ממצאי מעקב

שימור רשומות אלקטרוניות

תקציר

גנזך המדינה (להלן - הגנזך) הוא יחידה במשרד ראש הממשלה ומשמש ארכיון של מדינת ישראל. בגנזך מופקד חומר ארכיוני לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - החוק או חוק הארכיונים), והתקנות שהותקנו לפיו. מנהל הגנזך הוא גנז המדינה (להלן - הגנז), והוא ממונה על ידי הממשלה. לפי החוק על הגנז לפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות המקומיות, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו. רשומות אלקטרוניות הן חומר ארכיוני לכל דבר, ויש לנהוג בהן, ובכלל זה בביעורן, על פי הוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו.

משנות ה-90 של המאה העשרים חלה במשרדי הממשלה מהפכה טכנולוגית בתחום המידע, ובעקבותיה רוב המסמכים נוצרים ומנוהלים במערכות ממוחשבות. אף על פי כן לא פרסם גנז המדינה הנחיות באשר לדרכי השימור של רשומות אלקטרוניות. משרד מבקר המדינה העלה בביקורת שעשה בשנת 2004[[1]](#footnote-2) (להלן - בביקורת הקודמת) שאין במוסדות המדינה (להלן - הגופים הממשלתיים) תשתית לשימור רשומות אלקטרוניות שנוצרו בהם וכי הגנזך לא נערך לטיפול בנושא. בביקורת המעקב, אשר הסתיימה בסוף 2006, נמצא כי טרם הוחל ביצירת התשתית המתאימה להתמודדות נאותה עם הנושא, אף כי הפעולה האמורה נדרשת לשם שימורן של רשומות אלקטרוניות, כדי לאפשר גישה אליהן ולאחזרן במלואן.

הליקויים שצוינו בביקורת הקודמת לא תוקנו ולא יושמו ההמלצות לקביעת דרכי פעולה וכללים לשמירה, לגניזה ולביעור של רשומות אלקטרוניות ודואר אלקטרוני. טרם עלה בידי הגנז להציע שינויים בחוק הארכיונים ובתקנות שנקבעו לפיו, אף שלדבריו שינויים אלה מתחייבים מההתפתחויות שחלו בעידן הנוכחי בעקבות המהפכה הטכנולוגית, הבאות לידי ביטוי בהיווצרות מספר עצום של רשומות אלקטרוניות.

הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מנחות את עובדי המדינה, באשר לניהול רשומות, בהתבסס על הנחיות הגנז וחוק הארכיונים. הגנז לא עדכן את ההנחיות העוסקות ברשומות אלקטרוניות, אף שזו סמכותו לפי החוק, וממילא אין הנחיות עדכניות ומחייבות באשר לניהול הרשומות האלקטרוניות בגופים שהתקשי"ר חל עליהם.

אף שזה שנים מפיקים הגופים הממשלתיים רשומות אלקטרוניות ודואר אלקטרוני בכמות הולכת וגדלה, אין הם מעבירים את הרשומות האלקטרוניות לגנזך, אף שהם מעבירים לגנזך רשומות המודפסות על נייר כדבר שבשגרה.

יתר על כן, אין הגנזך ערוך לקליטת רשומות אלקטרוניות ולהצגתן, ואף אינו ערוך לקלוט רשומות ממערכות מידע ייעודיות המכילות קובצי נתונים גדולים המנוהלים באופן ממוחשב בלבד, כגון רשומות של מרשם האוכלוסין ורשם החברות. לפיכך, חומר ארכיוני אלקטרוני חשוב עלול להיות מושמד משום ששימורו אינו שיטתי, אינו מובטח ואינו נתון לפיקוח.

לא גובשה תכנית מקיפה לשימור רשומות אלקטרוניות שהצטברו ברבות השנים בידי הגופים הממשלתיים ואשר בהיעדר טיפול נתונות בסכנת כליה; נוסף על כך לא נמצאו נתונים שאפשר ללמוד מהם שנבחן היקף הנושא. היה ראוי שהגנז ייערך לכתיבת הנחיות בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן עבור הגופים שלפי חוק הארכיונים ותקנותיו הוא אמור להנחותם.

אף שלמשרדי ממשלה צרכים דומים, רוב המשרדים מפתחים או רוכשים בנפרד את המערכות הממוחשבות לטיפול ברשומות ובמסמכים הממוחשבים שלהם. פיתוח המערכות האמורות בידי כל משרד בנפרד אינו יעיל משום שלא מנוצלים היתרונות לגודל במקטעי פעילות זו. היה ראוי שהגורמים הממשלתיים המופקדים על ניהולו היעיל של משק המדינה והמינהל הממשלתי - במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר - ייזמו ויממשו מהלך רוחבי ומקיף בתחום ניהול הרשומות ושימורן בסביבה דיגיטלית בכל הגופים הממשלתיים כדי לשפר את איכויות העבודה, הניהול והארגון הממשלתיים. ההשתהות בביצוע המהלך מונעת התייעלות וגורמת לנזקים נמשכים, ויש לראות זאת בחומרה.

נציבות שירות המדינה והגנז טרם השלימו את הגדרתו מחדש של תפקידם של מנהלי הרשומות, בכלל זה את השכלתם הנדרשת ואת תחומי פעילותם הנוגעים לטיפול ברשומות אלקטרוניות.

בעידן המהפכה הטכנולוגית בתחום המידע אין לגנזך ידע מקצועי הולם שיאפשר לו למלא את ייעודו. על הגנז והגופים שמתפקידם לתמוך בפעילותו להיערך לקביעת מדיניות, דרכי פעולה וסדרי עדיפויות בכל הנוגע ליצירת תשתית ארגונית וטכנולוגית מתאימה לטיפול במסמכים וברשומות אלקטרוניות.

