווק לתע"א סך של כ-100,000 דולרים בלבד, מתוך 500,000 דולרים שהתחייב לשלם במזכר ההבנה. במקביל הסכימה התע"א, כאמור, לשלם למשווק עמלה בגין העסקות עם חברות ב' ו-ג'. סכום העמלות, שהוגדר מאוחר יותר (בינואר 1990), היה גבוה באופן משמעותי מתשלומו בפועל של המשווק לתע"א למועד סיום שנת ההתקשרות הראשונה, ומסך התחייבות המשווק לתע"א במסגרת השתתפותו בפיתוח חבילת ההסבה. מכאן שהמשווק כמעט שלא סיכן דבר, ואילו כל סיכוני הפיתוח, כולל עמידה בתנאי הרישוי ועמידה בלוחות זמנים הדוקים, הוטלו על התע"א.

ז. לפי מזכר ההבנה, במקרה של הפסקת ההתקשרות מצד התע"א, היה עליה לשלם למשווק סכום של עד כפליים מהשקעתו, דהיינו 200,000 דולרים. סכום זה נמוך משמעותית מהסכום שהתע"א הסכימה לשלם למשווק במהלך משא ומתן עמו, בגין התקשרויותיה עם חברות ב' ו-ג'.

ח. החוזים החתומים עם חברות ב' ו-ג' להסבת ארבעה מטוסים עם אופציה לארבעה עד שישה מטוסים נוספים, הבטיחו לתע"א היקף עבודות הסבה לתקופה של שנתיים לפחות ללא מימוש האופציות. במצב זה יכלה התע"א להמשיך ולחפש לקוחות נוספים בכוחות עצמה, או לנסות ולמצוא מפיץ אחר.

כאמור, למרות עובדות אלה החליטה התע"א להמשיך בהתקשרות עם המשווק. התע"א הסבירה למבקר המדינה, שהשיקול להמשיך במשא ומתן היה, שתקופת הבשלתן של עסקות מסוג זה הינה ארוכה משנה, וכן שניתוק כזה לא היה פועל לטובת התע"א, משום ההדים אצל הלקוחות הפוטנציאליים בשל הידיעות שהתע"א ניתקה קשר עם החברה האמריקנית, בעלת המוניטין בעולם התעופה המסחרי, על כל הכרוך בכך.

לדעת מבקר המדינה, שיקולי התע"א כפי שפורטו על ידיה, היו צריכים להיבחן לפני החתימה על מזכר ההבנה ולא בדיעבד, כאשר המשווק לא עמד בהתחייבויותיו. מכל מקום, לפי תנאים שנקבעו מראש במזכר ההבנה, היה זה לגיטימי לבטל את ההתקשרות עם המשווק. התע"א לא שקלה נכון את הנזק שייגרם לה במקרה של הפסקת ההתקשרות עם המשווק לעומת התועלת מהמשך קיומה. העובדות כפי שהוצגו לעיל, הצביעו על כדאיות ניתוק הקשר עם המשווק.

#### 9. חוזה עם המשווק

הביקורת העלתה, שלגורמים שונים בתע"א היה ברור שתנאי מזכר ההבנה נוגדים את האינטרסים העסקיים שלה. לדוגמה, ב-10.7.89 העביר סגן היועצת המשפטית בתע"א ליועצת המשפטית הצעת פנייה ליזם ישראלי (שהוא, כאמור, אחד מבעלי המשווק), ובה ציין, בין היתר, שהמשווק טרם הביא לקוחות לתע"א, ושהלקוחות הקיימים התקשרו עמה במישרין; שכל סיכוני הפיתוח, להוציא סכום של 500,000 דולרים של המשווק, מוטלים על התע"א; ושבתחילת המכירה למשווק, כפי שנקבעו במסגרת ההתקשרות, התע"א לא רק שאינה מחזירה את עלויות הפיתוח שהשקיעה, אלא אף אינה מכסה את עלויות הייצור.

כפועל יוצא מכך, הצביע סגן היועצת המשפטית על הצורך בשינוי תנאי ההתקשרות עם המשווק, ואף העלה רעיונות כיצד לעשות זאת. ב-8.1.90 לאחר משא ומתן עם המשווק, נחתם עמו חוזה חדש.

