

פרק חמישי

משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

פעולות הביקורת

בגנזך המדינה ובכמה משרדי ממשלה נעשתה ביקורת על פעולות המערכת הממשלתית לניהול רשומות אלקטרוניות ולשימורן. נבדקה פעילות הגופים הממונים על עבודתם התקינה של משרדי הממשלה בתחום זה - משרד ראש הממשלה, גנזך המדינה ונציבות שירות המדינה. עוד נבדק כיצד מתמודדים משרדי ממשלה שונים עם ניהול הרשומות האלקטרוניות.

ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה

תקציר

המידע הארגוני המתועד ברשומות הפיזיות (רובן מסמכי נייר) וברשומות האלקטרוניות - מסמכים אלקטרוניים, דואר אלקטרוני ובסיסי נתונים - הנוצרות במהלך עבודתם של הגופים הממשלתיים, הוא עדות לפעילותם ויש לו היבטים כספיים, משפטיים ומינהליים. הוא משאב חיוני שאמור לשמש את הארגון במהלך עבודתו השוטפת ולהספקת מסקנות, להפקת לקחים וללמידה מניסיון העבר.

חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, תקנותיו וההנחיות שקבע גנז המדינה קובעים כללים לשמירתו ולביעורו של חומר ארכיוני, כהגדרתו בחוק¹. חומר ארכיוני כולל, נוסף על מסמכי נייר, גם צורות אחרות של ייצוג מידע, והעקרונות שחלים על משרדי הממשלה, ולפיהם עליהם לנהל את רשומותיהם בצורה מקצועית ושיטתית, נוגעים גם לרשומות האלקטרוניות שלהם. יש לשמר את הרשומות לתקופות שנקבעו בחוק ולאפשר את הגישה אליהן ואת היכולת לאחזרן בפרק זמן סביר. פעולות אלה נחוצות לניהול תקין של העבודה השוטפת במשרדי הממשלה וכן לצורך מתן השירות לציבור, הכולל גם אפשרות לעיין במידע הממשלתי על פי עקרונות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

1 לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, 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 שיש 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.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2009-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המערכת הממשלתית לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. נבדקה פעילות הגופים הממונים על עבודתם התקינה של משרדי הממשלה בתחום זה - משרד ראש הממשלה, גנזך המדינה (להלן - הגנזך) ונציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות). כן בדק משרד מבקר המדינה כיצד מתמודדים משרדי ממשלה שונים עם ניהול הרשומות האלקטרוניות. הביקורת נעשתה בגנזך, בנציבות ובמשרדי ממשלה.

עיקרי הממצאים

כללי עבודה לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה

למרות השינויים הטכנולוגיים המפליגים שחלו בעשורים האחרונים בסביבת העבודה הממשלתית, שהפכה מסביבה המושתתת על מסמכים ותיקיות נייר לסביבה המושתתת על מסמכים אלקטרוניים, לא גיבשו גופי המטה הרלוונטיים - משרד ראש הממשלה, הגנזך והנציבות מערכת כללים אחידה ומחייבת לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה. הכללים שהנציבות קבעה בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) לגבי ניהול מסמכים עדיין מתייחסים לעידן רשומות הנייר.

גנז המדינה החל לפרסם באתר האינטרנט שלו בשנים 2009 ו-2010 מסמכים שהם תשתית מקצועית לניהול רשומות אלקטרוניות, ואולם החומר לא עובד לנוהל מחייב למשרדי הממשלה, שרבים מהם פועלים ללא כללים מחייבים בתחום ניהול הרשומות האלקטרוניות ושימורן.

