

חברת נמל חיפה בע"מ

פעולות הביקורת

נעשתה ביקורת על הקמת מערכת לניהול מכולות בנמל חיפה. נבדקו בעיקר פיקוח דירקטוריון החברה על ניהול הפרויקט; הטיפול בדוח מבקר הפנים; הליך הבחירה של ספק חלופי להקמת המערכת וניהול סיכונים בפרויקט.

מערכת לניהול מכולות

תקציר

המערכת לניהול מכולות (להלן - המערכת או הפרויקט או TOS¹) ב"חברת נמל חיפה בע"מ" (להלן - נמל חיפה או חברת נמל חיפה) היא מערכת מחשוב אסטרטגית המנהלת את כל השרשרת התפעולית של הנמל. כשהמערכת כולה תופעל באופן סדיר ותקין היא תעניק לנמל חיפה יתרונות רבים בתפעול מסופיה (מסוף הכרמל החדש, המסוף המזרחי, המסוף המערבי ומסוף קישון): קיצור זמן ההמתנה של אניות; שיפור בתפוקות; קיצור זמני טעינה ופריקה; ניצול יעיל יותר של משאבי הנמל. כמו כן היא תתכנן את העבודה ברציפים ובשטח האחסנה ואת הפעלת העובדים והכלים בשטח בזמן אמת.

תהליך ההצטיידות במערכת החל ביולי 2001 על ידי רשות הנמלים והרכבות (להלן - רנ"ר) שפרסמה מכרז בין-לאומי לבחירת ספק למערכת. ביוני 2002 אישרה ועדת המכרזים העליונה ברנ"ר את ההתקשרות עם חברה א' להטמעת המערכת בנמל אשדוד, ובאוגוסט 2003 חתמה עמה רנ"ר על תוספת לחוזה למימוש אופציית יישום המערכת בנמל חיפה. בלוח הזמנים ליישום המערכת נקבע כי עד סוף פברואר 2005 היא תוטמע בנמל חיפה. בספטמבר 2009 חתם נמל חיפה חוזה עם חברה ב' להטמעת המערכת בו עקב מחלוקות כספיות שהיו לו עם חברה א' בעניין המשך הטמעתה לאחר כישלון הפעלתה בשנת 2007. במועד סיום הביקורת, יולי 2010, כחמש שנים וחצי לאחר מועד הסיום המתוכנן ולאחר השקעה של למעלה מ-46 מיליון ש"ח, עדיין לא פעלה בנמל חיפה מערכת לניהול מכולות.

פעולות הביקורת

מאוגוסט 2009 עד יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את המערכת בנמל חיפה. נבדקו בעיקר פיקוח הדירקטוריון על ניהול הפרויקט; הטיפול בדוח מבקר הפנים של נמל חיפה על ה-TOS; הליך לבחירת ספק חלופי להקמת המערכת; ניהול סיכונים בפרויקט. הביקורת נעשתה בנמל חיפה. בדיקות השלמה נעשו ב"חברת נמלי ישראל בע"מ" (להלן - חנ"י) וברשות החברות הממשלתיות.

עיקרי הממצאים

1. ניהול הפרויקט: אף שבהסכם המקורי מאוגוסט 2003 נקבע כי נמל חיפה יקבל את המערכת בפברואר 2005, במועד סיום הביקורת (יולי 2010), כחמש שנים וחצי לאחר המועד המקורי להפעלתה, היא עדיין לא הופעלה בו. הפרויקט המקורי תוכנן ל-19 חודשים, אך בפועל הוא ארך 84 חודשים, עד מועד סיום הביקורת - חריגה של כ-340% מלוח הזמנים ועדיין לא הסתיים; לפי נתוני חברת נמל חיפה, עד אוקטובר 2010 הושקעו במערכת כ-46 מיליון ש"ח, לעומת תקציב מקורי של 30 מיליון ש"ח, סכום זה אינו כולל את כל העלויות כמו עלויות הדרכה והוצאות שכר לעובדים ייעודיים למערכת. החריגה מהתקציב המקורי גדולה אפוא מ-50%. לנמל חיפה אין תחשיב עלויות מלא ומפורט על כל הוצאות הפרויקט ועל ההפסדים שנגרמו לו בגלל כישלון הפעלת המערכת של חברה א'.

2. פיקוח הדירקטוריון על ניהול הפרויקט: פעולתו של הדירקטוריון בעניין המחלוקת המתמשכת עם הוועדים בנוגע להפעלת מערכת ה-TOS לקחה בחסר: הוא נמנע מלדרוש מידע מפורט על טיפול הנהלת הנמל במחלוקת עם הוועדים; נמל חיפה, בפנייתו לרשות החברות הממשלתיות לצורך אישור הסכם שכר בשנת 2007, לא ציין כי שש שנים קודם לכן נחתם עם נציגי העובדים הסכם באותו עניין; לא צורף לבקשה לאישור ההסכם משנת 2007 כל תחשיב כלכלי המנתח את העלויות ואת ההשפעות של פרמיית המינימום על רווחיות הנמל.

3. הטיפול בדוח מבקר הפנים של נמל חיפה בנושא ה-TOS: בישיבת הדירקטוריון מאפריל 2008 שדנה בדוח מבקר הפנים עלה עניין דחיפות הטמעת המערכת, ואף שהוצגו חלופות לפתרון לא דן בהן הדירקטוריון ודחה את החלטתו למועד מאוחר יותר, אולם החלטה בעניין לא התקבלה; פרט למינוי מנהל פרויקט יותר משנה לאחר שהמבקר הפנימי הגיש את הדוח - לא יושמו המלצותיו; רק בסוף אוקטובר 2008, עשרה חודשים לאחר שדוח המבקר הפנימי נמסר למנכ"ל, נדון הפרויקט בהנהלת הנמל; ב-17 ישיבות דירקטוריון שהתכנסו בין יוני 2008 למרס 2009 לא התקיים דיון ממשי בנוגע לניהול הפרויקט, למעט שני דיונים שבהם נדונו היבטים מסוימים הנוגעים לו.

4. הליך לבחירת ספק חלופי להקמת המערכת: החלטת חברת נמל חיפה לפנות לחברה אחרת (להלן - חברה ב'), התקבלה על סמך מכלול של שיקולים, אולם רק השיקול הכספי הובא בפני הדירקטוריון; ועדת המכרזים של הנמל בחנה את אמות המידה ואישרה אותן לאחר שהיה בידה מכתב של ראש אגף המחשוב שפרש את תוצאות בחינת ההצעות עם קביעת מציע מועדף; מנכ"ל נמל חיפה קבע יחס

משקלות הפוך (80% לאיכות ו-20% למחיר) לאותו מוצר שהציעו אותם מציעים בשנת 2002, בלי שניתנה הנמקה לכך. יחס זה לא תאם את אמות המידה העקרוניות-הכלליות שקבע נמל חיפה לניקוד הצעות במכרזים; לא ניתן על פני הדברים לעמוד על טעם ענייני המייתר את הצורך בשקלול הקריטריון המעריך את רמת הסיכון בהתקשרות עם המציעים; כחודש לאחר שמנכ"ל הנמל ומנהל אגף המחשוב סיכמו את עמדתם הסופית בנוגע לחלופה הזולה הנבחרת, דיווח סמנכ"ל כספים כי הצעת חברה א' זולה בכ-9% מהצעת חברה ב'; הנהלת הנמל לא נענתה להצעותיה של חברה א' לקיים עמה פגישה כדי להגיע לפתרון שישביע את רצון כל הצדדים.

5. מחלוקת מהותית שהתגלעה בין הנהלת הנמל ובין חנ"י בעניין המחויבות של נמל חיפה כלפי חברה א' לא הוצגה לדירקטוריון הנמל.

סיכום והמלצות

מערכת לניהול מכולות בנמל חיפה היא מערכת מחשוב אסטרטגית המנהלת את כל השרשרת התפעולית של הנמל. כשהיא תעבוד במלוא עצמתה יהיו בה יתרונות רבים לנמל. אף שהפרויקט החל בנמל חיפה באוגוסט 2003 ואמור היה להסתיים בפברואר 2005, במועד סיום הביקורת ביולי 2010 הוא עדיין לא הסתיים. מדיווח של מנכ"ל נמל חיפה עולה שהשלב הראשון של הפעלת המערכת על ידי חברה ב' החל בנמל הכרמל באוקטובר 2010, והמערכת מתוכננת לפעול במלואה במרס 2011.

הביקורת העלתה שהפיקוח על ניהול הפרויקט בדרג ההנהלה ובדרג הדירקטוריון היה עתיר ליקויים: לוח הזמנים ליישום הפרויקט שונה תכופות וגם השינויים לא יושמו; אף שדווח לדירקטוריון החברה כמה פעמים כי נדרשת דחייה בלוחות הזמנים, עד אפריל 2009 לא דרש הדירקטוריון את לוחות הזמנים החדשים שנקבעו; תקציב הפרויקט חרג ביותר מ-50% מתקציבו המקורי.

על הנהלת חברת נמל חיפה והדירקטוריון לקיים הליך להפקת לקחים מן הכשלים והליקויים שהועלו ביישום הפרויקט. לקחים אלו חשובים גם לגורמים המנהלים פרויקטים אחרים בנמל חיפה.



מבוא

שלושת נמלי הים המסחריים של ישראל מטפלים ביותר מ-90% מהסחר הבין-לאומי של המדינה שמקיף יותר ממיליון מכולות בשנה; הרוב המכריע של הסחורות מועבר במכולות, ומספרן מוכפל בכל עשור. על מנת שתהליך הפריקה והטעינה יהיה מיטבי, נדרש כי הפעלתו תעשה באופן יעיל וחסכוני.

מערכת לניהול מסופי מכולות (להלן - המערכת, או הפרויקט או TOS²) היא מערכת מחשב מתקדמת המופעלת בנמלים רבים בעולם, והיא אמורה לייעל את תפקודם. המערכת מתכננת את העבודה ברציפים ובשטחי האחסנה, את העמסת האניות ואת הפעלת העובדים והכלים בשטח בזמן אמת בתיאום בין האניות, הכלים והשערים. השימוש בה מקצר את זמן ההמתנה של האניות בנמל: היא משפרת את התפוקות, מקצרת את זמני הפריקה והטעינה ומייעלת את השירות למשאיות המשנעות את המכולות לשטחי האחסנה ומהם. המערכת גם מנהלת את כל השרשרת התפעולית בנמל ושולחת פקודות עבודה ממוחשבות לכלים - מנופים, גוררים, שטחי אחסון ועוד, כך שמשאבי הנמל מנוצלים באופן יעיל יותר. המערכת מספקת מידע זמין למנהלים וללקוחות על תהליכי עבודה בנמל ובכך תורמת לשיפור השירות הניתן להם. נוסף על כך, היא חוסכת עיתוקים³ מיותרים שהם מרכיב חשוב בפרמיות שמשלם הנמל לאנשי התפעול.

מאוגוסט 2009 עד יולי 2010 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את המערכת בנמל חיפה. בדיקות השלמה נעשו בספטמבר ובאוקטובר 2010. נבדקו בעיקר פיקוח הדיקטוריון על ניהול הפרויקט; הטיפול בדוח מבקר הפנים של נמל חיפה על המערכת; הליך לבחירת ספק חלופי להקמת המערכת; ניהול סיכונים בפרויקט. הביקורת נעשתה ב"חברת נמל חיפה בע"מ" (להלן - נמל חיפה או חברת נמל חיפה). בדיקות השלמה נעשו ב"חברת נמלי ישראל בע"מ" (להלן - חנ"י) וברשות החברות הממשלתיות.

ההיערכות לניהול המסופים בשנים 2001-2005

מ ע ר ך ה מ ס ו פ י ם ו ה פ ר י ק ה : המתקנים העיקריים המשמשים את חברת נמל חיפה בע"מ במתן שירותי הנמל השונים הם המסופים: המסוף המערבי נמצא באזור הנמל הראשי ושטח רציפו כ-100 דונם; מסוף המכולות המזרחי נמצא בעורף אזור "חוף שמן" ושטח רציפו כ-400 דונם; מסוף הקישון נמצא במזרח הנמל ושטח רציפו כ-200 דונם; מסוף הכרמל כולל שני רציפים תפעוליים בשטח של כ-290 דונם. בבנייתו, שהושלמה בחודש מאי 2009, השקיעה חנ"י כ-1.8 מיליארד ש"ח. הוא נמסר לנמל חיפה ביוני 2009.

