

ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות

תקציר

רקע כללי

חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), קובע את המסגרת המשפטית והמינהלית לטיפול בחומר ארכיוני של משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. ארכיון או ארכיב הוא אוסף של רשומות¹ או המקום שבו שמור אוסף הרשומות.

רשויות מקומיות מפעילות בתחומן ארכיונים שונים, והם משמשים כלי ניהולי שיכול לשמש את הדרגים השונים ברשות, וכן כלי תיעודי, מחקרי וחינוכי המנציח עבור הדורות הבאים את הנרטיב ההיסטורי של היישוב, את מורשתו המקומית ואת האירועים ההיסטוריים שחלו בו. שימור נאות של רשומות בארכיונים היסטוריים מקומיים מאפשר לתושבים היכרות עם עברם, מלמד על ערכיהם, יוצר הזדהות עם המקום ומחזק את רגש השייכות ליישוב תוך הדגשת מאפייניו הייחודיים. הגשת המידע שבארכיונים לציבור נועדה כדי לאפשר לאזרחים להכיר את הנעשה ברשויות ולממש את זכויותיהם האישיות (משפטיות) והאזרחיות (דמוקרטיות).

עם התגברות השימוש במחשבים החל בשנות השמונים של המאה העשרים מסתמנת מגמה של מעבר הדרגתי משימוש ברשומות נייר לרשומות אלקטרוניות. השינויים הטכנולוגיים גרמו להצטברות חומר דיגיטלי רב נוסף על החומר שנשמר על נייר, דבר המחייב כל ארכיון להתמודד עם אחסון חומרים ועם האפשרות לאחזרם.

ארכיון המדינה² (להלן גם - הארכיון או הגנזך), שנוסד בשנת 1949, הוא הארכיון ההיסטורי של מדינת ישראל. מכוח סמכויות שהוקנו לארכיון המדינה בחוק הארכיונים כגורם האחראי לתחום, הוא בעל סמכות לפקח על הרשויות המקומיות ולהדריך בכל הקשור לניהול רשומות ולטיפול בחומר ארכיוני.

- 1 "רשומה (ארכיונית)" היא מידע רשום בעל ערך של מקור ללא קשר לפורמט או למצע עליו הוא מאוחסן (למשל נייר, מיקרופילם, מצע מגנטי או אלקטרוני אחר), שנוצר, התקבל, נשמר, על ידי תאגיד או אנשים, במהלך ביצוע פעילות משפטית, מנהלית או עסקית ומשמש כעדות ומידע על פעילות התאגיד או האנשים ואי-אפשר עוד לשנותו (כמוגדר בנוהל "אבן פינה", ראו בעניין נוהל זה בהמשך).
- 2 אף שבחוק הארכיונים ובדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה נעשה שימוש במונח "גנזך המדינה", בדוח זה נעשה שימוש במונח "ארכיון המדינה", כפי שנוהג ארכיון המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2013 עד מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה כיצד ממלא ארכיון המדינה את תפקידיו הנוגעים לרשויות המקומיות וכיצד מטפלות הרשויות המקומיות ברשומות אלקטרוניות ורשומות נייר. הביקורת בוצעה בעיריות האלה: **אור יהודה, נס ציונה, רמת גן, טירה וקריית מלאכי**. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

הליקויים העיקריים

ארכיון המדינה העביר לרשויות המקומיות את האחריות לניהול הרשומות שלהן ללא הסדרה

הנחיית ארכיון המדינה בדבר אי-הפקדת רשומות בארכיון המדינה

ארכיון המדינה העביר באופן חד צדדי את הטיפול בניהול הרשומות של הרשויות המקומיות לידי השלטון המקומי, יחד עם זאת, קיים פיקוח על הרשויות המקומיות מכח חובתו על פי חוק הארכיונים. העברה חד צדדית זו נעשתה ללא הסדרה בחוק, בלי שהארכיון נתן דעתו על המקורות התקציביים הנדרשים לפעילות זו, ללא שיתוף פעולה מספק בין הארכיון למשרד הפנים ובלי שניתנו לרשויות המקומיות הנחיות מתאימות ממשרד הפנים לגבי סוגיה זו. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שמשרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על אופן טיפולו בעניין זה כבר בשנת 1998.

ארכיון המדינה הציג לרשויות המקומיות כעובדה מוגמרת את הימנעותו מקבלת חומר מהן ואת חובתן להקים ארכיונים בתחומן, ללא החלטה מינהלית מתאימה. יתרה מזו, ארכיון המדינה לא בחן את אופן יישום הנחייתו האמורה ולא פיקח על יישומה של ההנחייה.

פיקוח והדרכה של ארכיון המדינה על ארכיוני הרשויות המקומיות

ארכיון המדינה לא הקים יחידת פיקוח בהיקף מתאים לטיפול בצורכי הפיקוח על הרשויות המקומיות ואף לא פיתח מיומנות מקצועית לקיום פיקוח והדרכה בנושא זה.

רק בשנת 2009 החל ארכיון המדינה לספק לרשויות המקומיות הנחיות בנושא הטיפול ברשומות האלקטרוניות, אף שהרשויות נזקקו להנחיות אלה כבר מתחילת עידן המחשב. חמורה במיוחד העובדה שהארכיון לא קיים ברשויות המקומיות פיקוח על ניהול הרשומות האלקטרוניות, שלא בהתאם לאחריותו על פי חוק.

בפברואר 2013 הפסיק ארכיון המדינה לחלוטין את הביקורים היזומים ברשויות המקומיות לצורכי פיקוח, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם האחריות שהוטלה עליו במסגרת חוק הארכיונים ואף לא עם תפיסתו כי על הרשויות המקומיות להקים ולנהל ארכיונים בתחומן.

הכנת נהלים פנימיים על ידי רשויות מקומיות

עיריות אור יהודה, טירה, קריית מלאכי ורמת גן לא פרסמו נהלים פנימיים לניהול רשומותיהן המותאמים לצורכי כל רשות. עיריית נס ציונה לא פרסמה נהלים לניהול רשומות אלקטרוניות.

השימוש במפתח תיוק לניהול רשומות

עיריות אור יהודה, טירה וקריית מלאכי לא תייקו את רשומותיהן לפי שום מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר. עיריות נס ציונה ורמת גן לא פעלו בהתאם למפתח תיוק לניהול רשומות נייר.

פעולות משרד הפנים בנושא הארכיונים ברשויות מקומיות ויחסי הגומלין בינו ובין ארכיון המדינה

בעקבות החלטות של ארכיון המדינה, הוטלו על הרשויות המקומיות שתי משימות רחבות היקף שכרוכות בהוצאות כספיות כבדות - ההחלטה בדבר הקמת ארכיונים מקומיים בתחומן, וההחלטה בנוגע לטיפול ברשומות אלקטרוניות ושמירתן לצמיתות ברשויות המקומיות. בנושאים אלה לא התקיים שיתוף פעולה ודו-שיח בין ארכיון המדינה ובין משרד הפנים.

אף כי בסיכום בין ארכיון המדינה ובין משרד הפנים משנת 1983 נקבע כי משרד הפנים יטפל בהיבט הארגוני של הארכיונים ההיסטוריים, במועד סיום הביקורת העניין עדיין לא הוסדר.

ניהול רשומות אלקטרוניות על ידי רשויות מקומיות

לפני שנת 2009 ארכיון המדינה לא הנחה את הרשויות המקומיות כיצד לטפל ברשומות אלקטרוניות, אף שבפועל, הרשויות המקומיות שמרו את החומר הדיגיטלי אצלן ולא הפקידו אותו בארכיון המדינה. רק בשנת 2009 הכריז ארכיון המדינה על פרויקט "אבן פינה"³ כשלב ראשון בהיערכות לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה, שישמש כמסגרת הכוללת לפעילות בתחום הניהול האלקטרוני של רשומות.

ההודעה כי עליהן לפעול בהתאם להנחיות "אבן פינה" לא הופצה בקרב כלל הרשויות המקומיות, חלק מהן לא היו ערוות לחובה זו ולא פעלו בהתאם להנחיות. יתרה מזו, בהנחיות "אבן פינה" לא נכללו כל הנחיות בנוגע לשמירה לצמיתות של רשומות אלקטרוניות, ועקב כך בפועל הרשויות המקומיות לא נערכו לשמירתו של החומר שאמור להישמר לצמיתות וספק אם ניתן כיום לאחזר ולשמור לצמיתות את כל הרשומות האלקטרוניות מהעשורים הקודמים שנועדו לשמירה לצמיתות.

אישור ארכיון המדינה למערכות ניהול רשומות אלקטרוניות

ארכיון המדינה עצמו לא נערך למתן אישורים לרשויות המקומיות להפעלת מערכות לניהול רשומות אלקטרוניות כפי שקבע בהנחייתו, והוא מסר למשרד מבקר המדינה שהוא "לא יודע לאשר מערכות כאלה".

עיריית **אור יהודה** הפעילה מערכת מחשוב שרכשה בשנת 2009, אולם לא ידוע לה אם המערכת עומדת בכל הדרישות לניהול רשומות אלקטרוניות, ובכלל זה אם היא מאפשרת טיפול ברשומות המיועדות לשמירה לצמיתות. במועד סיום הביקורת עיריית **קריית מלאכי ועיריית טירה** היו בהיערכות לחידוש מערכת המחשוב, אולם האפיון של מערכות אלה, לא כלל התייחסות למערכת לניהול רשומות ולארכיון האלקטרוני. מערכת המחשוב של עיריית **רמת גן** לא כללה מערכת לניהול רשומות. עיריות **קריית מלאכי, טירה ורמת גן** לא פנו לארכיון המדינה לפני חידוש מערכות המחשוב שלהן.

הכנת נוהל חדש ומעודכן שיחליף את הנחיות "אבן פינה"

בפברואר 2014 החליט גנז המדינה (מנהל ארכיון המדינה) להקים צוות להכנת נוהל חדש ומעודכן שיחליף את הנחיות "אבן פינה". החלטתו האמורה התקבלה בלי שהיה בידיו די מידע על מידת הטמעתן של ההנחיות ברשויות המקומיות ועל תוצאותיה, על קשייהן בהטמעה, על השינויים הנדרשים בנוהל שיותאמו במיוחד לצורכי הרשויות המקומיות וכו'.

3 הנחיות "אבן פינה" הן סדרת נהלים לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה. מטרת ההנחיות היא לספק כלים והנחיות בסיסיים ליצירה, לשמירה ולניהול שוטף של מסמכים אלקטרוניים.

ניהול רשומות דואר אלקטרוני ברשויות המקומיות מתבצע בניגוד להנחיות

רק באפריל 2010, במסגרת "אבן פינה" פרסם ארכיון המדינה לראשונה הנחיות לניהול דואר אלקטרוני המיועדות למשרדי הממשלה ולרשויות המקומיות במסגרת "אבן פינה". ארכיון המדינה לא פיקח במסגרת ביקוריו ברשויות המקומיות על טיפולן בניהול הדואר האלקטרוני.

עיריות **אור יהודה**, **נס ציונה**, **קריית מלאכי** ו**רמת גן** הפעילו מערכת לניהול דואר אלקטרוני, אולם הן לא פעלו בהתאם לנוהל "אבן פינה" וגם לא היו ברשותן נהלים פנימיים בכתב להפעלת מערכת כזאת. עיריית **טירה** לא הפעילה דואר אלקטרוני, וכמה מעובדיה השתמשו בתיבות דואר אלקטרוני פרטיות לצורכי העירייה, דבר העלול להשפיע, בין היתר, על נושא אבטחת המידע בעירייה.

הטיפול ברשומות אלקטרוניות שנשמרו באמצעות התקני חמרה שהוצאו משימוש

אף שרשויות מקומיות החלו כאמור להשתמש במערכות מחשב בשנות השמונים של המאה העשרים, רק בשנת 2009 פרסם ארכיון המדינה הנחיות לטיפול בהתקני חומרה שהוצאו משימוש. יצוין כי הוא לא פיקח על יישומן של הנחיות אלה ברשויות המקומיות.

לעיריית **נס ציונה** לא היה מידע המלמד מה עלה בגורלם של התקני חמרה שהיו בשימוש בשנות התשעים של המאה העשרים.

סריקת רשומות נייר והמרתן לרשומות אלקטרוניות

בינואר 2011 פרסם ארכיון המדינה נוהל לסריקת רשומות נייר ולהמרתן לרשומות אלקטרוניות, במסגרת "אבן פינה". עיריות **אור יהודה**, **נס ציונה** ו**רמת גן** ביצעו סריקת חומרים ארכיוניים אולם לא פעלו בהתאם להוראות נוהל "אבן פינה".

ביעור רשומות אלקטרוניות על ידי רשויות מקומיות

ארכיון המדינה לא נערך לטיפול בביעור רשומות אלקטרוניות של רשויות מקומיות בכך שלא הדריך את הרשויות כיצד לפעול בנושא זה ולא הסב את תשומת לבן לצורך לקבל ממנו אישור מראש לביעור בהתאם לתקנות הביעור.

עיריית **אור יהודה** לא הייתה ערה לכך שמחובתה לקבל את אישור ארכיון המדינה לביעור רשומות אלקטרוניות, בהתאם לתקנות הביעור ולנוהל "אבן פינה". יש חשש שעובדי העירייה מחקו רשומות אלקטרוניות שייתכן שהיה צורך לשמור, וזאת מאחר שהסמכות להחליט אם למחוק רשומות אלקטרוניות נתונה בידי כל עובד ועובד בעירייה. עיריות **טירה** ו**קריית מלאכי** לא נערכו לביעור רשומות אלקטרוניות.

ניהול רשומות נייר על ידי רשויות מקומיות

ארכיונים מינהליים וארכיונים היסטוריים ברשויות מקומיות

הנחיות גנו המדינה להקמת ארכיונים היסטוריים ברשויות המקומיות: כבר בשנת 1983 ניסו ארכיון המדינה ומשרד הפנים לקדם הקמת ארכיונים היסטוריים (ראו בפרק על משרד הפנים, וראו דוח מבקר המדינה משנת 1988⁴), אולם התכנית לא יצאה אל הפועל. כבר בדוח מבקר המדינה⁵ משנת 1998 צוין כי בסוף שנת 1997 הנחה גנו המדינה את הרשויות המקומיות להקים ארכיונים היסטוריים בתחומן ולאחסן בהם את החומר הארכיוני שלהן המיועד לשמירה לצמיתות. ארכיון המדינה לא עקב אחר אופן קיום הנחיותו האמורה, ואין ברשותו מידע בדבר הרשויות שהקימו ארכיון כזה.

מסמכים היסטוריים של עיריית **אור יהודה** נמסרו לשמירה במגנזה פרטית, אולם לעירייה אין מידע שאפשר ללמוד ממנו באילו מסמכים מדובר. עיריית **אור יהודה**, **קריית מלאכי**, **טירה** ו**נס ציונה** לא פרסמו מידע בדבר מהות החומר ההיסטורי שהן מחזיקות.

תחזוקת ארכיונים לאחסון רשומות נייר

הועלו ליקויים בתחזוקת ארכיונים של רשויות מקומיות, להלן כמה דוגמאות: עיריית **נס ציונה**: חלק ממכלי האחסון בארכיון המינהלי וההיסטורי הונחו על רצפת הארכיון וחלונות הארכיון לא היו מסורגים; עיריית **קריית מלאכי**: חלק מהרשומות שאוחסנו בארכיון מינהלי שהעירייה הפעילה בעבר נפגעו עקב רטיבות ועובש; עיריית **טירה**: חלק מהמסמכים והרשומות אינם מאוחסנים במכלים והצטברה עליהם שכבת אבק.

טיפול ברשומות נייר המיועדות לשמירה לצמיתות

עיריות **אור יהודה**, **נס ציונה** ו**קריית מלאכי** לא הקפידו על ההנחיות הנוגעות לשמירת רשומות נייר לצמיתות.

הנגשת רשומות בארכיונים לשימוש הציבור

ארכיון שאינו מאפשר לציבור לעיין ברשומות בתנאים נאותים אינו ממלא את ייעודו.

בארכיוניהן של עיריית **קריית מלאכי** ועיריית **טירה** שבהם מאוחסנות רשומות לשמירה לצמיתות לא ניתנים לציבור תנאים נאותים לעיין ברשומות, ומאידך לא ניתנה לציבור האפשרות לעיין בהן במקום חלופי.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 39 (1988), עמ' 122.
5 מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1998), עמ' 56.

שימוש רשויות מקומיות במגנזות פרטיות

עיריית **אור יהודה** התקשרה בשנת 1992 עם מגנזה פרטית למתן שירותי אחסנה וגניזה של מסמכים, אולם נציגי העירייה קיימו בה ביקור אחד בלבד לבחינת אופן תחזוקת רשומות העירייה. בשנת 2011 התקשרה עיריית **נס ציונה** עם מגנזה פרטית, ונציגי העירייה לא קיימו בה ביקורים כלל. עיריית **רמת גן** התקשרה בשנת 1990 עם מגנזה פרטית אולם בחוזה ההתקשרות עם המגנזה לא פורטו תנאי אחסון המסמכים, העירייה גם לא פיקחה על פעולות המגנזה.

ביעור רשומות נייר על ידי רשויות מקומיות

אף שבשנים 2010-2013 רק כשליש מכלל הרשויות המקומיות במדינה הגישו לארכיון המדינה בקשות לביעור רשומות באמצעותו, הוא לא יזם פעולות שוטפות למעקב אחר קיום תקנות הביעור בידי הרשויות המקומיות שלא הגישו לו בקשות לביעור. לעיריית **אור יהודה** לא ידוע אם מתקיים הליך ביעור באגפיה ובמחלקותיה, ואם התקיים - אם בוצע על פי החוק והתקנות.

ההמלצות העיקריות

על הרשויות המקומיות לתקן את הליקויים שהועלו ולשפר בהקדם את טיפולן ברשומות האלקטרוניות וברשומות הנייר ובחומר ארכיוני שבאחריותן. עליהן לפעול לאורם של חוקים, תקנות, נהלים והנחיות שנקבעו בנושא זה, על מנת להשיג את המטרות של ניהול רשומות וחומר ארכיוני, על מנת שחומר דיגיטלי הראוי לשמירה - יישמר כיאות ועל מנת שהידע והזיכרון הארגוני ינוהלו היטב.

על ארכיון המדינה לבדוק באופן מקיף ויסודי את מערך הפיקוח על הרשויות המקומיות ואת הפעולות להדרכתן, לקיים הליך של הפקת לקחים ובמסגרתו לבחון את אופן מילוי הצרכים בתחום הפיקוח וההדרכה, זאת על מנת שהידע והזיכרון הארגוני ינוהלו היטב וכדי שחומר דיגיטלי הראוי לשמירה - יישמר כיאות.

על ארכיון המדינה להיערך בהקדם לפיתוח המיומנות המקצועית של מפקחי מחלקת הפיקוח בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות המקומיות, ובמסגרת זו לגבש תורה מקצועית סדורה שתאפשר את קיומו של פיקוח יעיל לצד הדרכתו את הרשויות המקומיות.

על ארכיון המדינה לבחון אם הנוהל החדש שהוא מכין, אשר עתיד להחליף את הנחיות "אבן פינה", מתאים לצורכי הרשויות המקומיות, ולהטמיעו בהן בד בבד עם ההטמעה המתוכננת במשרדי הממשלה.

על ארכיון המדינה לבחון ביסודיות את נושא שמירת הרשומות האלקטרוניות לצמיתות בידי הרשויות המקומיות, תוך בחינתה של הסוגיה במישור הלאומי, ובמסגרת זאת להביא בחשבון שיקולי חיסכון בעלויות השמירה לצמיתות ולגבש פתרון טכנולוגי אחיד לסוגיה.

על ארכיון המדינה לקיים בהקדם הערכת מצב בנושא הארכיונים ההיסטוריים ברשויות ולבחון כיצד יש לממש ולקדם את תכניותיו להקמת ארכיונים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שצעדים אלה יתקיימו בשיתוף משרד הפנים.

ראוי כי משרד הפנים יהיה מעורב בהיבטים הנוגעים לרשויות המקומיות, בייחוד נוכח העלויות הכספיות הניכרות הכרוכות בכך, וזאת במסגרת שיתוף פעולה ויחסי גומלין מתאימים עם ארכיון המדינה.

על ארכיון המדינה לבחון את דרכי הפיקוח על רשומות של רשויות מקומיות המאוחסנות במגנזות פרטיות.

על הרשויות המקומיות לתקן את הליקויים שהועלו ולשפר בהקדם את טיפולן ברשומות הנייר, ברשומות האלקטרוניות ובחומר הארכיוני שבאחריותן ולטפל בהם באופן המיטבי בהתאם לחוקים, לתקנות ולנהלים על מנת להשיג את המטרות של ניהול רשומות וחומר ארכיוני.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שרשויות מקומיות ישקלו למנות בכל מחלקה ברשות המקומית את אחד מעובדיה כ'נאמן ארכיון' שיהיה אחראי לריכוז הרשומות המיועדות לגניזה.

סיכום

רשויות מקומיות נדרשות על פי חוק לנהל רשומות ולשמרן. ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר מאפשר שימוש ברשומות לצרכים שוטפים של הרשות, תיעוד פעילותה ואחזור רשומותיה, ומאפשר גם שמירה על הרשומות המשפטיות והמינהליות שלהן.

בדוח הועלו ליקויים בתפקוד ארכיון המדינה בכל הנוגע להדרכת הרשויות המקומיות ולפיקוח עליהן בנושא הטיפול ברשומות וניהולן. ארכיון המדינה לא פיקח כנדרש על הרשויות המקומיות, אף שמתפקידו לעשות כן - הוא לא פיקח כלל על נושא הטיפול ברשומות האלקטרוניות ולא נערך כיאות לפיקוח על הטיפול ברשומות הנייר.

עקב ליקויים בטיפול ארכיון המדינה ובהיערכותו בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות על ידי הרשויות המקומיות, עולה חשש לאבדן של רשומות בשל כשלים של הרשויות המקומיות בשמירת הרשומות ובתחזוקתן לטווח ארוך. יש לראות בחומרה את העובדה שהמערכות שבאמצעותן רשויות מקומיות שומרות ומנהלות רשומות, לא קיבלו מארכיון המדינה אישור ולפיו הן עומדות בתבחיניו מבחינת היכולת לאפשר ניהול ושמירה של חומר ארכיוני באופן מהימן ונגיש בכל משך קיומה של כל רשומה אלקטרונית - שכן כל עוד לא יוסדר נושא זה עשויים לחול כשלים נוספים בניהול הרשומות ברשויות המקומיות. כמו כן תיתכן פגיעה משמעותית ביכולת לאגד את כל הרשומות האלקטרוניות תחת קורת גג אחת, אם יוחלט על כך.



מבוא

חוק הארכיונים קובע את המסגרת המשפטית והמינהלית לטיפול בחומר ארכיוני של משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. חומר ארכיוני הוגדר בחוק הארכיונים כ"כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום סרט, תקליט וכיוצא באלה". ארכיון או ארכיב הוא אוסף של רשומות או המקום שבו שמור אוסף הרשומות. יש סוגים שונים של רשומות ומסמכים, למשל מסמכים כתובים על נייר וקובצי מחשב. לארכיון מטרות שונות: תיעוד מסמכים הנוגעים לחקר העבר, העם, המדינה או החברה; שמירת הרשומות ההיסטוריות, המשפטיות והמינהליות של הארגונים המפעילים אותם⁶ והנגשת המידע שבארכיונים לציבור כדי לאפשר לאזרחים להכיר את הנעשה ברשויות ולממש את זכויותיהם האישיות (משפטיות) והאזרחיות (דמוקרטיות).