בהיעדר מערכת כללים אחידה היה ניתן לצפות שהנהלות משרדי הממשלה יקבעו - כל אחת לעובדיה - כללי עבודה לניהול רשומות אלקטרוניות. ברם נמצא כי למעט משרדים אחדים, הנהלות משרדי הממשלה לא עשו זאת: נתונים על תריסר משרדי ממשלה מצביעים על כך שבכ-80% מהם לא קיימים נהלים הנוגעים לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. ללא נהלים אין שיטתיות בתיוק מסמכים ושימורם במערכות המידע של משרדי הממשלה, ואין כללים לעובדים המורים להם כיצד לנהל את הדואר האלקטרוני; כתוצאה מכך נחלשת היכולת של משרדי הממשלה לעמוד בכללים החלים עליהם מכוח חוק הארכיונים וכן מתוקף עקרונות המשפט המינהלי שלפיהם עליהם לפעול בחוקיות, בסדירות ובשקיפות.

הדואר האלקטרוני הוא כלי להתכתבות פנים-משרדית ובין-משרדית שהשימוש בו הולך וגובר. רב משרדי הממשלה לא קבעו לעובדיהם כללים לניהולו, בלא כללי עבודה אין בקרה על מידע שמועבר באמצעותו; כמו כן, אם מסרים שהועברו בדואר אלקטרוני לא נשמרים באופן שיטתי, קיים חשש שלא יהיה תיעוד ולא תתאפשר נגישות למידע על פעולות מסוימות שנעשו בארגון.

כוח אדם לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה

למשרדי הממשלה אין כוח אדם מקצועי שהוכשר לעסוק בניהול רשומות אלקטרוניות ובשימורן: נתונים על תריסר משרדי ממשלה מלמדים שב-75% מהם האחראים לרשומות מנהלים את הרשומות הפיזיות (בעיקר מסמכי נייר) ואינם עוסקים בפעולות לשימור הרשומות האלקטרוניות של המשרד. יתר על כן, לרובם אין הכשרה מקצועית לעסוק בתפקיד מן ההיבט הטכנולוגי שלו. נוסף על כך, יותר ממחצית מהאחראים לרשומות במשרדי הממשלה אינם בעלי השכלה אקדמית, הגם שבתקשיר נקבע שעליהם להיות אקדמאים.

היערכות הגנזך לקליטת רשומות אלקטרוניות

הגנזך אינו ערוך לקלוט רשומות אלקטרוניות ממשרדי הממשלה, למעט במקרים מסוימים ובהיקף קטן, והוא עוסק בעיקר בקליטת מסמכי נייר. כתוצאה מכך אין לו יכולת להבטיח את שימורן ואת העמדתן של רשומות אלקטרוניות לעיון הציבור בבוא העת. נוכח העובדה שבעשורים האחרונים שיעור הרשומות האלקטרוניות ברשומות משרדי הממשלה גדל והולך, נוצר בתחום זה פער מהותי בין האחראיות המוטלת על גנז המדינה לבין יכולתו לממש אותה. הדבר מעלה חשש שרשומות בעלות ערך ארכיוני ירדו לטמיון, והציבור, מוסדות המדינה וחוקרים לא יוכלו לעיין בהן בעתיד.

טיפול בנושא באמצעות ועדות ממשלתיות

במשך שנים, מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים ועד שנת 2010, הקימה המערכת הממשלתית במשרדי הממשלה ובנציבות ועדות שעסקו בצורך להסדיר את הטיפול ברשומות האלקטרוניות, והתקבלו החלטות של ועדות שרים לענייני ביקורת המדינה לנקוט פעולות בנושא. הוועדות הוקמו בעקבות דוחות מבקר המדינה שחזרו והעלו לפני הממשלה את העובדה שאין היא ערוכה לטפל במידע האלקטרוני ובשימורו. עם זאת, המציאות מלמדת שדיוני הוועדות לא הניבו פעולות אפקטיביות, והמצב נותר כשהיה - ללא פתרון.

תכנון מערכת שיתופית ממוחשבת למשרדי הממשלה

מאז שנת 2005 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, נעשו באגף החשב הכללי במשרד האוצר פעולות מסוימות בנוגע לתכנון של סביבת עבודה רוחבית ממוחשבת למשרדי הממשלה שכוללת מערכת לניהול מסמכים (מערכת סע"ר).