♦

מבוא

גנזך המדינה (להלן - הגנזך) הוא הארכיון של מדינת ישראל, והוא פועל מכוח חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - החוק או חוק הארכיונים), והתקנות שהותקנו לפיו. על פי החוק, "בגנזך יופקד כל חומר ארכיוני של מוסדות ממלכתיים שקדמו להקמת מדינת ישראל, וכל חומר ארכיוני של מוסד ממוסדות המדינה[[2]](#footnote-3) או של רשות מקומית שנפסק קיומם... וכל חומר אחר של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית שאינו צריך שימוש עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות".

הגנזך הוא יחידה במשרד ראש הממשלה. מנהל הגנזך הוא גנז המדינה (להלן - הגנז), והוא ממונה על ידי הממשלה לאחר התייעצות במועצת הארכיונים העליונה. לפי החוק על הגנז לפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות המקומיות, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו.

לפי החוק חומר ארכיוני הוא "כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה - (1) המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית, להוציא חומר שאין לו ערך של מקור; (2) המצויים בכל מקום שהוא ושיש בהם עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה, או שהם קשורים לזכרם או לפעולתם של אנשי שם".

בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר)[[3]](#footnote-4) נקבעו ההנחיות בעניין ניהול רשומות במשרדי הממשלה וביחידות הממשלתיות[[4]](#footnote-5).

רשומה היא פיסת מידע ייחודית, שנוצרה או התקבלה בתחילתו, במהלכו או בסיומו של הליך או פעילות מוסדית, והמכילה מידע שחשוב לשמרו. נוסף על כך, חשוב לשמור גם על מבנה הרשומה וההקשר שבו היא נתונה, שהם בגדר מידע שאפשר ללמוד ממנו על הפעילות שהרשומה מתעדת. המגזר הציבורי פועל על פי הכלל שכל מסמך או חומר אחר שחובה לתייקו או לשמרו הוא בבחינת רשומה. רק רשומה מקורית ואמינה המייצגת נאמנה פעילות מוסדית נחשבת ראיה שאפשר ללמוד ממנה על הפעילות. כדי לוודא שהרשומה עומדת בתנאים הללו יש להבטיח שתישמר מהימנותה ושלמותה ושלא יהיה אפשר לשנותה בדיעבד, אלא באופן מבוקר ומתועד[[5]](#footnote-6).

הגנז מדריך את הגופים הממשלתיים בכל הנוגע לטיפול ברשומות ואף מסייע להם ומפקח עליהם בעניין זה. לפי התקשי"ר, המנהל הכללי של המשרד או האחראי בתיאום עם הגנז יטיל על אחד העובדים להיות אחראי לרשומות במשרד (להלן גם - האחראי לרשומות או מנהל הרשומות). האחראי לרשומות יפעל בעניינים המקצועיים של ניהול הרשומות בכפיפות להוראות גנז המדינה ובפיקוחו וינחה את יחידות התיוק והמגנזות בכל הנוגע לניהול הרשומות[[6]](#footnote-7).

המהפכה הטכנולוגית בתחום המידע לא פסחה על מוסדות המדינה, ורוב המסמכים ומאגרי המידע במוסדות אלה נוצרים ומטופלים במערכות מידע ממוחשבות. רשומות אלקטרוניות הן יחידות המכילות מידע[[7]](#footnote-8) המאוחסן, המעובד והמופק ביישומי מחשב (כגון מעבדי תמלילים, תוכנה לניהול מסמכים, בסיסי נתונים, גיליונות אלקטרוניים ודואר אלקטרוני), והן בבחינת חומר ארכיוני לכל דבר ועניין. לפיכך יש לנהוג בהן ובביעורן על פי הוראות החוק והתקנות שהותקנו מכוחו.תפקידו של הגנז לבחון ולקבוע עבור מוסדות המדינה כיצד לטפל בשימורן ובביעורן של רשומות אלקטרוניות.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 2003[[8]](#footnote-9) אם יש במוסדות המדינה תשתית לשימור הרשומות האלקטרוניות שנוצרו בהם, ואם משרד ראש הממשלה וגנז המדינה נערכו לגניזת רשומות אלקטרוניות לפי דרישות חוק הארכיונים (להלן - הביקורת הקודמת). הביקורת הקודמת העלתה שבשנות ה-90 של המאה העשרים ואילך הוקמו בגנזך, במשרדי הממשלה ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) ועדות שעסקו בהיבטים שונים של טיפול ברשומות אלקטרוניות ובנהלים לשימורן. התברר שבפועל לא חלה התקדמות בעניין ולא ניתנו פתרונות לבעיות שהתעוררו.

בחודשים דצמבר 2005 - דצמבר 2006 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בדיקת מעקב ביחידת הגנזך במשרד ראש הממשלה כדי לבחון אם תוקנו הליקויים העיקריים שהעלתה הביקורת הקודמת. בדיקות השלמה נעשו באגף בכיר לביקורת המדינה שבמשרד ראש הממשלה (להלן - האגף במשרד ראש הממשלה), בנש"מ ובאגף החשכ"ל. תשובות הגופים המבוקרים נמסרו בינואר 2007.

היעדר הנחיות מתאימות לשימור הרשומות והמסמכים האלקטרוניים

1. הביקורת הקודמת העלתה שמשרדי הממשלה לא העבירו לגנזך כל חומר ארכיוני ממוחשב, אלא השאירו אותו ברשותם. במשרדים אין הנחיות לשימור מסמכים אלקטרוניים לאורך ימים משתי סיבות: ראשית, משרדים רבים אינם משתמשים בתוכנות לניהול מסמכים (Document  
Management Systems), ולפיכך לאחר פרק זמן מסוים אין ביכולתם לאתר מסמך אלקטרוני באופן שיטתי, שכן במקרים רבים כדי לשלוף מסמך אין די בשמירה אלקטרונית של הרשומות אלא נדרשת שמירה על החומרה והתוכנה שיאפשרו את הגישה אליו. שנית, משרדים רבים משמידים חומר אלקטרוני שאינו נחוץ עוד לצרכיהם השוטפים.