להלן השינויים העיקריים שנקבעו בחוזה מינואר 1990 לעומת מזכר ההבנה:

א. בוטלה התניה, אשר לפיה על המשווק לספק עבודות הסבה בתקופות מוגדרות כתנאי להארכה אוטומטית של תוקף ההתקשרות; נקבע, שלכל צד זכות לסיים את החוזה, אם לא תהיה מכירה של עבודות הסבה במשך שנתיים. עוד נקבע, שבכל מקרה החוזה יהיה תקף עד 25.8.96.

ב. במקרה של סיום ההתקשרות, בוטלה זכאותו של המשווק לעמלה מעבודות ההסבה, שתבוצענה על ידי התע"א במשך תקופה של חמש שנים.

ג. מעמדו של המשווק שונה לזה של סוכן, ונקבעו שיעורי עמלה כאחוזים ממחירי המכירה ללקוחות הסופיים.

(1) עבור חוזה עם חברה ג', המשווק היה אמור לקבל עמלה בשיעור מופחת. בנוסף לעמלה זו למשווק, התחייבה כאמור התע"א לשלם עמלה גם לסוכן שהשיג את ההזמנה.

(2) עבור החוזה עם חברה ב' להסבת שני מטוסים, עם אופציה לשני מטוסים נוספים, נקבע שהמשווק יזכה לעמלה בשיעור גבוה מזה שיקבל עבור עסקות עם לקוחות אחרים. עמלה חריגה זו נתנה, למעשה, פיצוי למשווק בגין אי הכללתו של הסעיף ממזכר ההבנה בדבר זכאותו לעמלה מערך עבודות הסבה שתבצע התע"א, במקרה של סיום ההתקשרות עמו, כמתואר לעיל.

מחישוב הביקורת עולה, שבגין חוזים עם חברות ב' ו-ג', עמלת המשווק הייתה אמורה להסתכם בסכום ניכר. מימוש האופציות הכלולות בחוזים היה גורם לתשלומי עמלות בסכומים נוספים.

ד. אי הכללה של סעיף בחוזה, אשר לפיו המשווק יהיה חייב לספק לתע"א מטוס לביצוע ההסבה, אם לא יצליח להביא לקוח בשנת ההתקשרות ראשונה.

היעדר סעיף זה אינו עולה בקנה אחד עם הסברי התע"א למבקר המדינה, שהחברה האמריקנית מפעילה בעצמה צי גדול מאוד של מטוסים, וכי רווחה גם הציפייה, שבמהלך ביצוע הפרוייקט היא תוכל להעביר את אחד ממטוסיה לביצוע ההסבה בתע"א.

ה. המשווק ישתתף בתשלום קנסות פיגורים, במידה שיהיו, באופן יחסי לשיעור העמלה המגיע לו, עד לגובה העמלה שהוא אמור לקבל.

ו. במקרה של ביטול חוזה בין לקוח לתע"א, יהיה המשווק זכאי לפיצוי מהסכום שתקבל התע"א עבור הנזקים שנגרמו לה, והוא יחושב יחסית לשיעור העמלה המגיעה לו.

שאר התנאים שנקבעו במזכר ההבנה, לרבות אלה שנקבעו מאוחר יותר והמתייחסים להרחבת תחולתו, נשארו ללא שינויים מהותיים, לרבות הבטחת בלעדיות המשווק לשיווק דגמים 747-200 ו-100-747, וסכום השתתפותו בפיתוח חבילת ההסבה.

מהשוואת החוזה עם מזכר ההבנה עולה, שהתע"א הצליחה לשפר חלק מהתנאים, בעיקר בכל הקשור לחלוקת התמורה ממכירת חבילות ההסבה, ולהשתתפותו של המשווק בחלק מסיכוני הפרוייקט הנוגעים לעמידה בלוחות זמנים.

