

משרד ראש הממשלה

ממצאי מעקב

ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה

תקציר

רקע כללי

משרדי הממשלה מייצרים מידע רב המתעד את פעילותם. חלק ניכר מהמידע מתועד ברשומות אלקטרוניות¹ (להלן - רשומה או רשומות) והשימוש בהן הולך וגובר עם השנים. ישנם כמה דינים המבססים את החובה לשמור את המידע של הגופים הציבוריים באופן נאות, ובראשם חוק הארכיונים התשט"ו-1955.

בדוחות קודמים שב והתריע משרד מבקר המדינה על כך שרוב משרדי הממשלה, ואף הרשויות המקומיות, אינם משמרים כהלכה את המסמכים האלקטרוניים שלהם, וגופים רבים משמידים חומר שלדעתם אינו נחוץ עוד לצרכיהם. עקב כך, מידע החיוני בהווה ונחוץ גם בעתיד עלול להיעלם לעד. משרד מבקר המדינה התריע על כך שהנזק הנגרם בלתי הפיך ואף הולך וגדל ככל שהשנים חולפות.

בשנת 2005 הוחלט באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) על הקמת מערכת "סביבת עבודה רוחבית" (להלן - מערכת סע"ר), המיועדת לניהול תוכן ארגוני (ECM)². מערכת סע"ר מאפשרת לספק למשרדי הממשלה השונים סביבת עבודה ממוחשבת אחידה וקלה לתפעול לצורך ניהול מסמכים, ניהול לשכה ודואר, ניהול ארכיונים משרדיים, ניהול תהליכי עבודה וניהול רשומות.

- 1 רשומה היא פיסת מידע ייחודית שנוצרה או התקבלה בתחילתו, במהלכו או בסיומו של הליך או פעילות מוסדית; רשומה אלקטרונית היא רשומה שנוצרה באמצעות מחשב ומאוחסנת על מצע מגנטי.
- 2 Enterprise Content Management

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המערכת הממשלתית לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. ממצאי הביקורת פורסמו במסגרת **דוח שנתי 161** (2011) בפרק "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה" (להלן - הביקורת הקודמת). לביקורת הקודמת קדמו כמה דוחות נוספים של משרד מבקר המדינה שעסקו גם הם בנושא שימור רשומות וניהולן. בנוסף, ב-2014 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות". בחודשים מאי-ספטמבר 2015 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על היבטים בביצוע הפרויקט לניהול מסמכים ורשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה (להלן - פרויקט סע"ר) שמנהלת רשות התקשוב הממשלתי שבמשרד ראש הממשלה (להלן גם - הרשות). כמו כן, נבחנו כמה היבטים בניהול הרשומות האלקטרוניות ושימורן במשרד הפנים ונעשו בירורי השלמה בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם או הנציבות).

הליקויים העיקריים

הובלה מרכזית לקויה של פרויקט סע"ר

הגם שבאחריות לניהול פרויקט סע"ר מהבחינה הטכנולוגית נושאת רשות התקשוב הממשלתי, עדיין לא נמצא גורם מרכזי אחד המוביל את התהליכים הארגוניים הדרושים להטמעת המערכת במשרדי הממשלה³, ועדיין אין גורם בכיר המפקח על התקדמותו של הפרויקט באופן שיצור מחויבות בקרב משרדי הממשלה ליישומו.

אי תפקוד של ועדת היגוי בין-משרדית לפרויקט

ועדת היגוי בין-משרדית לפרויקט סע"ר שמינה מטה התקשוב הממשלתי בנובמבר 2012 מעולם לא התכנסה.

3 התהליכים הארגוניים מכונים גם תהליכים "עסקיים" או תהליכי ארגון ושיטות וכוללים בין היתר פעילות בתחום המבנה הארגוני, הטמעה והדרכה, הנעת עובדים, הכנסת שינויים ארגוניים ושיטות עבודה.

פריסה חלקית של מערכת סע"ר

מתוך עשרה משרדי הממשלה והגופים שהתחייבו בשנת 2010 להשתתף באופן פעיל בהקמה ובהטמעה של מערכת סע"ר במשרדיהם לא יאוחר מסוף 2014, רק שניים השלימו את ההטמעה עד מועד סיום ביקורת המעקב. לפחות ארבעה גופים כלל לא נטלו חלק בהקמת המערכת ואף לא נקטו פעולות ממשיות ראשוניות להתקנתה. חל עיכוב ניכר בפיתוח מערכת סע"ר ב"ענף" הממשלתי⁴ והתשתית להפעלת המערכת בענף הושלמה רק במאי 2014. ונכון למועד סיום ביקורת המעקב טרם הושלמה ההטמעה של מערכת סע"ר במשרד ממשלתי כלשהו בהתקנה מרכזית.

ניצול לא יעיל של תקציב פרויקט סע"ר

תקציב פרויקט סע"ר בסך 21 מיליון ש"ח שהיה אמור מלכתחילה להספיק ליישום בחמישה משרדים לפחות הספיק בפועל להתקנות מקומיות של מערכת סע"ר בשלושה משרדים וגופים בלבד. שילובם של שני מרכיבים - ניהול תקציב הפרויקט באופן מבוזר והיעדר מחויבות של המשרדים ללוח זמנים ברור ומחייב להצטרפות לפרויקט - הם בין הגורמים המרכזיים לעיכובים ביישום פרויקט סע"ר במשרדי הממשלה ובגופים שונים.

אפיון חסר של מערכת סע"ר

נושא ההיערכות הארגונית של משרדי הממשלה לקראת יישומה של מערכת סע"ר לא קיבל כל התייחסות באפיון המערכת ולא נכללו בו הסעיפים העוסקים בנושאים הארגוניים.

הוראות חלקיות בעניין ניהול רשומות אלקטרוניות במשרד הפנים

הליקוי שעלה בדוחות קודמים נותר בעינו; במשרד הפנים עדיין קיימות הוראות לניהול רשומות הנוגעות רק לחומר ארכיוני פיזי ולא אלקטרוני, והוא עדיין לא גיבש נוהל שעניינו ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן, לרבות נוהל המסדיר את נושא שמירת מסמכי הדואר האלקטרוני.

4 קבלת שירותי סע"ר מתוך חוות שרתים מרכזית ממשלתית במקום התקנת התשתית במשרדים השונים.

אי-הכשרת עובדים מקצועיים לניהול רשומות אלקטרוניות

נש"ם לא קיימה הדרכה בנושא "ניהול רשומות בעידן הרשומות האלקטרוניות - מתקדם".

במשרד הפנים טרם הוכשרו עובדים לעסוק בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. כפועל יוצא, משרד הפנים חסר גורם מנחה, מטמיע ומפקח האחראי לנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן והתנהלותו זו אינה עומדת בדרישות הדין.

מערכת ממוחשבת לניהול מסמכים במשרד הפנים

משרד הפנים לא מימש את התחייבותו להשתתף בתהליכי אפיון ובניית מערכת סעי"ר ובהטמעתה כבר בשלב הראשון שלה, ואף שחלפו חמש שנים טרם החל בפעילות מעשית במטרה לעבור למערכת סעי"ר.

ההמלצות העיקריות

בשל המורכבות שביישום התהליכים הארגוניים הנוגעים לפרויקט סעי"ר על משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) אליו כפופה הרשות לקבוע גורם אחד שיוביל את הפרויקט, יסנכרן בין כל הגורמים השותפים לו ויכריע במקרים של חילוקי דעות.

על רשות התקשוב הממשלתי שמינתה את ועדת ההיגוי לנושא פרויקט סעי"ר לכנס את הוועדה לצורך קידום הפרויקט באופן מיטבי, או למנות לאלתר ועדת היגוי חדשה בעלת סמכות ואחריות דומות.

על הרשות לנתח את החסמים ואת הסיבות לעיכובים בפריסת מערכת סעי"ר בגופים האמורים ולפעול לזירוז הפעולות הנדרשות ליישומה בהם.

אשר לניהול תקציב פרויקט סעי"ר, על הרשות לשקול ליזום תיקון להחלטות שהתקבלו ובמסגרת זו לבחון את האפשרות לקבוע גורם אחד שאליו יופנו כל תקציבי המשרדים שיצטרפו לפרויקט.

על הרשות ליזום במהירות ובנחרצות פעולות שיבטיחו כי תיבנה תשתית ארגון ושיטות הנדרשת במשרדי הממשלה. במידת הצורך, עליה לפנות למשרד ראש הממשלה הממונה עליה כדי שסייע בידה לקדם את ביצוע הפעולות הנדרשות בתחום זה.

על נש"ם לנקוט פעולות כדי להוציא לפועל קורס שיכשיר את הממונים על מערך הרשומות לטפל גם ברשומות אלקטרוניות.