רשויות מקומיות מפעילות בתחומן ארכיונים שונים. ארכיונים אלה הם כלי ניהולי שיכול לשמש את הדרגים השונים ברשות, וכלי תיעודי, מחקרי וחינוכי המנצית עבור הדורות הבאים את הנרטיב ההיסטורי, המורשת המקומית והאירועים ההיסטוריים שחלו ביישוב. שימור של רשומות בארכיונים היסטוריים מקומיים מאפשר היכרות של התושבים עם עברם, מלמד על ערכיהם, יוצר הזדהות עם המקום ומחזק את רגש השייכות ליישוב תוך הדגשת מאפייניו הייחודיים.

ניהול רשומות: ניהול רשומות כולל את כל הפעולות הנדרשות כדי לייצרן, לסווגן, לתחזקן ולאפשר את אחזוקן, וכן לשמור על שלמותן, על מהימנותן ומקוריותן⁷. ניהול רשומות הוא כלי ניהולי, המאפשר תיאום ושיתוף פעולה בין יחידות המשרד וכן מאפשר שימוש במצבור של מידע לקבלת החלטות. הרשומות הן הזיכרון הקולקטיבי המאורגן, המבטיח רציפות והמשכיות של המינהל; ובהן מרוכזות זכויותיהם וחובותיהם של המדינה ואזרחיה⁸.

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של מעבר הדרגתי משימוש ברשומות נייר לרשומות אלקטרוניות. למדיה האלקטרונית יתרונות רבים, ועם זאת השימוש בה מורכב, ונדרשת היערכות מיוחדת לשמרה הן בשלב יצירת המסמכים והן בשלב גניזתם. השינויים הטכנולוגיים גרמו להצטברות חומר דיגיטלי רב, נוסף על החומר שנשמר על נייר, עובדה שמחייבת כל ארכיון להתמודד עם אחסון חומרים ועם אחזוקם.

השימוש במחשב מחייב שינוי בדפוסי חשיבה ועבודה, קביעת נהלים ופעולה על פיהם. חזון "משרד ללא נייר" מחייב התקנת מערכת יעילה לניהול רשומות שתוכל לאתר רשומות ולאחזרן, תשמרן לתקופות רצויות, תספק התראות וחיוויים על שינויים שנעשו במסמכים מראשית יצירתם ועוד.

ארכיון המדינה⁹, שנוסד בשנת 1949, הוא הארכיון ההיסטורי של מדינת ישראל. מטרתו לנהל את המערכת הארכיונית בישראל ולשמור את כל החומרים - ממלכתיים ושאינם ממלכתיים - שיש להם משמעות היסטורית, לאומית וחברתית ומתעדים את תולדות העם, המדינה והחברה, אשר ראויים לשמירה לצמיתות. פעילותו של ארכיון המדינה חשובה לשימור הזיכרון ההיסטורי ונכסי התרבות הלאומיים; לתמיכה במשילות ובכינון הדמוקרטיה.

מעמדו ותפקידיו של ארכיון המדינה הוגדרו בחוק הארכיונים ובתקנות שהותקנו על פיו. תפקידיו העיקריים של ארכיון המדינה הם: ריכוז הרשומות הארכיוניות (על כל סוגיהן) של מוסדות המדינה,

6 ויקיפדיה.

7 מבוסס על המונח "ניהול רשומות ארכיוניות" שהוגדר בנוהל "אבן פינה" - "ניהול רשומות אלקטרוניות - מילון מונחים".

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 23 (1977), עמ' 257.

9 אף שבחוק הארכיונים נעשה שימוש במונח "גנזך המדינה", וכך גם בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה, בדוח זה נעשה שימוש במונח "ארכיון המדינה", כפי שנוהג ארכיון המדינה.

שמירתן לצמיתות ופתיחתן לעיון הציבור; קביעת מדיניות לשמירת הרשומות בישראל, ולחלופין - לביעורן; פיקוח מקצועי על פעילות ארכיונים שונים במדינה והוצאה לאור של מדריכים מקצועיים; איתור, רישום והפקדה של ארכיונים פרטיים הנמצאים בידי מוסדות המדינה ותושביה¹⁰.

ארכיון המדינה הוא יחידה במשרד ראש הממשלה, ומנהל הארכיון הוא הגנרל. תקציב ארכיון המדינה לשנת 2013 היה כ-46 מיליון ש"ח, ובתקן שלו נקבע כי מספר העובדים בו הוא 51.

רקע נורמטיבי

חוק הארכיונים קובע את המסגרת המשפטית והמינהלית לטיפול בחומר הארכיוני של משרדי ממשלה ומוסדות המדינה. בחוק עוגנו הגדרות של חומר ארכיוני, דרכי הטיפול בחומר ארכיוני וסמכויותיו של גנרל המדינה הנוגעות לחומר ארכיוני של מוסדות המדינה. מוסדות המדינה כוללים את משרדי הממשלה, המוסדות והגופים שהחוק חל עליהם, לרבות מוסדות המדינה כמצוין בצו הארכיונים (הכרזה על מוסדות מדינה), התשכ"ו-1966, ולרבות הרשויות המקומיות. יודגש כי הפקדת חומר ארכיוני בארכיון המדינה היא לצמיתות. מכוח החוק הותקנו תקנות המסדירות את הטיפול בחומר ארכיוני בעת הימצאו בידי מוסדות המדינה וכן הוראות בנוגע לתקופות שיש לשמור כל סוג חומר והוראות בנוגע לחומר ארכיוני המיועד לשמירה לצמיתות במסגרת הפקדתו בארכיון המדינה, תנאי ביעורו ותקופות שמירתו. עוד קובע החוק כי "לא יבוער במוסד ממוסדות המדינה או ברשות מקומית חומר ארכיוני, אלא בהתאם לתקנות". תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות הביעור), קובעות כללים לביעור תעודות שגרתיות וכללים לביעור חומר ארכיוני. לגנרל הוקנתה הסמכות לפקח¹¹ על אופן טיפולם של מוסדות המדינה והרשויות המקומיות בניהול רשומותיהם של מוסדות המדינה ממועד היווצרותן ועד מועד ביעורן או הפקדתן בארכיון המדינה, או בארכיונים שהקימו רשויות מקומיות (ראו בעניין זה בהמשך). עוד נקבע בחוק הארכיונים כי כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנרל המדינה, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות, וכן אפשר שההגבלה תהיה לפי סוגו של חומר ארכיוני ולפי תקופה קצובה מזמן היווצרו.

בחודשים נובמבר 2013 - מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו ארכיון המדינה ממלא את תפקיד הפיקוח על טיפולן של הרשויות המקומיות ברשומות אלקטרוניות וברשומות נייר. הבדיקות נעשו בעיריות: אור יהודה, נס ציונה, רמת גן, טירה וקריית מלאכי. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

עיריית אור יהודה אינה מחזיקה ארכיונים, והיא משתמשת בשירותי חברת ארכיון פרטית שמספקת בעבורה שירותי אחסנה וגניזה של רשומותיה.

עיריית נס ציונה מפעילה ארכיון מינהלי וארכיון היסטורי ונעזרת גם בשירותי חברת ארכיון פרטית שמספקת לה שירותי אחסנה וגניזה של רשומותיה.

עיריית טירה מנהלת ארכיון מינהלי המשמש לשמירת חומר המיועד לביעור (מגנזה¹²) וכן ארכיון רשומות לשמירה לצמיתות. כמה אגפים בעירייה, ובהם אגף ההנדסה, מנהלים ארכיונים פנימיים - תיקונים (דהיינו מקומות אחסון לחומר ארכיוני פעיל הנדרש לעבודה שוטפת בארגון¹³).

- | | |
|----|--|
| 10 | כמצוין באתר האינטרנט של ארכיון המדינה. |
| 11 | סעיף 6 לחוק הארכיונים קובע: "הגנרל יפקח על סדרי הארכיונים במוסדות המדינה וברשויות המקומיות, על שמירת החומר הארכיוני בהם ועל ביעורו". |
| 12 | על פי רוב במגנזה מאוחסנות רשומות לתקופות קצובות מראש. |
| 13 | הנחיות "אבן פינה" - "ניהול רשומות אלקטרוניות - מילון מונחים". |

עריית קריית מלאכי מנהלת שלושה ארכיונים. האחד משמש כארכיון זמני שאליו מועברות הרשומות המגיעות מהעירייה. הארכיון השני משמש ארכיון מינהלי המיועד לשמירת חומר המיועד לביעור (מגנזה). הארכיון השלישי הוא ארכיון רשומות לשמירה לצמיתות. כמו כן כמה אגפים בעירייה, ובהם אגף ההנדסה ואגף החינוך, מנהלים ארכיונים פנימיים ותיקונים.

עריית רמת גן מפעילה ארכיון מינהלי וארכיון היסטורי ונעזרת בשירותי חברת ארכיון פרטית שמספקת בעבורה שירותי אחסנה וגניזה של רשומותיה.

היערכות ארכיון המדינה והרשויות המקומיות לטיפול ברשומות

הנחיית ארכיון המדינה בדבר אי-הפקדת רשומות בארכיון המדינה

1. מתן הנחיה : בחוק הארכיונים נקבע¹⁴ כי בגנון המדינה¹⁵ יופקד, בין היתר, כל חומר ארכיוני של מוסד ממוסדות המדינה¹⁶ או של רשות מקומית שלא נדרש להשתמש בו עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות, או שאין בדעתם של המוסד או של הרשות המקומית לבערו, אף שניתן לבערו לפי התקנות. עוד נקבע בחוק¹⁷ כי הגנז¹⁸ רשאי לקבל להפקדה בארכיון המדינה כל חומר ארכיוני.

בנוהל "הפקדת חומר בארכיון המדינה"¹⁹ של ארכיון המדינה הוסבר כי על מוסדות המדינה מוטלת החובה ליזום העברה לארכיון המדינה של חומר ארכיוני בלתי פעיל, שאינו ניתן לביעור, אשר יש לשמרו לצמיתות בשל ערכו המינהלי, המשפטי או המחקרי. הנוהל כלל הנחיות מפורטות בדבר הכנת החומר להפקדה, בדבר אופן הכנת רשימת החומרים להפקדה, בדבר הליך ההפקדה בארכיון המדינה ועוד.

על פי המידע שמסר ארכיון המדינה למשרד מבקר המדינה, ארכיון המדינה הנחה את הרשויות המקומיות, ככל הנראה בשנות החמישים או השישים של המאה העשרים, כי יימנעו מהפקדת חומר ארכיוני בארכיון המדינה, כנקבע בחוק, ובד בבד יקימו בתחומן ארכיונים שבהם הן יפקידו את רשומותיהן (להלן - הנחיית ארכיון המדינה משנות השישים או ההנחיה).

עוד נמסר לצוות הביקורת מארכיון המדינה כי מהלך זה היה רצוי והגיוני, הן מסיבות מעשיות (זמינות הרשומות למעיינים) והן מסיבות של טיפוח המורשת והמודעות המקומית. בדוח שנתי של מבקר המדינה²⁰ משנת 1995 צוין כי "הארכיון [ארכיון המדינה] לא קלט בעבר חומר ארכיוני של רשויות מקומיות וכי אין בכוונתו לקלוט חומר כזה בעתיד".

- | | |
|----|---|
| 14 | סעיף 4(א). |
| 15 | בחוק הוגדר גנון המדינה "ארכיון מדינת ישראל". |
| 16 | כמוגדר בחוק. |
| 17 | סעיף 4(ב). |
| 18 | מנהל גנון המדינה, לרבות כל אדם שהגנו ייפה את כוחו לפעול בשמו או במקומו. |
| 19 | נוהל 1-2, מעודכן לדצמבר 2000. |
| 20 | מבקר המדינה דוח שנתי 46 (1995), בפרק "משרד ראש הממשלה, ממצאי מעקב גנון המדינה", עמ' 75. |

נמצא כי להנחיה זו אין אסמכתה בכתב. עוד נמצא כי אין בידי ארכיון המדינה אסמכתאות אחרות שבהתבסס עליהן הוצאה ההנחיה.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה, בהיותו גוף המופקד מתוקף תפקידו על שמירת מסמכים, על שהנחיה מהותית זו לא הועלתה על הכתב ועל שאין ברשותו מסמכים נלווים להנחיה (למשל, רקע משפטי והנחיות מיוחדות לרשויות המקומיות). מסמכים אלה הם בעלי חשיבות מהמעלה הראשונה מאחר שהיו אמורים לשמש בסיס לניהול הארכיונים ברשויות המקומיות ולפיקוח עליהם בעשרות השנים שעברו מאז ניתנה ההנחיה. אופן תפקודו של ארכיון המדינה בנושא זה מהותי, במשך עשרות שנים, והעובדה שלא תועדו בכתב ההחלטה והרקע לקבלתה, אינם תקינים, בייחוד נוכח העובדה שההנחיה חייבה את כל מגזר השלטון המקומי והטילה עליו מחויבויות שונות.

הרקע, התוכנות והמטרות שעליהם התבססה ההנחיה משנות השישים אמורים היו לשמש את ארכיון המדינה במשך השנים ככלי בקרה וככלי למדידת תוצאות הליך הטמעת ההנחיה. בהיעדרם של כלי בקרה ומדידה שהיו אמורים להיקבע בהתאם למטרות ההנחיה יש חשש לפגיעה ביכולת ארכיון המדינה להעריך את יעילות קיום ההנחיה ואת תוצאותיה. בעניינים אלו ראו בפירוט בהמשך הדוח.

2. תוקפה המשפטי של ההנחיה: על פי חוק הארכיונים כל חומר ארכיוני של מוסדות המדינה - ובכלל זאת של הרשויות המקומיות - שלא נדרש להשתמש בו עוד, ושלא ניתן לבערו על פי התקנות, יופקד בארכיון המדינה. מתן הנחיה ייחודית לרשויות המקומיות החורגת מהוראות החוק, ולפיה הן לא יפקידו חומר בארכיון המדינה אלא בארכיונים שהן יקימו בתחומן - הצריכה לדעת משרד מבקר המדינה שינוי בחקיקה.

כבר בשנת 1998 קבע משרד מבקר המדינה²¹ כי במשך עשרות שנים טופלו הרשומות ברשויות המקומיות ללא הנחיות ברורות של גנו המדינה ולא עברו לחזקתו, אף שהדבר נדרש בחוק הארכיונים. עוד הודגש בדוח כי הנחיית הגנו לרשויות המקומיות להקים ארכיונים בתחומן ולהפקיד בהם את רשומותיהן אינן מעוגנות בהוראות מפורשות בחוק.

נמצא כי אין בידי ארכיון המדינה חוות דעת משפטיות הנוגעות לסוגיית חוקיות הנחיה זו ולמעמדם של הארכיונים ברשויות המקומיות וליחס ביניהם להוראות שנקבעו בחוק הארכיונים, ולא ידוע אם מאז הוצאה ההנחיה התקיימו בארכיון המדינה דיונים בנושא חוקיותה ומכל מקום לא נמצאו מסמכים הנוגעים לדיונים בעניין זה. נראה שדיונים כאלה לא התקיימו, אף לא בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה שהעלה ליקוי זה עוד בשנת 1998. זאת ועוד, לא נמצאו בארכיון המדינה התייחסויות של גנזי המדינה לסוגיה משנות השישים של המאה העשרים ועד היום, וגם לא נמצא כי הם אשררו את ההנחיה.

עוד נמצא כי ארכיון המדינה התייחס לארכיונים שהחלו להקים הרשויות המקומיות בהתאם להנחיית ארכיון המדינה משנות השישים כאל "סניפים" של ארכיון המדינה. למשל, בדוח מבקר המדינה משנת 1969 צוין כי ברשויות מקומיות רבות הצטבר חומר ארכיוני בעל ערך הנוגע לתולדות הארץ וליישובה, וכי "גנז המדינה הביע את הדעה, שלא יסופך חומר זה ושמירתו יש להקים בשביל הארכיון [ארכיון המדינה] סניפים במקומות שונים בארץ; על ידי כך לא ינותק התייעוד מהמקומות, שבהם הוא נוצר, ובדרך זו יימנע הסיכון שבכיוונו במקום אחד"²².

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1998), עמ' 57.

22 מבקר המדינה, דוח שנתי 19, (1969), הפרק "גנז המדינה וביצוע חוק הארכיונים", עמ' 166.

בדוח מבקר המדינה משנת 1995²³ צוין כי לדברי הגנן, מדיניותו היא שרשויות מקומיות לא יוכלו להפקיד בו רשומות שלהן, ועליהן להעביר את הרשומות לארכיונים שלהן, שהם למעשה סניפים של ארכיון המדינה, ושם יש לגנוז את מסמכיהן.

ארכיון המדינה מסר לצוות הביקורת כי הקמת "סניפים" התאפשרה כמשתמע מסעיף 4(ג) לחוק הארכיונים ולפיו "כל חומר ארכיוני שהועמד לרשותו של הארכיון, אף אם לא הועבר אליו - יראוהו כמופקד בארכיון".

הועלה כי האפשרות של הכרה בארכיונים מקומיים ברשויות המקומיות כ"סניפים" של ארכיון המדינה לא נדונה ולא נבחנה מן ההיבט המשפטי בארכיון המדינה למן שנות הששים של המאה הקודמת ועד היום.

אף שארכיון המדינה הגדיר ארכיונים אלה כ"סניפים" הוא לא התייחס אליהם ככאלה, מאחר שלא קיבל אחריות מלאה להקמתם ותחזוקתם, ומכאן שהעברת הארכיונים לרשויות המקומיות הייתה למעשה גם העברת האחריות לניהולם לידי הרשויות המקומיות. למשל, ארכיון המדינה לא טיפל בתחזוקת הרשומות ובהקצאה של מבנים וכוח אדם וגם המעיט במילוי חובותיו וסמכותיו בכל הקשור בפיקוח והדרכה.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי היה עליו לבחון מהבחינה המשפטית אם הנחייתו משנות השישים ולפיה ניהול עצמי של רשומות במסגרת ארכיונים של הרשויות המקומיות - שארכיון המדינה הגדיר כ"סניפים" - נכללת בגדר חוק הארכיונים, אף שהגדרת "סניפים" אינה מצוינת במפורש בחוק, וספק אם ניתן היה הדבר להיעשות במסגרת החקיקה הקיימת, והיה עליו לזווג תיקון חקיקה. במצב דברים זה, ארכיון המדינה העביר באופן חד-צדדי את הטיפול בניהול הרשומות לידי השלטון המקומי, ללא הסדרה של פעולה זו בחוק.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי לחלופין, אם ארכיון המדינה התכוון לפעול במסגרת החקיקה הקיימת ולהפעיל באחריותו ארכיונים מקומיים כ"סניפים", היה עליו לקבל אחריות מלאה להקמתם, לתחזוקתם ולהפעלתם. אופן תפקודו של ארכיון המדינה בכל הקשור לארכיוני הרשויות המקומיות כפי שתואר לעיל אינו עולה בקנה אחד עם המוטל עליו במסגרת חובותיו וסמכותיו. חומרה יתרה יש בכך שאף שמשרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על אופן תפקודו בעניין זה עוד בשנת 1998, עד מועד סיום הביקורת לא עשה ארכיון המדינה מאומה לתיקון הליקויים.

על ארכיון המדינה להסדיר בהקדם את מעמדם של הארכיונים ברשויות המקומיות.

על פי כללי מינהל תקין, ראוי שארכיון המדינה - אשר מונה מכוח החוק, בין היתר, לגוף האחראי לפיקוח בתחום הרשויות המקומיות - ינחה את הרשויות המקומיות בנושאים שנקבעו בחוק ובתקנות באופן מדויק ומהימן.

הועלה כי אין ברשות ארכיון המדינה, ובכלל זה באתר האינטרנט שלו, הודעה רשמית ולפיה ארכיון המדינה אינו קולט חומר ארכיוני מרשויות מקומיות ועליהן להקים ארכיונים בתחומן. ארכיון המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי הנחיה בלתי כתובה זו הוטמעה ברשויות המקומיות במשך השנים, בין היתר באמצעות פקחי המחלקה לפיקוח והדרכה של ארכיון המדינה, במסגרת הביקורים שהם קיימו ברשויות המקומיות.

23 מבקר המדינה דוח שנתי 46, (1995), הפרק "משרד ראש הממשלה - ממצאי מעקב, גנון המדינה", עמ' 74.

עוד הועלה כי במסגרת עבודתו השוטפת של ארכיון המדינה מול הרשויות המקומיות הוא מסר להן מידע ולפיו ארכיוני הרשויות המקומיות הוגדרו כ"סניפים". למשל, בדוח פיקוח שהכניח מחלקת הפיקוח וההדרכה של ארכיון המדינה ברשות מקומית בפברואר 2012 נאמר כי מתוקף חוק הארכיונים, משרדי ממשלה ומוסדות המדינה צריכים להפקיד בארכיון המדינה חומר שאינו דרוש יותר לעבודתן, "אולם משעה שארכיונים של הרשויות המקומיות הוגדרו כסניפים של ארכיון המדינה, מחויבת כל רשות מקומית להחזיק את החומר הארכיוני שברשותה בצורה נאותה במבנה המיועד לשמירת חומר ארכיוני".

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שהציג לרשויות המקומיות את ההגדרה ולפיה הארכיונים שבתחומן הם "סניפים" של ארכיון המדינה, בלי שהיו בידו הרקע והביסוס המשפטי לכך. יודגש כי לצורך קיום ההנחיות הללו, נדרשו כלל הרשויות המקומיות במדינה להקים ארכיונים, ועקב כך הן גם נאלצו לשאת בהוצאות כספיות כבדות. כגוף המופקד על קיומו של חוק הארכיונים, ראוי היה כי ארכיון המדינה יציג לרשויות המקומיות רק מידע מהימן ומדויק ולאחר שדאג לקבל בעניינו חוות דעת משפטית.

3. שיתוף הרשויות המקומיות ומשרד הפנים בהנחיה: הנחיית ארכיון המדינה משנות השישים לרשויות המקומיות בדבר חובתן להקים ארכיונים בתחומן ולטפל בחומר הארכיוני המיועד לשמירה לצמיתות באופן עצמאי השפיעה, מהבחינה הכספית, על הרשויות המקומיות, שכן הן החלו בהקמה של ארכיונים, גייסו כוח אדם לניהולם, השקיעו משאבים בטיפול שוטף בחומר הארכיוני וחלקן אף התקשרו עם מגזרות פרטיות לצורך כך.

נמצא כי במועד סיום הביקורת ארכיון המדינה עדיין לא קיים שיח עם משרד הפנים והשלטון המקומי בסוגיית ההיבטים השונים הכרוכים בהנחיתו, ובכללם ההיבטים הכספיים והמינהליים. ארכיון המדינה מסר לצוות הביקורת כי לא התקיימו שום דיאלוג או התייעצות עם הרשויות המקומיות, ובעצם "ההנחיה נכפתה עליהן".

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי נוכח העלויות הכבדות הכרוכות ביישום הנחיתו, ראוי היה כי יקיים שיח שוטף עם משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי ועם נציגי הרשויות המקומיות בנוגע להיבטים הכספיים הנוגעים להנחייתו, ואשר הושטו בפועל על הרשויות המקומיות. הדבר היה מאפשר בין היתר לזהות רשויות מקומיות המתקשות לעמוד בעלויות אלה ולבחון פתרונות אפשריים לבעיה.