פריקת הסחורות והמכולות מהאניות נעשית באמצעות עגורנים⁴. חברת נמל חיפה רכשה עבור מסוף הכרמל שישה עגורני גשר חדשים לפריקה ולטעינה של אניות, ו-12 עגורני שער המיועדים לטיפול במכולות בשטחי האחסון. הפעלת עגורנים אלה מותנית בהפעלת מערכת TOS, היות שאין לעגורנים חדר בקרה והקשר בין העגורן ובין הגורר או המשאית נעשה באופן אלקטרוני, ונְוֹטָן - GPS הוא המזהה את מיקום המכולה. התחלת פעילות העגורנים במסוף הכרמל תוכננה לספטמבר 2010. במועד סיום הביקורת, יולי 2010, המסוף שימש לצורכי אחסון בלבד.

2 Terminal Operating System.

3 הזזת מכולה ממקום למקום.

4 עגורן הנו ציוד מכני הנדסי המיועד להרמת גופים כבדים. עגורן גשר הוא עגורן שהגשר שלו נשען בכל אחד מקצותיו על מרכב שגלגליו נעים על מסילה עילית. עגורן שער הוא עגורן גשר שקצותיו מורכבים על עמודים המצוידים בגלגלי נסיעה במפלס הקרקע.



מפת נמל חיפה ומסופיו

ההחלטה על ההצטיידות במערכת : ביולי 2001 פרסמה רשות הנמלים והרכבות (להלן - רנ"ר) מכרז בין-לאומי לבחירת ספק למערכת TOS; ועדת המכרזים העליונה ברנ"ר אישרה את המשקלות לבחינת הצעות החברות - 20% לחלק הטכני ו-80% לחלק הכספי.

ביוני 2002 אישרה ועדת המכרזים העליונה ברנ"ר את ההתקשרות ואת תוצאות המשא ומתן עם חברה א' שכללו לוח זמנים להטמעת המערכת בנמל אשדוד ב-21 חודשים לרבות תקופת הרצה של שישה חודשים. בסך הכול אישרה ועדת המכרזים העליונה כ-1.78 מיליון דולר ארה"ב, שהיו שווי ערך לכ-6.8 מיליון ש"ח ביולי 2010, לביצוע הפרויקט בנמל אשדוד, פרויקט שהוטמע בו בשנת 2007. ביולי 2003 אישרה ועדת המכרזים העליונה של רנ"ר לממש את האופציה להקמת מערכת TOS ועיצוב חדר בקרה לניהול המערכת (להלן - חדר TOS) בנמל חיפה במחיר בסיסי של 995,000 דולר ארה"ב שהיו שווי ערך לכ-3.8 מיליון ש"ח ביולי 2010, ובאוגוסט 2003 חתמה רנ"ר עם חברה א' תוספת לחוזה להקמת המערכת בנמל חיפה. בלוח הזמנים להטמעת המערכת נקבע כי עד סוף פברואר 2005 היא אמורה להיות מוטמעת בנמל חיפה.

הרפורמה בנמלים : עד פברואר 2005 ניהלה והפעילה את נמלי חיפה, אשדוד ואילת רנ"ר, גוף שהוקם מכוח חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961. ביולי 2004 פורסם חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן - חוק רשות הספנות והנמלים), שנכנס לתוקף בפברואר 2005 והביא להפרדה חוקית בין הרכבות לנמלים בישראל ולהקמתה של רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה על מנת ש"תהיה אחראית לפיקוח על הספנות והנמלים, על פיתוחם ועל קידומם וכן להסדרת פעילותם, ותמלא את התפקידים שהוטלו עליה לפי דיני הספנות והנמלים".⁵

על פי חוק רשות הספנות והנמלים, פוצלה רשות הנמלים לארבע חברות ממשלתיות. "חברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ" - בבעלות ממשלתית מלאה, שתפקידיה, בין היתר, להחזיק את המקרקעין המועברים ונכסים אחרים שהועברו מרנ"ר, לרכוש נכסים בנמלים ולנהל נכסים אלה לצורך מילוי תפקידיה ובהתאם לתכניות הפיתוח ולחוק רשות הספנות והנמלים, ושלוש חברות תפעוליות לנמלים: "חברת נמל חיפה בע"מ"; "חברת נמל אשדוד בע"מ" (להלן - נמל אשדוד) ו"חברת נמל אילת בע"מ" (שלוש החברות יחד יכוננו להלן חברות הנמל). החברות הוקמו ביולי 2004 והן בבעלות מלאה של מדינת ישראל. חוק רשות הספנות והנמלים והצווים שהוצאו מכוחו

5 סעיף 2(ב) בפרק ב' לחוק רשות הספנות והנמלים.

קבעו אילו מהנכסים וההתחייבויות של רשות הנמלים והרכבות יועברו לחנ"י, ואילו יועברו לחברות הנמל.

במהלך הפרויקט התחלפו מרבית חברי הדירקטוריון וכן ממלאי תפקידים בכירים בהנהלת הנמל: מנובמבר 2004 ועד אוקטובר 2007 פעל הדירקטוריון בראשות מר דוד חרמש (להלן - הדירקטוריון הקודם). בשנת 2008 התחלפו מרבית חברי הדירקטוריון, וממסר 2008 מכהן מר בן-ציון סלמן כיו"ר הדירקטוריון; מנכ"ל חברת נמל חיפה הראשון, מר עמוס עוזני, שימש בתפקידו זה מאפריל 2005 עד מאי 2008, מועד שבו נכנסה התפטרותו לתוקף (הוא התפטר בפברואר אותה שנה). כממלא מקום המנכ"ל מאז מאי 2008 מונה הסמנכ"ל לתפעול, מר חיים לנציצקי, ששימש בתפקידו עד ספטמבר 2008. במועד האמור מונה מר מנדי זלצמן לתפקיד המנכ"ל, תפקיד שמילא במועד סיום הביקורת, ביולי 2010.

פרויקט ניהול המכולות בנמל חיפה - תמונת מצב

לוח הזמנים של הפרויקט

לביצועו של כל פרויקט יש לקבוע לוח זמנים מוגדר. ניהול זמן בפרויקט כולל חמישה תהליכים המבטיחים כי הוא יסתיים במועד שנקבע לו: הגדרת הפעילויות שאותן יש לבצע במסגרתו; סדרן; הערכת זמני הפעילויות; לוח זמנים הכולל תאריך התחלה וסיום לכל פעילות; בקרת לוח הזמנים, בחינת השינויים שאושרו וייזום פעילויות למניעת פערים בלתי-רצויים⁶.

כאמור, באוגוסט 2003 נחתמה תוספת להסכם המקורי בין רנ"ר ובין חברה א' להטמעת המערכת בנמל חיפה. בלוח הזמנים שנקבע בתוספת הוסכם כי עד פברואר 2005 תוטמע המערכת בנמל חיפה.

בנספח למזכר ההבנה שנחתם בין חנ"י לחברה א' בתחילת אוגוסט 2005 נקבע שנמל חיפה ישלם קנס חודשי של 60,000 דולר לחודש מיולי 2005 עד מועד הפעלת המערכת מאחר שחברה א' הייתה מוכנה כבר באותו חודש. עוד סוכם כי המערכת תהיה בהרצה שלושה חודשים מפברואר 2006, ובמאי 2006 תופעל באופן סופי ומושלם. בעת החתימה על מזכר ההבנה היה ידוע לנציגי חברת נמל חיפה וחנ"י, שטרם התקשרו עם הספקים האחרים לבניית תשתיות התקשורת ומרכיבים אחרים של הפרויקט שמאפשרים לקיים בדיקות קבלה למערכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, בד בבד עם החתימה על מזכר ההבנה ראוי היה להתקשר עם כל שאר ספקי רכיבי המערכת לבניית תשתיות התקשורת ומרכיבים אחרים של הפרויקט במועדים שיאפשרו בדיקות קבלה במערכת עם סיום פיתוח התכנה, דבר שלא נעשה.

הרפורמה בנמלים הביאה לעיכוב הפרויקט בנמל חיפה בתשעה חודשים, הוא לא הושלם במועד שנחתם בהסכם המקורי, ולכן נקבעו מועדים חדשים להפעלתו: בנמל אשדוד - מרס 2006, ובנמל חיפה - מאי 2006; הדבר גרם עלויות נוספות לחברה א' בסך כ-900,000 דולר. נמל חיפה ונמל אשדוד נשאו בתשלום הסכום שווה בשווה.

6 שלמה גלוברזון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2004), עמ' 28-29.

לאחר הקמת חברת נמל חיפה ביולי 2004 הציג במרס 2005 ראש יחידת המחשב דאז את עניין ה-TOS לדירקטוריון נמל חיפה. מהפרוטוקול עולה כי הפעלת המערכת הייתה אחד היעדים המרכזיים לשנים 2005-2006.

נציגי הדירקטוריון שהשתתפו בישיבה לא ביקשו ולא קיבלו את לוח הזמנים והסבר על החריגות מהמועדים שנקבעו בו עד אותה עת, ולא התקבלה כל החלטה בענין זה.

הקמת המערכת נמשכה בשנים שלאחר מכן, ובשנת 2007 נעשו כמה ניסיונות לבדיקתה. המערכת הופעלה לראשונה בניסוי חלוץ (פיילוט) ליום אחד ב-29.3.07 ברציף המערבי של נמל חיפה. ברציף זה התקיים ניסוי חלוץ נוסף במשך כשבועיים וחצי, מ-15.4.07 עד 3.5.07. ב-22.7.07 חודשה הפעלת המערכת בניסוי כזה ברציף המערבי עד 28.10.07; באותו יום החלו להשתמש בה גם ברציף המזרחי למשך חמישה ימים, עד 1.11.07, מועד שבו החליט מנכ"ל נמל חיפה להפסיק את פעולתה של המערכת ולפטר את כוח האדם הייעודי בפרויקט עקב "קשיים ותקלות רבות" שהתגלו במהלך הפעלתה, דבר שגרם לירידה חדה בתפוקות החברה במסופי המכולות. כמו כן החליט המנכ"ל כי תוקם ועדה בראשות המבקר הפנימי כדי לבדוק את "השתלשלות הפרויקט והכשלים בהטמעת המערכת" שהובילו להפסקת הפרויקט בנמל חיפה.

מעיון בפרוטוקולים של הדירקטוריון עולה כי לוח הזמנים נדון בישיבות הדירקטוריון. לדוגמה, בדצמבר 2006 הוא ביקש שההנהלה תנקוט את כל האמצעים לעמידה בו. באפריל 2008, בדיון הדירקטוריון על דוח המבקר הפנימי לאחר כישלון המערכת (בעניין זה ראו להלן), אמר היו"ר ש"אני רוצה לבנות לו"ז כדי שנדע מתי מתחילים ומתי מסיימים ואז נעשה ביקורת כדי לוודא שהכל מתנהל כשורה... אני רוצה שתהיה תכנית עבודה שתציג מתי מתחילים, מתי מסיימים עם בקורות". ואולם חוץ מאמירות כלליות בנושא לא יום הדירקטוריון מעקב ובקרה בנושא התקדמות הפרויקט ובנושא העמידה בלוח הזמנים.

בסוף שנת 2008 חידש מנכ"ל נמל חיפה את המשא ומתן עם חברה א' להמשך הפרויקט. לוח הזמנים להפעלתה מחדש של מערכת ה-TOS הוצג בדירקטוריון רק ביוני 2009, אך הוא לא דן בו ואף לא קבע סדרי פיקוח ובקרה לעמידה במועדים שנקבעו בו, למרות חשיבות המערכת בהפעלת העגורנים החדשים במסוף הכרמל שהייתה מתוכננת להתחיל בספטמבר 2010.

עקב מחלוקות כספיות שהתגלעו בין הצדדים במסגרת המשא ומתן החליט בפברואר 2009 מנכ"ל נמל חיפה לפנות לחברה ב' לבחינת הקמת מערכת מתוצרתה בנמל חיפה. באוגוסט 2009 דיווח הסמנכ"ל לתפעול לדירקטוריון על החלפת ספק המערכת ועל הפעלתה המלאה במהלך 2010 (בעניין זה ראו להלן). הדירקטוריון החליט לרשום לפניו את הדיווח.