על משרד הפנים ליזום הכשרה מתאימה לעובדי מערך הרשומות של המשרד.

על מנכ"לית משרד הפנים לפעול לאלתר כדי להבטיח ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות במשרד ושימורן. כמו כן, עליה לזרז את הפעולות ליישום מערכת סעי"ר.

סיכום

חובתם של משרדי הממשלה לנהל ולאחזר את המידע הנוצר ומתקבל במשרדיהם באופן שיטתי ויעיל מקורה בחובות שונות שהוטלו עליהם בדין, והיא אחד מעמודי התווך של עיקרון הרציפות השלטונית והמשילות. ניהול המידע ואחזרו באופן תקין נחוצים גם לצורך בקרה והפקת לקחים. מבקרי המדינה לדורותיהם ראו חשיבות עליונה בהסדרת נושא זה. בדוחות שפורסמו בשנים 1998, 2004, 2007, 2011 ו-2014, שעסקו בנושא רשומות אלקטרוניות, הוער שוב ושוב על הליקויים של המערכת הציבורית בכללותה שלא קבעה כללים לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן ולא יישמה מערכות לניהול תוכן ארגוני התואמות את דרישות הוראות הדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות התקשוב הממשלתי, על משרד ראש הממשלה הממונה עליה ועל משרד האוצר לקבוע כבר במהלך 2016 תכנית עבודה מקיפה שתחייב את כל משרדי הממשלה ותכלול רכיבים ארגוניים, תקציביים וטכנולוגיים לקביעת לוח זמנים ברור ומפורט להשלמת יישום התקנת מערכות המחשוב שיאפשרו את תיעוד עבודת הממשל ושימורה. יש לקיים בחינה מחודשת כדי לקבוע לוח זמנים מזורז ליישום המהלך, וזאת במטרה להבטיח שהמידע הדיגיטלי יהיה זמין בעבודה השוטפת, ושהידע והזיכרון הארגוני ינוהלו היטב ויישמרו כנדרש.

ראוי לשוב ולהדגיש שקיים חשש ממשי שרשומות אלקטרוניות בעלות ערך רב למדינה ולאזרחיה אבדו לעד. אם לא יוסדר הנושא לאלתר ילך ויגדל הנזק הנגרם מהתנהלות קלוקלת זו, לכן הפעולות האמורות צריכות להיעשות לאלתר, דהיינו כבר במהלך 2016.



מבוא

משרדי הממשלה מייצרים מידע רב המתעד את פעילותם. חלק ניכר מהמידע מתועד ברשומות אלקטרוניות והשימוש בהן הולך וגובר עם השנים. ישנם כמה דינים המבססים את החובה לשמור את המידע של הגופים הציבוריים באופן נאות, ובראשם חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), התקנות שהותקנו מכוחו וההנחיות שקבע גנז המדינה⁵, הקובעים כללים לשמירתו ולביעורו של חומר ארכיוני, כהגדרתו בחוק⁶. העקרונות החלים על משרדי הממשלה, ולפיהם עליהם לנהל את רשומותיהם באופן מקצועי ושיטתי, נוגעים הן לרשומות השמורות על נייר או באמצעים פיזיים אחרים הן לרשומותיהם האלקטרוניות. יש לשמור את הרשומות לתקופות שנקבעו בתקנות ולאפשר את הגישה אליהן ואת היכולת לאחזרן בפרק זמן סביר.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, מחייב את משרדי הממשלה למסור, על פי בקשה, מידע שנמצא ברשותם, בכפוף לחריגים הקבועים בו.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, קובע שהמדינה מחויבת לשמור על המידע הרגיש שברשותה הנוגע לפרטיות וצנעת הפרט של אדם. מהחוק עולה כי על המדינה לנהל ולאבטח את המידע שברשותה כדי למנוע חשיפתו למי שאינו מורשה לעיין בו. החובה לשמור על מידע ועל רשומות מחשיפה מוטלת על המדינה, גם מטעמי ביטחון המדינה.

ניהול הרשומות ושימורן באופן סדור מתחייבים מהוראות החוק ומכללי מינהל תקין, ולהם השפעה מכרעת על עבודה תקינה ויעילה של המינהל הציבורי. לנושא זה חשיבות מהמדרגה הראשונה גם לגורמים כמו המגזר השלישי, הציבור הרחב וגורמי הפיקוח, הבקרה והביקורת. היכולת של משרדי הממשלה לנהל ולאחזר באופן שיטתי ויעיל את המידע הנוצר ומתקבל במשרדיהם, היא גם אחד מעמודי התווך של עיקרון הרציפות השלטונית והמשילות.

בחדשים ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המערכת הממשלתית לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 2011 (2011), בפרק "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה", עמ' 532. לביקורת הקודמת קדמו כמה דוחות נוספים של משרד מבקר המדינה שעסקו גם הם בנושא שימור רשומות וניהולן: דוח שנתי 48 (1998), "שימור מסמכים מלשכות של שרים ושל עובדי מדינה בכירים", עמ' 85; דוח שנתי 54 (2004), "ניהול רשומות אלקטרוניות", עמ' 87; דוח שנתי 57 (2007), "ממצאי מעקב, שימור רשומות אלקטרוניות", עמ' 217. כמו כן, בשנת 2014 פורסם דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 בנושא "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות" (להלן - הדוחות הקודמים).

הביקורת הקודמת הקיפה את גופי המטה הרלוונטיים לנושא זה: משרד ראש הממשלה, נש"ם, ארכיון המדינה ועוד חמישה משרדי ממשלה ובהם משרד הפנים.

- 5 תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986; צו הארכיונים (הכרזה על מוסדות מדינה), התשכ"ו-1966. להרחבה בעניין זה, ראו בדוח שנתי זה עמוד 265 בפרק "היבטים בניהול ארכיון המדינה".
- 6 לפי חוק הארכיונים, חומר ארכיוני הוא כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר, וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה, המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה ויש להם ערך של מקור, וכן כל חומר כאמור המצוי בכל מקום שהוא, שיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה או שהוא קשור לזכרם או לפעולתם של אנשי שם.

בדוחות הקודמים שב והתריע משרד מבקר המדינה על כך שרוב משרדי הממשלה, ואף הרשויות המקומיות, אינם משמרים כהלכה את המסמכים האלקטרוניים שלהם, וגופים רבים משמידים מידע שלדעתם אינו נחוץ עוד לצרכיהם. עקב כך, מידע החיוני בהווה, הנוגע בין היתר לתהליכי קבלת החלטות, לצורכי בקרה, מעקב, ביקורת והפקת לקחים, להליכים משפטיים ומינהליים להכשרה וגם לצורכי מחקר בעתיד, עלול להיעלם לעד. משרד מבקר המדינה התריע על כך שהנוק הנגרם בלתי הפיך ואף הולך וגדל ככל שהשנים חולפות.

בחדשים מאי-ספטמבר 2015 קיים משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על היבטים בביצוע הפרויקט לניהול מסמכים ורשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה. עיקר הביקורת נעשה ברשות התקשוב הממשלתי שבמשרד ראש הממשלה. כמו כן, נבחנו כמה היבטים בניהול הרשומות האלקטרוניות ושימורן במשרד הפנים ונעשו בירורי השלמה בנש"ם.

הקמת מערכת לניהול רשומות אלקטרוניות

רקע כללי

מערכת ממוחשבת לניהול רשומות אלקטרוניות מספקת לארגון עדות מהימנה על פעילויותיו, מדיניותו, החלטותיו, נוהליו ומטרותיו. נוסף על כך, מערכת כזאת מאפשרת לספק מידע ברור ומנחה בנוגע לרשומות שנדרש לשמורן או שניתן לבערן.

בשנת 2005 הוחלט באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) על הקמת מערכת "סביבת עבודה רוחבית" (להלן - סע"ר) המיועדת לניהול תוכן ארגוני (ECM)⁷. מערכת סע"ר מאפשרת לספק למשרדי הממשלה השונים סביבת עבודה ממוחשבת אחידה וקלה לתפעול לצורך ניהול מסמכים, ניהול לשכה ודואר, ניהול ארכיונים משרדיים, ניהול תהליכי עבודה וניהול רשומות. על הקמת המערכת הוחלט מתוך מודעות גבוהה לצורך החיוני שבהקמת תשתית טכנולוגית רוחבית לניהול המשרד הממוחשב, וגם בהמשך להמלצות משרד מבקר המדינה שראוי ליזום ולממש מהלך רוחבי ומקיף בתחום ניהול הרשומות ושימורן בסביבה דיגיטלית בכל הגופים הממשלתיים.