המעקב העלה כי הליקויים שצוינו בביקורת הקודמת לא תוקנו וכי ההמלצות שצוינו בה לא יושמו, בכלל זה ההמלצות לקביעת דרכי פעולה וכללים לשמירה, לגניזה ולביעור של רשומות אלקטרוניות ודואר אלקטרוני ולקביעת הנחיות בדבר הגדרת המבנה האחיד של הרשומות האלקטרוניות.

2. המעקב העלה שהגופים הממשלתיים לא העבירו כל חומר ארכיוני דיגיטלי לגנזך, למעט במקרים מעטים, אף שזה שנים הם מפיקים רשומות אלקטרוניות ודואר אלקטרוני בכמות הולכת וגדלה, ואף שהם מעבירים לגנזך רשומות המודפסות על נייר כדבר שבשגרה. ראוי לציין שממצא זה עולה גם מבדיקת רישומי הגנזך באשר לחומר ארכיוני שלשכות שרים הפקידו בגנזך בשנים האחרונות: החומר שהועבר לא כלל קבצים או מסמכים ממוחשבים, לרבות דואר אלקטרוני, על אף השימוש התכוף בכלים אלה (בעניין זה ראו גם בהמשך).

המעקב העלה גם שהגנזך אינו ערוך לקליטת רשומות אלקטרוניות ולהצגתן, ואף אינו ערוך לקלוט רשומות ממערכות מידע ייעודיות המכילות קובצי נתונים גדולים המנוהלים באופן ממוחשב בלבד, כגון מרשם האוכלוסין ורשם החברות.

הגנז השיב כי לאחרונה, לאחר שהתברר כי הפיתוח וההנהגה של מערכות ניהול רשומות אלקטרוניות במשרדו יתעכבו, הוא הורה לנציגי מחלקת הפיקוח בגנזך לאשר קבלת "חומרים ממוחשבים" על גבי מצע מגנטי כגון דיסקים, עד שיהיה אפשר לקלוט חומרים מסוג זה במחשבי הגנזך.

3. בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה שרשומות אלקטרוניות נבדלות מהותית מעצם טבען מרשומות שנכתבו או הודפסו על נייר, ובשל מאפייניהן הייחודיים דרושות הנחיות מיוחדות לשימורן. עוד ציין משרד מבקר המדינה שעל הגנז ומוסדות המדינה לפעול יחד כדי לבחון ולקבוע כיצד לנהל רשומות אלקטרוניות וכיצד לשמרן ולשדרגן, כדי שלא יאבד חומר ארכיוני חיוני הנחוץ הן לצורכי ההווה והן לצורכי מחקר היסטורי בעתיד.

בשנות ה-90 של המאה העשרים קבע הגנז עבור מוסדות המדינה הנחיות להחזקת חומר ארכיוני, לשמירתו ולביעורו (להלן - ההנחיות) בהתבסס על החוק והתקנות שנקבעו לפיו. הביקורת הקודמת העלתה שמשנת 1992 ואילך הגנזך לא הרחיב ולא עדכן את הפרק בהנחיות שעסק ברשומות אלקטרוניות, ואף לא קבע בהנחיות את השיטה שבאמצעותה יש לשמר רשומות אלקטרוניות שנמצאו ראויות לגניזה ולא פרסם המלצות בעניין זה.

מהמעקב עולה שעד מועד סיום הביקורת לא נקבעו הנחיות וכללים בעניין זה.

רשומות דואר אלקטרוני

1. בדואר האלקטרוני (להלן - דוא"ל) מועברים, בין היתר, החלטות ומסמכים, שחלקם נחשבים חומר ארכיוני באשר הם מכילים הוראות ורקע לתהליכי קבלת החלטות. בביקורת הקודמת דווח כי בהיעדר הוראות מחייבות בעניין שמירתו של חומר הנשלח בדוא"ל, רוב המידע הנשלח בדוא"ל אינו נגנז, והדבר אינו מתיישב עם מטרות חוק הארכיונים והוראות התקשי"ר.

במעקב נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו הוראות מחייבות לשימור הדוא"ל הנחשב חומר ארכיוני ולגניזתו, וממילא לא נעשות פעולות פיקוח כדי לוודא שהגופים הממשלתיים גונזים את הדוא"ל שנוצר בהם.

2. בשנת 1983 הוציאה מזכירות הממשלה הנחיות לשרים באשר לטיפול ברשומות שבלשכותיהם ובאשר להעברתן לגנזך עם סיום תפקידם. הנחיות אלה אינן עוסקות במפורש בדואר אלקטרוני, אולם הן חלות על כל חומר ארכיוני כהגדרתו הרחבה בחוק הארכיונים, לרבות דוא"ל של לשכות השרים.

המעקב העלה שלפי רישומי הגנזך לשכותיהם של שרים שסיימו את תפקידם בשנים האחרונות לא העבירו לגנזך חומר ארכיוני אלקטרוני שנשלח או התקבל בדוא"ל.