תכליתה של מערכת סע"ר היא ליצור מסגרת עבודה אחידה למשרדי הממשלה, ולפיכך היה ראוי להביא את ההצעה להקמתה לאישור הממשלה. אילו הייתה הממשלה מאשרת את הקמתה, היה עליה לקבוע מטה מרכזי, בעל סמכות, שיהיה אחראי למימושה. בפועל, החשב הכללי ממלא את התפקיד של מטה מרכזי לצורך הקמת מערכת סע"ר.

הגורמים שצריכים להגדיר את צורכי המחשוב של המשתמשים ולאשר אותם הם המשתמשים עצמם - מנהלים ועובדים מקצועיים שבקיאם בתהליכי העבודה

ובכללים הנורמטיביים החלים עליה. נמצא כי על הגדרת הדרישות מן המערכת הממוחשבת הופקדו בוועדות ההיגוי אנשי מחשבים משרדי הממשלה ולא שותפו בכך המשתמשים וגורמים מינהליים; דבר זה מנע אפשרות לנסח הגדרה כוללת של הדרישות מהמערכת המתוכננת, ויש בכך ליקוי מהותי בתהליך תכנונה.

סיכום והמלצות

ניהול רשומות של משרדי הממשלה ושימורן נובע מהחובה שחלה עליהם לפעול על פי חוק, בסדירות ובשקיפות. על כל משרד לתעד את עבודתו, את קשרי הגומלין שלו עם גופים חיצוניים לו, את הדיונים ואת ההחלטות שקיבל ולשמור הסכמים. הדבר נחוץ, בין השאר, כדי שיהיה אפשר להשתמש ברשומות ולאחזר אותן לפי הצורך. עוד מוטלת עליהם חובה לשמור על סודיות המידע משיקולים של ביטחון ומשיקולים של צנעת הפרט ולדאוג שישמש רק את הגורמים המוסמכים לקבלו.

בשלושת העשורים האחרונים חלו שינויים טכנולוגיים מפליגים ששינו את העבודה המשרדית מן הקצה אל הקצה - מזו הנשענת על מסמכי נייר לזו הבאה לידי ביטוי במסמכים אלקטרוניים ובצורות דיגיטליות נוספות לייצוג מידע. דוחות מבקר המדינה מהשנים 1998, 2004 ו-2007 שעסקו בנושא רשומות אלקטרוניות חזרו והעלו ליקויים שלפיהם המערכת הממשלתית אינה מטפלת באופן מקצועי בניהול הרשומות האלקטרוניות ושימורן. ליקויים אלה משמעותם שהמידע הממשלתי עלול לרדת לטמיון ולא יהיה אפשר לאחזרו; ולא זו בלבד אלא שהדבר גם עלול לגרום לחשיפה של חומר ממשלתי לגורמים שאינם רשאים לעיין בו. ניהול הרשומות האלקטרוניות עלה לסירוגין על סדר היום הממשלתי בעקבות דוחות מבקר המדינה, אך נדחק ממנו פעם אחר פעם בטרם גובשו פתרונות. עניין זה מלמד על טיפול לא יעיל של הממשלה בנושא. אף שמשרדי הממשלה משתמשים תדיר בכלים ממוחשבים, הרי שבשנת 2010 עדיין לא נקבעה תכנית ממשלתית להתמודדות עם מכלול ההיבטים הקשורים לניהול תקין של הרשומות האלקטרוניות.