בשנת 2010 תקצב החשכ"ל את הקמת הפרויקט ב-21 מיליון ש"ח למשך שלוש שנים, ובינואר 2011 פרסם מכרז לניהול תוכן ארגוני עבור משרדי הממשלה - פרויקט סע"ר. ברבעון השלישי של 2011 זכתה חברה א במכרז, ובמרץ 2012 החל פיתוחה של מערכת סע"ר.

ההובלה והניהול של פרויקט סע"ר עברו במהלך השנים בין כמה גופים ממשלתיים: עד 2011 קידמה את הפרויקט חטיבת הטכנולוגיה באגף החשכ"ל, ומשנת 2011 עד תחילת 2015 ניהל את הפרויקט מטה התקשוב הממשלתי שפעל במסגרת משרד האוצר. מאז תחילת 2015 מנהלת את הפרויקט רשות התקשוב הממשלתי, שלפי החלטת הממשלה⁸ כפופה ישירות למנכ"ל משרד ראש הממשלה.

7 ECM - Enterprise Content Management
8 החלטת ממשלה מס' 3058 מיום 27.3.11.

הובלה מרכזית של הפרויקט

1. בביקורת הקודמת קבע משרד מבקר המדינה כי "יש לקבוע גורם מרכזי ברמה הממשלתית, כמו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שיפקח על התקדמותו של הפרויקט ויצור מחויבות של משרדי הממשלה להטמעתו". גם בתשובתו של החשכ"ל בנוגע לממצאי הביקורת האמורה נכתב כי "הובלה של מהלכים כאלה על ידי גורמים מרכזיים כמו חשכ"ל ואגף תקציבים נעשתה בכל הפרויקטים המרכזיים... והוכיחה את עצמה לאורך השנים כנכונה... הובלה מרכזית של פרויקט כזה היא הכרחית".

ביקורת המעקב העלתה כי הגם שבאחריות לניהול הפרויקט מן הבחינה הטכנולוגית נושאת רשות התקשוב הממשלתי, עדיין לא נמצא גורם מרכזי אחד המוביל את התהליכים הארגוניים הדרושים להטמעת מערכת סע"ר במשרדי הממשלה. התהליכים הארגוניים מכונים גם תהליכים "עסקיים" או תהליכי ארגון ושיטות (להלן - א"ש), והם כוללים בין היתר פעילות בתחום המבנה הארגוני, הטמעה והדרכה, הנעת עובדים, הכנסת שינויים ארגוניים ושיטות עבודה.

בתשובתה מדצמבר 2015 מסרה רשות התקשוב הממשלתי למשרד מבקר המדינה כי ראש הרשות הוא מנהל הפרויקט ככל שמדובר בהיבטים הטכנולוגיים שלו, ו"הקשיים הקיימים בקידום פרויקט סע"ר שעלו בעת האחרונה, מחדדים את הצורך במוביל 'עסקי' שיפעל לצד המוביל הטכנולוגי של הפרויקט".

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כי במהלך 2014, לאחר קבלת החלטת ממשלה בדבר המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", ובמסגרת עבודת המטה להעברת התקשוב הממשלתי למשרד רה"ם ולהגדרת סמכויותיו, התחדדה ההבנה בדבר הצורך במוביל תהליכים "עסקיים" שיפעל לצד מוביל טכנולוגי בכל פרויקט. לאחר שרשות התקשוב עברה לאחריותו של משרד רה"ם בתחילת 2015 צפו הקשיים בקידום פרויקט סע"ר והצורך במוביל תהליכים "עסקיים" לפרויקט. עקב כך החל משרד רה"ם, יחד עם נציגי גזון המדינה, נש"ם, רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית לעשות עבודת מטה לצורך סטנדרטיזציה של ניהול מידע בממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב הבעייתי שעלה בביקורת הקודמת משנת 2011 נותר בעינו, שכן עדיין אין גורם בכיר המפקח על התקדמותו של הפרויקט באופן שיצור מחויבות בקרב משרדי הממשלה ליישומו.

2. נוהל מתודולוגיית פיתוח ותחזוקה (להלן - נוהל מפת"ח) הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בתחום המחשוב בארגון הן ברמת מערכת המידע הבודדת הן ברמת הארגון. בשנת 1991 החליטה הממשלה כי נוהל מפת"ח יהיה נוהל מחייב לכל מערכות המידע הממשלתיות. ברמת המערכת, הנוהל הגדיר כיצד לנהל, לפתח, לתחזק ולתפעל מערכת ממוחשבת מכל סוג שהוא ובכל היקף. ברמת הארגון, הנוהל מכיל מגוון שיטות וכלים המיועדים לדרג הניהולי, החל ביצירת תכנית עבודה שנתית, דרך מעקב אחר המערכות בארגון וכלה בניהול דרישות ובתכנון אסטרטגי. נוהל מפת"ח הוגדר כמתודולוגיה פתוחה המנחה את הארגון מה נדרש לנהל בכל שלב במחזור חיי המערכת, אך הותיר לארגון חופש פעולה לבחור לעצמו את הכלים ואת שיטות הניהול שיסייע בהם.

גם בתקופת המכרז וגם בתקופה הראשונה לפיתוח מערכת סע"ר היה נוהל מפת"ח הנוהל המחייב לצורך פיתוח ותחזוקה של מערכות מידע. באוקטובר 2014 החליטה הממשלה לבטל

את החובה לפעול לפי נוהל מפת"ח, ומכוח אותה החלטה הטילה על הרשות לרכז תמונת מצב ממשלתית בדבר סיכויי התקשוב וליזום פעילות רוחבית להפחתתה.

ניהול סיכונים הוא כלי המסייע באיתור נקודות תורפה וכשלים פוטנציאליים, העשויים לגרום לחריגות ניכרות בלוחות הזמנים, בעלויות הפרויקט ובתכנון, ואף להביא לידי הפסקת הפרויקט וכישלונו. התהליך מאפשר לאתר נקודות תורפה אלה מבעוד מועד, להעריך ולנקוט פעולות מתקנות מתאימות.

הועלה כי הרשות מנהלת את סיכויי הפרויקט ככל שהם נוגעים לפעילותה, ולמעשה היא אינה נותנת ביטוי במסמכי ניהול הסיכונים לסיכונים המתעוררים במשרדי הממשלה במהלך הטמעת המערכת אצלם, והיא אינה מפקחת על האפקטיביות של הפעולות למניעת התממשות הסיכונים.

הרשות מסרה בתשובתה כי היא אחראית לניהול סיכונים בתחום התקשוב, מכוח החלטת ממשלה, וכפועל יוצא היא אחראית גם לניהול הסיכונים הטכנולוגיים בפרויקט סע"ר בכל משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפי החלטת הממשלה מאוקטובר 2014 על הרשות לרכז תמונת מצב ממשלתית בדבר סיכויי התקשוב וליזום פעילות רוחבית להפחתתה, לכן על הרשות לתת ביטוי ברור לפעולתה בתחום זה. נוסף לכך, מתוך המודעות שהרשות היא המובילה את הפרויקט מהבחינה הטכנולוגית, ולנוכח המורכבות שביישום התהליכים הארגוניים הנוגעים לפרויקט סע"ר, ובכללם פעולות הטמעה של המערכת בכמה וכמה משרדי ממשלה, ביצוע התאמות ארגוניות נדרשות במשרדים שבהם מוטמעת המערכת וכן הרחבת השימוש במערכת למשרדי ממשלה נוספים, על משרד רה"ם אליו כפופה הרשות לקבוע גורם אחד שיוכיל את יישום הפרויקט על כלל מרכיביו, יסנכרן בין כל הגורמים השותפים לו ויכריע במקרים של חילוקי דעות. הליקויים המועלים בדוח זה בכל הנוגע ליישום הפרויקט בשנים האחרונות עשויים אף הם ללמד על החשיבות שנודעת לאימוץ המלצה זו.

ועדת היגוי

בנובמבר 2012 מינה מטה התקשוב הממשלתי ועדת היגוי בין-משרדית לפרויקט סע"ר, ובה 16 חברים (להלן - ועדת ההיגוי משנת 2012). בוועדה נציגים משרדי ממשלה וממוסדות ציבור ואמורים לכהן בה חברים מדרגים שונים, לרבות דרגים בכירים. לוועדה מונו בין היתר מנכ"לי משרדי ממשלה, סמנכ"לים, מנהלי מערכות מידע (להלן - מנמ"רים), אנשי מקצוע ומשפטנים. לפי כתב המינוי של חברי הוועדה, תפקידיה הם בין השאר קביעת מתווה הפרויקט והאסטרטגיה למימושו וכן הצגת תמונת המצב של משרדי הממשלה בנושא ניהול ידע.