מן הראוי לציין שבמדינות אחרות נקבעו כללים ותקנים בעניין ניהול מערכות הדוא"ל הממשלתיות. בארה"ב, למשל, נקבעו כללים המחייבים את לשכת הנשיא[[9]](#footnote-10) וגופים ממשלתיים לבחון אפשרות להעתקת דוא"ל למערכת נפרדת ולפורמט לא-מקוון (Off-Line) לשם שימור רשומות אלקטרוניות וגיבויין של רשומות ממערכות דוא"ל[[10]](#footnote-11). ההנחיות מחייבות קליטת הודעות דוא"ל של משרד הנשיא ושל משרד סגן הנשיא במערכת ארכיב מיוחדת המיועדת לשימור הרשומות. חובה שיהיה באפשרותו של גוף המאחסן רשומות במצע מגנטי או אופטי להמיר בכל עת את הרשומות הלא מקוונות לפורמט המחויב על פי הוראות גנזך המדינה. גוף שאין בו מערכת גיבוי מתאימה נדרש להדפיס ולתייק את רישומי הדוא"ל והמידע הקשור לקבלתו או לשליחתו, כדי שהחומר האמור יישמר.

החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה ומימושן

1. בעקבות הביקורת הקודמת החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה[[11]](#footnote-12) במרס 2004 (להלן - החלטת ועדת השרים):

(א) להקים צוות בראשות מנהל האגף במשרד ראש הממשלה (מר עוזי ברלינסקי), ובהשתתפות גנז המדינה ונציג מהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) שיופקד על שימור רשומות אלקטרוניות המופקות במוסדות המדינה ויגבש הנחיות כדי לאפשר את שימור הרשומות האמורות ולהבטיח כי תתאפשר גישה אליהן לאורך ימים.

(ב) ההנחיות יוטמעו ב"פרויקטים רוחביים" של מחשוב הממשלה, שיבוצעו בכל משרדי הממשלה.

(ג) הצוות יבחן את היקף הרשומות האלקטרוניות שהצטברו במשרדי הממשלה ברבות השנים ושמועדות לכליה בהיעדר טיפול נאות, ויגבש תכנית מקיפה לשימורן.

הצוות כינס יותר מעשר ישיבות. ראוי לציין שבנובמבר 2004 התפטר הגנז דאז ורק באוקטובר 2005 מונה גנז חדש (בעניין זה ראו להלן).

נמצא שעד מועד סיום המעקב לא גיבש הצוות הנחיות לטיפול ברשומות אלקטרוניות במשרדים ממשלתיים וביחידות ממשלתיות המפעילים מערכות ממוחשבות לניהול מסמכים. נוסף על כך לא גובשו הנחיות לפרויקטים רוחביים של מחשוב בגופים ממשלתיים.

2. בסיכום ישיבת הצוות בפברואר 2006 נאמר כי הגנז יכין מסמך "ניהול רשומות ממוחשב במשרדי הממשלה" ובו מוצגים עמדת הגנזך בנוגע לטיפול ברשומות וסיכום פעילות הצוות בתחום זה, וכי חברי הצוות יחתמו על המסמך. המעקב העלה שהגנז טרם הכין את המסמך.

3. בחודשים נובמבר 2004 - ינואר 2005 הפיץ האגף במשרד ראש הממשלה לסמנכ"לים ולמנהלי מערכות מידע בממשלה (להלן - מנמ"רים) חמישה מסמכים שהכין. המסמכים האמורים, המכונים "נהלי הצלה" לרשומות אלקטרוניות ממשלתיות[[12]](#footnote-13) (להלן - נוהלי ההצלה), עוסקים בכמה נושאים, ובהם: תחזוקה של אמצעים אופטיים, קביעת שם מסמך ושימור דואר אלקטרוני.

גנז המדינה הוא הגורם המוסמך לקבוע הנחיות ונהלים בנושא הטיפול ברשומות ושימורן, ומתפקידו לעשות כן. לדעת משרד מבקר המדינה, מתוקף תפקיד זה היה נדרש שהגנז יבחן בחינה מקצועית את נוהלי ההצלה ויקנה מעמד מחייב לאלה שיימצאו מתאימים. נוהלי ההצלה הופצו ללא אישור הגנזך, ולכן לא ניתן לראות בהם נהלים מחייבים.

4. ביולי 2006 נפגש הצוות עם הסגן הבכיר לחשכ"ל, מר יצחק כהן (להלן - הסגן הבכיר לחשכ"ל), ובעקבות זאת התבקשה מנהלת האגף למערכות מידע בנש"מ להכין מסמך ובו תיעשה בחינה ראשונית של ניהול רשומות אלקטרוניות. במסמך שהגישה מנהלת האגף נבחן הנושא האמור והבעיות הכרוכות בו, והוצע כי יש לטפל טיפול מערכתי כולל ברשומות שבמשרדי הממשלה ובגנזך, וכי יהיה אשר יהיה הפתרון הממוחשב שייבחר יש לקבוע כללים ונהלים אחידים לטיפול ברשומות החל במועד יצירת הרשומה במשרד וכלה במועד שמירתה בגנזך.

המעקב העלה שהצוות לא גיבש תכנית מקיפה לשימור רשומות אלקטרוניות שהצטברו במשרדי הממשלה במשך שנים והמועדות לכליה בהיעדר טיפול נאות, אף כי ועדת השרים הטילה עליו כאמור תפקיד זה, ואף לא נמצא שהיקף הנושא נבחן. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצועו של מהלך כזה מחייב מעורבות ושיתוף פעולה של כמה גורמים, בהם גורמי ניהול בכירים בעלי סמכות וגורמים מקצועיים בתחום הארכיונאות והמחשוב; קביעת הנחיות אחידות שיחייבו את כל המשרדים; גיבוש תכנית פעולה, היערכות להטמעתה ופיקוח על יישומה. יש לראות בחומרה את אי-קביעתן של הנחיות אחידות לטיפול ברשומות הממוחשבות ולשימורן, בייחוד בהתחשב בכך שמשרדי הממשלה הקימו ומוסיפים להקים מערכות ממוחשבות לטיפול במסמכים.