המערכת הממשלתית התחייבה לתקן את הליקויים שהעלה לפניו משרד מבקר המדינה, ועל התחייבויותיה ניתן ללמוד מהערות ראשי הממשלה לדוחות מבקר המדינה. אולם מרבית הליקויים לא תוקנו: למשרדי הממשלה אין נהלים מחייבים לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן; הנציבות לא עדכנה את התקשי"ר בכל הנוגע לעבודה המשרדית בעידן האלקטרוני ולא שינתה את הגדרות התפקיד של האחראי לרשומות במשרד הממשלתי כדי שימונו לתפקיד זה עובדים בעלי יכולת מקצועית מתאימה; הגנזך אינו ערוך לקלוט את הרשומות האלקטרוניות שעל משרדי הממשלה להפקיד אצלו, כמתחייב מחוק הארכיונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המערכת הממשלתית לגבש בדחיפות תכנית עבודה מקיפה כדי שחומר דיגיטלי יישמר במשרדי הממשלה לצורך העבודה השוטפת, כדי שהידע והזיכרון הארגוני ינוהלו היטב, וכדי שחומר דיגיטלי בעל ערך היסטורי ולאומי יישמר בגנזך ויהיה ניתן להעמידו לעיון הציבור, כמתחייב מדרישות חוק הארכיונים וחוק חופש המידע. אם לא יוסדר הנושא לאלתר, יש חשש שרשומות אלקטרוניות בעלות ערך יאבדו לעד.



מבוא

משרדי הממשלה מייצרים במהלך פעילותם השוטפת חומר ארכיוני המתעד את פעולותיהם. לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - 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 שיש 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. החוק רואה בחומר ארכיוני כל מידע רלוונטי לשמור על גבי כל חומר שהוא, ולכן הוא חל גם על רשומות אלקטרוניות. מתוקף החוק נקבעו כללים לשמירתו של חומר ארכיוני ולביעורו. רשומה² היא פיסת מידע ייחודית שנוצרה או התקבלה בתחילתו, במהלכו או בסיומו של הליך או פעילות מוסדית, ומכילה מידע שחשוב לשמרו (להלן - רשומה או רשומות); רשומה אלקטרונית היא רשומה שנוצרה באמצעות מחשב ומאוחסנת על מצע מגנטי.

בשלושת העשורים האחרונים חלה התפתחות טכנולוגית עצומה בתחום מערכות המידע, והמחשבים החליפו את כלי יצירת הרשומות המסורתיים. כתוצאה מכך דחקו מסמכים אלקטרוניים את מקומם של מסמכי הנייר בעבודת המשרד הממשלתי. החלטות של המשרדים ופעולות שעשו מתועדות ברשומות אלקטרוניות שנוצרו במחשב, נמצאות על גבי מדיה אלקטרונית, מאוחסנות במאגרי מידע ומועברות באמצעות הדואר האלקטרוני, ויש חשיבות לנהלן ולאחסנן כראוי.

הכללים הקיימים במשרדי הממשלה מבוססים על הנחיות הגנזך, הם נוגעים לניהול, לשימור ולביעור של רשומות פיזיות (רובן רשומות נייר). כללים אלה אינם מתאימים לרשומות אלקטרוניות, והדבר מחייב קביעת כללים מחייבים מיוחדים לפי מאפייניהן, כדי שיהיה אפשר לאחזרן ולהבטיח שתישמר מהימנותן ושלמותן ושלא יהיה אפשר לשנותן בדיעבד.

המידע הארגוני המתועד ברשומות אלקטרוניות וברשומות פיזיות הנוצרות במהלך עבודתם של גופים ממשלתיים הוא עדות לפעילותם ויש לו היבטים כספיים, משפטיים ומינהליים. רשומות אלקטרוניות, דואר אלקטרוני, גיליונות אלקטרוניים ובסיסי נתונים מכילים מידע על עבודת היחידה הממשלתית ופעולותיה, על הנתונים שעליהם התבססו מקבלי החלטות, על אופן ניצול התקציב ועל קשריה עם גופים חיצוניים. המידע הנוצר ביחידות הממשלתיות ומקבל ביטוי במסמכים מכיל גם ידע שצברו העובדים במהלך פעילותם; הוא משאב חיוני שאמור לשמש את הארגון בעבודתו השוטפת, להסקת מסקנות, להפקת לקחים וללמידה מניסיון העבר. במסגרת הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, יש לציבור זכות לעיין במידע ממשלתי.