ועדת ההיגוי משנת 2012 מעולם לא התכנסה. גם במסמך הרשות מיוני 2015 המרכז את רשימת כל הוועדות שהיא מפעילה או חברה בהן, הוועדה האמורה אינה מופיעה.

יצוין כי ממסמכי הרשות מיוני 2013 עולה כי הוקם פורום משתמשים שבו נדונים נושאים העומדים על סדר היום של פרויקט סע"ר ומתקבלות החלטות על המשך יישומו. חברי הפורום הם נציגים משרדי הממשלה שבהם הוחל בהטמעתה של מערכת סע"ר, ובראשם ארכיון המדינה. כמו כן, מדי פעם בפעם הוקמו ועדות היגוי נוספות לצורך הטמעתה של המערכת במשרדים (להלן - ועדות ההטמעה), שבהן השתתפו נציגים מהמשרד הרלוונטי ומהרשות. נוסף לכך, במאי 2013 הוקמה ועדת היגוי פנימית של הרשות לצורך דיון על אופן המשך פיתוחה של המערכת.

בביקורת המעקב הועלה כי תפקידי הוועדות והפורומים שהוקמו (פורום משתמשים, ועדת היגוי פנימית וועדות ההטמעה) שונים מתפקידיה של ועדת ההיגוי משנת 2012 הקבועים בכתב המינוי שלה; למשל, תפקיד ועדת ההיגוי כולל קביעת מתווה הפרויקט והאסטרטגיה למימושו והובלת השינוי הארגוני הנדרש בממשלה. תפקידים אלה לא הוטלו על אף לא אחד מהוועדות והפורומים האמורים.

בתשובתה מסרה הרשות כי היא "הקימה ועדת היגוי פנימית הפועלת בתוך רשות התקשוב בראשות ראש הרשות, אשר אחראית על בקרה על סיכונים וחריגות בפרויקט, סקירה ניהולית ומקצועית שלו וליבון בעיות בנושאי תכולה היקף ומשאבים. מלבד כך, בנובמבר 2015 הובא פרויקט סע"ר לדיון בפני ועדת תקשוב עליונה, גוף בראשות ראש רשות התקשוב, הכולל נציגות של המנמ"רים של משרדי הממשלה וכן של מנהל הרכש".

משרד מבקר המדינה מעיר כי פורום משתמשים הוא מנגנון חשוב לקידום שיתוף ידע מקצועי בין אגפי מערכות מידע כפי שמוגדר בתחומי הפעילות של הרשות, ויש לשמרו. עם זאת, הפורום אינו יכול לשמש תחליף לוועדת ההיגוי משנת 2012. גם ועדות ההיגוי האחרות שהוקמו אינן עוסקות בנושאים הרוחביים שלצורך הטיפול בהם הוקמה ועדת ההיגוי האמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרה של ועדת היגוי, כהגדרתה בכתב המינוי, מגדיל את הסיכונים לחריגות בתהליכי הפיתוח והיישום של מערכת סע"ר ומסכן את עמידתה ביעדים שנקבעו לה. מינוי ועדה כזו חיוני להצלחת הפרויקט, בייחוד כשמדובר בפרויקט רוחבי ללא כל מתכלל ריכוזי בתחום העסקי. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות התקשוב הממשלתי שמינתה את ועדת ההיגוי משנת 2012 לכנס את הוועדה לצורך קידום הפרויקט, או למנות לאלתר ועדת היגוי חדשה בעלת סמכות ואחריות דומות.

פריסת המערכת

לפי מסמך משנת 2010 שכותרתו "סיכום תקציבי - פרויקט סע"ר" (להלן - מסמך סיכום תקציבי משנת 2010) התחייבו עשרה משרדים וגופים שונים להשתתף בהקמת הפרויקט, ואלה הם: משרדי

האוצר, הכלכלה, הבינוי והשיכון, החינוך והפנים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מרכב"ה⁹, יחידות "ממשל זמין"¹⁰ ותהיל"ה¹¹, נש"ם וארכיון המדינה.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר משרד הרווחה והשירותים החברתיים למשרד מבקר המדינה: "משרדנו הביע את נכונותו להיות חלק מהפיילוט. נכונות זו לא הייתה בגדר התחייבות, כאשר לבסוף ברשימה המצומצמת של משרדים שנבחרו עבור הפיילוט לא נכלל משרדנו".

במסמך סיכום תקציבי משנת 2010 נקבע כי הקמת מערכת סע"ר בהתקנה מרכזית אחת שתשרת את כלל משרדי הממשלה תחולק לשתי גרסאות. גרסה ראשונה בעלת פונקציונליות בסיסית תוטמע בחלוף כשנה ממועד פרסום הזוכה במכרז, וגרסה שנייה בעלת פונקציונליות מלאה, על פי דרישות המכרז תוטמע בתוך כשנתיים נוספות. בינואר 2012 פורסם שם הזוכה במכרז.

עיוכים בהכנת התשתית להתקנה המרכזית

ממסמכי הרשות עולה כי קיימות שתי חלופות לפריסת מערכת סע"ר במשרדי הממשלה: התקנה מרכזית (להלן - הענן הממשלתי) והתקנה מקומית.

עוד עולה כי כחלק מתפיסת המעבר לענן הממשלתי נקבע כי פריסת המערכת תהיה בהתקנה מרכזית כדי לחסוך משאבים ולייעל את העבודה. יתרון נוסף הצומח למשרדי הממשלה מהענן הממשלתי הוא שרכישת התשתית, כמו שרתים וחדר שרתים, והתחזוקה שלה מצויות באחריות ובמימון מלא של הרשות. על המשרד המיישם אצלו את המערכת לשלם רק עבור רישיונות ההפעלה ועבור הטמעת המערכת בקרב עובדיו, ובמידת הצורך גם עבור הסבת הנתונים מהמערכת הקיימת למערכת סע"ר. לעומת זאת, בהתקנה מקומית משרדי הממשלה אחראים גם למימון הרכישה והתחזוקה של התשתית.

לפי האמור לעיל, ההתקנה המרכזית הייתה אמורה להיות מוכנה בתחילת 2013 כחלק מהגרסה הראשונה.

למרות זאת, הועלה כי חל עיכוב ניכר בפיתוח מערכת סע"ר בענן הממשלתי, והתשתיות להפעלת המערכת בענן הושלמו רק במאי 2014. ממכתבו של מנהל הפרויקט מנובמבר 2013 למ"מ מנהל מטה התקשוב עולה כי העיכוב נבע מכמה גורמים, ובהם התארכות תהליך איתור המיקום לחוות השרתים, איחור ברכש הציוד הנדרש וסוגיות תקציביות שונות.

הרשות השיבה כי העיכוב שחל בשנת 2013 בהליכי פיתוח המערכת בענן הממשלתי נבע מכך שתקציב המדינה באותה שנה היה "תקציב המשכ"י" שלא אפשר לרכוש ציוד תקשורת ושרתים.

- 9 מרכב"ה - היחידה המקצועית המפעילה את מערכת מרכב"ה שהיא מערכת מחשוב רוחבית ואחידה לתכנון משאבי ארגון (ERP) במשרדי הממשלה המנהלת משאבים בעיקר בתחומי הכספים, כוח האדם, הרכש והנכסים.
- 10 מערך "ממשל זמין" פועל להקמת תשתיות כלל-ממשלתיות המסייעות למשרדי הממשלה להעניק שירותים לציבור במגוון ערוצים, תוך כדי צמצום הבירוקרטיה וייעול תהליכי העבודה בתוך המשרד.
- 11 תהיל"ה (תשתית הממשלה לעידן האינטרנט) - המערכת המרכזית של ממשלת ישראל לפרסום מידע באינטרנט.

עקב האמור לעיל, מאז סיום הפיתוח של הגרסה הראשונה התאפשרו רק התקנות מקומיות של מערכת סע"ר. נכון למועד סיום ביקורת המעקב טרם הושלמה ההטמעה של מערכת סע"ר במשרד ממשלתי כלשהו בהתקנה מרכזית.