קביעת מדיניות אחידה לטיפול במסמכים במשרדי הממשלה

1. בתקשי"ר מצוינים כללים בנושא יצירת מסמכים ושמירתם. הכללים, המחייבים את שירות המדינה, נועדו להבטיח שתונהג אחידות בעניין זה. לפיכך המערכות הממוחשבות לטיפול במסמכים, המופעלות בגופים הממשלתיים, אמורות לספק פתרון העולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר, והמבוסס על הנחיות הגנז וחוק הארכיונים. החשכ"ל קובע הוראות וכללים מפורטים העוסקים בנושאי מינהל משקי ומינהל כספי, ואלה מתפרסמים בתקנון כספים ומשק (התכ"ם), בהוראות שעה ובחוזרי החשכ"ל; נוסף על כך החשכ"ל יזם את אישורו של נוהל מפת"ח[[13]](#footnote-14) - נוהל כולל לטיפול במחשוב בארגון, לרבות ניהול פרויקטים של מחשוב.

מדיונים של גורמים מקצועיים שעסקו בנושא עולה שכדי להתמודד עם הבעיות הכרוכות בטיפול ברשומות ממוחשבות ובשמירתן דרושה מדיניות אחידה בשני תחומים: האחד - תחום התקינה ומתן ההנחיות על ידי גנז המדינה, שהוא הגורם המקצועי העיקרי המוסמך לעשות כן, בכלל זה הנחיות לגבי הרשומות האלקטרוניות שטרם טופלו. והשני - תחום ההיערכות הטכנולוגית לייצור רשומות אלקטרוניות ולניהולן בגופים הממשלתיים ולגיבוש תקנים מחייבים שייושמו במערכות הממוחשבות ויאפשרו לשמרן, לבערן או לגנזן בבוא העת. לאחר שייקבעו התקנים וההנחיות תידרש פעולה להטמעתם בגופים הממשלתיים ובמערכות הממוחשבות, הן במערכות שכבר פועלות הן באלה שפיתוחן טרם הושלם.

מן הראוי שנש"מ והחשכ"ל ינחו את הגופים הממשלתיים שמפעילים מערכות ממוחשבות לטיפול במסמכים לפעול בדרך שתבטיח שהמערכות הממוחשבות שהם מפעילים והמערכות שיפתחו יספקו פתרון התואם את הנחיות הגנז. זאת ועוד, ראוי לקבוע שמסמכי האפיון של המערכות יכללו דרישות בנושא שימור הרשומות האלקטרוניות.

2. במשרד האוצר פועלת ועדה מרכזית לענייני תקשוב ובראשה עומד הסגן הבכיר לחשכ"ל. בין תפקידיה של הוועדה[[14]](#footnote-15):

"4.1 קביעת מדיניות לאסטרטגית התקשוב בממשלה, תוך הבחנה בין צרכים רוחביים לבין צרכים ייעודיים של המשרדים, בהתאם להתפתחויות בתחום טכנולוגית המידע.   
4.2 מעקב ויצירת גשרים בין צרכים טכנולוגיים דומים של כמה משרדים. 4.3 קביעת מדיניות לפיתוח יישומים לאומיים ויישומים ייעודיים של משרדי ממשלה בנושאי תקשוב".

הביקורת העלתה שאף שלמשרדי הממשלה צרכים דומים, רוב המשרדים מפתחים או רוכשים בנפרד את המערכות הממוחשבות לטיפול ברשומות ובמסמכים הממוחשבים שלהם ועקב כך לא מנוצלים היתרונות לגודל במקטעי פעילות זו. בין היתר, לא מנוצלים היתרונות לגודל בתחום הכנת המכרזים וההתקשרויות עם ספקי שירות ובניצול הידע שנצבר בגופים הממשלתיים. מדיניות לפיתוח יישומים שמספקים צרכים משותפים לכל משרדי הממשלה במסגרת פעולה מערכתית רוחבית תאפשר גם לתכנן ביעילות את תהליכי יישום הנהלים, ההפקדה והגניזה של רשומות אלקטרוניות בגנזך, ואת הפתרון הטכנולוגי המתאים למטרה זו.

היה ראוי שהגורמים הממשלתיים המופקדים על ניהולו היעיל של משק המדינה והמינהל הממשלתי - במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר - ייזמו ויממשו מהלך רוחבי ומקיף בתחום ניהול הרשומות ושימורן בסביבה דיגיטלית בכל הגופים הממשלתיים. מהלך רוחבי זה דרוש כדי להטמיע שינויים טכנולוגיים בסביבת העבודה ולשפר את איכויות העבודה, הניהול והארגון הממשלתיים. הגורמים האמורים לא קידמו מהלך כאמור, אף לא בעקבות הביקורת הקודמת או בעקבות החלטת ועדת השרים, וזאת יש לראות בחומרה. ההשתהות בביצוע המהלך מונעת התייעלות וגורמת לנזקים נמשכים למשק המדינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר החשכ"ל ד"ר ירון זליכה, שבשנים 2005 ו-2006 הוא עשה כמה פעולות ל"מימוש מדיניות רוחבית אחידה בנושא" ניהול מסמכים בממשלה: בשנת 2005 הוא הורה לסגנו הבכיר האחראי על מערכות מידע לתכנן פרויקט "סביבת עבודה רוחבית (סע"ר)" לכלל משרדי הממשלה, שתכלול מערכת לניהול מסמכים. בינואר 2006 הוקם צוות בין-משרדי שתפקידיו היו: "אפיון הדרישות המקצועיות ממערכת משרד ממוחשב רוחבי ואחיד לכל משרדי הממשלה"; בחינת מערכות המדף[[15]](#footnote-16), המספקות פתרונות לדרישות שיוגדרו במסמכי האפיון על ידי הצוות הטכנולוגי בחשכ"ל; ו"בחינת החיסכון במשאבים לעומת המצב הקיים והתועלות מהקמת מערכת רוחבית".