בספטמבר 2009 נחתם חוזה בין נמל חיפה לחברה ב' להקמת המערכת בנמל; על פי החוזה, היה צריך ניסוי החלוץ להתחיל בסוף יוני 2010, וההפעלה המלאה של המערכת תוכננה לאוגוסט 2010. ביולי 2010 מסר המנכ"ל לנציגי משרד מבקר המדינה כי לא יתבצע ניסוי חלוץ והמערכת תופעל בהדרגה. שלא לפי לוח הזמנים שנקבע בחוזה, היא הייתה אמורה להתחיל לפעול באוקטובר 2010, והפעלתה המלאה תוכננה לינואר 2011. באוקטובר 2010 מסר מנכ"ל הנמל למשרד מבקר המדינה כי החלה ההפעלה המדורגת של המערכת. בינואר 2011 עדכן המנכ"ל כי המערכת פועלת בהצלחה במסוף הכרמל ובמסוף המערבי, וכי במרס 2011 מתוכננת הפעלת המערכת בכל הנמל.

מהאמור לעיל עולה כי אף שבהסכם המקורי מאוגוסט 2003 נקבע כי המערכת תתקבל בנמל חיפה בפברואר 2005, במועד סיום הביקורת (יולי 2010), כחמש שנים וחצי לאחר המועד המקורי להפעלתה, היא לא הופעלה בו. הפרויקט המקורי תוכנן ל-19 חודשים, אך בפועל הוא ארך 84 חודשים, עד מועד סיום הביקורת, וגם אז לא הסתיים - החריגה מלוח הזמנים היא בכ-340%. ביוני 2010, במהלך הביקורת ובעקבות דיווח על פיגורים בלוח הזמנים, החליט הדירקטוריון כי בכל ישיבה יתקבל דיווח מפורט בנושא.

תקציב הפרויקט

תקציב של פרויקט קשור לתקציבו של הארגון המממן אותו ואינו עומד בפני עצמו. התקציב מפרט את ההוצאות הכספיות הצפויות בפרויקט לפרק הזמן שתוכנן ואת מקורות מימונו. ניהול עלויות הפרויקט כולל את התהליכים הדרושים כדי להבטיח שהפרויקט יבוצע במסגרת התקציב שנקבע לרבות תכנון המשאבים; הערכת העלויות ותקצובן; ובקרת עלויות.

כאמור, ביולי 2003 אישרה ועדת המכרזים העליונה של רנ"ר לממש את האופציה להקמת מערכת TOS ולעיצוב חדר TOS בנמל חיפה במחיר בסיסי של 995,000 דולר ארה"ב, שהיו שווי ערך לכ-3.8 מיליון ש"ח ביולי 2010, עבור התכנה בלבד, ובאוגוסט 2003 חתמה רנ"ר עם חברה א' על תוספת לחוזה להקמת המערכת בנמל חיפה.

במרס 2005 הוצג הפרויקט בדירקטוריון נמל חיפה בלא שהוצגה ואושרה תכנית תקציבית מפורטת שלו. ביוני 2005, במסגרת ישיבת הדירקטוריון בעניין אישור המלצת ועדת הכספים לתקציב הרגיל ולתקציב ההשקעות למחצית השנייה של 2005, הציג המנכ"ל גם את תקציב המערכת - 30 מיליון ש"ח. בגמר הדיון החליט הדירקטוריון פה אחד לאשר את המלצת ועדת הכספים לאשר את הצעת תקציב ההשקעות שהציגה החברה.

מדוח מבקר הפנים של נמל חיפה מדצמבר 2007, בנושא "הטמעת פרויקט ה-TOS בחברת נמל חיפה" (להלן - דוח מבקר הפנים; בעניין זה ראו להלן), עולה כי בנובמבר 2007 הסתכמו העלויות הישירות של הקמת המערכת בכ-32 מיליון ש"ח, מהם כ-23 מיליון ש"ח שולמו בפועל וכתשעה מיליון ש"ח יתרת התחייבויות. עלויות אלו אינן כוללות הוצאות שכר לעובדים ייעודיים למערכת, עלויות הדרכה ועלויות נוספות בגין הפסד הכנסות; תקורות בגין הפרויקט; ירידה בתפוקות ועוד.

כאמור, בספטמבר 2009 התקשרה חברת נמל חיפה עם חברה ב' להקמת והטמעת המערכת מתוצרתה בנמל בעלות של כ-3.1 מיליון דולר ארה"ב, שהיו שווי ערך לכ-11.8 מיליון ש"ח ביולי 2010.

מטיוטת תשקיף שהכין נמל חיפה באפריל 2010 עולה כי הוא מחק 19 מיליון ש"ח מספרי החברה בגין השקעותיה במערכת של חברה א'. מחיקות אלה לא כוללות הוצאות נוספות שירדו לטמיון כגון עלויות שכר עבודה של עובדי חדר ה-TOS שגויסו להפעלת המערכת של חברה א', שהסתכמו על פי תחשיב הביקורת בסך של כ-2.2 מיליון ש"ח, וכן עלויות שכר של עובדים שעסקו במערכת באופן חלקי.

הביקורת העלתה כי עד אוקטובר 2010 הושקעו במערכת כ-46 מיליון ש"ח - הסכום אינו כולל כאמור את כל העלויות - לעומת תקציב מקורי של 30 מיליון ש"ח. החריגה היא אפוא יותר מ-50% מהתקציב המקורי. עוד העלתה הביקורת כי אין לנמל חיפה תחשיב עלויות מלא ומפורט בגין כל הוצאות הפרויקט וההפסדים שנגרמו בגלל כישלון הפעלת המערכת של חברה א'.

בתשובתו מאוקטובר 2010 למשרד מבקר המדינה הודיע נמל חיפה כי החברה אינה מנוהלת כ"חברה פרויקטלית" ואין מדובר בתחשיב עלויות לצורך תמחור חיצוני, אלא בהטמעת מערכת פנימית.

משרד מבקר המדינה העיר לנמל חיפה כי ניהול תקציבי של פרויקטים תשתיתיים שביצועם נמשך שנים וכרוך בהוצאה כספית של עשרות מיליוני ש"ח חייב להיות מושתת על בסיס נתונים כספיים מלאים המתעדכן באופן שוטף. נתונים כאלה הם תנאי לקיום מעקב ובקרה נאותים בנושא מימוש הפרויקט ונדרשים לקבלת החלטות במהלך ביצועו. בארגון כמו נמל חיפה שהוא גוף עסקי מסחרי בבעלות המדינה יש לכך משנה תוקף.

פיקוח הדירקטוריון על ניהול הפרויקט

סעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), קובע את תפקידי הדירקטוריון של חברה ממשלתית, ובהם תפקידו לקבוע את המדיניות הכללית של החברה ואת תכנית הפעולה שלה לשנה מסוימת ולטווח הארוך. כמו כן עליה לעקוב ברציפות אחרי מימוש המדיניות, יישום התכניות וביצוע התקציבים של החברה ולקבוע שכר, תנאים סוציאליים, הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים של עובדי החברה.

יחסי העבודה עם עובדי התפעול

בשנת 2001 חתמה חנ"י על הסכם קיבוצי מיוחד עם נציגי עובדי נמל חיפה בעניין הפעלת מערכת לניהול המכולות בנמל (ראו להלן). ואולם בשנות הפרויקט התגלעו מחלוקות בין נציגי העובדים ובין הנהלת הנמל בנושא בעקבות דרישת העובדים לתשלום נוסף בגין הטמעת המערכת. המחלוקת עם ועד העובדים השפיעה באורח ממשי על יישומו של הפרויקט ועל אי-השלמתו.

משרד מבקר המדינה בחן את מעורבות הדירקטוריון בעניין בשנים 2005 עד 2007. להלן פרטים: בדצמבר 2005 דיווח מנכ"ל נמל חיפה לדירקטוריון כי בתוך שישה חודשים המערכת תופעל בכל הנמל. באותה ישיבה ציין חבר הדירקטוריון מקרב העובדים⁷ כי עמדת הפתיחה של ההנהלה במשא-ומתן עם הוועדים אינה הטובה ביותר כי "הם יודעים שאנחנו לחוצים" מבחינת לוחות זמנים. יו"ר הדירקטוריון ציין כי על הדירקטוריון לומר "אם ראוי שהתכנית תתבצע, או לא... הדירקטוריון אינו מנהל את החברה. הוא מאשר תכניות של ההנהלה, מתווה מדיניות ומפקח".

בינואר 2006 דיווח מנכ"ל נמל חיפה לוועדת המשאבים של הדירקטוריון כי עוד בשנת 2001 נחתם הסכם קיבוצי עם העובדים גם בעניין הפעלת המערכת ללא בעיות מצד העובדים והוסיף כי הוועדים באו בדרישות שלא הצדיקו את הכנסת המערכת, ובעקבות זאת הוא עצר את כל ההשקעות בפרויקט. ועדת המשאבים רשמה לפנייה את סקירת ההנהלה בעניין מערכת ה-TOS והנחתה את ההנהלה לוודא שההשקעה בהקמת המערכת תותנה בהבטחה להפעלתה המלאה.

7 נציג נבחר מקרב עובדי החברה שמונה לדירקטור לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, וכפי שנקבע בתקנות החברות הממשלתיות (כללים לקביעת נציג נבחר מקרב עובדי החברה כדירקטור), התשל"ז-1977.

במרס 2006 דיווח מנכ"ל נמל חיפה לדירקטוריון כי יחסי העבודה בנמל הידרדרו וייתכן שיתפתח סכסוך עבודה. בישיבת ועדת המשאבים באותו יום דיווח המנכ"ל כי רוב הפרויקט בוצע, וציין שה-TOS כבר אמור היה לפעול בנמל הכרמל בשנת 2004.

בישיבת דירקטוריון מיוני 2006 התריעה חברת הדירקטוריון כי דירקטוריון נמל חיפה אינו חשוף לכל המידע הרלוונטי הנוגע לבעיות בקליטת המערכת. לדבריה, "דברים קורים בחדרי חדרים, ...[ו]הדירקטוריון מתכנס אחת להרבה מאוד זמן במקום בקצב מהיר. בחוויה שלי זו תחושה שהמדיניות היא להרחיק את הדירקטוריון מהחברה, במקום לקרב אותו ולתת לו להיות מעורב... אני שומעת קולות שמנסים להשתיק אותי בדרך שאהיה ממושמת, שלא אשאל שאלות לא נוחות, אם זה ע"י אנשי ביניים, אם ע"י מכתבים אישיים שקיבלתי הביתה; שאלוהים ישמור אלו הטעות אשמה... והכול מטעם היו"ר". חבר דירקטוריון אחר ציין כי "במשך התקופה שהחברה הזו קיימת נוצרו יחסים של חשדנות וחוסר אמון בין ההנהלה לבין חלק מהדירקטורים". המנכ"ל דיווח לדירקטוריון כי התשתיות, פעולות הדרכה למשתמשי המערכת והבדיקות מטופלות, והוא מקווה שעד נובמבר 2006 רוב המערכות ייבנו, ועד סוף דצמבר (2006)-ינואר (2007) תופעל המערכת בהסכמה עם הוועדים.

בסוף יוני 2006 דיווח סמנכ"ל משאבים לוועדת משאבים כי חילוקי הדעות עם ועד העובדים הסתיימו חודשיים קודם לכן, והפעילות חודשה בקצב מהיר. מתקיימות שיחות עם ועד התפעול על אישור העמדות ויפחתו מספר משרות הבקרים. המנכ"ל ציין כי הושגה בעניין "הסכמה שקטה".

בישיבת דירקטוריון מפברואר 2007 ציין חבר דירקטוריון מקרב העובדים כי בעקבות הטמעת המערכת יתפנו 100 תקנים, ושוררת "אווירה של פחד בצמרת הגבוהה ביותר של הבכירים המנהלים את המערכת... הבכירים מפחדים לעשות, מפחדים לזנוח". במרס 2007 דיווח מנכ"ל נמל חיפה לדירקטוריון על אי-שיתוף פעולה בין העובדים ובין ההנהלה שהגיע לידי נתק.

בישיבת ועדת משאבים מיוני 2007 דיווח סמנכ"ל משאבים כי לאחר שבחודש מרס 2007 הופעלה המערכת ליום אחד והתעוררו בעיות עם הוועד, הופעלה שוב המערכת באפריל 2007 ברציף המערבי לניסוי חלוץ של 17 יום. ההפעלה הופסקה בהוראת המנכ"ל בשל תור תפעולי חריג שנוצר בכניסה לנמל, ונגרם בעיקר ממערכת יחסי העבודה בחטיבת התפעול. עוד ציין כי המערכת אינה מחשובית אלא תפעולית, והוסיף שאחד הכישלונות נובע מכך שחטיבת התפעול לא ניהלה את הפרויקט.