חובתם של משרדי הממשלה לנהוג על פי חוק ובהתאם לכללי מינהל תקין חלה באותה מידה על ניהול ועל שימור של רשומות נייר ועל רשומות אלקטרוניות ושימורן. לפי הדין והכללים האלה, על הגופים הממשלתיים לפעול בסדירות ובשקיפות, לתעד את עבודתם, ואת קשרי הגומלין שלהם, את החלטותיהם, את הדיונים שהם מקיימים, את עבודת המטה שעליה נסמכות החלטותיהם, ולשמר תיעוד זה לאורך זמן ובאופן שיאפשר לאתרו. הדבר נחוץ כדי שיהיה אפשר להשתמש ברשומות ולאחזר אותן לפי הצורך. עוד מוטלת על משרדי הממשלה ויחידותיה חובה לשמור על סודיות המידע משיקולים של ביטחון ומשיקולים של צנעת הפרט ולדאוג שהוא ייחשף רק לגורמים המוסמכים לעיין בו.

2 מסמך גנזך המדינה: "ניהול ושימור אלקטרוני של רשומות - ראשי פרקים".

נוסף על רשומות אלקטרוניות, המעידות על פעולותיהם של מוסדות הממשלה, יש רשומות אלקטרוניות המכילות מידע הנוגע לאזרחים בעניינים כגון בעלות על נכסים, מידע רפואי, זכויות לתגמולים וקצבאות. המידע נרשם ונאגר בבסיסי נתונים ממוחשבים, במסמכים ובטבלאות במחשבים של משרדי הממשלה. שימורו של חומר ארכיוני כזה נחוץ כדי שלמדינה תהיה יכולת לשמור על זכויות אזרחיה ולהעניק להם שירותים שהיא מחויבת להם; שימור המידע נועד גם להקל על האזרחים להגן על זכויותיהם ועל נכסיהם.

מטבע הדברים יש הבדלים בין רשומות פיזיות, ובהן רשומות נייר, לבין רשומות אלקטרוניות. לפיכך, צורת הניהול של רשומות פיזיות שונה מזו של רשומות אלקטרוניות. לדוגמה, תיוק מסמך נייר לפי נושא בתיק פיזי משקף את הקשר של הרשומה לשאר הרשומות שבתיק וגם את ההקשר שבו נוצרה מבחינת הנושא והתוכן. כדי שרשומה אלקטרונית תקושר לרשומות אלקטרוניות אחרות ותספק את ההקשר שבו נוצרה, נדרשת הקמתם של מנגנונים מקבילים - טכנולוגיים ונוהליים. אם התיקים שמורים בצורה מסודרת, הגישה לרשומות פיזיות היא נוחה. לעומת זאת, אחזור של רשומות אלקטרוניות ושימורן לאורך זמן מושפעים מהשינויים הטכנולוגיים התדירים בחברה ובתכנות.

מבחינים בשני סוגי שימוש ברשומות אלקטרוניות: שימוש ראשוני - של יוצר המסמך ושל הארגון שבו הוא נוצר לצורכי עבודתם השוטפת. שימוש שניוני - שימוש למטרות בקרה, מחקר או עיון של גורמים חיצוניים לארגון, בהם מבקרים, ועדות חקירה, חברי כנסת, היסטוריונים, חוקרים ומתעניינים אחרים. היכולת להעריך ולבחון מהלכים, רפורמות ותכניות שהממשלה החליטה עליהן או עשתה תלויה באפשרות הגישה לרשומות של גורמים שיכולים להשתמש בהן שימוש שניוני.