4. יישום הנחיית ארכיון המדינה משנות השישים על ידי הרשויות המקומיות: בבדיקת צוות הביקורת בארכיון המדינה לא נמצאו הערכות, דוחות, חוות דעת או פרוטוקולים של דיונים הנוגעים להערכת הטמעתה של ההנחיה ברשויות המקומיות ולתפקוד מערך הארכיונים ברשויות המקומיות. לא נמצאו גם מסמכים המתעדים דיונים והחלטות הנוגעים לצורכי הפיקוח הייחודיים ברשויות המקומיות המתבססים על הנחיית ארכיון המדינה משנות השישים, והדבר מעורר חשש כי חוות דעת כאלה לא הוכנו וכי דיונים בנושא לא התקיימו (לגבי הליקויים בפיקוח ארכיון המדינה על הרשויות המקומיות - ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי נוכח העובדה שהחומר הארכיוני שאמור היה להיות בידיו ובאחריותו הישירה בהתאם לחוק הארכיונים נמצא בידי הרשויות המקומיות, היה עליו לבחון את אופן יישום הנחייתו משנות השישים ולבחון את התפקוד הכולל של מערך הארכיונים ברשויות המקומיות. לצורך כך היה על ארכיון המדינה לקיים הערכות מצב תקופתיות, להסיק מסקנות מממצאיהן ולקבל החלטות בהתאם לכך. נוסף על כך היה על ארכיון המדינה לבחון באופן מעמיק את היקפו ורמתו הנדרשים של הפיקוח בנוגע להפעלת הארכיונים ברשויות המקומיות ולקבל את ההחלטות הנדרשות בנושא בהתאם לממצאי הבדיקה (בעניין זה ראו בהמשך).

נמצא כי ידוע לארכיון המדינה על ליקויים באופן שבו רשויות מקומיות מנהלות ארכיונים בתחומן, ואף כי חלקן לא הקימו כלל ארכיונים. לא נמצאו בארכיון המדינה מסמכים המתעדים דיונים שבחנו מדוע לא הוקמו הארכיונים או ניירות עמדה בדבר סיוע אפשרי לרשויות מקומיות אשר התקשו להקים ארכיונים בתחומן.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים בתפקוד רשויות מקומיות בניהול ארכיוניהן, ונוכח העובדה כי חלקן אף לא הקימו ארכיונים בתחומן בהתאם להנחיית ארכיון המדינה - היה על ארכיון המדינה לבחון דרכים לסייע לרשויות המקומיות או להנחותן בעניינים אלה וכן לבחון לאפשר לרשויות מקומיות מסוימות, במקרים שהוא יגדיר ובאמצעות תבחינים שהוא יקבע, להפקיד חומר ארכיוני בארכיון המדינה. כל זאת על מנת לסייע בהצלת חומר ארכיוני ולוודא שלא יאבד.

5. מהלך של "העמדת חומר ארכיוני לרשות ארכיון המדינה": בחוק²⁴ נקבע כי "כל חומר ארכיוני שהועמד לרשותו של הארכיון, אף אם לא הועבר אליו - יראוהו כמופקד בארכיון [ארכיון המדינה]". מלשון החוק עולה כי נדרשת פעולה של העמדת החומר לרשות ארכיון המדינה, בד בבד עם שמירת הרשומות בידי הרשויות המקומיות בארכיונים שהן מנהלות בתחומן. במקרה זה, העמדת חומר לרשות ארכיון המדינה תיתכן למשל על ידי העברת מידע ורשימות בדבר מהותן ותוכנן של הרשומות שמחזיקות הרשויות המקומיות. צוין כי כבר בדוח מבקר המדינה משנת 1993²⁵ צוין כי "בביקורת הועלה, שהרשויות המקומיות לא העבירו לגנזך [ארכיון] המדינה רשימות הפקדה או רשימות אחרות שמשמעותן העמדה של החומר לרשות הגנזך" [ההדגשה לא במקור].

בביקורת הועלה כי ארכיון המדינה לא הנחה את הרשויות המקומיות כיצד עליהן להעמיד את המידע לרשותו, למשל באמצעות מסירת מידע ופרטים על תוכן ומהותן של הרשומות שהן מחזיקות. בנוסף, אין בידי ארכיון המדינה מסמכים המתעדים העמדת מידע על ידי הרשויות המקומיות לרשותו.

24 סעיף 4(ג).

25 מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1993), עמ' 110.

העמדה של חומר ארכיוני לרשות ארכיון המדינה כנדרש על פי החוק יכולה לשמש את ארכיון המדינה לצורך קבלת החלטות בנושאים שבאחריותו, ובכלל זה לשמש אותו לצורכי פיקוח. משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על כך שבמועד סיום הביקורת הוא עדיין לא הנחה את הרשויות המקומיות בנוגע לאופן שבו עליהן להעמיד לרשותו את החומר הארכיוני בהתאם לדרישות החוק ולא עמד על כך שהן יעמידו לרשותו את המידע, ועקב כך אין בידו מידע מרוכז על החומר שנשמר בארכיוניהן. על ארכיון המדינה להסדיר את הנושא בהקדם גם נוכח ההיבט החוקי הכרוך בהעמדת החומר לרשות ארכיון המדינה.

6. החלטה של הנחיית ארכיון המדינה משנות השישים גם על הרשומות האלקטרוניות: נמצא כי ארכיון המדינה לא בחן למן מועד תחילת השימוש במערכות מחשב ברשויות המקומיות משנות השמונים של המאה העשרים ועד מועד סיום הביקורת, את סוגיית החלטה של הנחייתו משנות השישים לרשויות המקומיות - שעסקה ברשומות נייר - גם על הרשומות האלקטרוניות. לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי ארכיון המדינה הנחה את הרשויות המקומיות לטפל ברשומות האלקטרוניות באותו אופן שבו טיפלו ברשומות הנייר, דהיינו לשמור את החומר בידן ולא להעבירו לארכיון המדינה, ועולה חשש כי הנחיה כזאת גם לא ניתנה. בפועל, הרשויות המקומיות המשיכו לטפל ברשומות האלקטרוניות באופן שבו טיפלו ברשומות הנייר, דהיינו הן אינן מפקידות רשומות אלה בידי ארכיון המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי נוכח ההבדל המהותי מהבחינה הטכנולוגית ומהבחינה המהותית בין רשומות נייר ובין רשומות אלקטרוניות, היה עליו להנחות את הרשויות באופן מפורש כיצד עליהן לנהוג ברשומות אלקטרוניות, האם עליהן לשמור גם אותן (נוסף על רשומות הנייר) בארכיונים שברשותן ללא הפקדתן בארכיון המדינה, וכיצד עליהן להעמיד אותן לרשות ארכיון המדינה.

7. הטלת האחריות לשמירת רשומות אלקטרוניות לצמיתות על הרשויות המקומיות: נמצא כי בהנחיות "אבן פינה" לא נכללו כל הנחיות בנוגע לשמירה לצמיתות של רשומות אלקטרוניות, ומכאן שבפועל הרשויות המקומיות לא נערכו לשמירתו של החומר שאמור להישמר לצמיתות וספק אם ניתן כיום לאחזר ולשמור לצמיתות את כל הרשומות האלקטרוניות מהעשורים הקודמים, שנועדו לשמירה לצמיתות. ארכיון המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי המדינה תקים בעתיד באמצעותו מערכת שבה יישמרו לצמיתות הרשומות שיעבירו משרדי ממשלה לאחריות ארכיון המדינה.

ארכיון המדינה מסר לצוות הביקורת כי נוכח השינויים הטכנולוגיים התכופים, שמירת רשומות אלקטרוניות לצמיתות היא אתגר טכנולוגי משמעותי הכרוך בהוצאות כספיות כבדות במיוחד, וכי כיום רק חברות מועטות ברחבי העולם מחזיקות בידע המקצועי בנושא זה.

נמצא כי ארכיון המדינה לא בחן את ההיבטים הנוגעים להתמודדות הטכנולוגית הכרוכה בשמירת רשומות אלקטרוניות לצמיתות בידי רשויות מקומיות, ואף לא את העלויות הכספיות הכבדות שהרשויות המקומיות צפויות לשאת בהן בעקבות הצורך לשמור רשומות אלה, ולא שיתף בכך את משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי נוכח חסרונן של הנחיות לרשויות המקומיות לשמירת רשומות אלקטרוניות לצמיתות, וכן נוכח העובדה כי הגופים האחראים לכך לא נתנו דעתם להיבטים הכספיים הכרוכים בכך, רשויות מקומיות לא נערכו כיאות למשימה זו, אף שהיה עליהן להיערך לכך כבר לפני שנים רבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ארכיון המדינה לבחון את הנושא לעומק, תוך בחינתה של הסוגיה במישור הלאומי, ובמסגרת זאת להביא בחשבון שיקולי חיסכון בעלויות השמירה לצמיתות ומתן פתרון טכנולוגי ואחיד לסוגיה.

הפיקוח על הרשויות המקומיות והדרכה

תפקידה של מחלקת הפיקוח וההדרכה של ארכיון המדינה (להלן - מחלקת הפיקוח) לקיים פעולות פיקוח ברשויות המקומיות מכוח חובתה לפי חוק הארכיונים, ובמסגרת זו לבדוק את אופן הטיפול של הרשויות המקומיות ברשומותיהן ובחומר הארכיוני שלהן. בהתאם להנחיות מחלקת הפיקוח, הפיקוח יתבצע באמצעות מפקחי מחלקת הפיקוח שמבקרים ברשויות המקומיות, והוא יכול גם הנחיה והדרכה של הרשויות המקומיות בנוגע ליישום החוק והתקנות, בין היתר באמצעות מפקחי המחלקה אשר מקיימים הדרכה פרטנית בקרב העובדים המופקדים על הנושא ברשויות המקומיות.

המחלקה מופקדת גם על הכנת נהלים לניהול הרשומות הפעילות והרשומות הגנוזות ועל קביעת ייעודן - לביעור או להפקדה; על פיתוח תכניות הדרכה והשתלמויות מקצועיות לעובדים בגופים שהיא מפקחת עליהם; ועל קיום ימי עיון.

תקן מחלקת הפיקוח וההדרכה לצורך פיקוח על הרשויות המקומיות

התאמת מספר המפקחים לצורכי הפיקוח על הרשויות המקומיות: מנהלת מחלקת הפיקוח מסרה לצוות הביקורת כי זה שנים רבות מספר המפקחים העוסקים בפיקוח ובביקורים ברשויות המקומיות אינו מספיק.

נמצא כי בארבע השנים האחרונות הקצה ארכיון המדינה 1.6 עובדים לביקורים ברשויות המקומיות. ממועד פרישת סגן מנהל המחלקה לגמלאות בסוף שנת 2013 ועד לסיום הביקורת הוקצה רק מפקח אחד לביקורים בכל הרשויות המקומיות.

מנהלת מחלקת הפיקוח מסרה לצוות הביקורת כי לא ידוע לה על שום מסמך שכלל בחינה של מספר המפקחים הרצוי לביקורת ברשויות המקומיות. נמצא כי לארכיון המדינה אין תקן הקובע את מספר המפקחים הנדרש לפיקוח על הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שלא בחן את מספר המפקחים הנדרש לפיקוח על הרשויות המקומיות ולא קבע בתקן את מספר המפקחים הנדרש לפיקוח על הרשויות המקומיות, אף שידע שמספר המפקחים המבצעים ביקורים ברשויות המקומיות אינו מספיק, ואף שמספרם הלך ופחת לכדי מפקח יחיד במועד סיום הביקורת. על ארכיון המדינה לבחון ללא דיחוי את מספר המפקחים הנדרש, לבחון את הצורך להגדיל את מספרם ולפעול לאיוש המשרות בהקדם. פיקוח כזה נדרש, בייחוד נוכח העובדה שבהתאם להנחיית ארכיון המדינה הקימו הרשויות המקומיות ארכיונים בתחומן והחומר הארכיוני שלהן אינו מועבר לארכיון המדינה.

תכניות עבודה לפיקוח על הרשויות המקומיות

כדי לממש את ייעודה של המחלקה ולבצע את משימותיה באופן סדור ושיטתי לביצוע עבודת הפיקוח, על הנהלת המחלקה לקבוע תכניות עבודה. על תכנית העבודה לכלול את נושאי הבדיקה, את סדר העדיפויות לבדיקתם ואת כוח האדם הנחוץ לשם כך. כדי לבחון אם המחלקה פועלת ביעילות ומצליחה להשיג את מטרותיה יש לקבוע בתכנית העבודה מדדים כמותיים, כגון מספר הרשויות שבהן יתבצע הפיקוח בשנת עבודה, שם הרשות, תדירות הביקור בכל רשות ורשות, מספר המחלקות שבהן יבוצע הפיקוח, וכן לקבוע יעדים לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות בתחום ניהול הרשומות.

עיון בתכניות העבודה של ארכיון המדינה העלה כי בכל אחת מהשנים 2012 ו-2013 תוכננו 1,100 ביקורים במשרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות, אולם בפועל בשנים 2012-2013 קיימו עובדי היחידה רק 1,367 ו-536 ביקורים, בהתאמה (על מספר הביקורים שקיים ארכיון המדינה ברשויות המקומיות ראו בהמשך).

מהאמור עולה כי יש פערים בין התכנון לביצוע. לא נמצאו בארכיון המדינה מסמכים המתייחסים להפקת לקחים מהפערים האמורים.

נמצא כי תכנית העבודה של ארכיון המדינה לא כללה את מספר הרשויות המקומיות שבהן יבוצע הפיקוח ואת שמותיהן; את הנושאים והתחומים שאמורה מחלקת הפיקוח לבדוק ואת תדירות הביקורים בכל רשות ורשות.

נוכח הנחיותיו משנות השישים, היה על ארכיון המדינה להיערך באופן מיוחד לטיפול בנושא הפיקוח ברשויות המקומיות, למשל באמצעות הכנת נוהלי פיקוח מיוחדים הנותנים ביטוי לעובדה שהרשומות מוחזקות לצמיתות בידי הרשויות המקומיות ולא בידיו. נמצא כי ארכיון המדינה לא הכין נהלים מיוחדים לפיקוח ברשויות המקומיות.

עוד נמצא כי ארכיון המדינה לא נערך לפיקוח על ניהול הרשומות האלקטרוניות אלא התמקד בפיקוח על רשומות הנייר בלבד (בעניין זה ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שתכניות העבודה של מחלקת הפיקוח לא התבססו על לקחים ומסקנות שמקורם בניסיון משנים קודמות ולא כללו הנחיות בנוגע לתדירות הביקורת ברשויות המקומיות. בתכניות העבודה לא פורטו הרשויות שבהן תתבצע הביקורת, ואף לא הנושאים והתחומים שיש לייחד להם תשומת לב מיוחדת. משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שלא נערך להכנת נוהלי פיקוח מיוחדים הנותנים ביטוי לעובדה שהרשומות מוחזקות לצמיתות בידי הרשויות המקומיות.

פעולות מחלקת הפיקוח על ניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות המקומיות

מיפוי ותמונת מצב של הטיפול ברשומות אלקטרוניות: נמצא כי ארכיון המדינה לא ביצע בדיקות וסקרים ברשויות המקומיות לצורך גיבוש תמונת מצב כוללת לגבי אופן טיפולן ברשומות האלקטרוניות. בדיקות וסקרים כאלה היו אמורים לשמש אותו ככלי לגיבוש מדיניות ולקבלת החלטות, במסגרת אחריותו לפיקוח על אופן תפקודן של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שלא הייתה בידיו תמונת מצב מהימנה בנוגע לטיפול הרשויות המקומיות בנושא הרשומות האלקטרוניות, שהייתה אמורה לשמש אותו לצורך גיבוש מדיניות, הפקת לקחים וקבלת החלטות.

נמצא כי ארכיון המדינה לא קיים כלל פיקוח ברשויות המקומיות בנוגע לטיפולן ברשומות האלקטרוניות, ובכלל זה בנוגע להיערכותן להקמת מערכות לניהול רשומות אלקטרוניות ולתפעולן. בעניין זה מסר גנז המדינה לצוות הביקורת כי בפועל לא קיים פיקוח על ניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות המקומיות, כי הוא מקווה שעד שנת 2018 יוחל פיקוח כזה, וכי כיום הנושא הדיגיטלי "פרץ לחלוטין". עוד נמסר לצוות הביקורת כי למחלקת הפיקוח אין הידע הנחוץ והכלים הדרושים להנחיית הרשויות המקומיות בכל הקשור לניהול הרשומות האלקטרוניות ולטיפול בהן. למעשה "כל מפקח אמר [לרשות המקומית] מה שהוא מבין". מסיבה זו, בין היתר, הנחה גנז המדינה בפברואר 2013 להפסיק כליל את ביקורי מחלקת הפיקוח וההדרכה ברשויות המקומיות.

כפועל יוצא מכך, אין בידי ארכיון המדינה כל מידע בנוגע לאופן טיפולן ותפקודן של הרשויות המקומיות בנושאים שונים הנוגעים להפעלת מערכות לניהול רשומות, שמירת קבצים ואחזורם, ניהול ארכיון של רשומות אלקטרוניות, הטיפול בדואר האלקטרוני ועוד. מחסור במידע זה עלול למנוע מארכיון המדינה את האפשרות להכיר בנקודות התורפה שברשויות המקומיות ולהיערך לטיפול בהן באמצעות תכניות עבודה מתאימות.

בסיכום מסמך של ארכיון המדינה ממאי 2013 שעסק בין היתר בקביעת תכנית עבודה לשנים 2013-2014 של מחלקת הפיקוח וההדרכה של ארכיון המדינה, נאמר בנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות כלהלן: "נושא זה הינו חוצה ארגון, וצריך להילמד בתוך הארגון לפני שיוצאים להנחות את משרדי הממשלה. בשלב זה אין לארכיון [המדינה] תכנית מסודרת לניהול ולקליטת רשומות אלקטרוניות ועל כן מחלקת הפיקוח לא תתיימר לפקח ולהדריך בנושא זה בשלב זה (ההדגשה לא במקור)". גנז המדינה מסר לצוות הביקורת שידוע לו שאין פיקוח על הנושא הדיגיטלי ברשויות המקומיות אולם לא ידוע לו מדוע לא הוקמה יחידת פיקוח והדרכה מסיבית.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שהוא לא קיים פיקוח ברשויות המקומיות על ניהול הרשומות האלקטרוניות, וזאת שלא בהתאם לחובתו ולאחריותו כפי שנקבעו בחוק. ארכיון המדינה לא נערך כראוי ומבועד מועד לפיקוח על טיפולן הרשויות המקומיות ברשומות האלקטרוניות, באמצעות הקמת מחלקת פיקוח בהיקף מתאים שיאפשר למלא את צורכי הפיקוח על הרשויות המקומיות, ואף לא פיתח מיומנות מקצועית שתאפשר לבצע פיקוח בנושא זה, אף שהיה עליו להיערך לכך עוד בשנות השמונים של המאה העשרים.

על ארכיון המדינה להיערך בהקדם לפיתוח המיומנות המקצועית של מפקחי מחלקת הפיקוח בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות המקומיות, ובמסגרת זו לגבש תורה מקצועית סדורה שתאפשר לארכיון לקיים פיקוח יעיל על ניהול הארכיונים ברשויות ובכך ובכך להדריך בנושא.

פעולות מחלקת הפיקוח בתחום ניהול רשומות נייר ברשויות המקומיות

על פי נתוני ארכיון המדינה, בשנים 2010-2013 קיימה מחלקת הפיקוח 57, 97, 73 ו-35 ביקורים, בהתאמה, ברשויות המקומיות.

מבדיקה מדגמית עולה כי מחלקת הפיקוח לא קיימה כלל ביקורים בעיריות מסוימות בשנים 2010-2013, למשל, במודיעין, צפת, קריית גת, אופקים, רהט ושדרות; המחלקה גם לא קיימה כלל ביקורים בכמה מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

מאידך, הועלה בבדיקה כי מחלקת הפיקוח ביקרה ברציפות בכמה רשויות מקומיות בכל אחת מהשנים 2010-2013: למשל, בעיריית תל אביב, בעיריית ראשון לציון ובמועצה האזורית ברנר.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שנמצאו ליקויים בהכנת תכניות הפיקוח ברשויות המקומיות, על שלא נקבעו סדרי עדיפויות לביצוע ביקורת ברשויות בהתאם לצורכי הפיקוח בהן ועל שלא נקבעה תדירות הביקור הנדרשת בכל רשות, ועקב כך בכמה רשויות מקומיות התקיימו ביקורים מדי שנה, ואילו ברשויות מקומיות אחרות לא התקיימו ביקורים כלל. בכך נפגעו איכותו ויעילותו של הפיקוח של ארכיון המדינה ברשויות המקומיות.

הפסקת פעולות הפיקוח ברשויות המקומיות משנת 2013 : סגנית גנו המדינה מסרה לצוות הביקורת כי ביקורים חוזרים ונשנים של פקחים ברשויות אינם מחדשים דבר והם גורמים לביטול זמנם של המפקחים. נמצא כי בהודעת דואר אלקטרוני ששלחה סגנית הגנו למנהלת מחלקת הפיקוח בינואר 2013 נמסר כי בפברואר תתקיים פגישה שמטרתה "בחינת התוחלת שבביקורי מחלקת הפיקוח ברשויות המקומיות".

לצוות הביקורת נמסר כי בפגישה האמורה מפברואר 2013 הנחה גנו המדינה שלא לבצע ביקורים יוזמים לצורכי פיקוח ברשויות המקומיות. רק אם רשות מקומית תפנה לארכיון המדינה בבקשת סיוע ממנו, או אז בקשתה תיענה. הנחיה זו נמסרה בעל פה ללא סיכום דיון או הנחיות בכתב. בהתאם לכך, ממועד פרסומה של הנחיה הגנו ועד סוף שנת 2013 קיימה מחלקת הפיקוח 12 ביקורים בלבד ברשויות המקומיות (לעומת 57-97 ביקורים בשנים 2010-2012).

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי ספק אם ההחלטה להפסיק לחלוטין את הפיקוח ברשויות המקומיות עולה בקנה אחד עם האחריות שהוטלה עליו במסגרת חוק הארכיונים ועם הנחייתו כי הרשויות המקומיות יקימו וינהלו ארכיונים בתחומן. לדעת משרד מבקר המדינה, אם סבר ארכיון המדינה כי המתכונת הקיימת של פיקוח על הרשויות המקומיות אינה מתאימה, היה עליו לבחון מתכונת אחרת, יעילה ומועילה יותר, שבאמצעותה יופעל הפיקוח. עוד העיר משרד מבקר המדינה לארכיון המדינה על שלא עיגן בכתב הנחיה כה משמעותית.

הדרכת הרשויות המקומיות לטיפול ברשומות

קיומה של הדרכה מקצועית עבור עובדי הרשויות המקומיות הכרחית להבטחת טיפול תקין ברשומות האלקטרוניות וברשומות הנייר, בהתאם להנחיות וההוראות. רצוי שבהדרכה כזאת

ישתתפו הן העובדים המקצועיים האחראים לנושא בכל רשות מקומית והן כלל העובדים ברשות, שמתוקף תפקידם מטפלים ברשומות באופן שוטף ויומיומי במסגרת עבודתם השוטפת.