עוד מסר החשכ"ל כי "מימוש פרויקט סע"ר הוגדר כיעד בעדיפות עליונה, במסגרת תוכנית העבודה השנתית של היחידה למערכות מידע, באגף החשב הכללי - לשנת 2007... היוזמה לפרויקט סע"ר והובלתו באגף החשב הכללי, נובעת מתוך המודעות הגבוהה לצורך החיוני של הקמת תשתית טכנולוגית רוחבית לניהול המשרד הממוחשב, בהמשך להערות והמלצות דוח ביקורת 54ב של מבקר המדינה".

גניזת רשומות של חברות ממשלתיות

חברה ממשלתית מוגדרת בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. החלטה על פירוק חברה כזאת או על מכירת מניות שהממשלה מחזיקה נועדו, בין היתר, לתרום להתייעלות המשק[[16]](#footnote-17). חוק הארכיונים חל גם על חברות ממשלתיות שהממשלה, באישור ועדת החינוך של הכנסת, הכריזה עליהן כעל מוסד של המדינה לעניין חוק הארכיונים. גנזך המדינה מופקד על הקשר עם החברות הממשלתיות שהחוק חל עליהן.

המעקב העלה שבעת הפרטת חברות ממשלתיות לא מועבר לגנזך חומר ארכיוני של החברות. עקב כך מידע חשוב עובר לידיים פרטיות ויש חשש שלא יהיה אפשר לאתרו. לדעת משרד מבקר המדינה נוכח מצב זה ומשום שלא כל החברות הממשלתיות הן מוסדות מדינה, על הגנז לגבש מדיניות ולקבוע דרכי פעולה, לרבות הכרזה על החברות הממשלתיות כמוסדות מדינה לעניין החוק, כדי להחיל את הפיקוח שלו עליהן, פעולה שיזם ב-2003 הגנז דאז ואשר לא הסתיימה.

המשאבים העומדים לרשות גנז המדינה

1. בביקורת הקודמת נאמר כי ביולי 2002 הגיש הגנז דאז, ד"ר טוביה פרילינג, תכנית אב לפיתוח מערך הארכיונים בישראל ולעדכון התחיקה בתחום ניהול הרשומות במשרדי הממשלה ובגנזך. עד מועד סיום הביקורת הקודמת לא חלה התקדמות בביצוע תכנית האב.

בעניין זה מסר הגנז דאז למשרד מבקר המדינה בתשובתו משנת 2003 ש"יש מחדל ממדרגה ראשונה ואין תשובה לשאלה מה קורה עם כל החומר הממוחשב במדינה"; "בהיעדר סטנדרטים אחידים ותקינה, ישנן בכל משרד כמה סביבות מחשוב"; "אין בגנזך מערכת אשר תשדרג את החומר מדור לדור, ואם לא יפעלו עכשיו הרי שכולו יהפוך להיות חומר מת (כמו שקרה לחומר משנות ה-70)".

בנובמבר 2004 התפטר הגנז דאז בנימוק שאינו רוצה להיות שותף, כדבריו, למחדל החמור בגנזך. לעיתונות הודיע הגנז שבמשרד ראש הממשלה לא הועמדו לרשותו משאבים לביצוע התכנית שהציע[[17]](#footnote-18). באוקטובר 2005 מונה ד"ר יהושע פרוינדליך (להלן - הגנז הנוכחי) לתפקיד הגנז.

2. הןהגנז הנוכחי הן קודמו טענו כי חוק הארכיונים מיושן ויש צורך להתאימו לעידן הטכנולוגי, וכי יש מקום לשקול עדכון החוק בכל הנוגע לכללי השימור והביעור של החומר הארכיוני הניירי והאלקטרוני.

במסמכים של הגנזך העוסקים בדרישות הגנזך לשנים 2006 ו-2007 נאמר שמוטל על הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה עומס רב ועל כן היא אינה מתפנה לטפל במהירות הנדרשת בסוגיות משפטיות הנוגעות לעבודת הגנזך. עוד נאמר במסמכים האמורים שעקב כך מתעכב ביצוע פרויקטים חשובים, ושהגנזך ביקש מהנהלת משרד ראש הממשלה לאייש משרת יועץ משפטי, שיופקד, בין היתר, על הצעת שינויים חיוניים בחקיקה כדי להתאימה לשינויים שחלו בעקבות המהפכה הטכנולוגית של ימינו.

עד מועד סיום המעקב לא הייתה התקדמות בעדכון החקיקה.

3. בסוף שנת 2004 נבחר במכרז ראש תחום טכנולוגיות שינהל את יחידת המחשוב בגנזך, שהוחל בהקמתה (להלן - המנמ"ר). בתחילת שנת 2005 החל המנמ"ר למלא את תפקידו, ואולם בסוף אותה שנה הוא התפטר. הגנז ביקש מגורמים במשרד ראש הממשלה ובחשכ"ל לסייע לו באיוש משרת המנמ"ר כדי לקדם את נושא שימור הרשומות האלקטרוניות. כמו כן ביקש הגנז לקבל תקציבים עבור פרויקטים בנושא ניהול הרשומות האלקטרוניות. ואולם עד מועד סיום המעקב לא אוישו המשרות האמורות.

4. באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה מצוינים דברי הגנזך באשר לחשיבות שימורן של רשומות אלקטרוניות[[18]](#footnote-19). הגנזך תרגם חלקים מתקן הארכיון הלאומי הבריטי, המבוסס על התקן הבין-לאומי לניהול רשומות אלקטרוניות. בשנת 2005 הציג הגנזך באתר האינטרנט טיוטות של התקן המתורגם והזמין את הגולשים להעיר בעניינן. במועד הביקורת נמצא כי הטיוטות באתר לא עודכנו יותר משנה.