ברם, ניתוח החוזה מינואר 1990 מראה, לדעת מבקר המדינה, כי גם ההסכם החדש על שיפוריו אינו מבטיח לתע"א תמורה הולמת עבור המעמד הבלעדי אשר הקנתה למשווק, שעד לאותו מועד לא הביא לקוח. אמנם המשווק היה אמור להשלים את השקעתו לכדי חצי מיליון דולרים בפיתוח חבילת ההסבה, אך כנגד השקעה זו היה מובטח לו, בעת חתימת ההסכם החדש, כי יקבל עמלות בסכום העולה בהרבה על השקעתו, עבור עבודות הסבה מלקוחות שלא הושגו באמצעותו. החוזה מגדיר במפורש את זכויות המשווק, קובע את שיעורי העמלות על סוגי הסבות ועבודות שונים, וקובע במפורש את מעמדו הבלעדי ביחס לכל סוגי ההסבות ולכל מכירה, כולל הזמנות אפשריות מחברת "אל-על".

בינואר 1990 הייתה כבר התע"א מעורבת מאוד בתכנית ההסבות, בשונה מהמצב בעת שנחתם מזכר ההבנה. בינתיים הושקעו סכומים ניכרים בפיתוח. בנקודת האיזון של הפרוייקט, במצב שבו התע"א הייתה אמורה לכסות את הוצאותיה, ללא כל רווח, היה המשווק אמור לקבל עמלות המסתכמות במיליוני דולרים. למרות זאת אין אפשרות להסיק מסעיפי החוזה, שהמשווק התחייב בהשקעה מסוימת או מוגדרת לקידום המכירות של ההסבות. לדעת מבקר המדינה, גם החוזה מינואר 1990 אינו מאוזן מבחינת היחסים בין החובות לזכויות של הצדדים לחוזה, והוא מוטה לטובת המשווק.

#### 10. מעורבות דירקטור בהתקשרות עם המשווק

בחלק מהמגעים שהתנהלו בין אנשי התע"א לאנשי המשווק, ואשר בעקבותיהם נחתם ב-25.8.88 מזכר ההבנה, השתתף גם אחד הדירקטורים של התע"א, כיועצו המשפטי של המשווק וכמייצגו. הוא ניסח את טיוטת מזכר ההבנה והעבירה להערות הצדדים. הוא אף פעל להוצאת מכתב הערבות הבנקאית.

לדברי הדירקטור, מעורבותו האמורה הייתה פועל יוצא מבקשתו של מנכ"ל התע"א לפעול להבאת נציגי המשווק, שהיה לקוח משרדו, לצורך ניהול משא ומתן; הוא פעל לשכנע את המשווק לבצע עיסקה עם התע"א מתוך רצון לסייע לה, בהנחה שיש בקשר עם המשווק כדי לתרום לתע"א מבחינה עסקית, אך מעולם לא התחייב במסגרת עסקית זו לשמור על האינטרסים של התע"א; הוא דיווח לדירקטוריון על מעורבותו בעיסקה כעורך דינו של המשווק עובר לקיום הישיבה הראשונה של הדירקטוריון שנערכה בעניין זה, ולפיכך לא השתתף בה. יצוין, ששיבת דירקטוריון זו נערכה ב-22.2.89, כחצי שנה לאחר שנחתם מזכר ההבנה.

התע"א הודיעה למבקר המדינה, כי משהתברר ליועצת המשפטית של התע"א, לאחר החתימה על מזכר ההבנה, שהדירקטור מייצג את המשווק, היא הבהירה לו, כי בנסיבות כאלה עליו לבחור בין הפסקת ייצוג הלקוח לבין התפטרות מהדירקטוריון. לדברי הדירקטור, לאחר קבלת הבהרות מהיועצת המשפטית של התע"א, הוא הודיע לה על הפסקת טיפולו בענייני המשווק. כאמור, לא כל תנאי ההתקשרות שסוכמו במזכר ההבנה היו סבירים מבחינת האינטרסים העסקיים של התע"א.

#### מצב הפרוייקט לסוף אוגוסט 1991

בספטמבר 1991 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת עדכון של מצב פרויקט הסבת מטוסי בואינג 747, עד אוגוסט 1991. להלן עיקרי השינויים שחלו בפרוייקט:

1. התע"א חתמה על חמישה חוזים עם לקוחות להסבת חמישה מטוסי בואינג 747-200 מתצורת קומבי לתצורת מטען מלא ולביצוע עבודות תחזוקה על מטוסים אלה. כמו כן נחתם חוזה נוסף עם אחד הלקוחות המאפשר לו לממש אופציה להסבת מטוס נוסף.