התקנת מערכת סע"ר בגופים ממשלתיים

ארכיון המדינה היה הראשון שהחל ליישם את מערכת סע"ר במשרדיו, במרץ 2013. לפי המידע שהרשות מסרה, נכון למועד ביקורת המעקב, יותר מחצי שנה לאחר סוף תקופת ההקמה, הושלמו התקנות - מקומיות בלבד - בארכיון המדינה, בנש"ם וביחידת הממונה על הביטחון במשרד הביטחון. במהלך הביקורת מסר הממונה על הביטחון כי המערכת לא הוטמעה ביחידתו. נוסף לכך, המשרד לשירותי דת, משרד החינוך ורשות הכבאות וההצלה נמצאו בעיצומם של תהליכי פריסה של המערכת, וגם הם בהתקנה מקומית בשלב זה. משרד החוץ, משרד המדע הטכנולוגיה והחלל, משרד התקשורת, רשות המים, יחידת מיפוי ישראל ויחידת "ממשל זמין" נמצאים בשלבי יישום המערכת בהתקנה מרכזית, רובם בשלבים התחלתיים. בסוף תקופת ההקמה, בשלהי 2014 על פי תנאי המכרז, השתמשו במערכת כ-600 עובדים, דהיינו פחות מ-10% מהיעד שהוגדר לתקופת ההקמה שעמד על 10,000 משתמשים. עד מועד סיום ביקורת המעקב עלה המספר לכ-1,000 משתמשים.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל למשרד מבקר המדינה כי "משרדנו הוא בין משרדי הממשלה הראשונים אשר הטמיעו את פעילות סע"ר בענף", ו"קשיים אובייקטיביים הקשורים לנהלי עבודה, למערכת עצמה, לשירות ולשיפורו ואי בשלות המערכת חייבו אותנו ומחייבים גם כעת להתקדם בהטמעת המערכת בזירות וצדד אחר צדד".

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כי "בשנת 2014 סיים המשרד את הטמעת המערכת בכל יחידות המשרד".

מן האמור עולה כי מתוך עשרה משרדי הממשלה והגופים שהתחייבו להשתתף באופן פעיל בהקמה ובהטמעה של מערכת סע"ר במשרדיהם לא יאוחר מסוף 2014, רק שניים השלימו את הטמעתה עד מועד סיום ביקורת המעקב. לפחות ארבעה גופים כלל לא נטלו חלק בהקמת המערכת ואף לא נקטו פעולות ממשיות ראשוניות להתקנתה. יוצא אפוא שהליקויים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה בדוחות הקודמים נותרו בעינם. מציאות זו משקפת פער גדול מאוד בין יישום הפרויקט בפועל ובין תכולת הפרויקט כפי שנקבעה בשנת 2010.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה כי המערכות שהותקנו במשרדי הממשלה במהלך 2013 נעשו בהתקנה מקומית ולא בענף הממשלתי, "מה שדרש השקעות בתשתית לא קטנות מצד כל משרד". על כל פנים במועד תשובתו שלו טרם החל משרד הכלכלה בהטמעת מערכת סע"ר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכוב בפיתוח מערכת סע"ר בענף הממשלתי גרר אחריו, מטבע הדברים, הוצאות נוספות שהושגו על משרדי הממשלה ועל הגופים השונים, שהתקינו את המערכת, ומנע חלופת התקנה יעילה וחסכונית יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנתח את החסמים ואת הסיבות לעיכובים בפריסת המערכת בגופים האמורים ולפעול לזירוז יישומה בהם. בד בבד, על משרדי הממשלה והגופים שטרם השלימו את התקנת המערכת לפעול לזירוז הפעולות הנדרשות ליישום המערכת אצלם, כפי שהתחייבו לעשות כבר בשנת 2010.

הצטרפות וולונטרית לפרויקט סע"ר

1. משרד האוצר החליט כי לא תהיה כל חובה ליישם את מערכת סע"ר בכל משרדי הממשלה, לכן לא נקבע לוח זמנים מחייב ליישום המערכת בכל אחד ממשרדי הממשלה ומגופים הרלוונטיים. במסמכי הסיכום התקציבי של פרויקט סע"ר מהשנים 2010 ו-2013 נכתב כי "הפרויקט נבנה על בסיס שיתוף פעולה של קבוצת משרדי ממשלה שהתחייבה להשתתפות בתהליכי אפיון ובניית המערכת ובהטמעתה. כהחלטה עקרונית, אין כפיה על כלל משרדי הממשלה להטמיע את המערכת, אלא ציפייה שאיכות המוצר אל מול החלופות הקיימות במרבית המשרדים יביאו להטמעה מואצת במהלך השנים הקרובות" (ההדגשה אינה במקור). עם זאת, בהודעת החשכ"ל מ-16.2.13, בעניין הערכות לרכישה ולהטמעה של מערכת ניהול תוכן ארגוני (ECM) במסגרת פרויקט סע"ר, נקבע כי "רכישת מוצרי תוכנה לניהול תוכן ארגוני במהלך כל תקופת ההתקשרות תיעשה על-ידי המשרדים ויחידות הסמך אך ורק על פי הוראה זו. כל דרישה לרכישה החורגת מן ההוראה חייבת לקבל מראש את אישור מינהל הרכש הממשלתי" (ההדגשה אינה במקור). דהיינו, אין כופים על משרדי ממשלה להטמיע את מערכת סע"ר, אך ברירת המחדל של המשרדים המבקשים להתקין מערכת תוכן ארגוני חדשה צריכה להיות מערכת סע"ר ולא מערכת חלופית.

מתשובת החשכ"ל לביקורת הקודמת עולה כי לטעמו בפרויקטים טכנולוגיים מרכזיים בממשלה יש לתקצב, לפחות את הקמתם הראשונית, באמצעות תקציב מרכזי, אך אין בהכרח מקום לכפות הצטרפות לפרויקט. הוא סבר שההצטרפות הוולונטרית תשיג את מטרתה שכן "למשרדים, במקרה כזה, נוצר יתרון כלכלי מובהק מהצטרפות למהלך כזה". מתשובת החשכ"ל האמורה עולה כי הוא סבור שהטיפול באילוף התקציבי יאפשר ליישם בהצלחה את פרויקט סע"ר במשרדי הממשלה.

למרות עמדתו של החשכ"ל, הועלה כי בפועל לא הצטרפו רוב משרדי הממשלה לפרויקט. יתרה מכך, חצי מהמשרדים שהתחייבו להצטרף אליו לא עשו זאת כאמור.

ביוני 2014 הסכימו ביניהם ארכיון המדינה ומנהל הפרויקט כי "הצורך לתיאום בין התקשוב הממשלתי ובין הארכיון נובע מהרצון המשותף לשכנוע המשרדים להתקין אצלם תכנת ניהול מסמכים העונה על דרישות הארכיון. גם התקשוב הממשלתי וגם הארכיון ממליץ על הטמעת מערכת סע"ר במשרדים" (ההדגשה אינה במקור).

2.

ביוני 2014 שלחו הרשות ומינהל הרכש הממשלתי ל-21 משרדי ממשלה שאלון קצר בנושא "היערכות לרכישה והטמעת מערכת ניהול תוכן ארגוני ECM במסגרת פרויקט סע"ר". כחצי מהמשרדים לא ענו על השאלון בתוך פרק הזמן שהוקצב לכך, וחלקם אף כלל לא ענו עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצורך "לשכנע" את משרדי הממשלה להצטרף לפרויקט וחוסר שיתוף פעולה מלא בעניין השאלונים מעידים על כך שההנחה שהמשרדים יצטרפו מרצונם לפרויקט לא התממשה.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור "כי לאחר פיתוח המערכת וייצובה בהחלט יש מקום לשקול את הנושא מחדש ולגבש תכנית מחייבת לכניסת משרדים לפרויקט".

משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכובים בפריסת מערכת סע"ר ובהכנת התשתית להתקנה המרכזית אינם מוטלים בספק, וגם במועד קיומה של ביקורת מעקב זו ידע ומידע ארגוני רב אינם נגישים הן לעובדי הממשלה הן לציבור, וחלק גדול מהמסמכים אובד או מושמד ללא כל בקרה. לפיכך, לנוכח תשובת החשכ"ל יהיה על הרשות ועל משרד האוצר לקיים הערכת מצב שבמסגרתה תיעשה בחינה מחודשת של ההחלטה שלא לחייב הצטרפות לפרויקט על פי תכנית מחייבת.

תקציב הפרויקט

אי-התאמה בין התקציב לעלויות מימוש הפרויקט בפועל

כאמור, בשנת 2010 תקצב משרד האוצר את הקמת פרויקט סע"ר ב-21 מיליון ש"ח למשך שלוש שנים (2011-2013). תקציב זה כלל את כל העלויות הנדרשות לפרויקט¹², לרבות יישום הפרויקט והטמעת מערכת סע"ר בחמישה עד שבעה משרדי ממשלה (להלן - המשרדים הראשונים). המשרדים לא יישאו בעלויות הנדרשות, למעט בעלויות של רכישת רישיונות הפעלה ותחזוקתם, הרחבת קווי תקשורת והדרכת משתמשי קצה. בשנת 2013 שינה משרד האוצר את מועד הקמת הפרויקט לשנים 2012-2014; נקבע כי בחלוף תקופת ההקמה יתוקצב הפרויקט בתקציב מרכזי (תוספתי) נוסף של 4 מיליון ש"ח לכל היותר בכל אחת מהשנים 2015-2020 לצורך המשך פיתוח ותחזוקה שוטפת.