לדעת משרד מבקר המדינה אין לראות במתכונת הנוכחית של הצגת טיוטות תחליף הולם לגיבוש הנחיות מחייבות על ידי הגנז ולייזום שינויים בחוק הארכיונים.

המצב הקיים של האתר רחוק מחזון "ממשל זמין": לגנזך אין אתר עצמאי, ואין שירות לאספקת חומר ארכיוני ממוחשב - שירות שארכיונים רבים בעולם מספקים ללקוחותיהם כדבר שבשגרה. יתר על כן, באתר מצוינים נתונים שאינם מעודכנים.

בתשובתו מסר הגנז כי "בשבועות הבאים יעלה לאוויר" אתר אינטרנט של הגנזך ובו תכנים רלוונטיים והנחיות לגניזת רשומות.

5. לדעת משרד מבקר המדינה, בעידן מהפיכת המידע והסביבה הדיגיטלית, חסרה יחידת הגנזך ידע מקצועי הולם ומשאבים שיאפשרו לגנז להפעיל כיאות את הסמכויות שהחוק הפקיד בידיו. היה ראוי שהגנז יכין הנחיות בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן עבור הגופים שלפי חוק הארכיונים ותקנותיו הוא אמור להנחותם, ושהוא יפעל לשדרוג מיומנויות המחשוב של עובדי הגנזך הנוגעים בדבר. על הגנז להיערך להכנת תשתית ארגונית ופיזית מתאימה לקליטת מסמכים ורשומות אלקטרוניות מן הגופים הממשלתיים לשם גניזתם ברמה הטכנולוגית המתבקשת. היערכות מתאימה מחייבת קביעת מדיניות, דרכי פעולה וסדרי עדיפויות בהתבסס על המשאבים שיועמדו למטרה זו.

בתשובתו מסר הגנזך שעדיין לא הכין כלים לניהול רשומות אלקטרוניות בגופים הממשלתיים ולהעברתן אליו לשם שמירתן לצמיתות.

בתשובתו מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור, שהנחה את הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש, מר אמנון בן-עמי (להלן - סמנכ"ל המשרד), לבחון את כל ממצאי המעקב ולהכין תכנית פעולה אשר תיכלל כבר בשנת 2007 במסגרת תכנית העבודה של משרד ראש הממשלה. עוד מסר ש"הוקמה ועדת היגוי בראשותו של סמנכ"ל המשרד".

הגדרת תפקיד האחראים לרשומות בגופים הממשלתיים

התקשי"ר קובע כי "האחראי לרשומות במשרד יערוך הוראות נוהל לעבודת הרשומות ביחידות שבפיקוחו, ישמש מרכז הוועדה לביעור חומר ארכיוני, ויפעל לביעור חומר שאין עוד צורך בהחזקתו. כמו כן הוא ידאג להפקדה בגנזך המדינה של חומר ארכיוני, שערכו המינהלי או המשפטי או המחקרי יצדיק את שמירתו בגנזך". ועדה בנש"מ, שמונתה כדי לבחון מערכת ניהול הרשומות במוסדות המדינה, קבעה בהמלצותיה שהגישה ב-2000 לנציב שירות המדינה, כי "היערכות מתאימה של משרדי הממשלה והסתייעות באנשי מקצוע בתחום המחשוב והמידע מחייבים להכשיר את האחראים לרשומות להבין את הטכנולוגיות ולהקנות להם את הידע המתאים".

בתשובתה משנת 2003 למשרד מבקר המדינה בעקבות הדוח הקודם, מסרה נש"מ כי הכינה בתיאום עם הגנז "מודל לתפקוד" מנהלי הרשומות, וכי הושם בו דגש מיוחד בנושאי מחשוב ומערכות מידע. עוד מסרה כי התפקיד של מנהלי הרשומות דורג ברמה גבוהה יותר בדירוג המח"ר - רמת ממונה במקום רמת מרכז. משרד ראש הממשלה השיב בעניין הדוח הקודם כי "בימים אלה מסתיים הליך ניסוח המודל להגדרת התפקידים [המתייחסים לשמירת רשומות] במתכונתם החדשה. לאחר אישור הנציבות יוגדר המודל כתקן [ההדגשה במקור] חדש הנדרש למשרדי הממשלה".

המעקב העלה שאף שעברו יותר משלוש שנים מאז הביקורת הקודמת טרם הושלמה הגדרת תפקידם של מנהלי הרשומות. נש"מ השיבה כי מדיניותה היא "ליישם את מודל [ה]תפקוד למנהלי רשומות שהציגה במאי 2003...". אך אין מדובר ב"שינוי תיאור תפקיד גרידא... אלא על הגדרת תפקיד חדש שאמור להיגזר משינויי חקיקה". לדעת משרד מבקר המדינה היה ראוי שהגנזך ונש"מ יפעלו לזרז את התהליך ולסיימו.

הקושי לנהל ולשמר רשומות אלקטרוניות הנוצרות על ידי גופים ממשלתיים, והחובה להבטיח גישה אליהן הם אתגר המחייב היערכות מתאימה. הקשיים בהתמודדות עם משימה זו גוברים ככל שמתרחשים שינויים טכנולוגיים תכופים בתוכנה, בחומרה ובמערכות האחסון של המידע האלקטרוני. לנוכח מספרם ההולך וגדל של המסמכים, הנתונים החשובים והרשומות הנוצרים ומנוהלים במחשב, הולך וגובר הצורך שהגנזך והגופים הממשלתיים יתמודדו בלא דיחוי עם האתגר שתופעה זו מציבה.