2. ב-10.1.91, בפיגור של ארבעה חודשים, סיימה התע"א את הסבת המטוס השני לחברה ב'. על פי נתוני התע"א, היא סיימה את העיסקה בהפסד גדול מאוד. כזכור, בתחילה העריך המפעל שהעיסקה תסתיים ברווח.

בספטמבר 1991 הגיש מנהל החטיבה למנכ"ל התע"א דוח הפקת לקחים מעיסקת הסבת מטוסים לחברה ב'. הדוח הצביע, בין היתר, על כך שאומדני העלויות שנערכו לקראת העיסקה לא היו מציאותיים, על מבנה ארגוני לא מתאים במפעל ועל הליכים משובשים בקבלת ההחלטות. הדוח המליץ על צעדים שיש לנקוט כדי לשפר את ביצועי המפעל. חלק מהמלצות אלו בוצעו וחלקן נמצאו בשלבי ביצוע.

3. בדצמבר 1990 ערך המפעל תחשיב עדכני של עלות חבילת הסבת מטוסי 747 בייצור סדרתי. בנקודת האיזון הכלכלית שבתחשיב לא חל שינוי יחסית להערכה מאוקטובר 1990.

להלן ההבדלים בהנחות ובהערות, העולים מהשוואת התחשיבים הכלכליים מיוני ומאוקטובר 1990 לאלה מדצמבר 1990.

א. התחשיב מדצמבר 1990 התבסס על התייעלות בקצב מהיר יותר מאשר בתחשיבים מיוני ומאוקטובר 1990.

ב. על בסיס ניסיון שהצטבר במהלך ביצוע הסבת מטוסי קומבי למטען עבור חברה ב', שינה המפעל את הערכותיו בנוגע למספר שעות העבודה שיושקעו בייצור חבילות ההסבה השונות. לפי חישוב הביקורת(\*), בתחשיב מדצמבר 1990 גדלה הערכת מספר שעות העבודה הממוצע לייצור חבילת ההסבה, מתצורת קומבי לתצורת מטען בכ-32%, יחסית לזו שביוני 1990. הערכת מספר שעות העבודה הממוצע לייצור חבילת הסבה מלאה מתצורת נוסעים לתצורת מטען גדלה בכ-5%.

השינויים שחלו בהערכות המפעל בנוגע למספר שעות העבודה ולשיעור הלמידה בייצור חבילת ההסבה, מלמדים על מרכיב סיכון גבוה יותר בהערכותיו האחרונות. על בסיס ניסיון העבודה בפועל, הניח המפעל, שיושקע מספר שעות עבודה גבוה יותר בייצור חבילות ההסבה הראשונות, אך מספר זה יקטן במהירות כתוצאה מלמידה מהירה יותר. צירוף שתי ההנחות מפחית את הרווח הצפוי בשנים הראשונות ומעלה את הרווח העתידי, שתלוי במימוש מכירות בעתיד וברמת המחירים. עם זאת יש לציין, שביוני 1991 היו בידי התע"א מספר הזמנות, חלקן במחיר המאפשר תרומה להחזר הוצאות הפיתוח.

4. עד יולי 1991 טרם סיימה התע"א את הפיתוח וטרם הייצור של חבילת ההסבה. ההשקעות שלה בסעיפים אלה למועד זה, לרבות ביצוע ההזמנות, היו גבוהות בכ-23% מסך עלויות הפיתוח וטרם הייצור(\*\*), כפי שהוערכו באוקטובר 1990. התע"א טרם הכינה הערכה מעודכנת של עלות הפיתוח וטרם הייצור של חבילת ההסבה.