בפברואר 2013 הכין מנהל הפרויקט מסמך המציג את סטטוס פרויקט סע"ר נכון למועד כניסתו לתפקיד. מהמסמך עולה כי בבדיקת תקציב הפרויקט הוא מצא חוסר של כ-16 מיליון ש"ח בין התקציב המקורי ובין התקציב הנדרש ליישום הפרויקט במשרדים הראשונים. במצגת שהכין באותה תקופה הוא התריע על חוסר של כ-9 מיליון ש"ח, לא כולל הוצאות הקמת הענן הממשלתי שעלותן הוערכה בכ-4.5 מיליון ש"ח. לדבריו, הוא פנה בעניין זה לאגף התקציבים במשרד האוצר ולמנהל הרשות, אך התקציב שהוקצה לפרויקט נותר כפי שהיה.

12 כוח אדם, חומרה, תכנה, ייעוץ, דיור והוצאות שוטפות וכן הקמתו של פתרון גיבוי מלא (DRP) למערך המרכזי שיוקם עבור מערכת סע"ר.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי בפגישה עם מנהל הפרויקט בפברואר 2013 עלה כי הפערים שגרמו לחריגה בתקציב היו בתעריפי תשלום שכר וברכיבי אבטחת מידע וגיבוי "מופרזים". אגף התקציבים הוסיף כי מנהל הפרויקט בעצמו דיווח בפגישה על רידוד הדרישות המופרזות, והחלטה בסיום הפגישה הייתה שלא תהיה תוספת תקציבית אלא חזרה למתווה כוח האדם המקורי, רידוד תכולות והשלמת תקציב ככל שתדרש, ממקורותיו של מטה התקשוב.

נמצא כי תקציב הפרויקט בסך 21 מיליון ש"ח שהיה אמור מלכתחילה להספיק ליישום הפרויקט בחמישה משרדים לפחות הספיק בפועל להתקנות מקומיות של המערכת בשלושה משרדים וגופים בלבד.

תקציב מבוזר

במסמך סיכום תקציבי משנת 2010 נקבע כי מלבד המשרדים הראשונים, כל משרד נוסף שירצה להטמיע את מערכת סע"ר יידרש למימון העלויות התפעוליות לצורך זה מתקציבו, נוסף לעלויות שגם המשרדים הראשונים נושאים בהן בעצמם. המשמעות היא שחלק ניכר מתקציב יישום הפרויקט מנוהל באופן מבוזר, ואין כל גורם מרכזי המנהל ומתכלל את המרכיבים התקציביים.

במסמך מתחילת 2015 הציג מנהל הפרויקט בפני מ"מ מנהל הרשות את המורכבות שבניהול פרויקט בעל תקציב מבוזר וסיווג אותו כ"סיכון עיקרי חדש".

הועלה כי הסיכון האמור אכן התממש. מנהל הפרויקט ציין במסמך פנימי כי מעבר לעלויות ההקמה של מערכת סע"ר, ישנן עלויות ראשוניות גבוהות לצורך הסבה והטמעה וכן עלויות תחזוקה גבוהות שמשרדי הממשלה צריכים לממן. הוא הוסיף כי התקנות מתעכבות משום שהמשרדים מתקשים אפילו ברכש רישיונות הפעלה.

ואמנם, לפי מסמכי הרשות, בתחילת 2015 דרש מנכ"ל המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י) שהרשות תממן בעצמה את יישום המערכת במשרדו, ורק אז יחליט אם להעביר לרשות החזר מתקציב מפ"י; וזאת, אף על פי שזמן קצר קודם לכן נתן המנכ"ל את אישורו להקים את המערכת במשרדו ובמימונו. משכך, בפברואר 2015 כתב מנהל הפרויקט: "נראה לי שמפ"י לא יעלה לאוויר, לפחות לא השנה".

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר מפ"י למשרד מבקר המדינה כי מערכת סע"ר הוטמעה בלשכת המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהממצאים עולה ששילובם של שני המרכיבים - ניהול תקציב הפרויקט באופן מבוזר והיעדר מחויבות של המשרדים ללוח זמנים ברור ומחייב להצטרפות לפרויקט - הם בין הגורמים המרכזיים לעיכובים ביישום פרויקט סע"ר במשרדי הממשלה ובגופים שונים.

הרשות מסרה בתשובתה כי "מודל תקצוב משולב דוגמת זה של פרויקט סע"ר, לפיו תקציב הפיתוח הינו מרכזי ותקציב הפריסה במשרדי הממשלה הינו מבוזר, הינו מודל מקובל. כאמור לעיל, רבים משירותי ממשל זמין מנוהלים בתצורה זו. לכן אין כל מקום לטענה כי שיקולים תקציביים פנים משרדיים ימנעו את המשך יישומו של הפרויקט".

לעומת זאת, בסוף נובמבר 2015 צוין במסגרת דיון בוועדת התקשוב העליונה, על נושא מערכת סע"ר, כי קיים "חוסר בתקציב משרדי - התקציב מבוזר בכל משרדי הממשלה, קשה מאוד לנהל את התקציב בצורה יעילה ומחושבת בדרך זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להקטין את הסיכון ששיקולי תקציב פנים-משרדיים ימנעו את המשך יישומו של פרויקט סע"ר במשרדי ממשלה ובגופים שונים, על הרשות לשקול ליזום תיקון להחלטות שהתקבלו, ובמסגרת זו לבחון את האפשרות לקבוע גורם אחד שאליו יופנו כל תקציבי המשרדים שיצטרפו לפרויקט.

אפיון מערכת סע"ר

1. בביקורת הקודמת הוער שבחשכ"ל נעשו פעולות לקראת קיום מכרז בנוגע לפרויקט סע"ר בלי שהוכן מסמך אפיון, כנדרש בנוהל מפת"ח. בנובמבר 2010 השיב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי "חלופות להקמת הפרויקט התבקשו על ידי ועדת ההיגוי ונדונו בה, והן כללו השוואה בין הדרך של כתיבת אפיון מפורט למערכת סע"ר לעומת הדרך של כתיבת מפרט דרישות תשתית ובחירה של תשתית נדרשת. לאחר שנשקלו כל השיקולים על ידי חברי הוועדה הוחלט על האופציה השנייה".

בביקורת המעקב נמצא כי רק לאחר הכרזת הזוכה במכרז (ברבעון השלישי של 2011) הוכן מסמך האפיון הראשון של מערכת סע"ר.

2. בביקורת הקודמת צוין כי משרד מבקר המדינה פנה באוגוסט 2010 לסגן החשכ"ל בבקשה לקבל אסמכתאות להתחייבויות של המנהלים במשרדי הממשלה לשתף פעולה ביישומה של מערכת סע"ר כשזו תפותח. מתשובתו של סגן החשכ"ל מאותו החודש עולה כי לדעתו ההשתתפות של המנמ"רים בדיונים על מערכת סע"ר שהתקיימו בוועדת ההיגוי שפעלה אז היא כשלעצמה התחייבות של משרדיהם להצטרף לפרויקט. משרד מבקר המדינה ציין כי בהיעדר התחייבות מפורשת ומוסמכת של הנהלות המשרדים להטמעת מערכת סע"ר, אין כל ודאות שהיא אכן תוטמע במשרדי הממשלה גם אם יושקעו כספים רבים בהקמתה.

יישום של מערכת חדשה לניהול מסמכים, לרבות מסמכי דואר אלקטרוני במשרד ממשלתי, דורשת מטבע הדברים היערכות ארגונית מתאימה. בין היתר נדרשים בחינת התהליכים הפנים-משרדיים ואפיונם, כתיבת נהלים חדשים והטמעתם, הכשרת עובדים ולעתים אף גיוס כוח אדם ייעודי. בביקורת המעקב הועלה שנושא ההיערכות הארגונית של משרדי הממשלה לקראת יישומה של מערכת סע"ר לא קיבל כל התייחסות באפיון המערכת ולא נכללו בו הסעיפים העוסקים בנושאים הארגוניים.

לדברי מנהל פרויקט סע"ר הבעיה העיקרית של הפרויקט היא שמשרדי הממשלה אינם ערוכים להטמעת המערכת מבחינת היבטי או"ש רלוונטיים. מנהל הפרויקט חזר והדגיש את הנושא הזה במסמכי תמונת המצב של הפרויקט (למשל, ביוני 2013 ובפברואר 2015), והסתברותו כסיכון להצלחת הפרויקט אף הוגדרה ברמה חמש (מתוך חמש), דהיינו ככשל כמעט בלתי נמנע.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדר מסמך האפיון שתואר בביקורת הקודמת והעובדה שהרשות לא התריעה בפני השרים הממונים על היעדרה של תכנית פעולה, שתאפשר למשרדים להיערך מבחינת התהליכים הארגוניים הנדרשים, גררו אחריהם סיכונים ממשניים להצלחת פרויקט סע"ר, ואלה, אכן התממשו. יצוין כי הביקורת הקודמת התריעה על כך כבר לפני פרסום המכרז, כך שניתן היה לתקן את הליקוי בזמן אמת ולמנוע תוצאה חמורה זו.