בישיבת דירקטוריון מיוני 2007 העירה חברת דירקטוריון כי מנכ"ל נמל חיפה אינו מודע לדירקטוריון על יחסי העבודה הקשים בנמל. היא הוסיפה כי הדירקטוריון נושא באחריות לכך והציעה לו לקבל החלטות בעניין יחסי העבודה של ההנהלה עם העובדים. בהתייחס להערתה השיב יו"ר הדירקטוריון כי הדירקטוריון אחראי לקבוע את סדרי העדיפויות ואת תכנית העבודה, והמנכ"ל אחראי לדאוג לתפקוד הנמל.

בישיבת דירקטוריון מאוקטובר 2007, כשלושה שבועות לפני הפעלת המערכת, לא היה ה-TOS על סדר היום על אף המשבר ביחסי העבודה. חבר הדירקטוריון מטעם העובדים התריע בדיון כי הדירקטוריון נושא באחריות למשבר, שעלול להיגרם בשל הפעלת המערכת בזמן שיש בעיה ביחסי העבודה.

משרד מבקר המדינה העיר לדירקטוריון נמל חיפה כי תפקידו, על פי הוראות חוק החברות הממשלתיות, הוא לעקוב ברציפות אחרי ביצוע התכניות והתקציבים ולקבוע תכנית פעולה של החברה בכל שנה. במהלך תקופה ממושכת - ינואר 2006 עד יוני 2007 - קיבל הדירקטוריון דיווחים כלליים על המחלוקת עם הוועדים, אולם הוא נמנע מלדרוש מידע מפורט על טיפול הנהלת הנמל בעניין ולא קיבל החלטות מפעם לפעם לצורך קביעת עקרונות הטיפול בנושא מרכזי זה.

כאמור, המערכת הופעלה גם ברציף המזרחי ב-28.10.07 אך הפעלתה לא צלחה עקב קשיים ותקלות רבות, ועקב כך ב-1.11.07, חמישה ימים לאחר מכן, החליט המנכ"ל להפסיק את פעולתה ולמנות את המבקר הפנימי לבדיקת הנושא. בסוף נובמבר 2007 דיווח מנכ"ל נמל חיפה לדירקטוריון כי הוא מתכנן להפעיל את המערכת אחרי סיום עבודת ועדת הבדיקה כדי שלא יתעוררו בעיות חדשות עם הוועד. הוא ציין כי העובדים והמנהלים לא רצו להפעיל את המערכת, אף שכבר בינואר 2007 סיים את המחלוקת עם הוועד.

ההסכמים עם עובדי התפעול להפעלת המערכת

1. בנובמבר 2001 נחתם הסכם שכר בין "רשות הנמלים והרכבות - נמל חיפה" ובין נציגות עובדי סקטור התפעול⁸ בנמל חיפה (להלן - הסכם 2001). נכללה בו הפעלת המערכת, ונקבע בו ש"מובהר בזאת כי ההנהלה תיישם במסוף המכולות מערכת ממוחשבת לניהול כולל של המסוף... העובדים ישתפו פעולה ויפעילו ע"פ דרישת ההנהלה את המערכת והכל ללא תמורה נוספת". עוד נקבע בהסכם כי עם הפעלת המערכת יבוטלו תפקידי הבקרים לעגורני שער, למכולנופים⁹ (Reach Stacker) ולמלגוזות לעיתוק מכולות. ההסכם ממצה את כל תביעותיהם של העובדים לגבי הנושאים המוסדרים בו, ויש בו התחייבות לשקט תעשייתי בנושאים אלה ובכללם ה-TOS. תמורת יישום ההסכם קיבלו העובדים תוספת של 4.5% לשכר המשולב. להסכם 2001 צורף תחשיב כלכלי המפרט את החיסכון בשעות פרמיה בעקבות יישומו.

התברר כי באוקטובר 2007, ארבעה ימים לפני הפעלת המערכת, חתמה הנהלת נמל חיפה על הסכם עבודה חדש עם סקטור התפעול בעניין הטמעתה של מערכת ה-TOS (להלן - הסכם 2007). הנהלת הנמל והסתדרות העובדים פנו לבית הדין לעבודה על מנת לקבל תוקף של פסק דין להסכם זה. בית הדין החליט כי תוקף של פסק דין יינתן לאחר שהצדדים יודיעו לו שההסכמות ביניהם תקפות ומאושרות על ידי כל הגורמים הנחוצים. בפועל, במועד סיום הביקורת, לאחר שאושר על ידי רשות החברות ודירקטוריון החברה, לא נמצא תיעוד לכך שהסכם זה קיבל תוקף של פסק דין. בהסכם 2007 נקבע כי תשולם עוד תוספת שכר לעובדים בתקופת ההטמעה, שתאריך כשישה חודשים: לעובדי התפעול בעורף הנמל, המעתקים ומשנעים מכולות, תשולם פרמיה בשווי של 15, 13 ו-11 שעות עבודה עבור המשמרות א, ב, ו-ג, בהתאמה. לעובדי התפעול בקו המים, הפורקים ומטעינים את האניות, תשולם פרמיה בשווי של שמונה שעות עבודה למשמרת מלאה, ואם תפוקת העובד תחרוג משמונה שעות פרמיה הוא יקבל תוספת של 40% לפרמיה שהיה זכאי לה.

עוד נקבע בהסכם 2007 כי לאחר תקופת ההטמעה תבחן הנהלת נמל חיפה בכל חודש את התפוקות בכל משמרת ובכל תחנת עבודה ותשווה אותן לממוצע משוקלל של התפוקות שהיו נהוגות ערב הטמעת המערכת. כן נקבע כי בכפוף לביצוע המטלות הכרוכות בהטמעת המערכת והפעלתה על ידי העובדים ללא כל עיכובים מצדם הם יהיו זכאים לחישוב הפרמיה כך: עד ירידה של 10% בתפוקות בהשוואה לממוצע המשוקלל תשולם לעובדים הרלוונטיים פרמיה בניכוי שיעור הירידה, ואם שיעור הירידה בתפוקות יהיה גדול מ-10% ינוכו מהפרמיה שנקבעה בממוצע המשוקלל 10% לכל היותר.

8 בנמל חיפה היו במאי 2010 תשעה ועדי עובדים לסקטורים שונים.

9 מנוף הבנוי על רכב מנועי, הדומה למלגזה ומשמש להעמקת וסידור מכולות בטוחים קצרים.

2. בעקבות חתימת ההסכם פנה באוקטובר 2007 סמנכ"ל משאבים בנמל חיפה לרשות החברות הממשלתיות בבקשה לאשר את ההסכם שנחתם. התברר כי בפנייתו זו לא ציין הסמנכ"ל כי כשש שנים קודם לכן, בשנת 2001, נחתם הסכם עם נציגי העובדים באותו עניין. כמו כן לא צורף להסכם 2007 כל תחשיב כלכלי המנתח את העלויות ואת ההשפעות של פרמיית המינימום הגבוהה על רווחיות הנמל. בינואר 2008 אישרה רשות החברות הממשלתיות את ההסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הסמנכ"ל לציין בפנייתו לרשות החברות הממשלתיות כי בשנת 2001 נחתם הסכם באותו עניין עם נציגי העובדים ובעקבותיו ניתנה להם תוספת שכר. כמו כן ראוי כי תעוגן בנוהלי רשות החברות הממשלתיות החובה לצרף תחשיב כלכלי לפנייה לרשות החברות כל אימת שיתבצע שינוי בהסכם שכר על מנת שמשמעויותיו יהיו שקופות.

בתשובתה מספטמבר 2010 למשרד מבקר המדינה הודיעה רשות החברות הממשלתיות כי במסגרת תכנית העבודה לשנת 2011 היא תגבש נוהל בדבר צירוף תחשיב כלכלי לכל הסכם שכר המובא לאישורה, והסכם כזה יותנה באישור דירקטוריון החברה.

3. בינואר 2008 פנה מנכ"ל נמל חיפה דאז, מר עמוס עוזני, לדירקטוריון וביקש את אישורו להסכם 2007. בפנייתו ציין כי ההסכם נחתם לתקופה קצובה עד התייצבות המערכת, עלויותיו אמורות להיות שוליות, ורשות החברות הממשלתיות אישרה אותו בכפוף לאישור הדירקטוריון. כמו כן ציין כי "ההסכם מבטיח תפועל והטמעה מסודרת של המערכת מחד, ושמירה מסוימת על שכר העובדים מאידך, וזאת כדי להבטיח שיתוף פעולה מלא ומאמץ של העובדים להפעלה תקינה של המערכת".

הביקורת העלתה כי מנכ"ל נמל חיפה דאז, מר עמוס עוזני, לא ציין במכתבו לדירקטוריון כי בהסכם 2001 כבר שולמה לעובדים תוספת של 4.5% בגין הפעלת המערכת והטמעתה בנמל חיפה בעקבות התחייבות לשיתוף פעולה מלא מצד העובדים להשגת היעד. כמו כן לא נמצאו מסמכים המעידים שרשות החברות הממשלתיות התנתה את אישורה באישור הדירקטוריון; עוד עולה כי שלא לפי דברי מנכ"ל נמל חיפה שההסכם הוא לתקופה קצובה עד שתתייצב המערכת, סעיפים 6 ו-7 בהסכם 2007 עוסקים במנגנון פרמיית לעובדים לתקופה שלאחר ההטמעה, דהינו לפי סעיפים אלה ההסכם הוא ללא הגבלת זמן.

מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון נמל חיפה מפברואר 2008 עולה כי את הסכמי העבודה של יחידות התפעול והמינהל אישר הדירקטוריון בלי שקיים כל דיון בנושא. הסמנכ"ל לתפעול אמר בוועדת ההיגוי של הפרויקט בפברואר 2009 כי הסכם העבודה שבתוקף עם עובדי התפעול להטמעת המערכת אינו יוצר אצלם מוטיבציה והוא מכשול להטמעתה היעילה, מכיוון שהוא מבטיח פרמיית מינימום גבוהה. עמדתו זו של סמנכ"ל לתפעול לא הובאה לידיעת הדירקטוריון.

בתשובתו מאוקטובר 2010 למשרד מבקר המדינה הודיע מנכ"ל חברת נמל חיפה דאז, מר עמוס עוזני, כי להסכם עם העובדים קדם הליך בבית הדין לעבודה שבמסגרתו ביקשה החברה למצות את הסעדים העומדים לזכותה לפי דין לאכיפת הסכם 2001 על העובדים.

הליך הבחינה והאישור של הסכם 2007 לקה בחסר. דיווח המנכ"ל דאז בינואר 2008 במכתבו לדירקטוריון לא כלל פרטים על הסכם 2001; הבקשה לאישור ההסכם הוגשה לדירקטוריון בלא שצורף לה תחשיב עלויות יישומו כאמור. כמו כן פניית הסמנכ"ל למשאבים לרשות החברות הממשלתיות מאוקטובר 2007 לא כללה פרטים על הסכם 2001. יצוין כי גם לאחר שכשלה המערכת והושבתה בתחילת נובמבר 2007, המשיכה הנהלת נמל חיפה בטיפול ביישום הסכם 2007 ברשות החברות הממשלתיות ובדירקטוריון, למרות שטרם הוחלט על עתידה.

העיוכים בהפעלת המערכת

בישיבת ועדת משאבים של הדירקטוריון בספטמבר 2005 דיווח מנכ"ל נמל חיפה דאז כי מתוכנן ניסוי חלוץ בנמל בפברואר 2006 ברציף המערבי, והפעלה מלאה מתוכננת לאחר כשלושה חודשים. מרכז הפרויקט פירט את לוח הזמנים שלפיו בין אוגוסט לדצמבר 2005 תוקם תשתית רשת אלחוטית, בינואר 2006 יבוצע ניסוי שדה, בפברואר 2006 יבוצע ניסוי חלוץ במערב הנמל, ובמאי 2006 מתוכננת הפעלה מלאה של המערכת גם במסוף המזרחי ובנמל קישון.

בישיבת ועדת המשאבים במרס 2006 ציין המנכ"ל דאז כי לוח הזמנים המקורי שנקבע לא היה מציאותי, ו"הפיילוט שאמור היה להיות ביוני [2006] נדחה לנובמבר ובינואר 2007 נגיע להפעלה כללית". כמו כן דיווח כי הוחלט למנות מנהל פרויקט מטעם נמל חיפה, מכיוון שהנמל לא סמך על חנ"י. בסיכום הדיון החליטה ועדת המשאבים בעניין ה-TOS שהיא "מבקשת מההנהלה לפעול בנחישות לשם הפעלת המערכת בהקדם תוך יישום כל ההחלטות הקודמות שהתקבלו בוועדת המשאבים. ההנהלה תבדוק את לוח הזמנים מול... [חברה א']. ההנהלה תשוב ותעדכן את הוועדה בישיבתה הבאה".