המעקב העלה כי גנזך המדינה והגורמים המופקדים על יחידת הגנזך במשרד ראש הממשלה המעיטו בחשיבות הנושא ולא פעלו בנחישות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם. טרם נבחנו חלופות לפעולה וטרם נעשתה הערכה של המשאבים הדרושים להסדרת הנושא ואף לא ננקטו מהלכים ממשיים להתמודדות עמו. המעקב העלה שהייתה הזנחה מתמשכת בכל הנוגע לשימור רשומות אלקטרוניות. הליקויים המהותיים שהעלתה הביקורת הקודמת עומדים בעינם.

לנוכח ההתפתחויות התכופות החלות בתחום טכנולוגיית המידע נדרשת היערכות להשגת גישה אל כמות עצומה של רשומות ממשלתיות חשובות. בלעדיה עלול מידע ממלכתי רב לרדת לטמיון. יש במצב המתואר כדי לגרום פגיעה ממשית הן בהשגת מטרותיהם של חוקים כדוגמת חוק הארכיונים וחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הן בחקר ההיסטוריה של העם והמדינה. ואכן, במועד סיום המעקב מסר משרד ראש הממשלה שקיבל כמה החלטות המעידות לדבריו שהוא "רואה חשיבות רבה בקידום הנושא ויפעל ככל יכולתו לקדמו כנדרש".

התמודדות עם הבעיות שהעלה דוח זה תתאפשר ביתר קלות ככל שיוקדם הטיפול בהן וככל שתפותח התשתית הנדרשת לטיפול ברשומות אלקטרוניות ולשימורן. התמודדות זו מחייבת פעולה מערכתית ושיתוף פעולה בין-משרדי במסגרת תכנית מקיפה.

1. **דוח שנתי 54ב של מבקר המדינה** (2004), עמ' 87 ואילך. [↑](#footnote-ref-2)
2. החוק חל גם על תאגיד ממלכתי או ממשלתי וכן על מוסד ממלכתי שהוקם על פי חיקוק שהממשלה, באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, הכריזה עליהם בצו כמוסד המדינה לעניין חוק זה. [↑](#footnote-ref-3)
3. התקשי"ר חל על משרדי ממשלה וגופים נוספים, כגון תאגידים סטטוטוריים שאימצו אותו בשינויים המחויבים. [↑](#footnote-ref-4)
4. תקשי"ר, תת-פרק 62.1 - ניהול רשומות. [↑](#footnote-ref-5)
5. לפי מסמך פנימי של גנזך המדינה: "ניהול ושימור אלקטרוני של רשומות - ראשי פרקים", המבוסס על מסמכים של הגנזך הבריטי, ראו:Management, appraisal and preservation of electronic records, Kew, Richmond, Surrey, Public Record Office, The National archives, 1999. נצפה ב-30.1.07 באינטרנט:

   [http://www.nationalarchives.gov.uk](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/principles.pdf)[/documents/principles.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/principles.pdf). [↑](#footnote-ref-6)
6. תקשי"ר, תת-פרק 62.1 - ניהול רשומות. [↑](#footnote-ref-7)
7. לפי חוק המחשבים, התשנ"ה-1995, מידע פירושו "נתונים, סימנים, מושגים או הוראות, למעט תוכנה, המובעים בשפה קריאת מחשב, והמאוחסנים במחשב או באמצעי אחסון אחר, ובלבד שהנתונים, הסימנים, המושגים או ההוראות אינם מיועדים לשימוש במחשב עזר בלבד". [↑](#footnote-ref-8)
8. **דוח שנתי 54ב של מבקר המדינה** (2004), בפרק "שימור רשומות אלקטרוניות", עמ' 87 ואילך. [↑](#footnote-ref-9)
9. ראו ממצאי ביקורת של מבקר המדינה בארה"ב (GAO) על ניהול מערכת הדוא"ל בלשכת הנשיא: President’s E-Mail System, Electronic Records: Clinton Administration’s Management of Executive Office of the GAO-01-446 (2001), נצפה ב-31.12.06 באינטרנט:

   <http://www.gao.gov/new.items/d01446.pdf>. [↑](#footnote-ref-10)
10. מערכת לשימור רשומות היא מערכת ממוחשבת או ידנית שבה רשומות נאספות, מאורגנות ומסווגות כדי להקל על שימורן, שליפתן, על השימוש בהן ועל מחיקתן. מאחר שאי-אפשר לבצע פעולות אלה בגיבויי מערכת, הגיבויים אינם משמשים מערכת לשימור רשומות בפני עצמם. [↑](#footnote-ref-11)
11. **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 54ב** (2004) עמ' 17, החלטה מס' בק/54. [↑](#footnote-ref-12)
12. **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 55ב** (2005), עמ' 407. [↑](#footnote-ref-13)
13. נוהל מפת"ח - נוהל מסגרת שקבע החשכ"ל לטיפול כולל בניהול המחשוב בארגון הן במישור הפרויקט הן במישור הארגון בכללותו. הממשלה החליטה שהנוהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בעצמם ועל מערכות שמפתחים גורמי חוץ (ספקי חומרה ותוכנה). [↑](#footnote-ref-14)
14. הוראת שעה תכ"ם - ספר מינהל משקי, פרק 3. [↑](#footnote-ref-15)
15. מערכת מוכנה המסופקת כמות שהיא לכלל הלקוחות. [↑](#footnote-ref-16)
16. **דוח שנתי 52ב של מבקר המדינה** (2001), עמ' 327. [↑](#footnote-ref-17)
17. עיתון "הארץ", 3.11.04, וגם באתר האינטרנט שנצפה ב-25.12.06 וכתובתו -

    <http://www.wallatrade.co.il/ts.cgi?tsscript=item&path=22&id=645211&page=#section2> [↑](#footnote-ref-18)
18. נצפה ב-31.1.07 באינטרנט:

    http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/Electronic+records. [↑](#footnote-ref-19)