החוק²⁶ מקנה למשרד הפנים סמכות להתערב בניהולן ובביצוען של פעולות הרשויות המקומיות ולשמש גוף מאסדר (רגולטור) בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות שלהן. מינהל השלטון המקומי הוא הגורם המקצועי במשרד הפנים המופקד על השלטון המקומי, ומתפקידו בין היתר לקדם את הפעילות המקצועית והניהולית ברשויות המקומיות על מנת לשפר את תפקודן. לשם כך, בין היתר, הקים משרד הפנים מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי של משרד הפנים (להלן - מפעם) שבאמצעותם מנהלות ומאורגנות פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות²⁷. להלן פרטים על פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות:

פעולות הדרכה ומתן הנחיות לניהול רשומות אלקטרוניות

רשויות מקומיות משתמשות במחשבים ומנהלות באמצעותם רשומות אלקטרוניות משנות השמונים של המאה העשרים, ומשום כך נדרש כי ארכיון המדינה יקיים פעולות הדרכה סדורות בעבורן. לצוות הביקורת נמסר כי ארכיון המדינה לא קיים בשנים האחרונות פעולות הדרכה ברשויות המקומיות עקב ליקויים בתפקוד מחלקת הפיקוח. יודגש כי לארכיון המדינה ידוע כי הרשויות המקומיות מתקשות לנהל את רשומותיהן האלקטרוניות, וכי למרביתן אין מושג כיצד עליהן לעשות זאת. עוד נמצא כי ארכיון המדינה לא פרסם בקרב הרשויות המקומיות (ואף לא בקרב משרדי הממשלה ומוסדות המדינה²⁸) משנות השמונים של המאה הקודמת ועד מועד סיום הביקורת, הנחיות בדבר הטיפול ברשומות האלקטרוניות וניהולן, והוא החל להיערך לכך רק משנת 2009 (ראו בהמשך בנושא נוהלי "אבן פינה").

הדרכת הרשויות המקומיות בנושא הטיפול ברשומות נייר

נמצא כי עד שנת 2011 יזמה מחלקת הפיקוח הדרכות למשרדי ממשלה ולרשויות המקומיות, אולם מאותה שנה ארכיון המדינה אינו יוזם הדרכות ואינו מקיים אותן. ההדרכות התמקדו בפעולות הפיקוח הפרטניות של מפקחי היחידה במסגרת ביקוריהם ברשויות המקומיות. יצוין כי מחלקת הפיקוח לא ביקרה בחלק מהרשויות המקומיות ועקב כך לא התקיימו בהן גם פעולות הדרכה (בעניין זה ראו בפרק על פעולות הפיקוח).

בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 ארגן מפעם עמק יזרעאל - בשיתוף האיגוד הישראלי לארכיונאות ולמידע²⁹ ומרכז השלטון המקומי - קורס אחד ליסודות הארכיונאות. הקורס יועד לעובדים בארכיונים ובמגזרות שסיימו 12 שנות לימוד. בין המרצים בקורס היו עובדי ארכיון המדינה.

עיון בדוחות מעקב וביצוע בנושא תכניות העבודה של ארכיון המדינה העלה כי בשנת 2012 תוכננה השתלמות לעובדי הרשויות המקומיות אולם היא לא בוצעה, ולפי תכנית העבודה, בשנת 2013 תוכנן קורס לעובדי הרשויות המקומיות בשיתוף האיגוד הישראלי לארכיונאות ולמידע, והוא התקיים ללא מעורבות ארכיון המדינה.

- | | |
|----|--|
| 26 | למשל, פקודת העיריות [נוסח חדש]; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. |
| 27 | ראו דוח הביקורת על השלטון המקומי, 2010 - הדרכת עובדי הרשויות המקומיות, עמ' 227. |
| 28 | למעט ההנחיות "ביעור חומר ארכיוני כיצד?" משנת 1997; וההנחיות "מחזור סריקה - המלצות למשרדי ממשלה" משנת 2005. |
| 29 | עמותת מקצועית שבה חברים מנהלי ארכיונים, ארכיונאים, מנהלי רשומות, עובדי מגזרות וכן עובדים בתחום השימור והשיקום של חומר ארכיוני. |

פעולות של הדרכה מקצועית עבור עובדי הרשויות המקומיות חיוניות להבטחת טיפול תקין ברשומות האלקטרוניות וברשומות הנזיר, בהתאם לחוק ולהנחיות. לפעולות הדרכה שיטתיות וסדירות השפעות ארוכות טווח על טיב ניהול הרשומות והטיפול בחומר ארכיוני ברשויות המקומיות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהועלו בעניין זה, מן הראוי כי משרד הפנים, כמאסדר השלטון המקומי וכאחראי מתוקף תפקידו גם לפעולות ההדרכה בשלטון המקומי, יבחן בשיתוף ארכיון המדינה את נושא הדרכת הרשויות המקומיות וצורכיהן, על מנת לגבש מסגרת מתאימה להדרכת הרשויות המקומיות בנושא הטיפול ברשומות.

זאת ועוד, נוכח העובדה כי מפקחי ארכיון המדינה לא קיימו כלל ביקורים ברשויות מקומיות מסוימות, עליו לבחון מחדש את מתכונת ההדרכה הפרטנית.

נהלים לרשויות המקומיות מטעם ארכיון המדינה לטיפול ברשומות אלקטרוניות ורשומות נייר

נמצא כי בשנת 1997 החלה מחלקת הפיקוח לפרסם חוזרים בקרב מנהלי ארכיונים ועובדי רשומות ברשויות המקומיות ופרסמה בשנה זו שני חוזרים, ובשנת 1998 פרסמה חוזר נוסף. החוזרים נועדו להביא לידיעת העוסקים בניהול הרשומות מידע עדכני הקשור לעבודתם ולהדק את הקשר בין ארכיוני הרשויות המקומיות ובין ארכיון המדינה.

הועלה כי מלבד שלושת החוזרים המקצועיים האמורים מהשנים 1997 ו-1998, העוסקים בניהול רשומות נייר ברשויות המקומיות, ארכיון המדינה לא פרסם חוזרים מקצועיים נוספים (למעט בנושא מפתח תיזק). הועלה כי ארכיון המדינה גם לא פרסם נהלים לטיפול ברשומות האלקטרוניות עד שנת 2009 (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שכבר בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הפסיק את פרסום החוזרים המקצועיים לטיפול ברשומות נייר, שיועדו למנהלי הארכיונים ועובדי הרשומות ברשויות המקומיות, ועל שרק בשנת 2009 פרסם נהלים לטיפול ברשומות האלקטרוניות (ראו להלן). בהיעדר חוזרים מקצועיים עלול להיפגע האופן שבו הרשויות המקומיות מנהלות את רשומותיהן. על ארכיון המדינה לפרסם בקרב הרשויות המקומיות חוזרים מקצועיים המיועדים לגורמים המתאימים בהן.



משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על ההירדרדות המתמשכת בטיפולו בנושא הפיקוח על הרשויות המקומיות. היה על ארכיון המדינה לקיים הערכות מצב תקופתיות ולהסיק מסקנות בעקבות כך. עליו היה להכין תכניות עבודה מאורגנות ומסודרות לפיקוח עליהן ולבחון באופן מעמיק את צורכי הפיקוח הנדרשים לביצוע משימותיו ואת היקף כוח האדם הנדרש לביצוען. על ארכיון המדינה להיערך בהקדם לגיבוש תורה מקצועית סדורה בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות המקומיות ולפיתוח המיומנות המקצועית של מפקחיו. על ארכיון המדינה לבדוק אם יש צורך בהגדלת היקף הפיקוח ברשויות המקומיות וכן בהגדלת היקף המשאבים המוקצים לכך.

להלן כמה היבטים כלליים הנוגעים להיערכות ארכיון המדינה והרשויות המקומיות לניהול רשומות:

הכנת נהלים פנימיים על ידי רשויות מקומיות

נוסף על הנהלים הכלליים של ארכיון המדינה, ועל מנת לייעל את יישומם, ראוי כי כל רשות מקומית תפיק נהלים פנימיים לצרכיה, הן לניהול הרשומות האלקטרוניות והן לניהול רשומות הנייר. נהלים אלה יהיו מבוססים על עקרונותיהם של הנהלים הכלליים של ארכיון המדינה, והם נדרשים לצורך התאמת נוהלי ארכיון המדינה (למשל נוהלי "אבן פינה") לצרכיה המיוחדים של כל רשות ורשות ולמבנה הארגוני שלה.

נמצא כי עיריות אור יהודה, טירה, קריית מלאכי ורמת גן לא הפיקו נהלים פנימיים לניהול רשומות נייר ורשומות אלקטרוניות; וכי עיריית נס ציונה לא הפיקה נהלים פנימיים לניהול רשומות אלקטרוניות. יצוין שעיריית נס ציונה פרסמה נהלים לטיפול ברשומות נייר ובכלל זה נוהל העוסק בתפקיד "נאמן ארכיון" האחראי בכל מחלקה, בין היתר, לריכוז חומרי המחלקה המיועדים לגניזה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אור יהודה, טירה, קריית מלאכי ורמת גן על שלא פרסמו נהלים פנימיים לניהול רשומותיהן המותאמים לצורכי כל רשות, אף שהדבר עשוי היה לסייע בידן בטיפול ברשומותיהן. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית נס ציונה כי עליה לפרסם נהלים לניהול רשומות אלקטרוניות.

עיריות נס ציונה, אור יהודה, רמת גן וטירה מסרו בתשובותיהן ממאי 2014 כי יכינו נהלים פנימיים לניהול רשומות.

השימוש במפתח תיוק לניהול רשומות

מפתח התיוק הוא מרכיב חשוב בניהול הרשומות ומשמש בסיס לארגון נכון ויעיל של רשומות. המפתח אמור לכלול רשימת עזר שיטתית שבה מפורטים הנושאים שבטיפול הרשות המקומית ונקבעים הסימולים המתאימים לנושאים. שימוש במפתח תיוק (עץ תיוק) חיוני לניהול מיטבי של רשומות, והדבר נדרש גם על מנת לתמוך בפעילות המשרד ובאחזור רשומותיו.

השימוש במפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות בידי רשויות מקומיות

בסביבה הדיגיטלית הפך סיווגן וארגונן של הרשומות לקריטי³⁰. נמצא שעד שנת 2010 לא פיתח ארכיון המדינה כלים וממילא לא פרסם הנחיות לרשויות המקומיות בנושא מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות. משנת 2010 פרסם ארכיון המדינה הנחיות לשימוש במפתח תיוק במסגרת הנחיות "אבן פינה", ראו להלן:

מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות במסגרת "אבן פינה":
בינואר 2010 פרסם ארכיון המדינה במסגרת "אבן פינה" נוהל מפתח תיוק. מסמך זה מנחה את הגורמים האחראים לקביעת הנהלים וההנחיות במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה, והוא כולל בין היתר סקירה כללית של הנושא (הגדרות, מטרות) ועקרונות של ניהול מפתח תיוק.

למרות חשיבותו של מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות המקומיות נמצא כי ארכיון המדינה לא פעל להטמעתו בהן. עוד נמצא כי הוא לא בחן אם רשויות מקומיות שהכינו מפתחות תיוק משלהן פעלו בהתאם להנחיה שבנוהל. מעיון בסיכומי דוחות פיקוח על רשויות מקומיות שהכין ארכיון המדינה משנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת עולה כי ארכיון המדינה לא בדק אם רשויות מקומיות השתמשו במפתח תיוק. עוד עולה כי לא נכללו בסיכומים אלה הנחיות או דרישות לשימוש במפתח תיוק.

נמצא כי עיריות אור יהודה, טירה וקריית מלאכי לא פעלו לפי הנחיות "אבן פינה" ואף לא פעלו לפי מפתח תיוק כלשהו לניהול רשומות אלקטרוניות.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על כך שעד שנת 2010 הוא לא פיתח עבור הרשויות המקומיות כלים בנושא מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות בדומה לכלים שפיתח עבורן לצורכי ניהול רשומות נייר, ולאחר שפרסם הנחיות בנושא לא פעל להטמעת השימוש בכלי זה ברשויות המקומיות. ארכיון המדינה גם לא בחן אם מפתחות תיוק שרשויות מקומיות פיתחו אכן עולים בקנה אחד עם הנחייתו משנת 2010.

השימוש במפתח תיוק לניהול רשומות נייר בידי רשויות המקומיות

בשנת 2009 פרסם ארכיון המדינה נוהל מנחה לרשויות המקומיות - "מפתח תיוק אחיד לניהול הרשומות ברשויות המקומיות"³¹ - שנועד לקבוע את שיטת הסידור של רשומות נייר המתקבלות והנוצרות בהן.

נמצא כי עיריות אור יהודה, נס ציונה, טירה, קריית מלאכי ורמת גן לא הנהיגו כלל שימוש במפתח תיוק לניהול רשומות נייר (לא מפתח תיוק של ארכיון המדינה ולא מפתח שהן פיתחו בעצמן) וכל אגף ומחלקה בעירייה תיקן את הרשומות לפי שיקול דעתם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אור יהודה, קריית מלאכי וטירה על שלא פעלו בהתאם למפתח לתיוק רשומות אלקטרוניות ונייר, ולעיריות נס ציונה ורמת גן על שפעלו ללא מפתח לתיוק רשומות נייר. הדבר עלול לגרום לפגיעה בניהול הרשומות, בסידורן, בארגונן ובאחזוקן.

30 "אבן פינה" - "מפתח תיוק לניהול רשומות אלקטרוניות", ינואר 2010.

31 עדכון למהדורות קודמות, שפורסמו משנת 1961.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי תכין מפתח תיוק לרשומות נייר. עיריית רמת גן וטירה מסרו בתשובותיהן כי יטמיעו שימוש במפתח תיוק לרשומות אלקטרוניות ורשומות נייר.

פעולות משרד הפנים בנושא ארכיונים ברשויות מקומיות ויחסי הגומלין שלו עם ארכיון המדינה

משרד הפנים הוא הגוף הממשלתי המופקד על האסדרה (רגולציה) של השלטון המקומי בישראל, וככזה הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין.³² מתוקף היותו הגוף המאסדר את ענייני השלטון המקומי, משרד הפנים מפרסם מפעם לפעם חוזרי מנכ"ל שבהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעילותו. הנחיותיו אלה חשובות גם לצורך מיסוד נורמות של מינהל ציבורי תקין והאחדתן וכן לצורכי יעול וחסכון. פעילות משרד הפנים מכוונת לחיזוק מעמדו של השלטון המקומי כגורם משמעותי בפיתוח איכות החיים של תושבי המדינה, מתן שירותים וטיפול הקהילות המקומיות. לרשות משרד הפנים עומדים מגוון אמצעים להתערבות כל אימת שרשות מקומית חורגת מהוראות הדין ומכללי מינהל תקין ואינה ממלאת את חובותיה המוניציפליות כלפי תושביה.

להנחיות ארכיון המדינה היו השפעות ישירות על הרשויות המקומיות, בין היתר מהבחינה הכספית והמינהלית. משום כך היה על משרד הפנים, כמאסדר הרשויות המקומיות, להיות מעורב בנושא בשיתוף ארכיון המדינה. להלן דוגמאות:

1. **היבטים כספיים:** (א) יישום הנחיות ארכיון המדינה משנות השישים ולפיה הרשויות המקומיות לא יעבירו את רשומותיהן לארכיון המדינה אלא יקימו ארכיונים בתחומן, בכלל זה ארכיונים היסטוריים, כרוכה בעלות כספית ניכרת מאחר שהדבר חייב את הרשויות המקומיות בהוצאות כספיות נוספות (לעומת משרדי הממשלה ומוסדות המדינה שמעבירים את רשומותיהם לטיפול ארכיון המדינה מאחר שהם אינם מחויבים בהקמת ארכיונים). בעניין זה יצוין כי לצוות הביקורת נמסר על קשיים של רשויות מקומיות בהקמה של ארכיונים בתחומן; (ב) החלתה דה-פקטו של הנחיה זו גם על הרשומות האלקטרוניות חייבה למעשה את הרשויות המקומיות למצוא פתרון טכנולוגי לשמירת רשומות אלקטרוניות לצמיתות - דבר שעלותו גבוהה במיוחד (ראו לעיל בעניין זה).

לא נמצאו בארכיון המדינה מסמכים שאפשר ללמוד מהם אם משרד הפנים היה שותף או מעורב בנושאים הללו, אף שיש להם נגיעה לתקציבי הרשויות המקומיות.

2. **היבטים מינהליים:** (א) ראוי כי משרד הפנים יפרסם בקרב הרשויות המקומיות הודעות כלליות במסגרת חוזרי מנכ"ל בדבר חשיבות הניהול התקין של רשומותיהן ויבהיר להן כי עליהן לפעול בהתאם להנחיות מקצועיות של ארכיון המדינה; (ב) בדוח קודם של מבקר המדינה³³ נאמר כי כדי לקדם את הקמת הארכיונים ההיסטוריים ברשויות המקומיות סוכם בשנת 1983 בין ארכיון המדינה להנהלת משרד הפנים שהארכיון ייתן את הייעוץ וההדרכה המקצועיים הדרושים ואילו משרד הפנים "יטפל בצד הארגוני" (ההדגשה לא במקור).

32 מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2012), עמ' 1211.

33 מבקר המדינה, דוח שנתי 39 (1988), עמ' 122.

במועד סיום הביקורת נמצא כי משרד הפנים עדיין לא פרסם במסגרת חוזרי מנכ"ל הודעות לרשויות המקומיות בדבר חובתן לניהול תקין של הרשומות והארכיונים שבאחריותן. בעקבות פניית צוות הביקורת אל משרד הפנים לבירור בנוגע לסוגיית טיפולו בנושא הארגוני, כפי שצוין בדוח משרד מבקר המדינה, מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בינואר 2014 כי "הנושא [הארגוני] טרם הוסדר מאז [1983] בחקיקה או בהחלטת ממשלה, וככל הידוע למשרד [הפנים], על פי חוק, נושא הארכיבים ברשומ"ק איננו בסמכות משרד הפנים, אלא בסמכותו של גנן המדינה. לאור האמור לעיל, משרד הפנים לא מטפל כיום בנושא הארכיבים ברשומ"ק" (ההדגשה אינה במקור).

מהאמור לעיל עולה כי יש חוסר תיאום מתמשך בין משרד הפנים לארכיון המדינה, דבר העלול להשפיע על מילוי תפקידו של משרד הפנים בעניין זה ועל תפקודו של ארכיון המדינה.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2014 למשרד מבקר המדינה כי הוא מעורב בהיבטים הנוגעים לרשויות המקומיות ובייחוד בהיבטים התקציביים, וכי ככלל לא יוטלו משימות על הרשויות המקומיות, אלא אם כן יוקצה להן תקציב מתאים ומשרד הפנים יתנגד להטלת משימות אלו ללא מסגרת תקציבית מתאימה.

נמצא כי בשני מקרים בעבר הוטלו על הרשויות המקומיות משימות שכרוכות בהוצאות כספיות כבדות בעקבות החלטות של ארכיון המדינה (החלטות בדבר הקמת ארכיונים; טיפול ברשומות אלקטרוניות ושמירתן לצמיתות ברשויות המקומיות). משימות אלה לא עוגנו במסגרת חקיקה ולא נמצאה בארכיון המדינה התייחסות למקורות התקציביים הנדרשים לביצוען. לא נמצא כי התקיים בנושאים אלה שיתוף פעולה ודו-שיח בין ארכיון המדינה ובין משרד הפנים, אף שהנושאים נוגעים לרשויות המקומיות, בייחוד נוכח ההוצאות הכספיות הכרוכות בהם.

עוד עולה כי לפחות בשני מקרים התגלה חוסר תיאום בין משרד הפנים לארכיון המדינה: בראשון, ארכיון המדינה הפנה את הרשויות המקומיות לנוהל ביעור "של משרד הפנים", אף שלמשרד הפנים אין הנחיות כאלה; והשני - בשנת 1983 סוכם בין הצדדים כי משרד הפנים יטפל בצד הארגוני של הארכיונים ההיסטוריים, אך במועד סיום הביקורת הנושא עדיין לא הוסדר. משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבות שיתוף הפעולה וקימו של דו-שיח שוטף בין משרד הפנים ובין ארכיון המדינה. ראוי גם כי משרד הפנים יפרסם בקרב הרשויות המקומיות הודעות כלליות בדבר החשיבות של ניהול תקין של רשומות ושל ארכיונים שבאחריותן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשנת 2014 הוא יפרסם, בשיתוף ארכיון המדינה, הנחיות לרשויות המקומיות בדבר חובתן לניהול תקין של הרשומות וארכיונים שבאחריותן.

הגדרת תפקיד מנהל רשומות

על פי חוזר נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), מפברואר 1970 חייבים משרדי הממשלה למנות בתיאום עם ארכיון המדינה אחראי לניהול רשומות במשרד. האחראי לניהול הרשומות יפעל בעניינים המקצועיים של ניהול רשומות בכפיפות להוראות גנן המדינה ובפיקוחו. ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה החליטה בישיבתה באפריל 1998 כי בכל משרד ממשלתי ימונה אחראי לרשומות המשרד העומד בדרישות המקצועיות שתקבע נש"מ בשיתוף גנן המדינה.

משרד הפנים פרסם בשנת 1992 "קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי" (להלן - קובץ ניתוח עיסוקים). הקובץ מציין לגבי מגוון תפקידים ברשויות המקומיות נתוני זיהוי של

התפקיד: תיאור התפקיד; פרטים על תנאי העבודה; ומפרט דרישות התפקיד (תנאי סף). בקובץ הוגדרו תפקידים של "מנהל תיקון (ארכיב) היסטורי" ושל "פקיד תיקון (ארכיב) היסטורי".

נמצא כי הרשויות המקומיות - שלא כמשרדי הממשלה, שאותם חייבו ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה והנש"מ למנות אחראי לניהול רשומות - לא חויבו למנות אחראי לניהול רשומות. יצוין בהקשר זה כי עיריות אור יהודה, קריית מלאכי, טירה ורמת גן לא מינו מנהל רשומות.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שרשויות מקומיות יכללו בתקניהן תפקיד של מנהל רשומות, כשם שמשרדי הממשלה הכלילו בתקניהם תפקיד של מנהל רשומות.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי תמנה מנהל ארכיון. עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי לאחר הטמעת ההנחיות הפנימיות והטמעת מערכת לניהול רשומות היא תבחן מינוי מנהל רשומות.

בקובץ ניתוח העיסוקים הוגדר מנהל תיקון (ארכיב) היסטורי, כאחראי, בין היתר, לנושאים אלה: הקמת הארכיב ההיסטורי וריכוז החומר בו; ארגון ושמירה של החומר המגיע לגניזה; ניהול השוטף של הארכיון ההיסטורי; אחריות לתחזוקת הארכיב, לשימורו ולחידושו; אחריות לביעור ולגניזה של חומר במסגרת נוהלי הביעור. בקובץ הוגדרו דרישות הסף לתפקיד: רצוי תוא ראשון (B.A) בספרנות ובארכיונאות, עמידה בהצלחה בקורס למנהלי ארכיבים גדולים ומרכזיים וניסיון מקצועי מוכח בעבודה בארכיון היסטורי של שנה או מנהל תיקיה בארגון במשך שנתיים לפחות. פקיד תיקון (ארכיב) הוגדר כאחראי, בין היתר, לארגון רשימות של תיקים שנמצאים בארכיב; לקטלוג ולרישום של חומר המתקבל בארכיב. בקובץ הוגדרו דרישות הסף לתפקיד זה: השכלה תיכונית חלקית והשתלמות בקורס לפקיד תיקון מטעם משרד הכלכלה, וכן ניסיון של שנה או שנתיים כפקיד תיקון במוסד ציבורי מוכר או ברשות מקומית כלשהי.

הועלה כי רק בפברואר 2014 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל³⁴ אשר נתן תוקף לקובץ ניתוח עיסוקים חדש המכיל 43 תיאורי תפקיד שהוכן לנוכח ההתפתחויות שחלו בשוק העבודה ועל מנת לסייע בחיזוק ובשיפור של ההון האנושי ברשויות המקומיות, אולם הוא לא הכיל תיאורי תפקיד חדשים למשרות של מנהל תיקון (ארכיב) היסטורי ופקיד תיקון (ארכיב). לצוות הביקורת נמסר כי בעתיד יכללו תיאורי תפקיד חדשים למשרת מנהל ארכיון ואחראי לניהול רשומות, וכן למשרת עובד ארכיון וניהול רשומות.