ניהול מקצועי של רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה וביחידותיה לפי כללי המינהל התקין מחייב תשתית מתאימה מהבחינה הנורמטיבית, הטכנולוגית והמקצועית. תשתית זו צריכה לכלול הגדרה של כללים מינהליים למשרדי הממשלה לעניין ניהול רשומות אלקטרוניות; מערכות ממוחשבות לניהול המידע, לניהול מסמכים ולניהול רשומות אלקטרוניות שיטמיעו את הכללים בתהליכי העבודה הממוחשבים; כוח אדם מיומן ומקצועי שיוכל להתמודד עם האחריות לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן ולפקח על יישום הדרישות המינהליות והמקצועיות.

בחודשים ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המערכת הממשלתית לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. הביקורת נעשתה: א. בשלושת גופי המטה הרלוונטיים לנושא זה - משרד ראש הממשלה,³ נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) וגנזך המדינה (להלן - הגנזך). נבדק אם גופים אלה פעלו להכין למשרדי הממשלה הנחיות מקיפות לניהול רשומות אלקטרוניות בסביבת עבודה בת זמננו. ב. בחמישה משרדי ממשלה: משרד האוצר, משרד החוץ, משרד התחבורה, משרד הפנים והמשרד לתשתיות לאומיות (להלן - המשרדים שנבדקו פרטנית). כמו כן נאספו נתונים על משרדי ממשלה נוספים בעזרת יחידת הפיקוח וההדרכה של הגנזך ובאמצעות חומר מהאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה;⁴ הנתונים עובדו במשרד מבקר המדינה.

3 גנזך המדינה ונציבות שירות המדינה הן יחידות הכפופות מינהלית למשרד ראש הממשלה.
4 האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה שלח בשלהי 2009 שאלונים על אבטחת מידע למשרדי ממשלה ובין השאר נשאל בהם אם קיימים אצלם נהלים לניהול רשומות אלקטרוניות.

העדר בסיס נורמטיבי לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי ממשלה

לממשלה גופי מטה שתפקידם להוביל את עבודת משרדי הממשלה ולהנחותה ובמרכזם - משרד ראש הממשלה, המוביל רפורמות בשירות הציבורי ומקדם פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. הגופים המנחים את משרדי הממשלה בניהול רשומות הם הגנן, המפקד על שמירת חומר ארכיוני, והנציבות המפקדת על קביעת הנחיות להתנהלות תקינה של משרדי הממשלה.

על הרשות המבצעת במדינת ישראל חלים כללי המשפט המינהלי ועקרונות המינהל התקין: עליה לפעול לפי הוראות הדין, המסמכים שברשותה צריכים להוות ביטוי נאמן למעשיה, פעולותיה צריכות להיות יעילות, אפקטיביות וחסכוניות, ועל החלטותיה להתקבל לאחר שנשקלו מכלול השיקולים הרלוונטיים. על משרדי הממשלה לתעד את פעולותיהם, לארגן את המידע באופן מסודר ועקבי, להגן עליו מפני שיבוש, לאבטח מידע סודי מפני חשיפה למי שאינו מוסמך לכך ולשמר אותו; פעולות אלה מאפשרות לאחזר את המידע ולחזק את מעמדו המשפטי של מסמך ממשלתי כקביל.

נוסף על כך, נדרש ניהול תקין של רשומות כדי לקיים חוקים נוספים: א. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, מקנה לכל אזרח ישראלי או תושב את הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית לפי הכללים שנקבעו בחוק. כדי שיהיה אפשר לאתר את המידע ולהעבירו לעיון המבקשים, על הרשויות לארגן ולשמור את המידע באופן שיאפשר את איתורו. ב. מחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, שלפיו פגיעה בפרטיותו של אדם כוללת "פרסומו של ענין הנוגע לצנעת חייו האישיים", נובעת גם חובתם של משרדי הממשלה לשמור על מידע פרטי המופיע ברשומות מחשיפה למי שאינו מורשה לעיין בו. החובה לשמור על מידע ורשומות מחשיפה מוטלת גם מטעמים של ביטחון המדינה, וגם לתכלית זו נדרשות פעולות מתאימות.