בתשובתו מינואר 2016 מסר משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה כי הוא בחן את מערכת סע"ר עם תחילת הטמעתה במשרדי הממשלה, אך לא היה ניתן לשלב אותה במסגרת תהליכי העבודה הקיימים במשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי עליה ליזום במהירות ובנחרצות פעולות שיבטיחו כי תיבנה תשתית האו"ש הנדרשת במשרדי הממשלה שתאפשר את יישום מערכת סע"ר באופן יעיל ומהיר, ובכך יימנע איבוד של מידע נוסף בעל חשיבות עליונה. במידת הצורך, עליה לפנות למשרד ראש הממשלה הממונה עליה כדי שייסיע בידה לקדם את ביצוע הפעולות הנדרשות לשם בניית התשתית הארגונית המתאימה במשרדי הממשלה.



ממצאיו של פרק זה מלמדים כי בפועל פרויקט סע"ר מצוי במתווה יישום לקוי המשקף היעדר גורם מתכלל של הפרויקט מבחינת היבטי האו"ש וכן היעדר לוח זמנים מחייב. כמו כן, ההצטרפות לפרויקט היא וולונטרית וההיערכות הארגונית של משרדי הממשלה ליישום מערכת סע"ר לקויה. יתרה מזאת, נרשמו פערים ניכרים בין התקציב המקורי של הפרויקט ובין עלויות יישומו בפועל.

המשך העיכוב ביישום מערכת לניהול תוכן ארגוני במשרדי ממשלה מנציח היעדר ניהול ושימור שיטתיים של מסמכים המתעדים כנדרש את פעילות המינהל הציבורי בישראל, כנדרש על פי חוק. לנוכח ממצאי פרק זה, על הרשות, על משרד ראש הממשלה הממונה עליה ועל משרד האוצר לשוב ולשקול מחדש את מתכונת הפרויקט תוך כדי התייחסות לכל האילוצים הרלוונטיים - ארגוניים, תקציביים ואחרים - ולהביא לידי כך שיישום הפרויקט יושלם הלכה למעשה.

ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרד הפנים

במשרד הפנים מועסקים כ-900 עובדים (לא כולל עובדים במיקור חוץ) המייצרים מדי יום מידע אלקטרוני רב המתעד את פעילותו הענפה של המשרד. מנהלי משרד הפנים ועובדיו מנהלים את מסמכיהם במערכת "מאור" שפותחה בשנת 1998.

בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה אם המערכת הממוחשבת ששימשה כמה משרדי ממשלה, ובהם משרד הפנים, אפשרה להם למלא את חובותיהם הארכיוניים והתקנות שהותקנו מכוחן. כמו כן, נבדקה באותם המשרדים הכשרתם של העובדים האמורים לטפל ברשומות האלקטרוניות. בממצאי הביקורת הועלה כי במשרדים שנבדקו קיימות מערכות שונות לניהול מסמכים, ולמעט מערכת "נשר" המופעלת במשרד החוץ, הן אינן עונות על דרישות חוק הארכיונים. עוד הועלה כי מסמכים אלקטרוניים שעל המשרדים לשמור לצמיתות אינם מועברים לארכיון המדינה. זאת ועוד, כאשר משרד מתנהל ללא כללים לניהול רשומות אלקטרוניות, אחזור המסמכים מותנה לעתים באתור העובדים שיצרו אותם או שלפעמים הם כלל לא ניתנים לאחזור.

בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה תוקנו במשרד הפנים ובנש"ם כמה מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת.

הוראות בעניין ניהול רשומות אלקטרוניות

קביעת כללי עבודה לניהול רשומות אלקטרוניות במשרד הפנים

בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה כיצד פעלו גופי המטה בממשלה בנושא ניסוח כללים מינהליים לעובדים בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות ומה היו פעולותיהם לתיקון הליקויים שהועלו בתחום זה. מפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה התברר שגם משרד הפנים פועל ללא נהלים בתחום הרשומות האלקטרוניות.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי "מן הראוי שאת ההוראות לניהול מסמכים אלקטרוניים המשרתים את צורכי משרדי הממשלה יכינו גורמי המטה בממשלה - הנציבות והגנזך... על גופי המטה לגבש נוהל עבודה אחיד ומחייב לניהול הרשומות ושימורן. על סמך נוהל כללי זה יגבש כל משרד נוהל פנימי על פי מבנה המשרד וצרכיו הייחודיים. עם זאת, במציאות שבה סיכומי של הנוהל הממשלתי מתמשך כבר זמן רב, נדרשות ההנהלות של משרדי הממשלה לנסח כללי עבודה זמניים כדי לצמצם את הנזק האפשרי מהתנהלות ללא תשתית נורמטיבית".

בעניין פעולותיו של גנז המדינה בעניין זה, ראו בדוח שנתי זה בעמוד 276 בנושא "הפקדת רשומות אלקטרוניות" בפרק "היבטים בניהול ארכיון המדינה".

ביקורת המעקב העלתה שהליקוי שעלה בדוחות הקודמים נותר בעינו. במשרד הפנים עדיין קיימות הוראות לניהול רשומות, הנוגעות רק לחומר ארכיוני פיזי ולא אלקטרוני, והוא עדיין לא גיבש נוהל שעניינו ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. יצוין כי במאי 2015 פרסם סמנכ"ל המשרד הודעה לעובדי המשרד שעניינה ניהול רשומות אלקטרוניות במערכת הממוחשבת. הודעתו של הסמנכ"ל הייתה כללית ולא יכלה לשמש נוהל מנחה שניתן לפעול לפיו. הסמנכ"ל גם ציין בפני משרד מבקר המדינה כי אין במשרד הפנים נוהל המסדיר את נושא שמירת מסמכי הדואר האלקטרוני.

בתשובתו מדצמבר 2015 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי "הסמנכ"ל מינה צוות לכתיבת נוהל מפורט בנושא... הצוות יגיש את טיוטת הנוהל במחצית ינואר 2016, וזאת לאור הערת המבקר כי ההנחיה שפורסמה על ידי הסמנכ"ל במאי 2015 בדבר החובה לשמר רשומות אלקטרוניות באמצעות מערכת המאור אינה מספקת".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמועד סיום ביקורת המעקב משרד הפנים עדיין מנהל באופן מאולתר את הרשומות האלקטרוניות, לרבות מסמכי הדואר האלקטרוני של כל עובדיו. בהיעדר נהלים המבטיחים את אחידות הטיפול ברשומות האלקטרוניות אין ניתן לדעת באיזו מידה, אם בכלל, תויקו הרשומות האלקטרוניות ביחידות השונות ומה טיב שימורן. לנוכח האמור לעיל, על מנכ"ל משרד הפנים לוודא כי הוועדה שמינה הסמנכ"ל תפעל בהקדם לכתיבתם ולהטמעתם של נהלים ברורים בתחום זה.

עובדים מקצועיים לניהול רשומות אלקטרוניות

נש"ם רואה את ייעודה כארגון המטה האחראי והמוסמך לניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. ההכשרה וההדרכה של עובדים לשיפור רמת השכלתם ומיומנותם המקצועית נמצאים בין היתר בתחומי אחריותה.

תנאי הכשירות לתפקיד מנהל הרשומות : לפי ממצאי הביקורת הקודמת לא קבעה נש"ם תקן מחייב לתפקיד האחראי לרשומות במשרד הממשלתי. היא גם לא עדכנה את דרישות התפקיד באופן שיחייב את משרדי הממשלה לקלוט עובדים בעלי השכלה המתאימה לדרישות התפקיד.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן. בנובמבר 2010, לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת, פרסמה נש"ם חוזר שכותרתו "תפקוד מערך הרשומות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך" (להלן - החוזר). החוזר קובע ש"אי טיפול נאות בניהול ושימור המידע פוגע כיום ועלול למנוע בעתיד גישה אל רשומות ממשלתיות חשובות, יפגע בזיכרון הארגוני, במטרות חוק הארכיונים ובמטרות חוק חופש המידע". החוזר עוסק בשינויים שיש להחיל על משרדי הממשלה בנוגע למבנה הארגוני ולפן המקצועי של עובדי מערך הרשומות. הכול לנוכח המהפכה הטכנולוגית שהתרחשה לפני יותר משני עשורים, ובמטרה למנוע את הסיכון שמידע רב בעל חשיבות עליונה ייעלם כלא היה. בחוזר נקבע כי "לאור השינויים הטכנולוגיים ולאור העובדה כי מנהל יחידת הרשומות והמידע יהיה אמון על הטמעת השינוי לבניית מערך מידע ורשומות אלקטרוני, תידרש השכלה אקדמית לתפקיד מנהל היחידה ולתפקידי ביניים נוספים".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה שהחוזר מבקש לתת מענה לליקויים ולהמלצות שהועלו בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה בנושא הגדרת תפקידים של מנהלי הרשומות.