לשימוש הגובר במדיה האלקטרונית תהיה בעתיד השפעה על דרך ניהול הרשומות האלקטרוניות ועל שיטות העבודה, דבר הדורש מעורבות של מנהל הרשומות כבר מתחילת תהליך היווצרות החומר וצורך בהכשרתו בתחומים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מנהלי הרשומות ברשויות המקומיות צריכים להיות בעלי ידע בניהול רשומות אלקטרוניות ובניהול מידע ממוחשב, נוסף על הכשרתם האקדמאית המקצועית (תואר בארכיונאות או ספרנות), כפי שהמליץ משרד הפנים במסגרת קובץ ניתוח עיסוקים משנת 1992.

את דרישות התפקיד של מנהל ארכיון ואחראי לניהול רשומות וכן את דרישות התפקיד של עובד ארכיון וניהול רשומות קבע משרד הפנים בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, כשרוב הרשומות היו רשומות נייר. למרות השינוי הגדול שחל בתחום והגדלת היקף השימוש ברשומות אלקטרוניות, לא עדכן משרד הפנים את דרישות התפקיד לצורך התאמתן לניהול רשומות אלקטרוניות, ולא כלל דרישה להכשרה טכנולוגית של העובד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שלא עדכן בקובץ ניתוח העיסוקים החדש את תיאור התפקיד של מנהל ארכיון ואחראי לניהול רשומות ואת תיאור התפקיד של עובד ארכיון וניהול רשומות. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לוודא כי דרישות המשרות של מנהל ארכיון ואחראי לניהול רשומות ושל עובד ארכיון וניהול רשומות אכן מתעדכנות, על מנת להתאימן למשימות ניהול הרשומות האלקטרוניות, וכן עליו לשבץ עובדים בעלי הכשרה טכנולוגית מתאימה להתמודדות עם האתגרים שבעידן האלקטרוני.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לאחר מועד סיום הביקורת פורסמו תיאורי תפקידים חדשים למשרות של מנהל ארכיון ואחראי לניהול רשומות ושל עובד ארכיון וניהול רשומות, והם הוספו לאתר האינטרנט של המשרד.

מבדיקת מינוי אנשי מקצוע ברשויות המקומיות הועלו הממצאים כדלהלן:

נמצא כי עיריית אור יהודה וטירה³⁵ לא מינו מנהל ארכיון. עיריית נס ציונה מינתה מנהל תקשוב עירוני האחראי לניהול הרשומות האלקטרוניות ורשומות הנניר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה וטירה על שלא מינו מנהל ארכיון. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי מנהל הארכיון שימונה בעיריית אור יהודה וטירה יהיה בעל הכשרה טכנולוגית מתאימה להתמודדות עם האתגרים שבעידן האלקטרוני, נוסף על הכשרה והשכלה אקדמאית כללית מקצועית המתאימה לניהול רשומות נייר.



משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אף שההכוונה המקצועית בעניין הרשומות היא באחריות ארכיון המדינה, הרי שנוכח מצב הטיפול הירוד ברשומות הנניר וברשומות האלקטרוניות ברשויות המקומיות, ראוי שמשרד הפנים מתוקף היותו מאסדר ענייני השלטון המקומי ייתן את הדעת לנושא וינחה את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להנחיות ארכיון המדינה בנושא ניהול הרשומות. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו להתמיד במעקב אחר איש תפקיד מנהל ארכיון ואחראי לניהול רשומות ברשויות המקומיות, לאחר עדכון קובץ העיסוקים החדש.

35 עיריית טירה העסיקה עד מרץ 2013 עובד ארכיון, ומאז ועד מועד סיום הביקורת לא מינתה מחליף.

ניהול רשומות אלקטרוניות על ידי רשויות מקומיות

מבוא - ניהול רשומות אלקטרוניות

התפקיד, המטרות ומחזור החיים של רשומות הנייר והרשומות האלקטרוניות³⁶ זהים. הן רשומות הנייר והן הרשומות האלקטרוניות מרכיבות את הזיכרון הארגוני המתעד את הפעולות בארגון. רשומות הנייר הן עדיין אמצעי שכיח לשמירת מידע, אולם סביר להניח כי בעתיד יישמר יותר מידע ברשומות אלקטרוניות ופחות ברשומות נייר. ההבדל העיקרי בין שני סוגי הרשומות הוא אופן ניהול הרשומות, ומקור ההבדל הוא השוני במצע שבו הן נשמרות.³⁷

עקרונות לניהול רשומות אלקטרוניות - מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות: משרדי הממשלה ומוסדות המדינה בארץ ובעולם יוצרים מידע רב שיש להשתמש בו, לארגנו ולהפיצו, והדבר גורם קושי בהתמודדות עם כמויות גדולות כל כך של מידע. לטיפול מתאים בכמויות המידע נדרשת מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות. מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות מיועדת לספק לארגון עדות מהימנה על פעילויות, מדיניות, החלטות, נהלים ומטרות הארגון, ותוכן הרשומות נדרש לשימוש הארגון ומשמש כעדות לפעילותו. נוסף על כך, מערכת כזאת מספקת מידע ברור ומנחה בנוגע לרשומות שנדרש לשמר או שניתן לבער.³⁸

ניהול של רשומות אלקטרוניות הוא מימוש שיטתי של הפעולות האלה, בהתאם למחזור החיים של רשומה: יצירה; הכרזה (חתימת המסמך באופן שלא ניתן לשנותו וכל שינוי יתבצע ברשומה חדשה); הערכה (הערכת משך חיי הרשומה); תיוק (על פי מפתח תיוק כלל-ארגוני); שמירה (שמירת הרשומה במשך התקופה המתחייבת על פי תקנות הביעור, תוך שמירה על מקוריותה ומהימנותה של הרשומה); אחזור (יכולת אחזור של הרשומה בקלות ויכולת "לפתוח" אותה ולעייין בתוכנה ובתוכן המטה-דאטה³⁹ שלה); ביעור (מחיקה מבוקרת של הרשומות בתום תקופת השמירה שנקבעה להן, בין באמצעות העברתן לגניזה ובין באמצעות ביעור ללא יכולת אחזור); המרה (העברת הרשומות מפורמט אחד לאחר כמתחייב משינויים טכנולוגיים דיגיטליים); ייצוא (העברת רשומות והמטה-דאטה שלהן בפורמט מתאים אל ארכיון המדינה, מגנזה של הארגון או ארכיון ארגוני)⁴⁰.

ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות⁴¹ יכול להתבצע באמצעות מערכת מתאימה לניהול רשומות אלקטרוניות אשר תאפשר לספק מידע על פעילותם של הארגון ועובדיו. ניהול תקין של רשומות מחייב שהרשומה תהיה מהימנה, מקורית, שלמה ונגישה. הארגון יכול להפיק מניהול תקין של רשומות אלקטרוניות תועלת מכמה בחינות, ובכלל זה: יעילות (זמינות חומר מסייעת בהליכי קבלת

36 "רשומה אלקטרונית" הוגדרה ב"אבן פינה" - "ניהול רשומות אלקטרוניות - מילון מונחים", כך: "רשומה ארכיונית בעלת ערך של מקור, המאוחסן על מצע מגנטי. המידע כולל מטה דאטה ו/או תוכן (מסמכים, תמונות, הודעות, דואר אלקטרוני, קטעי שמע, קטעים אור-קוליים ועוד) והוצהר כרשומה ארגונית. לא ניתן לשנות רשומה אלקטרונית ובנוסף, מתבצעים עליה תהליכי בקרה להבטחת המהימנות, השלמות והמקוריות (אותנטיות) שלה לאורך זמן" [ההדגשה במקור].

37 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", דצמבר 2009, עמ' 8.

38 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", דצמבר 2009, עמ' 7.

39 "מטה דאטה" הוגדר ב"אבן פינה" - "ניהול רשומות אלקטרוניות - מילון מונחים", כך: "מידע על מידע המתאר את ההקשר, התוכן, מבנה הרשומה ומאפייני התיוק (תיוק וענף תיוק) וניהולם לאורך זמן. מאפשר יצירה, רישום, תיוק, הנגשה, אחזור, שימור וסילוק של רשומות למשך תקופת חיי הרשומה. המטה דאטה הוא אחד המרכיבים המבטיחים את שמירת הרשומה כמקורית לאורך זמן".

40 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", דצמבר 2009, עמ' 13-14.

41 בעניין ניהול רשומות אלקטרוניות ראו גם דוח שנתי 61 (2011), "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה", עמ' 533; דוח שנתי 54 (2004), "ניהול רשומות אלקטרוניות", עמ' 87.

החלטות); אחריות (יצירת רשומה שלמה ומוסמכת המאפשרת להציג את אחריות הארגון ופעילותו); הקטנת סיכונים שעלולים לנבוע מתקלות ויכולים לגרום לאובדן רשומות; נגישות לרשומות באמצעות תבחינים לאיתורן⁴².

החלטות ממשלה והיערכות המדינה לטיפול ברשומות האלקטרוניות

החלטות ממשלה 4473 : ב-25.3.12 קיבלה הממשלה את החלטה 4473⁴³ שנושאה - "רפורמה בתיעוד עבודת הממשל והקמת אתר גניזה לאומי בערד". בהחלטה צוין כי "תיעוד פעולות הממשל הוא נכס של אזרחי המדינה ובכך שהתקדמות הטכנולוגיה שינתה מהותית את האפשרות לתת אותו בידיהם". עוד נאמר בהחלטה כי "הממשלה רואה בהעמדת המידע והתייעוד על אודות פעולות המדינה משימה לאומית". בהתאם להחלטה, הונחה גנו המדינה לגבש ולהגיש לאישורו של ראש הממשלה תכנית אב של שמונה שנים, המיועדת להתאים את עבודת משרדי הממשלה, מוסדות המדינה והרשויות המקומיות (בהחלטה זו - "הממשל") לעידן הדיגיטלי, ולאפשר ניהול, שמירה, שימור והנגשה של חומרים ארכיוניים לציבור באמצעות רתימת הפוטנציאל הטכנולוגי (להלן - התכנית). נקבע כי התכנית תהיה מבוססת על חמשת המרכיבים האלה: (1) קיום פעולות הצלה לחומרים דיגיטליים אשר יאבדו אם לא יטופלו; (2) ביצוע פעולות דיגיטציה של חומר ניירי על מנת לאפשר את צירופו לסביבת העבודה הדיגיטלית; (3) ביצוע פעולות הצלה ותייעוד דיגיטלי לחומרים בעלי חשיבות היסטורית וציבורית לצורך הנגשתם לציבור; (4) פתיחה לעיון הקהל של מרב המידע והחומרים שלא חלה מגבלה חוקית להעמידם לעיון הקהל; (5) פיתוח כלי חיפוש וכלי ידע שיאפשרו מתן שירות מיטבי לציבור מבחינת הנגשת המידע והתייעוד.

בהחלטה⁴⁴ נקבע כי התכנית תוחל על כל משרדי הממשלה וכן על כל מוסד מדינה שרשומותיו מחויבות בשמירה על פי חוק הארכיונים, ומאחר שלא ניתן ליישם את התכנית בו זמנית בכל מוסדות המדינה, הוחלט כי התכנית תיושם בשלבים, כדלקמן:

שלב א : תכנון, הקמה וביצוע במשרדי ממשלה נבחרים במשך שנתיים. משרדי הממשלה הראשונים שתוחל עליהם התכנית יהיו המשרדים שייכללו ב"תכנית סביבת עבודה רוחבית" (מערכת סע"ר⁴⁵) של יחידת התקשוב שבמשרד האוצר. התכנית תוחל על משרדים אלה עד סוף שנת 2014;

- 42 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", דצמבר 2009, עמ' 10.
- 43 בהמשך להחלטות ממשלה 748 (מ-27.11.06) ו-1486 (מ-29.3.07) שעניינן הקמת אתר גניזה לאומי בנגב, ובעקבות החלטה 1412 (מ-21.2.10) שעניינה שיקום והעצמה של תשתיות מורשת לאומית, "באמצעות השקעה ממשלתית בשיקום ושימור נכסים מוחשיים ובלתי מוחשיים, המביאים לידי ביטוי את המורשת הלאומית של עם ישראל בארצו". בהחלטה נקבע כי התכנית תפעל, בין היתר, לחשיפה, לשימור, לשחזור, לחידוש ולפיתוח של נכסי מורשת לאומית, לאצירת תכנים בעלי חשיבות היסטורית ולהנגשתם לציבור, לרבות באמצעות המרתם לפורמט דיגיטלי.
- 44 סעיף 71.
- 45 בפברואר 2013 הודיע החשב הכללי למשרדים השונים על התקשרות עם זוכה במכרז לאספקת מוצר תכנה ושירותים לניהול תוכן ארגוני, על מנת לאפשר למשרדים להיערך כנדרש לרכישה ולהטמעה של מערכת ניהול תוכן ארגוני (מערכת סע"ר). סע"ר הוגדרה בהודעה כ"פרויקט שמטרתו יצירת סביבת עבודה רוחבית אחידה וקלה לתפעול, מבוססת ענן, למשרדי הממשלה השונים בכל הקשור לניהול תוכן ארגוני, היינו ניהול מסמכים, ניהול לשכה ודואר, ניהול ארכיונים משרדיים, ניהול תהליכי עבודה וניהול רשומות". בהודעה נמסר כי תקופת ההתקשרות עם הזוכה במכרז היא חמש שנים (עד נובמבר 2016), וכי בתקופת ההתקשרות ירכשו המשרדים את המוצר, על פי ההודעה האמורה. מערכת סע"ר כוללת בין היתר הוראות לניהול תיק אלקטרוני, לניהול מסמך ורשומה בתיק אלקטרוני ושמירתם, לשימור מסמכים ורשומות אלקטרוניות, להפקת רשומות אלקטרוניות בארכיון המדינה ולביעור תיקים אלקטרוניים.

של ב : התכנית תורחב ותכלול גופי ממשל: משרדי הממשלה שלא הוחלה עליהם התכנית בשלב א - החל בשנת 2015; מוסדות המדינה - החל בשנת 2016; רשויות מקומיות - החל בשנת 2018.

בנובמבר 2013 פרסם אגף התקציבים במשרד האוצר "סיכום תקציבי - תגבור תקציבי ארכיון המדינה לצורך הקמה והפעלה של ארכיון דיגיטלי ומתקן גניזה בערד". סיכום זה הוכן בעקבות קבלתה של החלטת ממשלה 4473 דלעיל, לנוכח תוצאות המכרז להקמת אתר הגניזה הלאומי בערד (שעלה מהן כי עלויות ההקמה והתפעול גבוהות בהרבה מההערכות) וכן לנוכח עמדתו המקצועית של גנו המדינה בעניין הצורך בקידום הרפורמה בנושא התייעוד הדיגיטלי. לאור האמור לעיל סוכם בין אגף התקציבים, ארכיון המדינה, משרד ראש הממשלה והמשרד לפיתוח הנגב והגליל, בין היתר כדלקמן: לצורך יישום תכנית העבודה האמורה יקצו גורמים שונים את המקורות התקציביים לרשות ארכיון המדינה⁴⁶ (כמפורט בטבלה שצורפה לסיכום זה), שהיקפם כ-771 מיליון ש"ח בפריסה עד לשנת 2029. צוין כי סיכום זה הוא בבחינת מענה סופי ומוחלט לסוגיות פרויקט הארכיון הדיגיטלי ומעבר הארכיון לערד.

ה ח ל ט ה 911 : ב-17.11.13 קיבלה הממשלה את החלטה 911, בעקבות החלטה 4473 דלעיל, ובה אושר להרחיב את תכנית הרפורמה הדיגיטלית שבהחלטה 4473 (להלן - גם תכנית הרפורמה המורחבת). בהחלטה 911 נקבע בין היתר כי במסגרת "תכנית הרפורמה המורחבת" יושם דגש על המרכיבים האלה: (1) קידום שיתופי פעולה בין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה ובין ארכיון המדינה לצורך הגברת הפעילות לביעור חומר שאינו מיועד לשמירה לצמיתות ולצמצום היקפי החומר המוחזק במגנזות; (2) הידוק הקשרים בין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה ובין ארכיון המדינה לשם הקמת מערכות דיגיטליות, המייתרות צורך בתייעוד ניירי; (5) הקמת מערכות דיגיטליות לשם הנגשת החומר הארכיוני לציבור, בהמשך לאמור בהחלטת ממשלה 4473.

בתשובת מטה התקשוב במשרד האוצר ממאי 2014 למשרד מבקר המדינה נמסר כי היעדים לביצוע שלב ב' כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה 4473 אינם ישימים במועדים שנקבעו, ונוכח משך העבודה וכמות המשאבים הנדרשת מארכיון המדינה, שהוא שותף לתהליך, ניתן יהיה לממש את היעדים במוסדות המדינה לכל המוקדם בשנת 2018 וברשויות המקומיות בשנת 2020.

היערכות ארכיון המדינה והרשויות המקומיות לטיפול ברשומות אלקטרוניות

הטמעת הנחיות "אבן פינה" ברשויות המקומיות: מתוקף תפקידו נדרש ארכיון המדינה, גם בעידן הטכנולוגי, להגדיר אמות מידה לניהול רשומות אלקטרוניות, לשמירה עליהן, לפיקוח עליהן ולשימורן לאורך זמן⁴⁷.

עד שתפותח ותיושם אסטרטגיה כוללת לניהול ולשימור של רשומות אלקטרוניות, הכריז ארכיון המדינה בשנת 2009 על פרויקט "אבן פינה", כשלב ראשון בתכנית לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה, שישמש כמסגרת כוללת לפעילות בתחום ניהול אלקטרוני של רשומות. מטרת הפרויקט היא יצירת כלים והנחיות בסיסיים ליצירה, לשמירה ולניהול שוטף של מסמכים אלקטרוניים עבור משרדי הממשלה ומוסדות המדינה⁴⁸, וכן לשמש בסיס להיערכות ארכיון

46 בהם משרד ראש הממשלה, ארכיון המדינה, משרד האוצר ואחרים.

47 "אבן פינה" - "ניהול רשומות אלקטרוניות - מסמך מסגרת", עמ' 4.

48 כאמור, רשויות מקומיות נמנות עם מוסדות מדינה.

המדינה לקליטת רשומות אלקטרוניות, לניהולן ולשימורן בארכיון. בפרק "שיטת העבודה" שבמסמך המסגרת של "אבן פינה" משנת 2009 צוין כי ארכיון המדינה הקים צוות לניהול פרויקט "אבן פינה" שלומד את מגמות הניהול האלקטרוני של רשומות, ועל בסיס הממצאים הוא מכין לפרסום מסמכים בסיסיים בתחום, וכי מסמך מסגרת זה והמסמכים הנלווים יעודכנו במסגרת הפעלתו של הפרויקט, וגרסאות עדכניות יופצו לקהל היעד⁴⁹.

בהתאם לאמור לעיל, משנת 2009 החל ארכיון המדינה בפרסום הנחיות שונות ליצירה, לשמירה ולניהול שוטף של מסמכים אלקטרוניים עבור משרדי הממשלה ומוסדות המדינה, במסגרת נוהלי "אבן פינה".

1. הנחיית הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להנחיות "אבן פינה": כגורם המופקד על הפיקוח ברשויות המקומיות ועל הדרכתן, היה על ארכיון המדינה להביא לידיעת כלל הרשויות המקומיות כי עליהן לפעול בהתאם להנחיות "אבן פינה". נמצא כי ארכיון המדינה לא עשה כן והסתפק באמירה כללית באתר האינטרנט שלו, ולפיה ההנחיות מחייבות את משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. ארכיון המדינה מסר לצוות הביקורת כי היה רצוי לשלוח את הנחיות "אבן פינה" לכל הרשויות המקומיות על מנת שיפעלו לפיהן.

נמצא כי עיריית אור יהודה, קריית מלאכי וטירה לא היו ערוות כלל לקיומן של הנחיות "אבן פינה". עיריית רמת גן לא פעלה לפיהן ולא הכירה את נוהל "אבן פינה" לניהול דואר אלקטרוני. עוד נמצא כי הרשויות המקומיות דלעיל לא קיבלו מארכיון המדינה הנחיות בעניין נוהלי "אבן פינה".

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי עקב כך שלא הופצה לכלל הרשויות המקומיות ההודעה כי עליהן לפעול בהתאם להנחיות "אבן פינה", חלק מהרשויות (למשל עיריית אור יהודה, קריית מלאכי, רמת גן וטירה) לא היו ערוות לחובה זו ולא פעלו בהתאם להנחיות. על ארכיון המדינה להביא לידיעת כלל הרשויות המקומיות את הנחיותיו ולהבהיר להן את מעמדן. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות כי אף אם לא היו ערוות להנחיותיו של ארכיון המדינה הרי שמתוקף אחריותן לניהול רשומותיהן האלקטרוניות, ראוי היה שייזמו פנייה אל ארכיון המדינה על מנת לקבל ממנו מידע והנחיות בנושא, כדי שידעו כיצד עליהן לנהל את רשומותיהן האלקטרוניות.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא לא פעלה בהתאם לנוהלי "אבן פינה" מאחר שלא ידעה על דבר קיומן, וכי רק לאחר שבוצעה ביקורת משרד מבקר המדינה היא החלה להיערך ליישומן. עיריית אור יהודה מסרה כי ארכיון המדינה מעולם לא יצר אתה קשר על מנת להביא לידיעתה את נוהלי "אבן פינה", ועקב כך לא הייתה לה כל מסגרת לניהול האלקטרוני של הרשומות.

2. פיקוח ארכיון המדינה על קיום נוהלי "אבן פינה" ברשויות המקומיות: כאמור, על פי הודעת ארכיון המדינה⁵⁰ הנהלים המובאים באתר מחייבים את מוסדות המדינה, ומכאן שהם חלים גם על הרשויות המקומיות. למרות האמור לעיל, עובדים בארכיון המדינה, חלקם בכירים, מסרו לצוות הביקורת כי לא ברור להם אם הנחיות "אבן פינה" חלות על הרשויות המקומיות.

49 "אבן פינה" - ניהול רשומות אלקטרוניות - מסמך מסגרת", עמ' 4-8.

50 אתר האינטרנט של ארכיון המדינה.

3. מיפוי ומדידה של השימוש ב"אבן פינה" ברשויות המקומיות: עם פרסום נוהלי "אבן פינה" בשנת 2009 ציין ארכיון המדינה כי הוא החל בביצוע פרויקט "אבן פינה" על מנת להתמודד עם הסוגיות של הטיפול ברשומות אלקטרוניות כדי לאפשר התמודדות עם הבעיות המידיות של המשרדים בתחום זה, ולנסות למנוע אבדן מידע⁵¹ שמקורו בהיעדרם של נהלים ברורים לניהול רשומות אלקטרוניות⁵².

אף שמדובר בתכנית שכללה מטרות ברורות, נמצא כי ארכיון המדינה לא קבע אבני דרך ויעדים להטמעת הנהלים ברשויות המקומיות, ובמסגרתם כלים למיפוי ולמדידה של הליך ההטמעה. כלים אלה נחוצים במיוחד נוכח האחריות המיוחדת שהוטלה על הרשויות המקומיות לעומת משרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים, כמתואר לעיל. נמצא כי אין בידי ארכיון המדינה שום מידע על מידת הטמעתם של נוהלי "אבן פינה" ברשויות המקומיות.