חוק הארכיונים ותקנותיו מעניקים לגנו המדינה ובאמצעותו לעובדי הגנן את הסמכות להדריך ולהנחות את הגופים הממשלתיים בכל הנוגע לניהול הרשומות במוסדות המדינה ולניהול ארכיונים ואף לסייע להם בכך ולפקח עליהם. תפקידי הגנן הם להדריך את משרדי הממשלה ולפקח עליהם בכל הנוגע לניהול רשומות, שימורן, ביעור רשומות שתקופת השמירה שנקבעה להן חלפה, והכנת רשומות המיועדות לשמירה לצמיתות להפקדה בארכיון הגנן; קבלה של חומר בעל ערך ארכיוני ממשרדי הממשלה ויחידותיה, טיפול בו כדי שיישמר לצמיתות והעמדתו לעיון חוקרים והקהל הרחב, בכפוף לסייגים של סודיות. תקנות הארכיונים והנחיות הגנן קובעות את פרקי הזמן שנדרש לשמר סוגי רשומות שונים וכן כללים להפקדתן בגנן ולביעורן.

בחקיקה אין התייחסות מיוחדת לרשומות אלקטרוניות לרבות דואר אלקטרוני, ונדרשים כללים מינהליים שינחו את עובדי הממשלה לעבודה עם רשומות מסוג זה. כללים אלה צריכים להבטיח שיהיה אפשר לאתר רשומות אלקטרוניות הנוצרות במהלך פעילותו של משרד ממשלתי על פי הנושאים שבהם עוסקת כל רשומה, במהימנות ובשלמות, באופן שישקף את הפעולות שנקטו ואת ההחלטות שהתקבלו; תכלית נוספת היא גישה נוחה למידע לשם עיון בו ולשם אחזורו המלא בזמן סביר.

ניהול ושימור לקויים של מידע ממשלתי עלולים לגרום למצב שמשרד ממשלתי לא יוכל בשעת הצורך לאתר את מסמכיו ולאחזרם; לדוגמה, בשנים 2004-2005 הקצה משרד הפנים מענקי הבראה לרשויות מקומיות בסך של כ-1.8 מיליארד ש"ח. משרד הפנים לא הצליח להמציא למבקר המדינה

מסמכים המתעדים את אמות המידה שלפיהן הוקצו המענקים או את ההחלטות שהתקבלו בהקשר זה והנימוקים להן.⁵

בתשובתו מִפְּבְּרואר 2009 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הפנים כי "לאור חלוף הזמן, חילופי שרים, מנכ"לים וכן גורמי המקצוע שטיפלו בנושא... והעברתו ככל הנראה של החומר הנוגע בדבר לגנזך המדינה, אין בידי המשרד להמציא תיעוד בכתב על אופן הקצאתם של מענקי ההבראה". משרד מבקר המדינה העיר כי משרד ממשלתי לא יוכל להסתתר "מאחורי" חזקת כשרות פעולות המינהל' לאחר שאין בידו להמציא לגורמי בקרה וביקורת חומר בסיסי... [הנוגע]... להקצאה של מיליארדי ש"ח".

בעבר כבר התריע משרד מבקר המדינה שהממשלה אינה פועלת לנהל את הרשומות האלקטרוניות שלה ולשמר אותן.⁶ בביקורת שממצאה מוצגים בדוח זה בדק משרד מבקר המדינה מה עשו גופי המטה בממשלה כדי לנסח כללים מינהליים לעובדים בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות ולתיקון ליקויים בתחום זה שהובאו לידיעתם בשנים קודמות. להלן מובאים הממצאים.

החלטות ועדות שרים

1. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 1998 החליטה במרס אותה שנה ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה⁷ כי "בכל משרד ממשלתי תוכן תכנית פעולה לטיפול ברשומות המשרדיות, על-פי הנחיות גנז המדינה, שתכלול הוראות בדבר... ניהול הרשומות האלקטרוניות של המשרד וזיקתן לרשומות הנייר". "הסמכ"לים למינהל במשרדי הממשלה אחראים לביצוע התכנית שתוגשנה לגנז המדינה בתוך שלושה חודשים... גנז המדינה ידווח בתוך שישה חודשים לאגף לביקורת המדינה על ביצוע ההחלטה". ההחלטה קיבלה באפריל 1998 תוקף של החלטת ממשלה.