5. ביולי 1991 ביקשה הנהלת התע"א מוועדת ההשקעות של הדירקטוריון לאשר הקמת הנגף נוסף, שלישי במספר, למטוסים רחבי גוף. הבקשה התבססה, בעיקר, על תחזית של תע"א בדבר מספר הסבות שהוא פי שלושה ממספר ההסבות, שבו מושגת נקודת האיזון, ועל היקף מסוים של עבודות תחזוקה שוטפות על מטוסי בואינג 747 בשנים הבאות. ההשקעה בהקמת ההנגר אמורה להסתכם בסכום ניכר. התע"א

(\*) החישוב נעשה על בסיס נתוני המפעל, בסדרה של 20 מטוסים, ללא נתוני ביצוע הסבת שני המטוסים הראשונים לחברה ב'.

(\*\*) על בסיס הערכה של עלות פיתוח וטרם ייצור מיוני 1989.

העריכה שתחזיר את השקעתה בהנגר בשנת 1995. ועדת ההשקעות המליצה בפני ועדת הכספים והדירקטוריון של התע"א לאשר את הקמת ההנגר הנוסף.

6. במהלך שנת 1991 נוצר קרע ביחסים שבין התע"א למשווק. התע"א לא שילמה למשווק סכומי עמלה המגיעים לו בגין עסקת הסבת המטוסים לחברה ב'. במועד עדכון מצב הפרוייקט על ידי הביקורת מנהלים הצדדים משא ומתן לשינוי תנאי ההתקשרות.

\*

כניסת התע"א לשוק של הסבת מטוסי נוסעים למטען היא תכנית חשובה הראויה לברכה. הצלחת התכנית עשויה לאפשר ייצוא בערך של מאות מיליוני דולרים ולספק תעסוקה למאות עובדים. לכאורה, מצביעים השיקולים על כך, כי לתע"א יתרון יחסי באותו שוק. יש לה ניסיון וידע בשיפוץ ובייצור מטוסים וגם מוניטין בענף. בעבר שיווקה התע"א מאות מטוסי מנהלים בשוק האזרחי, והיא גורם מוכר בענף. עד כה ביצעה התע"א עבודות הסבה, במסגרת התכנית הנדונה, בערך של עשרות מיליוני דולרים, ובידיה הזמנות להסבות נוספות, בחלקן הזמנות חוזרות של לקוח שכבר רכש עבודות הסבה מאותו הסוג.

התכנית להסבת מטוסי נוסעים למטען התבססה על ניצול גומחה כלכלית: הפרשי המחירים בין מטוסי מטען חדשים לבין עלות של מטוסי נוסעים מיושנים והסבתם למטען. הכדאיות הכלכלית של ביצוע הסבות כאלה נובעת, ככל הנראה, מכך ששוק הנוסעים מוכן לשם פרמיה גבוהה יותר עבור מטוסים חדשים מאשר שוק המטענים. המדובר בשוק מוגדר למדי. החברות, אשר עשויות להתעניין בהסבה, מספרן אינו רב, ובחלקן הן גדולות ומנוסות. כלומר הלקוחות הפוטנציאליים יכולים לשקול באופן רציונלי בין חלופות, ועומדים לרשותם האמצעים להעריך את התכונות הטכנולוגיות ואת היתרונות הכלכליים של הצעות שונות. לקוחות כאלה יכולים גם לאתר ללא כל קושי את הספקים הפוטנציאליים של הסבת מטוסי 747 למטען. בעת שהתע"א שקלה כניסה לאותו ענף, פעלו בו שתי חברות שהציעו שירותי הסבה.

מימוש היתרון היחסי של התע"א והפיכת הרעיון לתכנית רווחית חייבות עמידה בשלושה תנאים. התנאי האחד הוא השלמת תכנון חבילת ההסבה על כל פרטיה ומרכיביה, כולל קבלת האישורים הדרושים מה-FAA. אותם האישורים מהווים תנאי הכרחי למכירת ההסבה, וגם מהווים מעין "תו תקן" לאמינות המוצר. התנאי השני הוא עלות חבילת ההסבה, שתאפשר להציע את ההסבות ללקוחות פוטנציאליים במחיר תחרותי. התנאי השלישי, שהוא במידה רבה פועל יוצא של קיום התנאים הקודמים, הוא מערך שיווק שיביא לידיעת הלקוחות הפוטנציאליים את היתרונות של ההסבה בכלל ובאמצעות התע"א בפרט.