4. נהלים מיוחדים לרשויות המקומיות במסגרת נוהלי "אבן פינה": נמצא כי ברשימת הפרסומים שתוכננה לשנים 2009 ו-2010 ונכללה במסמך המסגרת של "אבן פינה", ומעין ברשימת ההנחיות שפורסמו בפועל עולה שאין הנחיות מיוחדות לרשויות המקומיות לניהול רשומות אלקטרוניות, אף שמעמדן מבחינת ארכיון המדינה שונה ממעמדם של משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, פועל יוצא מהנחיית ארכיון המדינה לרשויות המקומיות משנות השישים. מסמך המסגרת כלל גם רשימת חמישה "מסמכים שיוכנו בעתיד". שלושה מהם נוגעים במישרין למשרדי ממשלה (למשל, שימור אתרי אינטרנט של משרדי הממשלה ושימור פרסומים אלקטרוניים של משרדי הממשלה), אולם גם רשימה זו לא כללה מסמכים ייחודיים לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שהוא מנחה באופן רשמי (באתר האינטרנט שלו) את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם לנוהלי "אבן פינה", אף שבפועל לחלק מעובדיו, בכללם עובדים בכירים, לא ברור אם הנהלים חלים על הרשויות המקומיות. על ארכיון המדינה לפעול להבהרת הנורמות והנהלים החלים על הרשויות המקומיות, הן לעובדי ארכיון המדינה והן לרשויות המקומיות.

אף שלהנחיות "אבן פינה" חשיבות רבה, כפי שצוין במסמכי ארכיון המדינה, לארכיון המדינה אין כל מידע על מידת אימוץ ההנחיות על ידי הרשויות המקומיות ועל מידת הטמעת ההנחיות בהן. משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי עליו לבחון את צורכי הרשויות המקומיות מבחינת הנהלים וההנחיות המתאימים לניהול רשומות אלקטרוניות.

5. הכנת נוהל חדש ומעודכן שיחליף את הנחיות "אבן פינה": גנז המדינה מסר לצוות הביקורת כי הנחיות "אבן פינה" במתכונתן הנוכחית אינן מספיקות, וייתכן שהן בבחינת תנאי הכרחי אך רחוקות מלהיות תנאי מספיק. עוד נמסר לצוות הביקורת כי גנז המדינה החליט בפברואר 2014 על הקמת צוות להכנת נוהל חדש ומעודכן שיחליף (או יאמץ בחלקו) את הנחיות "אבן פינה". הנוהל החדש יוטמע תחילה במשרדי הממשלה ורק לאחר מכן ברשויות המקומיות.

51 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", סעיף 4.17.3, עמ' 19.

52 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", סעיף 4.17.1, עמ' 18.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שהחליט להכין הנחיות חדשות שיחליפו את הנחיות "אבן פינה" הקיימות בלי שהיה בידיו מידע על אופן הטמעת ההנחיות ברשויות המקומיות ועל תוצאותיה, על קשייהן בהטמעה, על השינויים הנדרשים בנוהל שיותאמו במיוחד לצורכי הרשויות המקומיות וכיוצא בזה. מכאן שהליך קבלת ההחלטות לא התבסס על נתונים מדויקים ומקיפים, כנדרש בעבודת מטה מסודרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההבדלים בין הרשויות המקומיות ובין משרדי ממשלה מבחינת הצרכים ואופן התפקוד בכל הקשור לניהול רשומות, על ארכיון המדינה לבחון את מידת ההתאמה של הנוהל החדש שהוא מכין לצורכי הרשויות המקומיות ולהטמיעו בהן בד בבד עם ההטמעה המתוכננת במשרדי הממשלה, על מנת לאפשר הפקת לקחים מהטמעתן ברשויות המקומיות בד בבד עם הפקת הלקחים במשרדי הממשלה ובכך להביא לקיצור הליכי ההטמעה.

היבטים בניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות מקומיות

הקמת מערכות לניהול רשומות אלקטרוניות ברשויות מקומיות

נמצא כי עד שנת 2009 לא פרסם ארכיון המדינה כל הנחיות בדבר המאפיינים הנדרשים למערכות לניהול רשומות אלקטרוניות, וכי הוא לא הנחה את הרשויות המקומיות בנושא. בדצמבר 2009 פרסם ארכיון המדינה הנחיות⁵³ ובהן נקבעו עקרונות⁵⁴ למימוש מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות, ובהם: (א) המערכת אמורה לטפל בכל סוגי המידע הנוצרים במערכות פנימיות או המתקבלים ממערכות חיצוניות; (ב) המערכת צריכה לתמוך באפשרות להכריז על כל מסמך כרשומה, באופן יזום או באופן אוטומטי בעת יצירת המסמך; (ג) הרשומה חייבת להישמר באופן מהימן כעדות אמינה לפעילות הארגון ללא יכולת לשנותה; (ד) הרשומות והמסמכים חייבים להיות מתויקים על פי מפתח תיוק המשקף את הפונקציות הארגוניות והנושאים שבהם עוסק הארגון; (ה) המערכת צריכה להיות בעלת יכולת לאתר, לאחזר ולהציג רשומות; (ו) ביעור או העברה של רשומות לארכיון יבוצעו בהתאם לתקופת השמירה שלהן.

בהנחיות נקבעו גם שלבים להפעלת מערכת כזאת, ובהם: התארגנות; מיפוי של אופן ניהול המידע; ניתוח תהליכים; ניהול סיכונים; הקצאת כוח אדם לתפעול המערכת ולהטמעתה; כתיבת נהלים לתפעול השוטף של המערכת; שימור רשומות אלקטרוניות; בקרת איכות; יצירת תרבות ארגונית שתדגיש את הערך והחשיבות של ניהול רשומות במערכת ושל שימורן.

נמצא כי ממועד פרסום הנוהל ועד מועד סיום הביקורת ארכיון המדינה לא פיקח על יישומו ברשויות המקומיות, וכי בתכנית העבודה שלו לא נכללו ביקורות מתוכננות בנושא זה. עוד נמצא כי לארכיון המדינה אין מידע על רשויות מקומיות המפעילות מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות העומדת בדרישות ובהנחיות.

53 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות".

54 סעיף 5.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שלא היה מעורב די הצורך בנעשה ברשויות המקומיות בכל הקשור להפעלת מערכות לניהול רשומות אלקטרוניות ועל היעדרה של תמונת מצב על הנעשה בהן, דבר המעורר חשש שהנהול לניהול רשומות אלקטרוניות לא יושם כנדרש ברשויות. יודגש כי הליך יישום של נוהל בהיקף מערכתי והטמעתו בארגון נמשכים זמן ממושך ומשום כך ראוי היה שארכיון המדינה ייערך להטמעתו ברשויות כבר עם פרסומו בשנת 2009.

אישור ארכיון המדינה למערכות ניהול רשומות אלקטרוניות: מאחר שרשויות מקומיות רוכשות מפעם לפעם מערכות מחשב לצורך ניהול עבודתן, לעתים בעלויות גבוהות, ראוי שארכיון המדינה, כגוף בר סמכא וכאחראי לשימור הרשומות האלקטרוניות ואף לפיקוח ברשויות המקומיות, יקבע אפיונים, הגדרות ותנאי סף כלליים לרכישת מערכות אלה, בהיותו בעל ראייה כוללת לנושא. הליך כזה יאפשר לרשויות המקומיות לרכוש את המערכת המתאימה והנדרשת לניהול רשומות אלקטרוניות, שתעמוד בדרישות שנקבעו בהנחיות השונות של ארכיון המדינה, ובכך גם להביא להאצה בהיערכות הרשויות המקומיות לטיפול ברשומות האלקטרוניות.

בשנת 2011 פרסם ארכיון המדינה הנחיות⁵⁵ לטיפול בחומר ארכיוני בתקופת הביניים⁵⁶. בהנחיות נקבע כי ארכיון המדינה ייתן את אישורו למערכות לניהול רשומות אלקטרוניות - שיאפשרו לנהל ולשמור חומר ארכיוני באופן מהימן ונגיש בכל משך קיומה של הרשומה האלקטרונית. בהנחיות המליץ ארכיון המדינה למוסדות המדינה להיערך מוקדם ככל הניתן להפעלת המערכת שהוא יאשר.

נמצא כי אף שארכיון המדינה עצמו, בהנחיותיו שנזכרו לעיל, עמד על הצורך במתן אישורו למערכות לניהול רשומות אלקטרוניות, הוא לא נערך לאשר את המערכות שאותן רכשו או שדרגו הרשויות המקומיות, שלא לפי ההנחיות שהוא עצמו קבע.

ארכיון המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי נדרשות עשרות שעות עבודה שעליו לייחד לכל רשות מקומית לצורך אישור מערכת כזאת, וכי לארכיון המדינה אין כוח אדם מקצועי שיועד לעשות זאת. אם יפנו רשויות מקומיות לארכיון המדינה בעניין זה, הוא לא יוכל להיענות לבקשתן. יתרה מזו, ארכיון המדינה "לא יודע לאשר מערכות כאלה". עוד נמסר כי לא ידוע על פניות של רשויות מקומיות לארכיון המדינה, ואף אם פנו - אין שום מסמכים המתעדים זאת.

יודגש כי חשוב מאוד שארכיון המדינה יאשר מערכות לניהול רשומות אלקטרוניות. ראשית, בהיותו גורם המופקד על קביעת כללים ואשר בקיא בנושא הצרכים והמאפיינים המתבקשים ממערכת לניהול רשומות מתוך ראייה כוללת, הרי שאישורו למערכת כזאת הוא כלי הכרחי לרשויות המקומיות בקבלת החלטותיהן בבואן לרכוש מערכת כזאת. שנית, אם הארכיון מאשר מערכות אלה מראש, לא נדרשת כל רשות מקומית לאפיין מערכת לפי הבנתה, והדבר מביא להפחתת ההוצאות הכרוכות בכך ותורם ליציבות כלכלית. שלישית, אישור של ארכיון המדינה יאפשר לו פיקוח והדרכה יעילים בכלל הרשויות המקומיות.

55 "אבן פינה" - "הנחיות לטיפול בחומר ארכיוני בתקופת הביניים".

56 תקופת הביניים הוגדרה ב"אבן פינה" - "הנחיות לטיפול בחומר ארכיוני בתקופת הביניים", סעיף 3.1, כתקופה שבה מוסד ממוסדות המדינה אינו מנהל את החומרים הארכיוניים במערכת לניהול רשומות, או מנהל רק חלק מהם במערכת כזאת. תקופת הביניים מסתיימת כאשר הארגון מנהל את כל החומר במערכת לניהול רשומות.

משרד מבקר המדינה מעיר לארכיון המדינה כי היה עליו להיערך ליישומן של ההנחיות שהוא עצמו פרסם ולפקח על קיומן. יש לראות בחומרה את העובדה שרשויות מקומיות משתמשות במערכות לניהול רשומות שארכיון המדינה לא אישר שהן עומדות בתבחיני ארכיון המדינה לניהול ושמירה של חומר ארכיוני באופן מהימן ונגיש בכל משך קיומה של כל רשומה אלקטרונית, שכן כל עוד לא יוסדר הנושא עלולים לחול כשלים נוספים בניהול הרשומות ברשויות המקומיות. התאמתה של מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות שרשויות מקומיות משתמשות בהן בפועל למערכת העומדת בדרישות ארכיון המדינה כרוכה בעלויות כספיות שיושגו על הרשויות המקומיות, וניתן היה להימנע מהן או לצמצמן במסגרת קבלת אישור ארכיון המדינה עם רכישת המערכת על ידי הרשות המקומית. יודגש כי העובדה שרשויות מקומיות מפעילות במשך תקופות ארוכות מערכות לניהול רשומות שלא קיבלו את אישור ארכיון המדינה בהתאם לתבחיניו, ושכל רשות ורשות מפעילה מערכת שרכשה לפי הבנתה, עלולה להקשות על ארכיון המדינה לפקח ביעילות על ניהול הרשומות האלקטרוניות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי החלטתו של ארכיון המדינה לתת אישור לרשויות המקומיות בטרם רכשו מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות היא החלטה מושכלת ומצדקת שראוי היה ליישמה. על ארכיון המדינה, בהכירו בחשיבות הנושא, לדאוג למציאת פתרונות לקשיים שהוא העלה בנוגע ליישום מלא של הנחיותיו זו. נוכח חשיבות הנושא על ארכיון המדינה לבחון מחדש את היערכותו המקצועית כגורם מנחה לרשויות המקומיות ואת הדרכים העומדות בפניו להשגת מטרה זו, ולחלופין לבחון פתרונות אפשריים אחרים.

נמצא כי עיריית אור יהודה מפעילה מערכת מחשוב שרכשה בשנת 2009, הכוללת בין היתר אפשרות לארכוב רשומות דיגיטליות לפי מפתח תיוק, לאחזורן ולתמיכה בהליך סריקה, אולם לא ידוע לה אם המערכת שהיא מפעילה עומדת בכל הדרישות לניהול רשומות אלקטרוניות, ובכללן טיפול ברשומות המיועדות לשמירה לצמיתות.

נמצא כי בעת הביקורת עיריית קריית מלאכי וטירה נערכו לחידוש מערכות המחשוב שלהן. את אפיון מערכת המחשבים ביצעו גורמים מקצועיים בעיריות, ונמסר כי האפיון לא כלל התייחסות לניהול רשומות וארכיון דיגיטלי. מערכות המחשוב של עיריית רמת גן לא כללו מערכת לניהול רשומות. עיריית קריית מלאכי, טירה ורמת גן לא פנו לארכיון המדינה לפני חידוש מערכות המחשוב שלהן. מנהל מערכות המידע בעיריית קריית מלאכי מסר לצוות הביקורת כי לא הכיר את נוהל "אבן פינה" עד שצוות הביקורת הסב את תשומת לבו לדבר קיומו של הנוהל. עיריית קריית מלאכי מסרה לצוות הביקורת כי ארכיון המדינה לא נתן שום הנחיות לגבי נוהל "אבן פינה". לעיריית נס ציונה מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות שנמצאת בתחילת הליך הטמעתה, ואשר לדעת העירייה עומדת בהוראות נוהל "אבן פינה", אולם המערכת עדיין לא קיבלה את אישור ארכיון המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אור יהודה, קריית מלאכי, טירה ורמת גן על שלא נערכו לניהול רשומות דיגיטליות בהתאם להנחיות פרויקט "אבן פינה" ועל שלא פעלו בהתאם להנחיות ארכיון המדינה להפעלת מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות. הרשויות האמורות לא בחנו אם המערכות שהן מפעילות, או שבדעתן להפעיל, עומדות בהוראות הנוהל בדבר ניהול רשומות אלקטרוניות.

עיריית טירה מסרה בתשובתה כי תפנה לארכיון המדינה לקבלת אישורו למערכת המחשוב, עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי פנתה לארכיון בעניין זה.

הקמת ארכיונים עבור רשומות אלקטרוניות

בדומה לניהול רשומות נייר, במסגרת מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות, יש צורך בהקמת ארכיון שיכלול את הרשומות הנדרשות לשמירה לצמיתות או לתקופות זמן קצובות בהתאם לתקנות הביעור. הרשות המקומית תדאג לפנות רשומות אלקטרוניות בלתי פעילות, שהדרישה להן הולכת ופוחתת, למגנזה או לארכיון, בהתאם לתקופות השמירה המתאימות והנדרשות.⁵⁷

ארכיון המדינה לא פיקח על הקמת ארכיונים אלקטרוניים ותפעולם בידי הרשויות המקומיות, ואין בידיו נתונים שאפשר ללמוד מהם אילו רשויות מפעילות ארכיון כזה ואילו רשויות אינן מפעילות ארכיון כאמור.

נמצא כי לעיריות אור יהודה, נס ציונה, קריית מלאכי וטירה אין ארכיון רשומות אלקטרוניות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אור יהודה, נס ציונה, קריית מלאכי וטירה כי בהתאם להנחיות היה עליהן להקים ארכיון לרשומות אלקטרוניות.

ניהול דואר אלקטרוני ברשויות המקומיות

מערכות ניהול דואר אלקטרוני משמשות כיום ברוב הארגונים כלי עיקרי למשלוח ולקבלה של תכתובת ארגונית באופן יום-יומי. ניהול הודעות דואר אלקטרוני הוא חלק בלתי נפרד מניהול הרשומות ומשמש כלי מרכזי להחלפת מידע ארגוני וקבלת החלטות במוסדות המדינה ובכלל זה ברשויות המקומיות. הודעות דואר אלקטרוני שנשלחו או התקבלו במהלך פעילות ארגונית הן רשומות השייכות למדינה וחייבות להישמר בהתאם לדרישות הארגון שבו הן מנוהלות, בהתאם לתקנות הארכיונים בדבר ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות ובהתאם להנחיות בדבר החזקת חומר ארכיוני.⁵⁸

עד שנת 2010 לא פרסם ארכיון המדינה בקרב מוסדות המדינה בכלל והרשויות המקומיות בפרט הנחיות לטיפול בדואר האלקטרוני ולניהולו.

ניהול דואר אלקטרוני במסגרת נוהלי "אבן פינה": באפריל 2010 פרסם ארכיון המדינה בקרב משרדי הממשלה והרשויות המקומיות נוהל לניהול דואר אלקטרוני (להלן גם "דוא"ל). הנוהל הבחין בין: (א) דוא"ל ארגוני (הודעת דוא"ל בעלת חשיבות ארגונית, משפטית, מחקרית או היסטורית); (ב) דוא"ל פרטי (הודעת דוא"ל אישית או פרטית ללא חשיבות ארגונית, משפטית, מחקרית או היסטורית); (ג) דוא"ל המכונה "זבל" (הודעת דוא"ל פרטי ללא חשיבות

57 מבוסס על "אבן פינה" - "הנחיות לטיפול בחומר ארכיוני בתקופת הביניים", (יולי 2011), סעיף 5.4.6.2.

58 "אבן פינה" - "הנחיות לניהול דואר אלקטרוני", עמ' 4.

אישית או פרטית). הנוהל כלל גם תבחינים אשר בהתקיימם ניתן לקבוע אם הודעת דוא"ל מסוימת היא בבחינת רשומה⁵⁹.

בנוהל נקבע כי ניהול תקין של דוא"ל מחייב את הארגון להגדיר מדיניות בתחום ניהול הדוא"ל במסגרת המדיניות בתחום ניהול הרשומות האלקטרוניות, על פי צרכיו ואופי פעילותו. לצורך כך הנהלת הארגון תסדיר ותאכוף נהלים והנחיות ארגוניים לניהול הודעות הדוא"ל, בהתאם להנחיות ארכיון המדינה. הנהלים וההנחיות שיצור הארגון יכללו בין היתר התייחסות לנושאים: כללי כתיבת הודעת דוא"ל; הכרזה על דבר דואר אלקטרוני כרשומה; מדיניות שמירת הודעות דוא"ל; ומדיניות אבטחת מידע.

בנוהל הובהר כי מאחר שכיום אין אחדות מבחינת האופי, השיטה והטכנולוגיה של כלי ניהול הודעות הדואר האלקטרוני במוסדות המדינה, ולא לכולם יש משאבים מתאימים לנהל את הודעות הדואר האלקטרוני במערכת ניהול רשומות, ההנחיות שפורטו בנוהל זה יחולו בתקופת ביניים, עד שיוסדר הנושא בכל מוסדות המדינה, קרי עד שינוהלו הודעות דוא"ל רק במערכת לניהול מסמכים או רשומות.

ארכיון המדינה הציג בנוהל שלושה סוגי הנחיות, כל הנחיה מותאמת לסוג ולטכנולוגיה של כלי ניהול הדואר האלקטרוני שמופעל בארגון.

נמצא כי ארכיון המדינה לא פיקח במסגרת ביקוריו ברשויות המקומיות על טיפול בנושא ניהול דואר אלקטרוני.

נמצא שעיריות אור יהודה, נס ציונה, רמת גן וקריית מלאכי הפעילו מערכת לניהול דואר אלקטרוני אולם הן לא פעלו בהתאם לנוהל "אבן פינה" וגם לא היה ברשותן נוהל פנימי בכתב להפעלת מערכת כזאת. השימוש בדואר אלקטרוני בעיריית קריית מלאכי אינו מוסדר, ולעתים עובדים מחקו מסרי דואר אלקטרוני. במועד הביקורת עיריית טירה עדיין לא הפעילה דואר אלקטרוני, וכמה מהעובדים השתמשו בתיבות דואר אלקטרוני פרטיות לשימוש לצורכי העירייה.

עיריית נס ציונה מסרה לצוות הביקורת כי במסגרת ביקורי פיקוח שקיים ארכיון המדינה בעירייה, היא ביקשה ממנו לקבל הנחיות וייעוץ בנושא הפעלת מערכת לניהול דואר אלקטרוני, אולם לא קיבלה תשובה מהארכיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אור יהודה, קריית מלאכי ורמת גן על שהפעילו מערכות לניהול דואר אלקטרוני שלא בהתאם לנוהלי "אבן פינה" וללא נהלים פנימיים. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירה על שהשימוש שעשו עובדי העירייה בתיבות דואר אלקטרוני פרטיות גרם לכך שנבצר ממנה לנהל ולשמר את המסרים האלקטרוניים. בנסיבות אלה מתעורר חשש כי מסרי דואר אלקטרוני הנוגעים לעירייה לא נשארו ברשותה, ולדבר עלולות להיות גם בין היתר השפעות על נושא אבטחת מידע בעירייה.

59 "רשומה אלקטרונית" הוגדרה ב"אבן פינה" - "ניהול רשומות אלקטרוניות - מילון מונחים", כך: "רשומה ארכיונית בעלת ערך של מקור, המאוחסן על מצע מגנטי. המידע כולל מטה-דאטה ו/או תוכן (מסמכים, תמונות, הודעות, דואר אלקטרוני, קטעי שמע, קטעים אור-קוליים ועוד) והוצהר כרשומה ארגונית. לא ניתן לשנות רשומה אלקטרונית ובנוסף, מתבצעים עליה תהליכי בקרה להבטחת המהימנות, השלמות והמקוריות (אותנטיות) שלה לאורך זמן" [הדגשה במקור].

הודעות דואר אלקטרוני על צרופותיהן שייכות לרשות המקומית שבה הן נוצרו או התקבלו, וחובה לשמור בהתאם להנחיות הרשות המקומית ובכפוף לתקנות הארכיונים בדבר ביעור חומר ארכיוני, דהיינו חובה לשמור לתקופות זמן קצובות כנקבע בתקנות, ובכלל זה לשמור לצמיתות. נוכח העובדה כי במועד סיום הביקורת עושות הרשויות המקומיות שימוש נרחב בדואר אלקטרוני לצורך העברת תכתובת פנים-ארגונית וחץ-ארגונית, מוטלת על ארכיון המדינה, משרד הפנים והרשויות המקומיות החובה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים על מנת להבטיח ניהול תקין של תכתובת הדואר האלקטרוני ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי אף שרשויות מקומיות משתמשות בדואר אלקטרוני זה שנים, רק בשנת 2010 הוא פרסם הנחיות בדבר ניהול דואר אלקטרוני ושמירתו, וגם לאחר פרסומן הוא לא קיים פיקוח על אופן יישומן. בנסיבות אלה, שבהן הרשויות המקומיות פעלו ללא הנחיות וללא פיקוח, יש חשש כי רשומות דוא"ל, שחלקן היו אמורות להישמר לתקופות קצובות או לצמיתות - אבדו.

עיריית טירה מסרה בתשובתה כי לאחר סיום הביקורת היא החלה להיערך להפעלת דואר אלקטרוני. עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי נהלים פנימיים מתאימים ל"אבן פינה" יוטמעו במערכת החדשה לניהול מסמכים. עיריית נס ציונה מסרה כי היא נערכת לטפל בנושא הארכוב וניהול דואר אלקטרוני.

הטיפול ברשומות אלקטרוניות שנשמרו בהתקני חמרה שהוצאו משימוש

התקני חמרה לשמירת חומר אלקטרוני נמצאים בשימוש מתחילת עידן המחשב אולם בשל התקדמות טכנולוגית, התקנים ישנים מוחלפים בהתקנים חדשים מפעם לפעם. גם תוכנות שאפשרו שמירה ואחזור של רשומות אלקטרוניות משתנות או מוחלפות. התקנים אלה כוללים, בין היתר, דיסקטים על סוגיהם, דיסקים (CD), ודיסקים קשיחים.