באותה ישיבה דיווח המנכ"ל דאז כי נמל חיפה כבר משלם קנסות בגין איחורים (החל מיולי 2005). התברר כי לפי תוספת לחוזה שנחתמה באוגוסט 2005 בין חנ"י, נמל חיפה וחברה א', נמל חיפה מחויב לשלם קנס חודשי של 60,000 דולר בגין כל חודש עיכוב החל מיולי 2005. יצוין כי הקנס ששולם עד הפעלת המערכת באוקטובר 2007 הסתכם על פי תחשיב המבקר הפנימי בכ-11.7 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2006 דיווח מנכ"ל נמל חיפה לדירקטוריון כי הפרויקט מתקדם כסדרו, אך תיתכן דחייה של כשבועיים בלוחות הזמנים שלו. באוקטובר 2006 דיווח מנכ"ל הנמל כי ה-TOS מתקדם, תאריך היעד לשלב א' הוא פברואר 2007, ושלב ב' יחל באפריל 2007.

סמנכ"ל תפעול דיווח לדירקטוריון בדצמבר 2006 שהמערכת מתוכננת לפעול במסוף המערבי בפברואר 2007, ובהתאם ליעדים יש להמשיך למסוף המזרחי ולנמל הקישון. חבר הדירקטוריון מטעם העובדים ציין כי "הטעות של ההנהלה היא, שהיא גוררת את הדברים עד לדקה התשעים, כאשר החבל סביב הצוואר. ההסכמים מתבצעים בדקה האחרונה, או גורמים לעימותים". הדירקטוריון קבע בעניין כי הוא "רואה בהכנסת מערכת ה-TOS צעד חשוב בקידום יכולתה הטכנולוגית והתפעולית של החברה ואמצעי חשוב ביותר להגברת יעילות ניצול משאבי החברה ומבקש כי ההנהלה תנקוט בכל האמצעים הדרושים לשם עמידה בלוח שנקבע לעניין זה".

בדיון שקיים הדירקטוריון בדצמבר 2006 היה ברור כי יישום הפרויקט מתעכב בכשנה לעומת לוח הזמנים שהציג המנכ"ל בספטמבר 2005. לדעת משרד מבקר המדינה במצב דברים זה היה על הדירקטוריון לבקש הסברים בנוגע לסיבות לעיכוב הממושך ביישום הפרויקט וכן לדרוש לוח זמנים מפורט להמשך הליכי היישום של הפרויקט לגבי כלל הרציפים.

במאי 2007 דיווח המנכ"ל לדירקטוריון כי הקפיד את הפעלת המערכת ברציף המערבי עקב לחץ תפעולי ועומס והוסיף כי יתבע את החברות האחראיות לכל הנוקים מכיוון שמערכת הנווטן (GPS) לא עבדה, באופן שעובדי הנמל עבדו מהר יותר מהמערכת. בסיכום פגישת עבודה עם הנהלת הנמל בנושא TOS ממאי 2007 החליט מנכ"ל נמל חיפה דאז על גיוס "חברה אשר תבחן תהליכית את מה שנעשה בהפעלת ה-TOS עד היום, ותגיש מסקנות והמלצות בנושא". ואולם הביקורת העלתה כי הוא לא ביצע את החלטתו וחברה כזאת לא גויסה. ראש אגף מערכות מידע ומחשוב (להלן - ראש אגף מחשוב) מסר למשרד מבקר המדינה כי בדיון לא הוטל על איש מהנוכחים לגייס את החברה ולא נקבע לוח זמנים למימוש ההחלטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הכישלונות החוזרים בהפעלת המערכת, ראוי היה לקיים את הבחינה שעליה הוחלט; היא הייתה עשויה להעלות את הבעיות ולמנוע כישלונות נוספים בהפעלת המערכת.

בישיבת ועדת משאבים מיוני 2007 דיווח המנכ"ל כי המערכת אמורה לפעול שוב בהמשך אותו החודש "אלא אם נדחה [את ההפעלה] מסיבה ברורה". ועדת משאבים רשמה את דיווח ההנהלה וציינה כי נוכח השתלשלות העניינים עד אז יש לעשות את המרב להפעלה מוצלחת של הפרויקט.

מ"סיכום דיון פרויקט TOS" מאוגוסט 2007 עולה כי רק מאותו מועד, כחודש וחצי לפני ההפעלה במסוף המזרחי, הוחלט כי יש לכנס ישיבות מעקב בראשות המנכ"ל בתדירות שבועית. התברר כי הישיבות לא כונסו בתדירות שנקבעה אף שהיה ראוי לעשות כן כבר בשלב מוקדם בשל מורכבות המערכת וחשיבותה לעבודת הנמל.

בישיבת ועדת פיתוח ושיווק של הדירקטוריון מאוקטובר 2007, חמישה ימים לפני הפעלת המערכת במלואה, דיווחו המנכ"ל וראש אגף המחשוב דיווחים סותרים: המנכ"ל טען כי חלק מהציוד אינו פועל בגלל בעיות טכניות, חלק - בגלל אי-מיומנות של עובדים, וחלק - בכוחו. לעומתו דיווח ראש אגף מחשוב בישיבה כי המערכת יציבה בעבודתה גם עם ציוד הנווטן ונפתרו בה בעיות מרכזיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדיווחים הסותרים וקריסת המערכת כמה ימים לאחר מכן מלמדים על אי-תיאום בין חברי הנהלה ועל אי-הבנה של מצב המערכת באותה עת.

כאמור, בנובמבר 2007 החליט המנכ"ל להפסיק את פעולת המערכת ולפטר את העובדים הייעודיים בפרויקט. בסוף אותו חודש דיווח מנכ"ל נמל חיפה לדירקטוריון כי בעיות טכניות בתכנה ובתקשורת הם שהביאו ל"סתימת" המערכת. בדיעבד התברר שכאשר עובדים יחד מאות מחשבים נוצרת "סתימה", מה שהביא לאי-תקשורת בין המערכת לכלים וגרם לעובדים לפרוק את המכולות בכל מקום שיכלו. לאחר ארבעה ימים הבינה הנהלה כי הבעיה בסיסית יותר והחליטה להפסיק את פעולת המערכת כדי לשפרה. המנכ"ל ציין בישיבה כי נמל חיפה יאבד 20% מהמטען המגיע אליו אם יהיה "מחוז למשחק שנתיים" והוסיף כי הוא מחפש מנהל פרויקט שיהיה מומחה-על בניהול פרויקטים.

יו"ר הדירקטוריון באותה ישיבה (בין אוקטובר 2007 למרס 2008 נבחר בכל ישיבה יו"ר לניהול אותה ישיבה) ציין כי אנשי נמל חיפה היו צריכים ללמוד מן הניסיון של נמל אשדוד ולהיעזר באנשיו, אך לא עשו כן. אחד מחברי הדירקטוריון ציין כי לדעתו מלכתחילה לא נבנה מנגנון שאמור היה למנוע את התקלות והציע לצרף לוועדת הבדיקה אדם שיבדוק את קבלת ההחלטות. הוא הוסיף כי עד כה הושקעו בתשתיות 32 מיליון ש"ח; הסכום אינו כולל הפסדי הכנסות, הפסדים עקב פגיעה באמינות וכספים שהושקעו בכוח האדם. חברת דירקטוריון ציינה כי שלושה ימים לפני שהופסקה פעילות המערכת דווח לדירקטוריון שהכול בסדר. חבר דירקטוריון אחר ציין כי החברה הוצגה

כמוכנה להפעלה אף שלא זה היה המצב, והוסיף כי על פי מבחן התוצאה הקבוצה שניהלה את הפרויקט כשלה. הוא ביקש לדעת כיצד ימנע הדירקטוריון את הכשל הבא.



נוכח חשיבותו האסטרטגית של הפרויקט, בגלל הדחיות החוזרות ונשנות של מועדי הפעלתו, בשל הקנסות שמקורם בפיגורים בהפעלת המערכת ומחמת הכישלונות החוזרים ונשנים בהטמעת ה-TOS היה על הדירקטוריון הקודם לדרוש מן מהמנכ"ל לוח זמנים מפורט של הפרויקט, דיווחים על עמידה ביעדיו, נימוקים לדחיות, ניתוח משמעותי והן ופירוט הצעדים שיינקטו לתיקון המצב; היה עליו לדון בבעיות שהתעוררו עם נציגי העובדים ודווחו לו מעת לעת.

הטיפול בדוח מבקר הפנים של נמל חיפה בנושא ה-TOS

כאמור, בחודשים נובמבר-דצמבר 2007 עשה מבקר הפנים של החברה בסיוע יועץ חיצוני ביקורת על ה-TOS, שמטרתה היו "לברר את הגורמים ותהליכי קבלת ההחלטות שהביאו לכשל בהטמעת המערכת לניהול מסופי מכולות... ולהמליץ על הדרכים לתיקונם". טיוטת דוח הביקורת הופצה להתייחסות המבוקרים בדצמבר 2007, ובינואר 2008 הופץ דוח הביקורת הסופי לדירקטוריון ולהנהלת החברה.

ממצאי הדוח עולה כי כאמור, משנת 2003 ועד מאי 2006 לא קודם הפרויקט במידה ניכרת ואף הוקפא לתקופות שונות עקב הרפורמה בנמלי הים והתנגדות ועדי העובדים. רק במאי 2006 הופשר הפרויקט והחלו תהליכים להפעלתו ולקידומו. עובדי התפעול לא ששו לקבל את המערכת ולא האמינו בנחיצותה בעיתוי הטמעתה; הטכנולוגיה בנמל חיפה בשנת 2005 לא התאימה לקליטת המערכת שיישמה לראשונה בעולם מערך נווטן על כלים ניידים; הבעיות הטכנולוגיות הרבות הביאו לאי-אמון של המשתמשים במערכת. חלפו פרקי זמן ארוכים בין מועד הדרכת המשתמשים למועד הפעלת המערכת והיה עיכוב בגיוס עובדים ובהכשרתם לחדר ה-TOS, שהוא לב המערכת.

טכנולוגיית המחשבים שהורכבה על הכלים התפעולים הייתה מיושנת, התגלו בה תקלות רבות, וניסויי החלוצי לא היה מוצלח. בוצעו גם חבלות במערכת - שבירה מכוונת של אנטנות ומסכים. אף שבדיקות קבלה וניסויי חלוצי הן פעולות מהותיות לא מינה הנמל אחראי לבדיקות קבלה ולשינויים. לא נבדקה הפונקציונליות של המערכת כולה, כי בכל פעם בדקו חלק ממנה, ולכן אין ערובה שלא קלקלו משהו במרכיביה האחרים. הפעלת המערכת במשך שלושה חודשים ברציף המערבי הוכרזה ניסויי חלוצי, אבל לא נוהלה כך. היו תקלות שעקפו אותן כדי לא לפגוע בתפוקות. אנשים הגיעו להפעיל את המערכת ברציף המזרחי ללא כל ניסיון בהפעלתה. מי שהיו אמורים לקבל את המערכת לא היו מעורבים בה. לא היה שיתוף פעולה בין חטיבת התפעול, אגף המחשוב וההנהלה ובין מי שהיו צריכים לפקח על הפרויקט. בישיבות שהתקיימו כל אחד התייחס לתחומו ולא ראה את התמונה כולה.

קשיי ההפעלה מקורם בין השאר בעובדה שחלק מהעובדים התעלמו מהנחיות המערכת בנוגע למקום המכולות והמשיכו לפעול על דעת עצמם או על פי הנחיות של גורמים אחרים (חברות המנייה¹⁰) גם כשהמערכת פעלה כהלכה ולא היו בה תקלות טכנולוגיות. עובדה זו תרמה רבות לקריסתה המהירה בעת הפעלתה ברציף המזרחי; הוראות גורמי הניהול בחטיבת תפעול (סמנכ"ל תפעול וראש מחלקת מכולות) על הכנסת מכולות ייצוא רבות לטעינה (כ-100 מכולות במקרה אחד) לאחר סגירת שלב תכנון האנייה היו מנוגדות באופן מהותי לתפיסת העבודה לגבי מערכת ה-TOS וגרמו לקריסת התכנון של טעינת מכולות באמצעותה; אי-התיאום בלט במיוחד בקבלת ההחלטות בשטח בעקבות תקלות במערכת שמנעו או עיכבו תפעול תקין. האנשים פעלו בשטח ללא קשר לתכנון או להמלצות ה-TOS ודיווחו למערכת רק בדיעבד. בנסיבות אלו נוצר אפקט ה"דומינו" שהגביר את קצב קריסת המערכת.