הכשרה ייעודית למנהלי הרשומות : נש"ם קבעה בחוזר כי אגף בכיר להדרכה, להשכלה ולרווחה בנש"ם, בשיתוף גזר המדינה, יפעל להבניית תכניות הכשרה לעובדי יחידות הרשומות והמידע.

ביקורת המעקב העלתה כי למרות האמור בחוזר, עד מועד סיום ביקורת המעקב לא ניתנה הדרכה בנושא. בשנת 2012 פרסמה אמנם נש"ם מכרז פומבי "לליווי, הפעלה וביצוע של קורסי הכשרה מקצועית וקורסים במסלולי קידום לעובדי מדינה", שכלל קורס בנושא "ניהול רשומות בעידן הרשומות האלקטרוניות-מתקדם". עם זאת, מאחר שלא התקבלו הצעות לביצוע קורס זה, הוא לא התקיים.

בתשובתה מדצמבר 2015 מסרה נש"ם כי "אגף בכיר להדרכה והשכלה שוקד בימים אלה בשיתוף עם גנז המדינה על הבניית תכניות הכשרה לעובדי יחידות הרשומות והמידע. התוכנית אמורה לצאת לפועל ברבעון הראשון של שנת 2016".

הכשרת מנהלת הרשומות במשרד הפנים : בביקורת הקודמת צוין כי רוב משרדי הממשלה עסקו רק בניהול הרשומות הפיזיות. צוין כי גם הממונה על הנושא במשרד הפנים ציינה לפני נציגי משרד מבקר המדינה שאין בידיה ידע מקצועי שיאפשר לה לנהל רשומות אלקטרוניות.

ביקורת המעקב העלתה כי המצב לא השתנה. במשרד הפנים מועסקת רק עובדת אחת הממונה על הרשומות והיא משרתת את המשרד על כל מחוזותיו. מדובר בעובדת ותיקה העוסקת אך ורק בתחום הרשומות הפיזיות ואין לה כל הכשרה בתחום הרשומות האלקטרוניות.

משרד מבקר המדינה מעיר שגם בחלוף כחמש שנים ממועד פרסום החוזר טרם הוכשרו עובדים במשרד הפנים לעסוק בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. כפועל יוצא, משרד הפנים חסר גורם מנחה, מטמיע ומפקח האחראי לנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן, והתנהלות זו אינה עומדת בדרישות הדין.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "לאור העובדה כי ממונת הרשומות במשרד הפנים אינה מוכשרת לטיפול ברשומות אלקטרוניות... הסמנכ"ל מינה עובדת באגף בכיר מערכות מידע לטיפול בתחום".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים ליזום הכשרה מתאימה לעובדי מערך הרשומות במשרד, שיעסוק בטיפול בכל הרשומות, פיזיות ואלקטרוניות כאחד. על נש"ם לנתח את הסיבות שהביאו לכישלון המכרז לביצוע קורס הדרכה ייעודי בתחום הרשומות האלקטרוניות שפרסמה בשנת 2012, ולנקוט פעולות נוספות כדי להוציא לפועל קורס שיכשיר את הממונים על מערך הרשומות לטפל גם ברשומות אלקטרוניות.

מערכת ממוחשבת לניהול מסמכים במשרד הפנים

כאמור, משרד הפנים מנהל את המסמכים האלקטרוניים שלו במערכת מאור. הביקורת הקודמת העלתה שמערכת מאור אינה עומדת בדרישות הפונקציונליות שעל מערכת ניהול מסמכים למלא. דבר זה מקשה על המשרד לקיים את הוראות חוק הארכיונים ותקנותיו. בהמשך לממצאי הביקורת הקודמת השיב משרד הפנים בשנת 2010 למשרד מבקר המדינה כי הוא מודע לכך שהמערכת אינה

עומדת בכל הדרישות, אך "כרגע אין אפשרות לשנות את המערכת [מאור] לאור בניית מערכת סע"ר".

בביקורת המעקב הועלה כי לפי מסמך סיכום תקציבי משנת 2010 התחייב משרד הפנים להשתתף בתהליכי אפיון והקמה של מערכת סע"ר ובהטמעתה כבר בשלב הראשון שלה. נמצא כי אף שחלפו חמש שנים מאז שהוכן המסמך האמור, מאז הביקורת הקודמת ומאז תשובתו של משרד הפנים משנת 2010 שלפיה אין כל טעם בהפעלת מערכת חדשה מכיוון שהמשרד התחייב להצטרף לפרויקט סע"ר, טרם התחיל משרד הפנים בפעילות מעשית במטרה לעבור ממערכת מאור למערכת סע"ר ולא עמד בהתחייבותו האמורה. לפי דברי הסמנכ"ל מאוקטובר 2015, פניית מטה התקשוב הממשלתי בעניין "היערכות לרכישה והטמעת מערכת ניהול תוכן ארגוני ECM במסגרת פרויקט סע"ר" התקבלה במשרד הפנים ביוני 2014, אך המשרד לא ענה לפנייה זו. באוקטובר 2015 מסר הסמנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי יישום מערכת לניהול מסמכים תהיה אחד הפרויקטים המרכזיים בתכנית העבודה של אגף מערכות מידע לשנת 2016.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי המשך דחיית יישום מערכת סע"ר במשרד הפנים משמעו המשך אי-קיום הוראות החוק, לכן על מנכ"לית המשרד לזרז את הפעולות ליישומה.

בתשובתו מסר משרד הפנים כי "פרויקט הטמעת מערכת לניהול מסמכים שולב בתכנית העבודה של אגף בכיר למנהל לשנת 2016 ובכוונת הסמנכ"ל הבכיר למינהל לוודא ביצוע המשימה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנכ"לית משרד הפנים לפעול לאלתר כדי להבטיח ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות במשרד ושימורן. ראוי שהדבר ייעשה באמצעות מערכת ממוחשבת מתאימה שתבטיח יעילות (שכן זמינות חומר מסייעת בהליכי קבלת החלטות), צמצום סיכונים העלולים להיווצר מתקלות למיניהן היכולים לגרום לאבדן רשומות, נגישות לרשומות באמצעות תבחינים לאיתורן ועמידה בדרישות הוראות הדין בעניין ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן.

סיכום

חובתם של משרדי הממשלה לנהל ולאחזר את המידע הנוצר ומתקבל במשרדיהם באופן שיטתי ויעיל מקורה בחובות שונות שהוטלו עליהם בדין, והיא אחד מעמודי התווך של עיקרון הרציפות השלטונית והמשילות. ניהול המידע ואחזורו באופן תקין נחוצים גם לצורך בקרה והפקת לקחים. מבקרי המדינה לדורותיהם ראו חשיבות עליונה בהסדרת נושא זה. בדוחות שפורסמו בשנים 1998, 2004, 2007, 2011 ו-2014, שעסקו בנושא רשומות אלקטרוניות, הוער שוב ושוב על הליקויים של המערכת הציבורית בכללותה שלא קבעה כללים לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן ולא יישמה מערכות לניהול תוכן ארגוני התואמות את דרישות הוראות הדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות התקשוב הממשלתי, על משרד ראש הממשלה הממונה עליה ועל משרד האוצר לקבוע כבר במהלך 2016 תכנית עבודה מקיפה שתחייב את כל משרדי הממשלה ותכלול רכיבים ארגוניים, תקציביים וטכנולוגיים לקביעת לוח זמנים ברור ומפורט להשלמת יישום התקנת מערכות המחשוב שיאפשרו את תיעוד עבודת הממשל ושימורה. יש לקיים בחינה מחודשת כדי לקבוע לוח זמנים מזורז ליישום המהלך, וזאת במטרה להבטיח שהמידע הדיגיטלי יהיה זמין בעבודה השוטפת ושהידע והזיכרון הארגוני ינוהלו היטב ויישמרו כנדרש.

ראוי לשוב ולהדגיש שקיים חשש ממשי שרשומות אלקטרוניות בעלות ערך רב למדינה ולאזרחיה אבדו לעד. אם לא יוסדר הנושא לאלתר ילך ויגדל הנזק הנגרם מהתנהלות קלוקלת זו, לכן הפעולות האמורות צריכות להיעשות לאלתר, דהיינו כבר במהלך 2016.