רשומות אלקטרוניות לעומת רשומות נייר רגישות מאוד לשינויים טכנולוגיים. חומר השמור על מצע מגנטי כלשהו ובפורמט כלשהו הופך בחלוף כמה שנים לבלתי ניתן לקריאה ולשימוש, ועקב כך הופך לחסר ערך⁶⁰. לדוגמה, כדי לאפשר "קריאה" של מסמך שנערך במעבד תמלילים שהיה בשימוש בשנות השמונים של המאה העשרים, נדרשת התכנה הישנה ולעיתים נדרש גם מחשב ישן שיוכל להפעיל אותה⁶¹.

בעידן שבו הטכנולוגיה מתפתחת במהירות, חובה להבטיח שרשומה אלקטרונית תישאר זהה למקור גם בחלוף שנים, תהיה נגישה ותישמר מקוריותה גם כאשר המצע המגנטי שלה מתיישן או מתבלה וגם כאשר מערכות ההפעלה והתכנות ליצירת הרשומה השתנו כמה פעמים במשך השנים. פעולת שימור רשומות מחייבת תכנון, ניהול וניטור שוטפים לאורך זמן והיא כוללת שני היבטים: (א) תחזוקה שוטפת של אמצעי אחסון מוגנים וביצוע פעולות לשמירת שלמות הרשומות; (ב) שימור תוכן הרשומה האלקטרונית והמטה-דאטה שלה לאורך זמן, בהתאם לצורך⁶².

נוכח תמורות טכנולוגיות אלה, ראוי כי ארכיון המדינה ינחה את הרשויות המקומיות הן בנוגע לטיפול בהתקני חמרה שהוצאו משימוש במשך השנים והן בנוגע לצורך בשימור היכולת לאחזור

60 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", סעיף 4.7.4.
61 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", סעיף 4.14.14.
62 "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות", סעיף 4.15.

רשומות אלקטרוניות שנשמרו בהתקנים אלה, שחלקן נועדו לשמירה לצמיתות או לתקופות קצובות כנקבע בתקנות הביעור.

נמצא כי ארכיון המדינה פרסם הנחיות אלו רק בשנת 2009 (במסגרת נוהל "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות"). עקב כך הרשויות המקומיות פעלו ללא הנחיות והתנהלו כפי שהן מצאו לנכון. עוד נמצא כי אף שארכיון המדינה פרסם הנחיות אלו כבר בשנת 2009, במועד סיום הביקורת הוא עדיין לא פיקח על יישומן ברשויות המקומיות.

בהנחיית "אבן פינה" - "מבוא לניהול אלקטרוני של רשומות"⁶³ הודגש שעשוי להיות צורך בשמירה אלקטרונית ממושכת של רשומות אלקטרוניות, גם מעבר לאורך החיים של התכנה שיצרה ושמרה רשומות אלה, ושביכולתה "לקרוא" ולאחזר את הרשומות. לפיכך נדרשת יכולת להמיר כל רשומה שנוצרה בטכנולוגיה ישנה לטכנולוגיה חדשה בהתאם לצורך ויכולת "לקרוא" אותה בכל עת. הדבר הכרחי במיוחד ברשויות מקומיות שאמורות לשמור רשומות דיגיטליות ברשותן, חלקן אף לצמיתות, לעומת מוסדות מדינה אחרים, המעבירים את הרשומות שלהם לארכיון המדינה.

נמצא כי לעיריית נס ציונה אין מידע על התקני חמרה שהוצאו משימוש בשנות התשעים של המאה העשרים וייתכן שתוכנם הועלה לרשת הפנימית של העירייה אולם לעירייה אין אסמכתה לכך.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה כי מאחר שהוא לא נתן לרשויות המקומיות הנחיות לטיפול בהתקני חמרה שהוצאו משימוש וכך לא פיקח על הנושא, ייתכן שהרשויות המקומיות לא טיפלו בנושא כראוי ולא נקטו את האמצעים המתבקשים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נס ציונה על שאין לה מידע לגבי מה שעלה בגורלם של התקני חמרה שהיו בשימוש בשנות התשעים של המאה העשרים וממילא לא ידוע לה מה עלה בגורלן של הרשומות שנשמרו בהם.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי כיום נשמר כל המידע על שרתי אחסון ומגובה בהתאם לכך.

סריקת רשומות נייר והמרתן לרשומות אלקטרוניות

בינואר 2011 פרסם ארכיון המדינה נוהל "ניהול רשומות אלקטרוניות - נוהל סריקה" במסגרת נוהלי "אבן פינה" לסריקת רשומות נייר והמרתן לרשומות אלקטרוניות. הנוהל מסדיר את תהליך הסריקה של חומר ארכיוני במוסדות המדינה ומגדיר את שלבי התהליך שיש לנקוט על מנת שפעולות הסריקה יבוצעו באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראות החוק.

נמצא כי עיריית אור יהודה, נס ציונה ורמת גן מבצעות סריקת חומרים ארכיוניים אולם אינן פועלות בהתאם להוראות נוהל הסריקה של "אבן פינה" ואין ברשותן נוהל פנימי לסריקה.

עיריית נס ציונה ורמת גן מסרו בתשובותיהן כי יכינו נוהל פנימי לסריקה.

ביעור רשומות אלקטרוניות על ידי רשויות מקומיות

בחוק הארכיונים ובתקנות הביעור נקבעו הנחיות הנוגעות לביעור רשומות, ולפיהן על הרשות המקומית לפנות אל ארכיון המדינה לקבלת אישור מראש לביעור. סדרי הביעור של חומר ארכיוני נקבעו בחוק הקובע את נוהלי הביעור ומחייב את כל מוסדות המדינה והרשויות המקומיות. כאמור, ניתן לבער חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות על פי תקנות הביעור. לפי התקנות והתוספות המצורפות להן, ניתן לבער מסמכים שגורתיים, לאחר קבלת אישור ארכיון המדינה לביעורם, בתום פרק הזמן שנקבע לשימורם.

בהתאם לחוק הארכיונים, חומר ארכיוני כולל גם חומר השמור באמצעים שונים כמו סרטים ותקליטונים, כלומר רשומות אלקטרוניות הן חומר ארכיוני לכל דבר. מחיקת רשומות מהתקנים כאלה כמוה כביעור רשומות נייר. יש לנהוג בביעור רשומות אלקטרוניות באופן שבו יש לנהוג בביעור חומר על נייר - דהיינו, הדבר מחייב הודעה לגנז וקבלת אישור ממנו.

נמצא כי למן תחילת השימוש במחשבים - בשנות השמונים של המאה העשרים - ועד שנת 1997 לא פרסם ארכיון המדינה הנחיות בדבר ביעור רשומות אלקטרוניות. בשנה זו פרסם ארכיון המדינה את הנוהל "ביעור חומר ארכיוני כיצד? - מדריך לביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות" ובו נכללו הוראות בנוגע לביעור רשומות אלקטרוניות. בנוהל זה צוין כי "בביעור חומר ארכיוני ברשויות המקומיות יש לנהוג לפי הוראות משרד הפנים".

הועלה כי למשרד הפנים אין הנחיות בנושא ביעור רשומות אלקטרוניות, ונציגיו מסרו לצוות הביקורת כי "נושא הארכיבים ברשומ"ק איננו בסמכות משרד הפנים, אלא בסמכותו של גנז המדינה". מכאן שהנחיית ארכיון המדינה המפנה להוראות משרד הפנים אינה מתואמת עם משרד הפנים. עוד הועלה כי חוסר התיאום בין ארכיון המדינה למשרד הפנים נמשך שנים רבות ללא הסדרתו (ראו בהמשך בעניין זה).

ביוני 2011 פרסם ארכיון המדינה הנחיות⁶⁴ נוספות ולפיהן כל משרד, בתיאום עם האחראי לניהול רשומות, ידאג לביעור חומרים אלקטרוניים מהמערכת בתום תקופת ההחזקה או כאשר אין צורך בשמירתם. בהנחיה הודגש כי פעולת הביעור תיעשה בהתאם לנוהלי הביעור שבחוק הארכיונים ובתקנות ואשר מחייבים פנייה אל ארכיון המדינה לקבלת אישור לביעור. גם באתר האינטרנט של ארכיון המדינה הודגש כי מחיקת רשומה מקובץ מגנטי כמוה כביעור תיק ויש לקבל את אישור הגנז לביעור החומר.

נמצא כי ארכיון המדינה לא פנה באופן מרוכז לכלל הרשויות המקומיות כדי להסב את תשומת לבן לכך כי הליכי הביעור הנוגעים לנייר חלים גם על רשומות אלקטרוניות, וכי עליהן לפעול בהתאם להנחיות. כמו כן, במועד סיום הביקורת ארכיון המדינה עדיין לא נערך לעסוק בנושא ביעור רשומות אלקטרוניות על ידי רשויות מקומיות. ארכיון המדינה מסר כי עד מועד סיום הביקורת רק חמש רשויות מקומיות פנו לארכיון המדינה בנושא ביעור הרשומות האלקטרוניות.

נמצא כי עיריית אור יהודה לא הייתה ערה לכך שהיא חייבת לקבל אישור מארכיון המדינה לצורך ביעור רשומות אלקטרוניות, בהתאם לתקנות הביעור ונוהל "אבן פינה". לעירייה גם אין הנחיות פנימיות בנושא זה. לצוות הביקורת נמסר כי אפשר שעובדי העירייה מחקו רשומות אלקטרוניות שייתכן שהיה צורך לשמרן, וכי ההחלטה למחוק רשומה אלקטרונית נתונה לכל עובד מעובדי העירייה. גם עיריית טירה וקריית מלאכי לא נערכו בהתאם לכך ולא הכינו הנחיות פנימיות לביעור רשומות אלקטרוניות.

64 הנחיות "אבן פינה" - "הנחיות לטיפול בחומר ארכיוני בתקופת הביניים", סעיף 5.4.6.3.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שלא הביא לידיעת הרשויות המקומיות שעליהן לפעול בהתאם לתקנות הביעור ולנוהל "אבן פינה", שלפיהם הן חייבות לקבל את אישורו מראש לביעור, וכי הוא לא נתן לרשויות הדרכה מתאימה בנושא. עוד העיר משרד מבקר המדינה לארכיון המדינה על שבמועד סיום הביקורת הוא עדיין לא נערך לטיפול בביעור רשומות אלקטרוניות של רשויות מקומיות. עקב כך עלולות רשויות מקומיות לבער רשומות שלא בהתאם לתקנות, דבר שעלול להביא לכך שרשומות בעלות ערך יאבדו לעד. יצוין כי רק חמש רשויות מקומיות⁶⁵ מכלל הרשויות פנו לארכיון המדינה בעניין זה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לארכיון המדינה כי העובדה שהפנה בהנחייתו משנת 1997 את הרשויות המקומיות לבער רשומות אלקטרוניות בהתאם "להנחיות משרד הפנים", אף שמשך הפנים אינו עוסק בכך, מעידה על חוסר תיאום בין ארכיון המדינה ובין משרד הפנים. יתרה מזו, העובדה כי משרד הפנים אינו מטפל בנושא ביעור רשומות אלקטרוניות וממילא לא הוציא הנחיות בעניין זה התבררה רק בעת הביקורת של משרד מבקר המדינה בשנת 2013, וראוי היה כי ארכיון המדינה יבדוק את הנושא לפני שפרסם את הנוהל בשנת 1997 (ראו בעניין יחסי הגומלין עם משרד הפנים לעיל).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה על שלא פעלה בהתאם לתקנות הביעור ועל שהותירה את ההחלטה בנושא ביעור רשומות אלקטרוניות בידי כל עובד ועובד בעירייה. הדבר מעורר חשש שרשומות אלקטרוניות אבדו לעד. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעיריית טירה וקריית מלאכי על שלא הכינו הנחיות פנימיות לביעור.

עיריית טירה מסרה בתשובתה כי תדאג לבער רשומות אלקטרוניות בהתאם לתקנות ולהנחיות ותכין נהלים בנושא.



ארכיון המדינה לא גיבש מדיניות ותורה ברורה לניהול רשומות אלקטרוניות ולא קבע כללים לניהולן במשך שנים רבות, את חלק מהנהלים והכללים הוא פרסם רק בשנים האחרונות, וחלקם לא פורסם כלל במועד סיום הביקורת. לקיומה של תורה מקצועית לניהול רשומות נודעת חשיבות ראשונה במעלה לטיפול מקצועי ברשומות ולפיקוח על ניהולן. בשל פיקוח לקוי של ארכיון המדינה על הרשויות המקומיות וליקויים בהדרכתן ובהיעדר יד מכוונת כלפי הרשויות המקומיות זה שנים רבות כשלו הרשויות המקומיות בניהול הרשומות האלקטרוניות, בשמירתן ובתחזוקתן לטווח ארוך בהתאם לחוק הארכיונים, ומכאן עולה חשש לאבדן. הדבר מעורר חשש כי יש כשלים דומים, במידה כזאת או אחרת, גם ברשויות מקומיות שלא נבדקו.

ניהול רשומות נייר על ידי רשויות מקומיות

מסלול חיי מסמך נייר: לאחר יצירת מסמכים ורשומות נייר, הם נאספים ונצברים בארגון ומתויקים בדרך כלל בקלסרים של העובד ובהמשך בתיקיון המחלקתי (תיקיון הוא מקום אחסון לחומר ארכיוני פעיל הנדרש לעבודה שוטפת בארגון⁶⁶) לפרק זמן שנקבע בכל ארגון. בשלב השני רשומות הנייר מועברות למגנזות, לתקופות זמן קצובות. רשומות המיועדות לשמירה לתקופה לצמיתות מועברות לארכיון המדינה (כאמור, הרשויות המקומיות שומרות את הרשומות בארכיוניהן ולא מעבירות אותן לארכיון המדינה). בתקופה זו הארגון רשאי לבצע ביעור של רשומות בהתאם לתקנות הביעור.

רשויות מקומיות מתעדות את פעולותיהן ברשומות נייר, לצד שימוש הולך וגובר ברשומות אלקטרוניות. על מנת לשמור על שלמותן של רשומות הנייר במשך שנים ולאפשר לאחזון ביעילות, על הרשויות המקומיות לנקוט צעדים מתאימים, בהתאם לנקבע בחוק ובתקנותיו, בנוהלי ארכיון המדינה ובנהלים פנימיים שהן יכינו. משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים הנוגעים לטיפול ברשומות נייר.

היבטים בניהול רשומות נייר על ידי רשויות מקומיות

ארכיונים מינהליים וארכיונים היסטוריים ברשויות המקומיות

ארכיונים מינהליים מוקמים במסגרת פעילות הארגון. המסמכים שבארכיונים אלה נוצרו בעקבות צעדים שנקט הארגון: החלטות שקיבל, מעשים שביצע, דוחות שהכין, מכתבים שעובדיו קיבלו והגיבו עליהם. החומר הארכיוני המצטבר בארכיון מינהלי משקף באופן האוטנטי ביותר את תולדות הארגון.

ארכיונים היסטוריים של רשויות מקומיות נועדו, בין היתר, לטפח את המורשת ההיסטורית של היישוב באמצעות ריכוז, סידור ורישום שיטתי של החומרים השונים העוסקים בתולדות היישוב, שימורם והעמדתם לעיונם של חוקרים, תלמידים וכלל הציבור⁶⁷. שימור נאות של רשומות בארכיונים היסטוריים מקומיים מאפשר היכרות של התושבים עם עברם, יוצר הזדהות עם המקום ומחזק את רגש השייכות ליישוב תוך הדגשת מאפייניו הייחודיים. משום כך על הרשויות המקומיות לפעול להשגת המטרות שלשמן הוקמו הארכיונים ההיסטוריים.

הנחיות ארכיון המדינה להקמת ארכיונים היסטוריים ברשויות המקומיות: כאמור, כבר בשנת 1983 ניסו ארכיון המדינה ומשרד הפנים לקדם הקמת ארכיונים היסטוריים (ראו לעיל בפרק על משרד הפנים ובדוח מבקר המדינה משנת 1988⁶⁸), אולם התכנית לא יצאה אל הפועל. כבר בדוח מבקר המדינה⁶⁹ משנת 1998 צוין כי בסוף שנת 1997 הנחה גנז המדינה את הרשויות המקומיות להקים ארכיונים היסטוריים בתחומן ולקלוט בהן את החומר הארכיוני שלהן המיועד לשמירה לצמיתות. הנחיות אלה אינן מעוגנות בהוראות מפורשות בחוק.

- | | |
|----|---|
| 66 | הנחיות "אבן פינה" - "ניהול רשומות אלקטרוניות - מילון מונחים". |
| 67 | מתוך "תכנית רעיונית להקמה והפעלה של ארכיון ומוזיאון היסטורי לתולדות הרשות המקומית" שהפיק ארכיון המדינה. |
| 68 | מבקר המדינה, דוח שנתי 39 (1988), עמ' 122. |
| 69 | מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1998), עמ' 56. |

נמצא כי במועד סיום הביקורת ארכיון המדינה עדיין לא עקב אחר יישום הנחיותיו משנת 1997 בדבר הקמת ארכיונים היסטוריים ברשויות המקומיות ולא וידא שהן מקיימות את ההנחיה. כמו כן אין ברשותו מידע בדבר הרשויות המקומיות שהקימו ארכיון כזה ואף לא מידע בדבר הרשויות שלא הקימו ארכיון כאמור. נוסף על כך, נמצא כי ארכיון המדינה לא פרסם הנחיות או נייר עמדה בדבר השימוש שעושות רשויות מקומיות בשנים האחרונות במגנות פרטיות שעמן התקשרו לצורך שמירת רשומותיהן ההיסטוריות, ובדבר הכלים המתבקשים להנגשת המסמכים לציבור במתכונת זו (למשל פרסום פומבי של רשימת המסמכים שנשלחו לאחסון במגנה פרטית).

נמצא כי לעיריית אור יהודה אין ארכיון היסטורי, והיא מפקידה את רשומותיה במגנה פרטית שעמה התקשרה. בתחילת שנות השישים של המאה העשרים עלה באש מבנה המועצה, שבו נשמרו רשומותיה ההיסטוריות. נמצא כי מסמכים היסטוריים של העירייה נמסרו לשמירה במגנה פרטית שעמה התקשרה, אולם לעירייה אין מידע לגבי המסמכים שבהם מדובר. עיריית קריית מלאכי מפעילה ארכיון רשומות לשמירה לצמיתות במקלט ציבורי באזור התעשייה בעיר, ובארכיון זה ניתן למצוא גם רשומות שהן בעלות ערך היסטורי. עיריית טירה מפעילה ארכיון מרכזי המשמש גם כארכיון רשומות לשמירה לצמיתות. עיריית נס ציונה מפעילה ארכיון היסטורי (חלק מהמסמכים שמורים במבנה של העירייה וחלקם במגנה פרטית שעמה התקשרה).

נמצא כי עיריות אור יהודה, קריית מלאכי, טירה ונס ציונה לא פרסמו לציבור מידע בדבר מהות החומר ההיסטורי שהן מחזיקות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה כי באחסנה מסמכים היסטוריים במגנה פרטית שעמה התקשרה, בלי שיהיה בידה מידע מסודר על החומר המאוחסן בה, היא מקשה על היכולת לאחזרו לטובת הציבור ובכך החטיאה את המטרה שלשמה הוקם הארכיון. ראוי שעיריות אור יהודה, קריית מלאכי, טירה ונס ציונה יספקו לציבור מידע בנוגע למהות המסמכים ההיסטוריים שבארכיון על מנת לאפשר לחוקרים, לתלמידים ולכלל הציבור להפיק תועלת מן המידע שברשומות.

גם לאחר שנת 1997, המועד שבו פרסם ארכיון המדינה בקרב הרשויות המקומיות את הנחיותיו בדבר הצורך בהקמת ארכיונים היסטוריים, לא עקב ארכיון המדינה אחר קיום הנחיותיו ולמותר לציין כי במועד סיום הביקורת לא היו בידי נתונים שהיה אפשר ללמוד מהם אילו רשויות הפעילו ארכיון היסטורי על פי הנחיותיו, כיצד הן עשו זאת, ואילו רשויות לא יישמו את הנחיותיו האמורה. נוכח החשיבות שבשימור חומר היסטורי ברשויות המקומיות, על ארכיון המדינה לקיים בהקדם הערכת מצב בנושא הארכיונים ההיסטוריים ברשויות ולבחון את הצעדים שיש לנקוט על מנת לממש ולקדם את תכניותיו להקמת ארכיונים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שצעדים אלה יתקיימו בשיתוף משרד הפנים.

עיריות נס ציונה וטירה מסרו כי יפעלו לפרסם לציבור את מהות החומר הארכיוני.

תחזוקת ארכיונים עבור רשומות נייר

תקן מגנות : תקן הוא מסמך שמפורטות בו דרישות טכניות ממוצר כדי שיתאים ליעודו⁷⁰. תקן ישראלי שקבע מכון התקנים הישראלי הוא תקן וולונטרי. שר הכלכלה⁷¹ רשאי - לאחר

70 מתוך אתר מכון התקנים הישראלי.

71 שר התעשייה המסחר והתעסוקה, כמצוין בחוק.

התייעצות עם נציגי היצרנים והצרכנים - להכריז בהכרזה שפורסמה ברשומות על תקן מסוים, כולו או חלקו, כעל תקן ישראלי רשמי (מחייב), אם נוכח כי הדבר דרוש כדי להשיג, בין היתר, אחת מהמטרות האלה: שמירה על בריאותו ובטיחותו של הציבור, הגנה על איכות הסביבה, אספקת מידע או מנגנון חלופי אחר העשוי להקנות הגנה לצרכן.⁷²

בשנת 2005 פרסם מכון התקנים הישראלי את תקן המגנטות⁷³. התקן חל על מגנטות⁷⁴ שמאוחסנות בהן רשומות בכל סוג מצע, וכן על מגנטות שמאוחסנות בהן רשומות במצעים ייחודיים. התקן אושר מחדש בפברואר 2011. מבדיקה שקיים צוות הביקורת במשרד הכלכלה עולה כי התקן לא הוכר כתקן רשמי.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שארכיון המדינה ישקול להמליץ לרשויות המקומיות לפעול בהתאם להנחיות תקן המגנטות אף שבמועד סיום הביקורת הוא עדיין לא הוגדר כתקן רשמי.

דוגמאות לתחזוקת ארכיונים ברשויות מקומיות: במסגרת שיתוף פעולה שקיים ארכיון המדינה עם איגוד הארכיונאים בישראל פרסם האיגוד "מדריך לאחזקת רשומות בארכיון"⁷⁵ (להלן - מדריך לתחזוקת רשומות⁷⁶) ובו הנחיות כיצד לשמור במצב תקין חומר ארכיוני מסוגים שונים. המדריך מתאר סוגים שונים של חומרי אריזה, וכן מפרט את הטיפול בסוגי חומר שונים, כגון: נייר ותצלומים וכן את התנאים הסביבתיים שבהם יוחזקו החומרים, למשל, הטמפרטורה והלחות הרצויות שישמרו בארכיון ויאפשרו שמירה של החומרים השונים. נוסף על כך, המדריך מונה את המזיקים השונים שעלולים לפגוע בחומרים, את הנזקים שעלולים להיגרם להם ואת האמצעים למניעתם. עוד צוין מפורשות במדריך כי "אין להניח חומר על הרצפה, אף לא לזמן מה, שמא יירטב וייפגע", וכי בכל ארכיון יש להחזיק מד חום ומד לחות ויש להציב כמות מספקת של אמצעים לכיבוי אש במקומות נוחים לגישה.