ההיגיון העסקי חייב, כי בטרם תשקיע התע"א סכומים גדולים בתכנית, תבחן את סיכויי המימוש של התנאים האמורים ותברר לעצמה את הכדאיות היחסית של שילובים שונים שלהם. שהרי קיימים יחסים של השלמה וגם של תחלופה בין התנאים הנ"ל. למשל, החשה של קבלת האישורים הדרושים מה-FAA, אפילו היא כרוכה בהוצאה כספית ובנטילת סיכון מסוים, הייתה מפחיתה מאוד את הסיכון הנחזה על ידי לקוחות פוטנציאליים, וממילא גורמת לחסכון בהוצאות שיווק ואף מאפשרת השגת מחיר גבוה יותר. היה בכך כדי להקל על העמידה בתנאי השני שהוזכר.

דבר זה לא נעשה, ועד כה טרם הושג האישור הדרוש להסבה מלאה, מתצורת נוסעים לתצורת מטען. כתוצאה מכך אמורה התע"א לבצע את ההזמנה הגדולה ביותר שקיבלה, להסבת עשרה מטוסים לחברה ד', תוך כדי נטילת סיכון רב של הוצאה גדולה לפיצוי הלקוח ושל הפסדים, אם האישור לא יושג. קיימת אפשרות לרכוש ביטוח לכיסוי חלק גדול מן הסיכון, אך הביטוח עצמו יגדיל את עלות העיסקה ויפחית את הרווח הצפוי, והעיקר - כל עוד לא התקבל אותו "תו תקן" מה-FAA נעשו מאמצי המכירות בנחיתות יחסית.

התע"א אף לא הצליחה, בשנים הראשונות של תכנון והפעלת הפרוייקט, להגיע לאומדנים מציאותיים של עלות הפיתוח והייצור. כאמור, מדובר בשוק שפעלו בו שני מתחרים. סביר להניח, כי כניסת מתחרה נוסף תשפיע עליהם, וזאת אפילו אם מדובר בשוק צומח. למרות זאת לא בחנה התע"א את תגובתם האפשרית לכניסתה לשוק. באותה עת גם הניחה התע"א, ובלי שהיה לכך יסוד מוצק, כי ספק מסוים יסכים למכור לה רכיב משמעותי לביצוע ההסבה, שהיה עשוי להפחית משמעותית הוצאות וזמן פיתוח. יצוין, כי השגת הרכיב הייתה מוטלת בספק רב. עד לתחילת 1989 לא בחנה התע"א את המשמעות של אי קבלת אותו הרכיב מהספק, ואת הרגישות של רווחיות הפרוייקט ושל נקודת האיזון שלו במקרה שהיא תפתח את הרכיב בעצמה. רגישות כזאת לא מצאה ביטוי בניתוחים הכלכליים ובדיווח לדירקטוריון ביוני 1989. ממילא היו אומדני העלויות, אשר היוו חלק מרכזי בניתוחי הכדאיות, פגומים. רק באוקטובר 1990, בעת אישור עיסקה עם חברה ד', דווחה לדירקטוריון הערכה של עלות הפיתוח וטרם הייצור, שכללה את המשמעות הכלכלית של פיתוח הרכיב באופן עצמאי.

התע"א לא הצליחה להגיע לאומדני עלויות מציאותיים בהקשר לעיסקה עם חברה ב', וחרגה במידה ניכרת בצבירת שעות עבודה ובמועדי הספקה ללקוח. העיסקה, שהייתה אמורה להסתכם ברווח צנוע, הסתיימה בהפסד גדול מאוד.

אפשר בהחלט להבין נכונות לבצע עסקות ראשונות בהפסד, כחלק מן העלות הכלכלית של חדירה לשוק; במקרה זה המדובר בתשלום עבור הקדמת החדירה. במקרה כזה צריך להיות ברור מראש, כי זו המטרה, וכי ההפסד מהווה חלק מן ההשקעה בפרוייקט, השקעה שיחזירו הרווחים העתידיים מעסקות נוספות. כמובן, שאילו היה הפסד צפוי מראש ונעשה מתוך שיקול כאמור לעיל, היה צורך להוסיף את סכום ההפסד הצפוי לעלות הפיתוח. הדבר היה מעלה את נקודת האיזון של הפרוייקט ומפחית את הסיכוי לכדאיותו הכלכלית. הדבר לא נעשה, כי בעת שהוחלט על העיסקה לא היו בידי התע"א תכניות ייצור שלמות ולא אומדנים תקפים של העלויות. לפיכך אין לראות בכישלונה של עיסקה זו מעין "סוף מעשה במחשבה תחילה".