בסיכום הדוח הוצגו שלוש חלופות: האחת - נטישת הפרויקט והמשך עבודה עם "נמרוד"¹¹; השנייה - הפעלת מערכת TOS ברציף המערבי בלבד בניסוי חלוץ מורחב לקראת הפעלתה של המערכת ברציף הכרמל; השלישית - הפעלה מידית של המערכת בניסוי חלוץ ברציף המערבי, התארגנות שיטתית במשך ארבעה-חמישה חודשים והפעלת המערכת מחדש ברציף המזרחי לקראת מאי 2008. המבקר הפנימי המליץ לבחור בחלופה השלישית. לדעתו, תוספת הסיכון הלא גבוהה הכרוכה בחלופה זו זניחה לעומת המשמעותיות הכספיות והתדמיתיות של העיכוב בהפעלת המערכת הכרוך בקבלת החלופה השנייה. גם נטישת הפרויקט אינה ראויה לדעתו שכן הליקויים שהתגלו בו אינם מצדיקים זאת. נטישתו משמעה שנמל חיפה אינו מסוגל לתפקד ככל נמל אחר, והרי המערכת יושמה בהצלחה בעשרות רבות של נמלים ברחבי העולם.

הדוח קבע כי ליישום החלופה המומלצת נדרשות, בין היתר, הפעולות האלה: מינוי מנהל פרויקט בעל היכרות עם עבודת הנמל והכפפתו לחבר הנהלת הנמל, שיעקוב באופן שוטף אחר עבודתו; הפעלת המערכת ברציף המערבי בניסוי חלוץ גם על חשבון פגיעה בתפוקה; רוטציה של עובדי התפעול בלימוד המערכת; תרגול קהילתיים¹² בהכנסת מכולות בצירוף המסמכים הנדרשים לעבודה עם המערכת; גיוס מחדש של אנשי חדר ה-TOS והכשרתם; בניית נוהלי עבודה בחדר TOS ובתפעול והסדרת דרכי עבודתם; השלמת פעולות הדרכה ורענונה לעובדי התפעול; הקפאת שינויים ושיפורים במערכת לפני ההפעלה לביצוע בדיקות מערכתיות; הקפדה על לוחות זמנים לסגירת אניות; הסדרת הבעיות עם ועדי עובדים והבטחת שיתוף הפעולה שלהם בפרויקט. הדוח קובע כי עמידה בתנאים אלה ועמידה בלוח הזמנים שתקבע מינהלת הפרויקט הם תנאים הכרחיים להפעלת המערכת.

טיפול הנהלה והדירקטוריון בממצאי המבקר הפנימי

בישיבת הנהלת נמל חיפה מפברואר 2008 שדנה בדוח הביקורת על הטמעת פרויקט ה-TOS ציין המנכ"ל כי "הגורם העיקרי" לכישלוננו הוא היעדר מנהיגות לפרויקט ואי-נטילת אחריות מצד מנהלים בחטיבת התפעול. לדבריו, לו הייתה לפרויקט הנהגה בחטיבת התפעול כמו ההנהגה שהייתה למערכת ERP¹³ בחטיבת הכספים, היה הפרויקט מצליח. הוא קבע שיש להפעיל את מערכת ה-TOS "מהר ככל האפשר... על מנת למנוע נחיתות לעומת נמל אשדוד, אשר מהווה איום אסטרטגי על נמל חיפה בכל הקשור לתחרות בין שני הנמלים". מטעם זה "על חטיבת התפעול לערוך בדיקת בית כדי להפיק את הלקחים מהכישלון". הנהלת הנמל החליטה לדון במינוי מנהל

10 חברות הנותנות שירות שבו מתכננים את תהליכי הטעינה והפריקה ומתאמים בין הנמל לסוכן האנייה.

11 מערכת המידע הקיימת לניהול מכולות של הנמל.

12 משתמשים בשירותי הנמל.

13 Enterprise Resource Planning - מערכת כוללת לניהול משאבי הארגון.

פרויקט כדי להפעיל את המערכת "במהירות האפשרית תוך הפקת לקחים ולימוד מהכשלים שנתגלו בהפעלת הפרויקט עד כה".

בפברואר 2008 התפטר מר עמוס עוזני מתפקידו כמנכ"ל נמל חיפה. בדיון בדירקטוריון באותו חודש ציין המנכ"ל כי בדוח ביקורת של מבקר הפנים יש המלצות בעניין המערכת והציע לדירקטוריון לדון בו במיוחד באמרו ש"זה לא סוד שההנהלה שלנו לא רצתה בפרויקט". מבקר הפנים של נמל חיפה ציין כי המערכת היא מערכת אסטרטגית, וההחלטה אם לבטל או לדחות או להפעיל מיד את הפרויקט היא אפוא החלטה אסטרטגית. הוא קבע כי לנוכח התחרות עם נמל אשדוד נדרש נמל חיפה להפעיל את המערכת. יו"ר הדירקטוריון קבע כי יתקיים דיון נוסף בתוך שבועיים ובו יידונו הנושא ומינוי מנהל לפרויקט.

דוח הביקורת שהופץ בתחילת ינואר 2008 הוצג לדירקטוריון באפריל 2008 על ידי מבקר נמל חיפה, שדיווח כי הסיבה העיקרית לכישלון המערכת היא כשל בניהול הפרויקט - אין אינטגרציה מרכזי. נמצא כי בכל מרכיבי הפרויקט התגלו כשלים ובכללם כשל בניהול הפרויקט ואי-הטמעת שיטת העבודה של חדר ניהול התפעול במסוף המכולות; לא היה ברור לאנשי התפעול שחרר ה-TOS נותן פקודות, לכן אנשי התפעול ניסו לתת לצוות חדר ה-TOS הוראות, ועקב כך נוצרו ליקויים בשיתוף הפעולה בין חטיבת התפעול, אגף המחשוב וחדר ה-TOS. הוא הוסיף כי ההשקעה הייתה מעל 30 מיליון ש"ח, כי הבקשה התקציבית היא ל-15 מיליון ש"ח נוספים, ודחיית הפעלת המערכת בשנתיים או יותר עשויה לגרום לכך שהמערכת הקיימת כבר לא תהיה רלוונטית, ואז עלול הפרויקט להידחות גם לשלוש-ארבע שנים, והחברה תהיה בעמדת נחיתות אסטרטגית לעומת נמל אשדוד.

בהתייחסה לדברי המבקר הפנימי ציינה חברת דירקטוריון כי לדירקטוריון "הובאו כמה וכמה פעמים בקשות לתקציבים נוספים למערכת ה-TOS והם אושרו" כי לא היה דיווח ראוי לשמו. גם ההנהלה לא קיבלה את הדיווח המתאים, לדבריה, "אבל אישרנו ומתוך חוסר ידיעה גם כדירקטוריון לא עלינו על זה בזמן אמת. הדירקטוריון לא יכול להשתחרר מאחריות הזו. הגיע הזמן שנלמד את זה לעומק". יו"ר הדירקטוריון ציין בישיבה כי מוסכם על הכול שיש להפעיל את המערכת ויש לבחור את העיתוי המתאים לכך. לדבריו, מנהל הפרויקט צריך להיות בקיא בנושא התפעול, ויש לבנות לו"ז כדי שיהיה תאריך התחלה ותאריך סיום ואז "נעשה ביקורת כדי לוודא שהכל מתנהל כשורה". הוא קבע שלהבנתו, כולם בעד החלופה השלישית והטעים שההנהלה צריכה להביא באופן מסודר את המועמד שלה לניהול הפרויקט לאישור הדירקטוריון. הוא הודיע שבדיון שיתקיים לאחר מכן הוא ירצה לדעת מי האיש שיהיה אחראי לפרויקט מטעם ההנהלה. לדעתו, האחראי צריך להיות סמנכ"ל תפעול, שיהיה גם ממלא מקום המנכ"ל. הוא ביקש שבישיבת הדירקטוריון הבאה יובא מינוי מנהל הפרויקט לאישור הדירקטוריון.

בתום הדיון בעניין ה-TOS "הדירקטוריון רשם לפניו את ממצאי דו"ח הביקורת בנושא הטמעת מערכת ה-TOS והמלצותיו. הדירקטוריון יקיים דיון בנושא בו יבחנו האלטרנטיבות השונות להטמעת המערכת, הן אלו שנכללו בדו"ח הביקורת והן האחרות, לרבות כאלו שהועלו במהלך הדיון. בדיון ישתתף סמנכ"ל התפעול. בחירת מנהל פרויקט ה-TOS תובא לאישור הדירקטוריון".

אף שבישיבה עלה עניין דחיפות הטמעת המערכת ואף שהוצגו חלופות לפתרון לא דן הדירקטוריון בכך ודחה את החלטתו למועד מאוחר יותר, אולם החלטה בעניין החלופות להטמעת המערכת מעולם לא התקבלה, וכשנה וחצי לאחר מכן החליטה הנהלת הנמל לנטוש את המערכת של חברה א' ולהתקשר עם חברה ב'. יוצא אפוא כי פרט למינוי מנהל פרויקט, למעלה משנה לאחר שהמבקר הפנימי הגיש את הדוח לא יושמו המלצותיו.

ה-TOS נדון שוב בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה במאי 2008. בישיבה ציין ממלא מקום המנכ"ל כי יש לקבל החלטה לגבי הפעלת המערכת ועיתויה, וכי על מנת שלא להיכשל שוב יהיה צריך

לעדכן את התכונות ולגייס עובדים לחדר TOS, ולכן יחלפו לפחות תשעה חודשים עד ההפעלה. הוא הדגיש כי הפרויקט "נדון לכישלון" והציע כי כשתופעל המערכת תתבצע הפעלתה בנמל הכרמל. יו"ר הדירקטוריון דחה את ההצעה להפעלת המערכת כשנמל הכרמל יהיה מוכן ואמר כי הדירקטוריון החליט לספוג את הביקורת ואת התקלות שיהיו ולהמשיך בהטמעת המערכת. מבקר החברה ציין כי הוא חושש מהתארכות הפרויקט שתביא להשקעות ואף לאפיון פרויקט חדש והוסיף כי בחירה בשתי החלופות האחרות תוריד לטמיון את ההשקעות שהושקעו עד אותו זמן.

אלה החלטות הדירקטוריון שהתקבלו באותה ישיבה: (1) תיושם החלטת הדירקטוריון וימונה מנהל לפרויקט הטמעת ה-TOS. (2) ההנהלה תטפל בהיבט התקשורתי של הכנת ציבור המשתמשים לקראת הפעלת המערכת. (3) מערכת "נמרוד" תשודרג בהשקעה כספית של עד שני מיליון ש"ח, בכפוף לאומדן השדרוג. אם האומדן יחרוג מסכום זה, יש להביא את הנושא לאישור מחודש של הדירקטוריון. עוזר יו"ר הדירקטוריון העיר באותה ישיבה כי "למען הדיוק, ההחלטה שלכם לא התייחסה להמשך הפרויקט, אלא קבעה כי הדירקטוריון יקיים דיון שאמור להתקיים וזה הדיון". היו"ר ענה לו כי "בחירת מנהל פרויקט הייתה חלק עיקרי בהמלצות". בישיבת דירקטוריון בפברואר 2009, יותר משנה לאחר פרסום דוח מבקר הפנים, דווח לדירקטוריון כי מונה מנהל לפרויקט.

טיפול הדירקטוריון במסקנות המבקר הפנימי היה אטי, והוא לא החליט החלטות תכליתיות להסדרת המצב. רק בסוף אוקטובר 2008, עשרה חודשים לאחר שדוח המבקר הפנימי נמסר למנכ"ל, נדון הפרויקט בהנהלת הנמל בדיון לקראת הטמעת המערכת. כאמור, רק בפברואר 2009 מונה מנהל לפרויקט. למרות כישלון הנמל בהכנסת המערכת לשימוש העלתה הביקורת כי ב-17 ישיבות דירקטוריון שכונסו בין יוני 2008 למרס 2009 לא התקיים דיון ממשי בנוגע לניהול הפרויקט, למעט פעמיים שבהן דנו בהיבטים מסוימים שלו - בדיון אחד נקבעו קריטריונים לצוות טיפול ב-TOS; באחר דווח כי מונה מנהל לפרויקט.