עיריית נס ציונה: העירייה מפעילה ארכיון מינהלי והיסטורי במבנה של העירייה ונעזרת בשירותי מגנזה פרטית שעמה התקשרה. בבדיקת צוות הביקורת הועלה כי תפעולו של הארכיון אינו תואם להנחיות המדריך לתחזוקת רשומות: חלונות הארכיון אינם מסורגים וזוגיות החלונות אינן כהות; מערכת המפסקים הראשיים של החשמל נמצאת בתוך חלל הארכיון ולא מחוצה לו, והיא גם חשופה ואינה מאוחסנת בארון חשמל מתאים; בארכיון לא הותקנו מד חום ומד לחות; חלק ממכלי האחסון הונחו על רצפת הארכיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נס ציונה על הליקויים בטיפול בארכיונה, אשר עלולים לפגוע בשמירת הרשומות לטובת הציבור.

עיריית נס ציונה מסרה כי תעדכן את נהליה ותפעל בהתאם להנחיות ארכיון המדינה.

72	סעיף 8 לחוק התקנים, התשי"ג-1953.
73	ת"י 5092.
74	מגנזה מוגדרת בתקן כמבנה המיועד לאחסון רשומות פעילות למחצה לטווח זמן של עד 20 שנה. רשומות פעילות למחצה הן רשומות שאינן נדרשות לניהול השוטף של ארגון, המועברות למגנזה למיון לקראת שמירה בארכיון.
75	מהדורה שנייה (2000).
76	במדריך צוין כי ההנחיות בו מבוססות על החוברת "אחזקת חומר ארכיוני כיצד?" שהוציא ארכיון המדינה בשנת 1969.

עיריית קריית מלאכי: העירייה מפעילה שני ארכיונים מינהליים מרכזיים (ארכיון מעבר ומגנזה) וכמה ארכיונים מינהליים במחלקות ובאגפים השונים בעירייה (תקיונים). בעבר הפעילה עיריית קריית מלאכי ארכיון מינהלי בבניין המשרת בחלקו את העירייה. חלק מהרשומות שאוחסנו בארכיון נפגעו עקב רטיבות ועובש. עם כניסתו לתפקיד בשנת 2009 החל עובד הארכיון במיון החומר ובניסיונות הצלה של הרשומות. הרשומות שנשתמרו ולא נפגעו כלל או שנפגעו קלות נשמרו, ויתר הרשומות בוערו. בבדיקת צוות הביקורת נמצא כי אין בידי העירייה מידע על הנזקים שנגרמו לרשומות עקב הרטיבות, ולמותר לציין שהעירייה לא פעלה להעריך את הנזקים ולא בדקה את האפשרויות לשחזור הרשומות. בביקור שקיים צוות הביקורת בארכיון המעבר נמצא כי חומר רב שהצטבר בארכיון במשך פרק זמן של שנתיים שבו לא הועסק עובד ארכיון הונח באופן לא מסודר, חלקו על הרצפה, חלקו אינו מאוחסן במכלים, והצטברה עליו שכבת אבק. בארכיון המעבר לא נמצאו אמצעי כיבוי. בביקור שקיים צוות הביקורת במגנזה נמצא כי הרשומות מונחות בתוך מכלים המסודרים על מדפים. נמצא כי תוכנם של חלק מהמכלים לא נרשם עליהם כלל או נרשם באופן חלקי בלבד.

נמצא כי בזמן פעילות זה"ל במבצע "עמוד ענן" היו המגנזה וארכיון הרשומות לשמירה לצמיתות הנמצאים במקלטים עירוניים של קריית מלאכי פתוחים 24 שעות ביממה לשימוש הציבור בעת חירום. בעקבות המצב המתואר לעיל ובהיעדר היערכות מתאימה של העירייה לאיוש המגנזה וארכיון הרשומות לשמירה לצמיתות בגורם מטעמה, נותרו המגנזה והארכיון ללא שמירה משעות אחר הצהריים (שבהן עובד הארכיון סיים את עבודתו) עד לבוקר המחרת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי על שהותירה את המגנזה והארכיון לשמירת רשומות לצמיתות פתוחים ללא השגחה. במגנזה - ובייחוד בארכיון הרשומות לשמירה לצמיתות - נמצאות רשומות היסטוריות ורשומות נוספות, כגון תיקי עובדי עירייה, שיש להגביל את הגישה אליהן למורשים בלבד. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על הליקויים בתחזוקת ארכיוניה.

עיריית טירה: נמצא כי חדר הארכיון בעירייה כולל ארגזים שחלקם נעזמו על הרצפה בחוסר סדר, והדבר מקשה את הפעילות וההתמצאות בארכיון. חלק מהמסמכים והרשומות אינם מאוחסנים במכלים, והצטברה עליהם שכבת אבק עבה. בארכיון אין מערכת אוטומטית לכיבוי אש, ומטף לכיבוי אש נמצא רק בקצה המסדרון של קומת המרתף. עוד נמצא כי ממרץ 2013 אין בעיריית טירה עובד בארכיון המרכזי, ובהצעת התקציב לשנת 2014 לא הוקצה תקציב להעסקת עובד ארכיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירה על שזה למעלה משנה היא לא מינתה עובד ארכיון ובמקום שורר חוסר סדר המקשה את איתור הרשומות השמורות בו, וכי הארכיון אינו ממלא את ייעודו באופן המיטבי. אחסון הרשומות באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תנאי האחסון שנקבעו והיעדר אמצעי כיבוי בארכיון המרכזי מעמידים בסכנה את הרשומות המאוחסנות בארכיון.

טיפול ברשומות נייר המיועדות לשמירה לצמיתות

תחזוקה נכונה של חומר ארכיוני היא תנאי להמשך קיומו ושמירתו לצמיתות⁷⁷. בנוהל הפקדת חומר המיועד לשמירה לצמיתות בארכיון המדינה שפרסם ארכיון המדינה⁷⁸ נקבע⁷⁹ כי הפקדת חומר בארכיון המדינה תיעשה, בין היתר, בהתאם לכללים שלהלן: החומר יועבר כשהוא ארוז במכלים סטנדרטיים; המוסד המפקיד ימסור כתב הפקדה ורשימות מודפסות של התיקים בצירוף העתק של מפתח התיק; החומר המיועד להפקדה יועבר לעוטפנים העשויים מגילה במשקל 240 גרם⁸⁰ ויוצאו הסיכות והמהדקים המוצמדים לרשומות. כמו כן, נדרש המוסד אשר מוסר את החומר להכין טופס "רשימת הפקדה" המכיל, בין היתר, את הפרטים האלה: שם הגוף שיצר את החומר, שם האגף או המחלקה, סוג החומר ותיאורו, מספר סידורי רץ של התיקים ברשימה, שם התיק.

נמצא כי עיריית אור יהודה ונס ציונה לא הקפידו על ההנחיות הנוגעות לשמירת רשומות נייר לצמיתות: למשל, נמצא כי הן השתמשו בקלסרים הכוללים חלקי מתכת ואטבי מתכת, חלקם חלודים.

נמצא כי הכניסה לארכיון הרשומות לשמירה לצמיתות בקריית מלאכי מלוכלכת ומוזנחת, חסרה תאורה, המקום צפוף מאוד והמעבר בין המדפים צר. באחד הקירות הפנימיים של הארכיון יש שני מוטות ברזל המוצבים בניצב לקיר, שהם בבחינת מפגע בטיחותי לשוהים במקום, והעירייה לא הקפידה על קיום ההנחיות לשמירת רשומות נייר לצמיתות. בארכיון לא נמצאו כלל אמצעי כיבוי אש.

בארכיון המרכזי של עיריית טירה, המשמש גם כארכיון רשומות לשמירה לצמיתות, נמצא כי אין הפרדה בין רשומות המיועדות לביעור ובין רשומות המיועדות לשמירה לצמיתות.

ביעור רשומות נייר על ידי רשויות מקומיות

בארכיונים ובמגזנות של משרדי הממשלה, מוסדות המדינה והרשויות המקומיות יש חומר ארכיוני ניירי בהיקף רחב. לחלקו של החומר ערך היסטורי ומחקרי המצדיק את שמירתו לצמיתות, וחלקו ניתן לביעור בתום תקופת שמירה המוגדרת על פי התקנות.

בתקנות ובתוספות להן נקבעו המסמכים השונים שעל הרשויות המקומיות לשמור לצמיתות⁸¹. לבד מהמסמכים שנועדו לשמירה לצמיתות ניתן לבער מסמכים שגרתיים, לאחר קבלת אישור ארכיון המדינה לביעורם, בתום פרק הזמן שנקבע לשימורם. יצוין כי הרשויות המקומיות אינן חייבות לבער את רשומותיהן, אולם אם בכוונתן לבער הן חייבות לעשות זאת על פי החוק והתקנות, ובכלל זה לקבל מארכיון המדינה אישור לכך.

מנתונים של ארכיון המדינה לגבי הליך הביעור של רשויות מקומיות בשנים 2010-2013 עולה כי רק 96 רשויות מקומיות, שהן כשליש מכלל הרשויות המקומיות במדינה, הגישו לו בקשות לביעור חומר ניירי באמצעותו.

- | | |
|----|---|
| 77 | מתוך "מדריך לאחזקת רשומות בארכיון", מהדורה שניה (2000) שפרסם איגוד הארכיונאים בישראל, הוועדה למבנים, ציוד, שימור ושיקום. |
| 78 | נוהל 1-2, עדכון דצמבר 2000. |
| 79 | ארכיון המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי על הרשויות המקומיות לפעול על פי הנוהל של "הפקדת החומר בארכיון המדינה". |
| 80 | תיקייה העשויה נייר ללא חומציות עם לשונית מתכת מצופה בפלסטיק עם פס הידוק מפלסטיק. |
| 81 | למשל, פרוטוקולים של ישיבות המליאה וההנהלה; פרוטוקולים של ועדות העוסקות בתכנון ובנייה; תיקי התקציב הרגיל ותיקי תקציב הפיתוח. |

נמצא כי ארכיון המדינה לא פנה ביוזמתו לרשויות המקומיות שלא פנו אליו, על מנת לברר אם הן מבצעות ביעור רשומות נייר שלא באמצעותו.

משרד מבקר המדינה העיר לארכיון המדינה על שלא יזם פעולות מעקב שוטפות אחר רשויות מקומיות שלא הגישו בקשות לביעור באמצעותו כדי לבדוק אם הן מקיימות את תקנות הביעור, ובכך נפגע באופן חמור הפיקוח על הרשויות המקומיות בנושא הביעור. לדעת משרד מבקר המדינה היה על ארכיון המדינה ליזום פנייה אל הרשויות המקומיות שלא פנו לארכיון המדינה בעניין ביעור רשומות, ששיעורן שני שליש מכלל הרשויות, על מנת לבדוק אם הן מבצעות ביעור ללא אישור ולפקח עליהן בנושא. בהיעדר מידע מרוכז בידי ארכיון המדינה בנושא זה מתעורר חשש לכשל בביעור רשומות נייר בידי רשויות מקומיות, שעלול לגרום לאבדן רשומות לעד.

מבדיקה בעריית אור יהודה עולה כי לא ידוע לה אם מתבצע באגפיה ובמחלקותיה הליך ביעור, ואם התקיים - אם בוצע על פי החוק והתקנות. נמצא כי מחלקות העירייה שבהן בוצעה ביקורת אינן שומרות רשומות לתקופות זמן קצובות, כפי שמאפשרות התקנות, והן שמרו רשומות לצמיתות אף שייתכן שניתן היה לבערן בשלב מסוים.

עיריית טירה לא הפיקה נוהל פנימי או הנחיות בדבר ביעור רשומות, ולפחות משנת 2004 לא ביצעה ביעור רשומות. עיריית קריית מלאכי לא הפיקה הנחיות פנימיות בדבר ביעור רשומות נייר. עיריית רמת גן לא הפיקה הנחיות בנושא ולא הקפידה על מיון תוכנם של מכלי אחסון שהועברו לאחסון בארכיון החיצוני, דבר העלול להקשות את איתורן של רשומות המיועדות לביעור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה כי אופן תפקודה בנושא הביעור מעורר חשש לאבדן רשומות נייר שהיו צריכות להישמר לתקופות זמן קצובות או לצמיתות. על עיריית אור יהודה להקפיד לבצע את הליכי הביעור על פי החוק ותקנות הביעור ועל פי הנחיות ארכיון המדינה. ראוי כי עיריית טירה, קריית מלאכי ורמת גן יכינו הנחיות פנימיות לביעור רשומות, שבהן ייקבע בין היתר מי הגורם האחראי בעירייה למעקב אחר רשומות המיועדות לביעור, לאיסוף, לקבלת אישור ארכיון המדינה לביעור ולביעור הרשומות בפועל, בהתאם להוראות התקנות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעיריית אור יהודה, טירה וקריית מלאכי כי פעולות ביעור מתוכננות היטב מביאות לחיסכון בהוצאות כספיות, בכוח אדם, בשטח אחסון ובציוד. על עיריית רמת גן להקפיד על מיון תוכנם של מכלי אחסון שהועברו לאחסון בארכיון החיצוני.

עיריית טירה מסרה בתשובתה כי תדאג לבער רשומות נייר בהתאם לתקנות ולהנחיות ותכין נהלים בנושא. עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי תכין הנחיות פנימיות לביעור רשומות נייר ולמיון תוכנם של מכלי האחסון. עיריית אור יהודה מסרה כי תיערך לטיפול בביעור רשומות נייר.

אופן ניהולם של תקיונים ברשויות מקומיות

מחלקות ואגפים שונים ברשות המקומית מנהלים תיקיון. בתיקיון מוחזקות רשומות פעילות המשמשות את האגף או המחלקה במסגרת פעילותם השוטפת. הגדרת משך הזמן שבו מוגדרת הרשומה כרשומה פעילה משתנה בהתאם לסוג הרשומה והנורמות המקובלות בארגון. על הרשות המקומית להקפיד על ניהול תקין של התיקיון ועל סדרי עבודה בין התיקיון למגננה ברשות.

באגף החינוך של עיריית קריית מלאכי מנוהל תיקיון אגפי ובו נשמרות רשומות לפרק זמן של כשלוש שנים⁸². לאחר פרק הזמן האמור מועברות הרשומות למגנזה (ארכיון מעבר). נמצא כי אגף החינוך אינו מנהל רישום של החומר המועבר לארכיון המעבר ואינו מעביר לארכיון רשימה של רשומות הניתנות לביעור בתום פרק הזמן שנקבע בתקנות הביעור. האגף למשאבי אנוש של העירייה שלח בעבר לארכיון העירוני רשומות המיועדות לביעור אולם האגף לא ניהל רישום שלהן.

נמצא כי עיריית טירה לא פרסמה נהלים והנחיות לניהול תיקיונים וארכיונים מחלקתיים או אגפיים ולא פרסמה הנחיות לניהול רשומות, וכל מחלקה ומחלקה מנהלת את הרשומות על פי שיקול דעתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות קריית מלאכי וטירה כי עליהן להסדיר את פעילות התיקיונים הפועלים במחלקות ובאגפים השונים. בנסיבות שבהן כל אגף ומחלקה בעירייה מנהלים תיקיון עצמאי יש צורך להפיק הנחיות בדבר העברת רשומות למגנזה לצורכי שמירת הרשומות, ביעורן ובקרה על שינוען.

הנגשת רשומות בארכיונים לשימוש הציבור

ארכיון משמש כמרכז המידע של הרשות המקומית. בארכיון ניתן למצוא רשומות המתעדות את פעילותה של הרשות בעבר ואת תולדותיה. ייעודו של הארכיון לשמר רשומות בעלות ערך מינהלי, משפטי והיסטורי, בין היתר לצורך העמדתן לרשות הציבור הרחב לצורכי לימוד, עיון ומחקר. שימור רשומות בארכיון שאינו משרת את צורכי הציבור המבקש לעיין ברשומות בתנאים נאותים, לרבות מרחב ציבורי עם שולחנות וכיסאות, אינו משמש את ייעודו כמקור מידע היסטורי הפתוח לכלל הציבור.

נמצא כי ארכיון רשומות לשמירה לצמיתות בעיריית קריית מלאכי קטן וצפוף וממילא אינו ערוך לקליטת הציבור המבקש לעיין ברשומות שבארכיון. בארכיון הרשומות לשמירה לצמיתות בעיריית טירה יש מחסור בשטחי אחסון, על רצפתו מפוזרות ערמות של ארגזים המכילים מסמכים והוא אינו ערוך לקליטת הציבור המבקש לעיין ברשומות השמורות בארכיון.

נמצא כי הארכיון של עיריית נס ציונה נגיש לציבור והוא כולל תנאים פיזיים ראויים. נמצא כי הארכיון ההיסטורי של עיריית רמת גן נגיש לציבור ופעל להנגשת רשומותיו גם באמצעות פרסום מידע באינטרנט.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות קריית מלאכי וטירה על שבארכיוניהן שבהם מאוחסנות רשומות לשמירה לצמיתות אין תנאים נאותים לשימוש הציבור, ומאידך לא ניתנה לציבור האפשרות לעיין ברשומות אלה במקום חלופי. יודגש כי ליקויים אלה פוגעים במטרות הבסיסיות שלשמן נועדו ארכיונים.

עיריית טירה מסרה בתשובתה כי תסדיר תנאים נאותים לשימוש הציבור.

82 מלבד רשומות העוסקות בנושאים רגישים או חסויים המוחזקות בארכיון האגף לצמיתות.

שימוש של רשויות מקומיות במגנזות פרטיות

רשויות מקומיות נוהגות להתקשר עם מגנזות פרטיות לקבלת שירותי אחסנה וגניזה של רשומותיהן. נמצא כי אף שארכיון המדינה מפקח מכוח הסמכויות שהוקנו לו בחוק על טיפולן של הרשומות המקומיות בניהול רשומותיהן, ובכלל זה הוא מוסמך לקיים ביקורים בארכיוניהן, אין בידי סמכויות פיקוח על מגנזות שמפעילים גורמים פרטיים.

רשויות מקומיות מחזיקות חומרים ארכיוניים בעלי חשיבות היסטורית ומשפטית באמצעות מגנזות פרטיות. מאחר שגורמים פרטיים מפעילים מגנזות אלה מנוע ארכיון המדינה מלקיים פיקוח ישיר על רשומות ומסמכים של הרשויות המקומיות המופקדים באותן מגנזות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שארכיון המדינה מופקד מכוח החוק, בין היתר, על שמירת כלל החומר הארכיוני של הרשויות המקומיות, בנסיבות המתוארות שבהן אין בידי סמכויות פיקוח ישירות על החומר שמוחזק במגנזות פרטיות, ראוי שישקול לגבש דרכי פעולה מתאימות לצורך הסדרת הפיקוח על רשומות אלה. יודגש כי היעדר אפשרות פיקוח על רשומות אלה אינו עולה בקנה אחד עם מטרות החוק.

עיריית אור יהודה התקשרה בשנת 1992 עם מגנזה פרטית לקבלת שירותים לאחסון ולגניזה של תיקים, תעודות, שרטוטים ומסמכים שונים. לצוות הביקורת נמסר כי למעט ביקור יחיד של נציגי עיריית אור יהודה בשנת 2000 במגנזה לא קיימו נציגי העירייה ביקורים נוספים במגנזה כדי לבחון את אופן תחזוקת הרשומות.

במאי 2011 התקשרה עיריית נס ציונה עם מגנזה פרטית לקבלת שירותי אחסנה וגניזה של מסמכי העירייה. העירייה מסרה לצוות הביקורת כי נציגיה לא קיימו ביקורים במגנזה הפרטית לפני ההתקשרות ואף לא אחריה. עיריית רמת גן התקשרה בשנת 1990 עם מגנזה פרטית, ובחווה ההתקשרות לא פורטו תנאי אחסון המסמכים, והעירייה לא פיקחה על פעולות המגנזה הפרטית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה על שבמשך למעלה מעשרים שנה קיימה רק ביקור יחיד במגנזה הפרטית שעמה התקשרה. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור יהודה, נס ציונה ורמת גן כי כדי שיוכלו להתרשם מהאופן שבו מתבצעת תחזוקת רשומותיהן וכן כדי שיוכלו לקיים בדיקה בנושא היה עליהן לקיים סיורים תכופים במגנזות הפרטיות. על העיריות לקבוע תכנית ביקורים סדורה במגנזות הפרטיות שעמן התקשרו, שתבסס על ההנחיות הכלליות של ארכיון המדינה לטיפול ברשומות, וכן עליהן לבדוק את מצבן הפיזי של המגנזות והרשומות המאוחסנות בהן.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי היא התקשרה בתחילת שנת 2014 עם מגנזה פרטית אחרת וכי תקיים בה ביקורים סדירים בתדירות של פעמיים בשנה. עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי אמנם לא קיימה סיורים במגנזה הפרטית, אך בעקבות הביקורת היא קיימה ביקור וקבעה פעולות שבהן תנקוט.



בתשובת ארכיון המדינה ממאי 2014 למשרד מבקר המדינה הוסבר כי "נושאי ניהול הרשומות במשרדי הממשלה פרוץ ומוזנח, והחוליים שזיהיתם [שזיהה משרד מבקר המדינה] ביחס ארכיון המדינה לרשויות המקומיות חמורות יותר כאשר מדובר במשרדי הממשלה. מצד שני, עלינו על מסלול של התמודדות עם מכלול הבעיות, ובמסגרת הזאת החליטה הממשלה שהעדיפות בטיפול ברשויות המקומיות היא נמוכה יחסית, ונתחיל לטפל שם בעוד כמה שנים (עד 2018)".

עריית טירה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את כל הערות משרד מבקר המדינה, וכי תפעל ליישומן בהקדם. עיריית קריית מלאכי ורמת גן מסרו כי לאחר מועד סיום הביקורת הן החלו בהיערכות כוללת לטיפול בנושא ניהול הרשומות.

סיכום

רשויות מקומיות נדרשות על פי חוק לנהל רשומות ולשמרן. ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר מאפשר שימוש ברשומות לצרכים שוטפים של הרשות, תיעוד פעילותה ואחזור רשומותיה, ומאפשר גם שמירה על הרשומות המשפטיות והמינהליות שלהן.

בדוח הועלו ליקויים בתפקוד ארכיון המדינה בכל הנוגע להדרכת הרשויות המקומיות ולפיקוח עליהן בנושא הטיפול ברשומות וניהולן. ארכיון המדינה לא פיקח כנדרש על הרשויות המקומיות, אף שמתפקידו לעשות כן - הוא לא פיקח כלל על נושא הטיפול ברשומות האלקטרוניות ולא נערך כיאות לפיקוח על הטיפול ברשומות הנייר.

עקב ליקויים בטיפול ארכיון המדינה ובהיערכותו בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות על ידי הרשויות המקומיות, עולה חשש לאבדן של רשומות בשל כשלים של הרשויות המקומיות בשמירת הרשומות ובתחזוקתן לטווח ארוך. יש לראות בחומרה את העובדה שהמערכות שבאמצעותן הרשויות מקומיות שומרות ומנהלות רשומות, לא קיבלו מארכיון המדינה אישור ולפיו הן עומדות בתבחיניו מבחינת היכולת לאפשר ניהול ושמירה של חומר ארכיוני באופן מהימן ונגיש בכל משך קיומה של כל רשומה אלקטרונית - שכן כל עוד לא יוסדר נושא זה עשויים לחול כשלים נוספים בניהול הרשומות ברשויות המקומיות. כמו כן תיתכן פגיעה משמעותית ביכולת לאגד את כל הרשומות האלקטרוניות תחת קורת גג אחת, אם יוחלט על כך.