לדעת מבקר המדינה, יש לראות בחומרה מיוחדת את תנאי ההתקשרות עם המשווק, שפגעו קשות בסיכויי הרווחיות וההצלחה של הפרוייקט, כגון הבטחת שיעורי נתח מפיץ גבוהים ובלעדיות שיווק למשווק. כמוסבר בדוח, היה נתח המפיץ עשוי, בתנאים מסוימים, להגיע לשיעור העולה בהרבה על המקובל בענף. שיעור זה, ואפילו שיעור העמלה הנמוך יותר בגרסה האחרונה של החוזה, הוא גבוה במיוחד בסוג זה של עסקות, שבהן המשווק לא נדרש להחזיק מלאי, למתן שירותים משלימים, להדרכה טכנית ללקוחות וכיו"ב. הייתה רק ציפייה, כי החברה האמריקנית תסייע בהסדרי מימון, ותהווה מנוף לקידום עסקות.

התע"א השקיעה ניכרים בתכנון חבילת ההסבה ובהקמת מתקני ייצור. התכנית תגיע לאיזון כלכלי, בטרם יושג רווח, רק לאחר

שהתע"א תמכור הסבות בסכום גבוה מאוד. מכירות בסכום כזה יזכו את המשווק, לפי תנאי ההתקשרות עמו, בסכומים שיגיעו למיליוני דולרים, וזאת לפני שהתע"א תזכה לרווח כלשהו. התע"א היא אשר נטלה סיכונים כה גדולים, ואילו המשווק לא התחייב מצדו להשקעה או למאמץ מוגדרים מראש לקידום המכירות. המשווק יהיה זכאי לאותם תשלומים אף אם הקשר עם הלקוחות לא ייווצר באמצעותו.

עיקר החומרה נעוץ לא רק בתנאים נדיבים מדי למשווק ובהיעדר איזון בין החובות והזכויות של שני הצדדים, אלא בעיקר בכך שנפגם כושר התחרות של התע"א, עקב שיעורי עמלות גבוהים לאותו משווק. עמלות בגודל כזה מוצדקות רק בעסקות ששיעור הרווח מהן הוא גבוה מאוד וכאשר ההיקף הרב של המכירות מבוסס על מאמציו, כישוריו וקשריו המיוחדים של הסוכן או המפיץ. תנאים אלה לא התקיימו במקרה הנידון.

גם למתן בלעדיות שיווק למשווק לא נמצאה הצדקה. מתן בלעדיות מוצדק, בדרך כלל, כאשר המפיץ נדרש להשקעות ניכרות במגמה לקדם את המכירות ולשרת את הלקוחות. לא כן היה הדבר במקרה זה.

יתרה מזו, התע"א לא בחנה אם קיימת הצדקה להעמיס על התכנית סכום כה גדול ואם אין דרך לנהל את השיווק באופן כלכלי יותר. גם לא נמצא, כי התע"א בחנה אם אמנם יש למשווק הכישרים והקשרים הנדרשים. היה ידוע כי החברה האמריקנית, הנמנית עם בעלי המשווק, היא מוסד פיננסי רב עוצמה ופעילה במימון עסקות של מכירה ושל החכרת מטוסים. אולם לא נבדק מה החלק מן השוק הפוטנציאלי שעשוי להזדקק לשירותי המימון של אותה החברה, לא נבדקה התחרות בהצעת שירותי מימון כאלה, ולא הובטח כי החברה האמריקנית תציע יחס מועדף ללקוחות התע"א.