ההליך לבחירת ספק חלופי להקמת המערכת

בהודעה שפרסמה הנהלת הנמל באתר האינטרנט שלו ביולי 2009 צוין כי ועדת המכרזים הסמיכה צוות מטעמה לבחון שתי חלופות - מערכת של חברה א' ומערכת של חברה ב'. בספטמבר 2009 הודיעה ועדת המכרזים באתר האינטרנט כי החליטה להתקשר עם חברה ב' לצורך הספקת המערכת בפטור ממכרז מכוח סמכותה לפי תקנה 3(31)¹⁴ ותקנה 34(6)¹⁵ לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). משרד מבקר המדינה בחן את ההליך לבחירת ספק חלופי להקמת המערכת מכמה היבטים. להלן מובאים הממצאים.

קבלת ההחלטה

באוקטובר 2008 קיימה הנהלת נמל חיפה דיון בנושא המערכת. המנכ"ל הנחה את ההנהלה להתכנס להשלמת הפעילויות הנדרשות להטמעתה עד אוגוסט 2009. בדצמבר 2008 נקבע כי ניסוי חלון למערכת יבוצע בסוף הרבעון השלישי של שנת 2009.

14 עילת הפטור ממכרז בהתקשרות עם ספק חוץ נובעת מכך שאין בישראל ספק לטובין מהסוג הנדרש.

15 לפי סעיף זה התקשרות עם תושב חוץ למכירת טובין או לרכישת שירותים אינה טעונה מכרז.

בפברואר 2009 דיווח ראש אגף מחשוב לוועדת ההיגוי בעניין הטמעת מערכת ה-TOS כי המשא ומתן עם חברה א' הגיע למבוי סתום, והיא מגלה קשיחות בלתי מובנת לדרישת נמל חיפה להפחתת תעריפיה, אף שהמטבע של המדינה שממנה היא פועלת פחת ביחס לדולר ארה"ב ב-50% בחצי השנה שקדמה לדיווחו. אי-הנכונות של חברה א' להתגמש בתעריפים בפרויקט בעל חשיבות עליונה לעתיד הנמל הביאה את מנכ"ל נמל חיפה לבחון מערכת TOS של חברות מתחרות וליצור קשר עם נציג חברה ב' לבחינת הטמעת מערכת מתוצרתה בנמל חיפה.

באפריל 2009 עדכן סמנכ"ל התפעול את הדירקטוריון כי במשא ומתן עם חברה א' שררו מחלוקות כספיות, ולכן התקבלה החלטה לפנות לחברה ב', שהיא חברה גדולה מחברה א'. ביולי 2009 דיווח ראש אגף מחשוב לוועדת המכרזים כי למרות טיעונים "כבדי משקל" במשא ומתן כגון פחות המטבע ב-40% לעומת הדולר האמריקני, סירבו נציגי חברה א' להציע מחירים נמוכים יותר, והוצעה לנמל הנחה של 10% רק לאחר שחברה א' שמעה שנמל חיפה החל בבחינת פתרון חלופי של חברה ב'.

בתשובתו של נמל חיפה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2010 הוא הודיע כי ראה את חובתו כחברה ממשלתית שלא להיענות לדרישות השרירותיות של חברה א' ולכן היה חייב לפנות לחברה ב'.

משרד מבקר המדינה בדק את הליך הבחינה שהוביל לקבלת ההחלטה בדבר סיום ההתקשרות עם חברה א' ופניה לחברה ב'. בלי להתערב בהחלטה לגופה יצוין שהחלטה בעניין חשוב כל כך ובסכום כה ניכר הייתה צריכה להתקבל על יסוד בחינה מעמיקה. אמנם בהתייחסות הנמל לביקורת זו פורטו שיקולים שונים אשר לכאורה הובילו להחלטה בדבר החלפת הספק, ואולם מהדיווחים שנמסרו לדירקטוריון באותה העת בדבר המשא ומתן עם חברה א' עולה כי השיקול המרכזי שעמד לנגד עיני נציגי חברת נמל חיפה היה המחיר. עולה איפה חשש כי הדירקטוריון לא נתן את הדעת די הצורך לשיקולים נוספים שחשיבותם אינה פחותה, באופן שהליך הבחינה שקיים הדירקטוריון היה חסר וחלקי.

קביעת אמות מידה להשוואה בין ההצעות

קביעת אמות המידה לבחינת ההצעות ובחינתן לאורך אמורות להבטיח הליך שוויוני ומקצועי ובחירת ההצעה העדיפה על פי שקלול של רכיבים. ועדת המכרזים אישרה את אמות המידה שעל פיהן נבחנו ההצעות בדיון שקיימה ב-19.7.09. התברר כי ב-5.7.09, כשבועיים לפני המועד שבו אישרה ועדת המכרזים את אמות המידה הללו, הודיע ראש אגף מחשוב לוועדת המכרזים כי צוות הפרויקט הכין לאחר השלמת בדיקת איכות הפתרון של חברה ב' והשוואתו לדרישות נמל חיפה מסמך השוואה איכותי ומסמך הערכת עלויות לחיי המערכת. כן ציין כי מהמסמך עולה שלמערכת של חברה ב' יתרונות איכותיים רבים לעומת המערכת של חברה א', ובהתייחס לחיי המערכת (כ-15 שנה) עדיפה המערכת של חברה ב'. אמנם העלות הבסיסית של מערכת חברה ב' גדולה לפי האומדן מעלות המערכת של חברה א', אך לאורך חיי המערכת אין למעשה הבדל בעלות, ולמערכת חברה ב' אפילו יתרון מסוים. המסמך שצורף כנספח למכתב הכיל 31 סעיפי השוואה בין שתי המערכות, נקבעו בו ציונים בכל אחד מהסעיפים, ובכלל זה ציון משוקלל סופי, ועל פיו החלופה הנבחרת היא המערכת של חברה ב'. בסיכום מכתבו ביקש ראש אגף מחשוב מוועדת המכרזים לאשר לצוות הפרויקט לנהל מו"מ עם חברה ב' במטרה לחתום על הסכם ליישום המערכת בנמל חיפה.

יוצא אפוא כי נמל חיפה גיבש את אמות המידה ובחן על פיהן את שתי ההצעות. את מסמך אמות המידה וטבלת ההשוואה לרבות המסקנות הסופיות בנוגע למתמודד המועדף העביר הנמל לוועדת מכרזים כל זאת לפני שהיא קבעה ואישרה אמות מידה ומשקלות לקבלת החלטתה. בכך היה בכדי לפגוע בעבודתה האובייקטיבית והתקינה של ועדת המכרזים.

בתשובתו מאוקטובר 2010 למשרד מבקר המדינה הודיע נמל חיפה כי בעוד שלנמל הייתה היכרות קודמת עם המערכת מתוצרת חברה א', הרי שלא הייתה לו כל היכרות עם המערכת מתוצרת חברה ב'. לפיכך היה עליו לבחון באמצעות ועדה מקצועית שלו את ישימותה.

משרד מבקר המדינה העיר לנמל חיפה כי אמות המידה לבחינת ההצעות היו צריכות להיקבע טרם פנייתו אליהן על מנת שבחינת הצעות הספקים תתבצע לפיהן. לא היה נכון לבחון את ההצעות של הספקים ולגבש עמדה סופית בנוגע להצעה המועדפת לפני שוועדת המכרזים אישרה את אמות המידה. הדיון של ועדת המכרזים באמות המידה ואישורן לאחר שכבר ידעה כי שבועיים קודם לכן קבע נמל חיפה מציע מועדף על בסיס של השוואה מפורטת בין ההצעות, עלול לעורר חשש כי ההליך לא נעשה באופן שוויוני.

קביעת המשקלות למרכיבי האיכות והמחיר

בבחינת הצעה הרשות הציבורית נדרשת להעדיף את זו המעניקה לה את מרב היתרונות. המחיר אינו השיקול היחיד אלא אחד השיקולים. עם זאת ככל שגדל ההפרש במחיר כך יגבר כוחה של ההצעה הזולה, וככל שההפרש קטן יגבר משקלם של עניינים אחרים¹⁶. נדרשים אם כן נימוקים כבדי משקל כדי להעדיף הצעה יקרה ממש, ונימוקים "קלים" יותר כדי להכריע לטובת הצעה שאינה יקרה באופן ניכר מהצעה אחרת. אפשר לקבוע שמשקלו של המחיר לא יהיה הגורם החשוב ביותר, אך יש להגדיר זאת מראש ובמפורש באמות המידה לבחינת ההצעות, ובכל מקרה יש להגדיר מראש אותן ואת משקלן.

בתחילת יולי 2009 ביקש ראש אגף מחשוב מוועדת מכרזים אישור לנהל משא ומתן עם חברה ב' בהתאם לתוצאות טבלת ההשוואה בין החברות. בטבלה נבחנו ונוקדו 31 קריטריונים במשקלות שונים ואף הוצג ציון כולל לשתי החלופות; חברה ב' קיבלה ציון גבוה יותר. לבקשה צורפה טבלת תחשיב השוואת חלופות המציגה את חברה ב' כזולה יותר. פעולות אלה נעשו אף שוועדת מכרזים עדיין לא דנה בקריטריונים לבחינת החלופות. לעומת זאת, בישיבת ועדת מכרזים מאוגוסט 2009 ציין סמנכ"ל כספים כי הצעתה של חברה א' זולה יותר בכ-9% מזו של חברה ב'.

במכרז בשנת 2002, שעניינו היה אותה מערכת ובמסגרתו התחרו אותם מציעים, קבעה רנ"ר כי בבחינת ההצעות יהיה משקל המחיר 80% ומשקל האיכות 20%. ואולם בבחינת ההצעות בשנת 2009, פנה ב-15.7.09 ראש אגף מחשוב בכתב לוועדת המכרזים של נמל חיפה וביקש את אישורה ליחס משקלות הפוך, שנקבע, לדבריו, על ידי המנכ"ל (יו"ר ועדת מכרזים). ועדת המכרזים דנה בפנייתו ב-19.7.09 ואישרה טבלה שהעביר לה, שכללה 22 קריטריונים איכותיים שמשקלם 80% ותשעה קריטריונים להשוואת עלויות שמשקלם 20%.

16 בג"צ 112/81 ד' זילבר ובניו קבלני בניין ופיתוח בע"מ נ' עיריית באר שבע ואח', פ"ד לה (4) 456.

מנכ"ל נמל חיפה קבע אפוא יחס משקלות הפוך לאותו מוצר שהציעו אותם מציעים בשנת 2002. יצוין כי העובדה שהחווה עם חברה א' גרם משבר בגלל המחיר מעוררת את השאלה מדוע בשלב זה הוחלט כי המחיר יהיה בעל ערך שולי לעומת האיכות. עוד יצוין כי אילו בחנה ועדת המכרזים את ציוניהן של חברה א' וחברה ב' על פי המשקלות שנקבעו במכרז 2002 (20% לאיכות ו-80% למחיר), הייתה חברה א' זוכה בו.

משרד מבקר המדינה העיר לנמל חיפה כי הואיל והחלטתו בעניין זה היא שינוי המשקף תפנית של 180 מעלות מעקרונות הבחירה המקוריים שנקבעו בשנת 2002, ובעקבותיה נבחר זוכה שלא היה נבחר אלמלא השינוי, היה עליו לקיים בחינה יסודית ומדוקדקת של העניין לפני קבלת ההחלטה ולנמק את השינוי. ואולם לא נמצא כי ההחלטה התקבלה לאחר בחינה כזאת. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את העובדה שההחלטה בעניין משקלן של אמות המידה לבחינת ההצעות של מתמודדים במכרז התקבלה לאחר שפרטי ההצעות כבר היו ידועים לחברי הוועדה.

בתשובתו מאוקטובר 2010 למשרד מבקר המדינה הודיע נמל חיפה כי המשקלות שקבעה רנ"ר בשנת 2002 לא היו ידועים לנמל חיפה בשנת 2009. החברה התוותה במרס 2009 מדיניות לגבי הניקוד במכרזים, ולפיה במכרזים לרכש טובין שהם מוצרי מדף יינתנו בשקלול ההצעות 80% למרכיב המחיר, ו-20% - למרכיב האיכות. ואילו מוצרים שמוזמנים בתכנון מיוחד ישוקללו לפי 60% למחיר ו-40% לאיכות. עוד הוסיפה כי "במקרה זה, לאור נסיבותיו המיוחדות... מצאה החברה כי השיקול המרכזי במכרז... [אשר] לו יינתן משקל מכריע הינו פרמטר האיכות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנמל גם לא פעל על פי אמות המידה שקבע לניקוד מרכיבי המחיר והאיכות במכרזים, משום שבהתחשב בכך שהמוצר של חברה ב' הוא מוצר מדף, היה עליו לשקלל את ההצעות ביחס של 80% למחיר ו-20% לאיכות או למצער ביחס של 60% למחיר ו-40% לאיכות. הפער בין משקלות אלו למשקלות שניתנו בפועל (80% איכות - 20% מחיר) גדול.