בדיעבד התברר, כי אף לא לקוח אחד של התע"א קיבל מימון באמצעות אותה חברה. מדברי התשובה של התע"א לנוסח קודם של דוח הביקורת עולה, כאילו לפני ההתקשרות עם המשווק נאמר לתע"א, כי למשווק "פרוייקט" לביצוע הסבות, וכי הוא מתכנן לממשו באמצעות מפעל במזרח אסיה. עוד נאמר, כי המשווק התבקש על ידי התע"א להסב את ביצוע הפרוייקט לתע"א. לא ידוע לביקורת אם התע"א בדקה את הטענה בדבר הפרוייקט. כאמור, במהלך השנים שבהן הייתה ההתקשרות עם המשווק, לא נמסרה אף הזמנה אחת לתע"א מאותו "פרוייקט", או כל הזמנה אחרת שהושגה באמצעות המשווק.

ייתכן ואת ההסבר להתקשרות בין התע"א למשווק יש לחפש בקטע מסוים מדברי התשובה של התע"א לנוסח קודם של דוח הביקורת: "למרות כל המאמצים לקשור קשר עם מפיצים אשר יפעלו למציאת לקוחות, מבחינה שיווקית לא הייתה התקדמות במכירת הפרוייקט. בלי הוכחת ביצוע ... לא עמדו מפיצים ושותפים רציניים "בפתח תע"א בתור". מבחינת הפיתוח ההנדסי של ההסבה הייתה התקדמות ניכרת, אך התקציב שאושר נגמר והלך, וביולי 1988 החליטה הנהלת חטיבת בדיק שאין להמשיך ולהשקיע בפרוייקט מעבר לאישור הכספי שניתן. במצב זה רק מנוף רציני של קשר מסחרי עם חברה בעלת יכולת שיווקית ופיננסית היה בו כי לקדם את הפרוייקט, להביא לסיום את הפיתוח ההנדסי של ההסבה ולהיכנס לתחום ההפצה בין לקוחות פוטנציאליים".

כלומר, התע"א לא רצתה עוד להסתמך על אמונתה בהצלחה העתידית של הפרוייקט ועל בחינת כלכליות שלה של גודל השוק וכושר התחרות שלה. היא המירה את אלה בהסתמכות על שיקול הדעת של אותו "מנוף רציני", זאת בלא שבדקה כלל את כושרו של המשווק לבצע עבורה את אשר התקשתה באותה עת לעשות בעצמה.



אמונתו של המשווק בהצלחת הפרוייקט קיבלה אומנם גיבוי בהתחייבותו להשקיע סכום של חצי מיליון דולרים בתכנית הסבה, אולם כנגד התחייבויותיו קיבל המשווק התחייבות מאת התע"א להחזר כפול מהשקעתו אם יבוטל החוזה עמו. יתרה מזאת, את חלקו הארי של הסכום שילם המשווק רק לאחר שנחתמו כבר, שלא מיוזמתו, עסקות הייצוא הראשונות, שהיו אמורות להכניס למשווק סכום גדול פי כמה מונים מהשקעתו בתכנית ההסבה.

יוצא אפוא שחלקו בפרוייקט לא חייב את המשווק בנטילת סיכון של ממש, ומדברי התשובה של התע"א עולה, כי המשך ההשקעה מצדה בפרוייקט התבסס על הקשר עם החברה האמריקנית, שלא נבדק. זאת ועוד, המשא ומתן הראשוני עם המשווק התנהל בעת שלתע"א לא היו עדיין לא מוצר ולא תכנית ייצור, שלא לדבר על אישור מה-FAA.

עם זאת קשרה התע"א, באותו מועד, את המשך התכנית ביצירת קשר עם גורם חיצוני לשווק את המוצר שטרם הושלם. ממילא הייתה התע"א בתנאי נחיתות במשא ומתן, מה שהשפיע ככל הנראה על תוכן ההסכמים. כך הפכה ההתקשרות, במקום קרש הצלה, לאבן ריחיים.

ולסיכום, התכנית להסבת מטוסי נוסעים למטען נראתה מראש כתכנית טובה העונה לצרכים של התע"א ולצורכי המשק הישראלי. יש לקוות, כי הליקויים אשר התגלו במהלך ניתוב התכנית מהשלב הרעיוני לביצוע, לא ימנעו את הצלחתה, וכי יופקו מהם הלקחים הדרושים.