הערכת רמת הסיכון שבהצעות

הפרויקט להטמעת מערכת לניהול מכולות חייב את הערכת הסיכונים הגלומים בהתקשרות עם מבצעי לא רק כהליך שגרתי של הערכת סיכונים, אלא בייחוד עקב כישלון הפרויקט בשנים 2003-2007.

באמות המידה שהוצגו לוועדת המכרזים בתחילת יולי 2009 נכללה הערכת רמת סיכון. לוועדת המכרזים הוצגו גם ההערכות שניתנו לשתי ההצעות בפרמטר רמת סיכון: להצעת חברה ב' ניתן הציון 5 ולהצעת חברה א' ניתן הציון 8, המלמד על יתרון לטובת חברה א'. מרשימת המבחנים שאישרה ועדת המכרזים ב-19.7.09 הושמט המבחן של רמת סיכון הפרויקט. לא נמצאו מסמכים עם ציון הטעמים המהותיים להשמטת אמת המידה הנוגעת לרמת הסיכון ולהחלטה של ועדת המכרזים להשמיט את הקריטריון בנושא זה.

לעניין זה מסר נמל חיפה בתשובתו מאוקטובר 2010 כי הסיבה להשמטת אמת המידה של רמת הסיכון הייתה שוועדת המכרזים "מצאה כי הוא אינו ניתן להערכה אובייקטיבית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעבר לעובדה שלא נמצא ביטוי לסיבה האמורה בפרוטוקול ועדת מכרזים, היה ראוי להותיר קריטריון זה בעיקר נוכח הנסיבות המיוחדות שאליו נקלע הנמל לאחר כשלון יישום הפרויקט בשנת 2007.

בחינת ההצעות קודם לקבלת ההחלטה

בישיבת ועדת מכרזים ביולי 2009 אמר הסמנכ"ל לכלכלה וכספים כי נדרשת שהות על מנת לבחון את שתי החלופות להקמת המערכת. לעומת זאת יו"ר הוועדה, המנכ"ל, טען כי נציג חטיבת הכספים היה שותף לדיוני הצוות המקצועי, והחברה מחויבת לפעול במהירות על מנת לעמוד במועדים להפעלת נמל הכרמל ביוני 2010. ראש אגף מחשוב טען כי אין בישראל או במדינות אחרות חלופות רלוונטיות נוספות, וכי נמל חיפה מיצה את הדיונים עם חברה א', ונמצא שהצעתם להרחבת היקף הפרויקט אינה קבילה מהבחינה הכספית ומבחינת האיכות. לדבריו, הצעתה של חברה ב' טובה במידה ניכרת מהצעתה של חברה א'. עוד אמר כי גם אם בתחשיב הכלכלי יובאו בחשבון סכומים שכבר שולמו לחברה א', ההצעה של חברה ב' איכותית וזולה יותר לטווח של 10-20 שנה, שנות חיי המערכת. באותה ישיבה קבע הסמנכ"ל לכלכלה וכספים כי כל תחשיב כלכלי יבוצע ויאושר בחטיבת הכספים, והחלטת הוועדה מותנית באישור הכלכלן הראשי לתחשיב שבוחן את שתי החלופות.

הדברים הללו משקפים שתי עמדות מנוגדות אשר אינן יכולות להתיישב זו עם זו: מנכ"ל הנמל ומנהל האגף המחשוב סיכמו את עמדתם באשר להתקשרות, ואילו הסמנכ"ל לכלכלה דרש להקצות זמן לבדיקות נוספות והתנה את ההתקשרות בבחינה ובאישור של הגורמים המקצועיים הכלכליים. יצוין כי בדיון שקיימה ועדת המכרזים כמה שבועות לאחר מכן, באוגוסט 2009, דיווח סמנכ"ל כספים כי הצעת חברה א' זולה בכ-9% מהצעת חברה ב'.

מיצוי המשא ומתן עם חברה א'

מרגע שבחברה הנהלת הנמל שלא לקיים מכרז, היה אפשר להניח כי יתקיים משא ומתן עם שתי החברות. בסוף מרס 2009 הציעה חברה א' מפגש בין הנהלתה ובין הנהלת נמל חיפה לצורך משא ומתן, הצעה שנדחתה במכתב תשובה שבו נטען כי המפגש "לא אפשרי בעיתוי זה". ביולי שבו וביקשו נציגי חברה א' פגישה משולשת בדרגים הבכירים ביותר עם חנ"י ונציגי נמל חיפה בהבטיחם להציע ולסכם על הצעה "מנצחת לכול" מבחינת המחיר ולוחות הזמנים, אולם גם הצעתה זו של חברה א' לא נענתה.

ביולי 2009 הודיע ראש אגף מחשוב לוועדת המכרזים כי שתי החברות התבקשו להגיש את הצעותיהן הטובות ביותר ליישום מערכת TOS בנמל חיפה עד 19.7.09, ובאותו מועד התקבלה הצעתה של חברה ב'; מחברה א' התקבל שבוע מוקדם יותר מכתב מסמנכ"ל התפעול ובו הזמנה של מנכ"ל נמל חיפה לדיונים ולמשא ומתן עם מנכ"ל החברה על הצעתה שהוגשה באפריל 2009. למכתבו לוועדה צירף ראש אגף המחשוב נספח "שקלול חלופות TOS".

ב-30.7.09 כתב ראש אגף מחשוב לוועדת המכרזים כי יום קודם לכן התקבלה תשובת חברה א', המודיעה, בין היתר, שאין היא מתכוונת להגיש הצעה חדשה ואין בכוונתה להשתתף "במכרז למראית עין"; היא ציינה כי תהיה מחויבת להגיש תלונה נגד נמל חיפה בגין הפרת חוזה בגלל כל הנזקים וההפסדים שייגרמו לה.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת נמל חיפה כי אי-היענותו של הנמל לפנייתו של חברה א' בעיקר זו שהופנתה במרס 2009, פגעה באפשרות למצות קיום בדיקה מעמיקה של ההצעות השונות והליך הוגן שיבטיח בחירה בהצעה המיטבית. אי-מיצוי המשא ומתן עם חברה א' על אף פניותיה עלול לעורר את החשש לכאורה כי הנהלת הנמל גיבשה בשלב מוקדם מדי את החלטתה בעניין.



מטבע הדברים, כשפרויקט נקלע למשבר נדרשת המערכת הניהולית לחשיבה מחודשת בעניינו. עם זאת, כל החלטה שמתקבלת במצב כזה ובעיקר אם פירושה אבדן השקעות של מיליוני ש"ח, ראוי כי תתקבל לאחר בחינה יסודית ומפורטת של הנושא על כל צדדיו. הנושא חייב להיות מוצג לדירקטוריון החברה מכל היבטיו, באופן שהחלטתו לגבי תתקבל לאחר שקלול כל המידע הרלוונטי. ממצאיו של פרק זה אינם באים ללמד על חלופה שהיה ראוי לאמץ, אלא על ליקויים בהליך שקיים נמל חיפה לפני קבלת ההחלטה בדבר החלפת הספק. ראוי כי המסקנות והלקחים מממצאי פרק זה יופקו ויישמו בתהליכי קבלת החלטות דומים אשר להם תידרש הנהלת הנמל בעתיד.

התביעה של חברה א' מחברת נמלי ישראל (חנ"י)

בנובמבר 2009 העבירה חברה א' לחנ"י דרישה לפיצוי כספי בסך כ-10 מיליון דולר בגין חובות עבר של נמל חיפה, בגין הפסדים ישירים מביטול ההתקשרות עמה ובגין נזקים בלתי-ישירים. במועד סיום הביקורת הייתה התביעה בעיצומו של הליך גישור.

לדעת משרד מבקר המדינה, עמדת חנ"י והמחלוקת אתה בעניין המחויבות של נמל חיפה כלפי חברה א' הייתה צריכה להיות מובאת לפני דירקטוריון הנמל כדי שיבחן אותה.

ניהול סיכונים בפרויקט

ניהול סיכונים הוא כלי מרכזי וחיוני בניהול פרויקט. נוהל מפתח¹⁷ מגדיר ניהול סיכונים כ"טכניקה המאפשרת לאתר את סיכוני הפרויקט מבעוד מועד, להעריכם ולנתחם, להציגם לפני הדרג הניהולי והלקוח, ולנקוט בפעולות התמודדות המתאימות... [עם] סיכונים הכרוכים בניהול הפרויקט עצמו ובאפשרות שתתרחשנה חריגות משמעותיות בלוחות הזמנים של הפרויקט, בעלויות או בתכולות,

17 נוהל מפתח - נוהל מסגרת לניהול המחשוב בארגון הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון כולו.

או כמובן בכולם". לניהול הסיכונים נדרשות תכניות פעולה אפקטיביות וכלכליות עבור סיכונים טכנולוגיים מידע קריטיים, הערכת סיכונים באופן סדיר והמלצה לתכנית פעולה להקטנת סיכונים.

בסיכום דיון מעקב אחר הפרויקט שקיים צוות היערכות נמלית בפברואר 2009 הוחלט כי יש להכין סקר סיכונים מפורט הכולל פתרון להטמעתו ולהביאו גם לידיעת ועדת ההיגוי העליונה. במסמך "ניהול סיכונים בפרויקט טוס [TOS]" מפברואר 2010, שהכין מנהל הפרויקט, צוין כי גובש לוח זמנים מפורט לפרויקט לצורך בקרת הסיכונים, והוא מכיל את כל רכיבי הפרויקט ומתואם עם כל ספקיו. כמו כן הפעילויות בפרויקט מנוטרות בכל שבוע, ואם חלים עיכובים מקבלים הגורמים הרלוונטיים התרעה לשם הסדרת הנושא.

הביקורת העלתה כי סקר סיכונים מפורט לעניין הפרויקט הוכן רק בפברואר 2010, כשנה לאחר שהוחלט על הכנתו. עוד העלתה הביקורת כי לא כל הסיכונים שהועלו בסקר הוכנסו ל"לוח הזמנים המפורט" - לדוגמה, הסיכון "הסכמי עבודה", שהוגדר סיכון ברמה הגבוהה ביותר, לא רשום בלוח הזמנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שהפעלת המערכת נכשלה בניסיונות הקודמים, היה צריך לטפל בסיכונים, במיוחד על מנת לצמצם את הסיכון לכישלון חוזר של הפרויקט למינימום האפשרי; כמו כן היו הנהלת נמל חיפה והדירקטוריון שלו צריכים להיות ערים לסיכונים האפשריים ולעקוב אחר הטיפול בהם.

סיכום

מערכת לניהול מכולות בנמל חיפה היא מערכת מחשוב אסטרטגית המנהלת את כל השרשרת התפעולית של הנמל. כשהיא תעבוד במלוא עצמתה יהיו בה יתרונות רבים לנמל. אף שפרויקט החל בנמל חיפה באוגוסט 2003 ואמור היה להסתיים בפברואר 2005, במועד סיום הביקורת ביולי 2010 הוא עדיין לא הסתיים. מדיווח של מנכ"ל נמל חיפה עולה שהשלב הראשון של הפעלת המערכת על ידי חברה ב' החל בנמל הכרמל באוקטובר 2010, והמערכת מתוכננת לפעול במלואה במרס 2011.

הביקורת העלתה שהפיקוח על ניהול הפרויקט בדרג ההנהלה ובדרג הדירקטוריון היה עתיר ליקויים: לוח הזמנים ליישום הפרויקט שונה תכופות וגם השינויים לא יושמו; אף שדיווח לדירקטוריון החברה כמה פעמים כי נדרשת דחייה בלוחות הזמנים, עד אפריל 2009 לא דרש הדירקטוריון את לוחות הזמנים החדשים שנקבעו; תקציב הפרויקט חרג ביותר מ-50% מתקציבו המקורי.

על הנהלת חברת נמל חיפה והדירקטוריון לקיים הליך הפקת לקחים מן הכשלים והליקויים שהועלו ביישום הפרויקט. לקחים אלו חשובים גם לגורמים המנהלים פרויקטים אחרים בנמל חיפה.