ממצאי הביקורת הנוכחית עולה, שמאז 1998 ועד אוגוסט 2010, מועד סיום הביקורת, לא יושמה החלטת הממשלה. רוב משרדי ממשלה לא הכינו תכנית פעולה לטיפול ברשומות אלקטרוניות ואין להם נהלים מחייבים לעובדיהם בנדון.

2. בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה מ-2004 קיבלה במרס אותה שנה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה החלטה⁸ להקים צוות ובו מנהל האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, גנז המדינה ונציג החשב הכללי במשרד האוצר; על הצוות הוטל לגבש הנחיות מחייבות ברמה הטכנולוגית והארגונית כדי לאפשר את שימורן של רשומות אלקטרוניות הנוצרות על ידי רשויות המדינה ולהבטיח גישה אליהן לאורך זמן. עוד הוטל על הצוות לבחון את היקף הרשומות האלקטרוניות שהצטברו במשרדי הממשלה השונים במרוצת השנים, והן נמצאות בסכנת הכחדה בגלל חוסר טיפול נאות, ולגבש תכנית לפעולה מקיפה להצלתן.

5 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (2009), עמ' 37 ו-38.
6 מבקר המדינה, 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.
7 ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, החלטה מספר 83/ב-17.3.98.
8 החלטה מספר 54/ב.

נמצא שגם החלטה זו של ועדת השרים לא נשאה פרי - במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, לא גובשו הנחיות מחייבות למשרדי הממשלה, כאמור לעיל.

תפקידה של נציבות שירות המדינה

תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) הוא קובץ של הוראות וכללים לשירות המדינה שמפרסמת הנציבות. התקשי"ר קובע הוראות בדבר מעמדו של מסמך ממשלתי ובדבר הצורך בארגון ובשימורם של מסמכים. במסמך שפרסם נציב שירות המדינה בשנת 2008 ניתן ביטוי לכללים שקבע בתקשי"ר בנוגע לניהול רשומות. מהכללים עולה, בין השאר, כי כל מסמך הנוצר במהלך עבודתו של עובד המדינה, או מתקבל אצלו עקב עבודתו, שייך למדינה ועליו להיות מוחזק במשרד; מסמכים וחומר ארכיוני אחר (כגון תצלומים, הקלטות, סרטונים, קובצי מחשב) שהוחזקו בלשכתו או במשרדו של עובד המדינה אשר חדל לכהן בתפקידו, והם קשורים במישרין או בעקיפין לפעולותיו או לתפקידיו כעובד המדינה, הם רכוש המדינה. יש להחזיר למשרד כל חומר ומסמכים המצויים בביתו של העובד או במקום אחר.

הכללים בתקשי"ר המתייחסים לניהול רשומות נכתבו בעבר, כשהרשומות היו פיזיות, והם אינם עוסקים בהיבטים הייחודיים של הרשומות האלקטרוניות. אמנם, גנו המדינה אחראי להנחות את משרדי הממשלה בנושאים כגון סוגי המסמכים שיש לשמור ופרק הזמן שיש לשמור אותם, אך הנציבות מוסמכת לקבוע למשרדי הממשלה כללים לניהול תקין של עבודתם. לכן היה על הנציבות לקבוע הוראות בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות, אפילו כלליות או זמניות, ולא לאפשר עבודה בלא כללים.

נמצא, כי למרות השינויים הטכנולוגיים המפליגים שחלו משנות השמונים של המאה העשרים בסביבת העבודה הממשלתית, לא עדכנה הנציבות את הוראותיה למשרדי הממשלה ולא קבעה כללים לניהול רשומות אלקטרוניות ואף לא אימצה כללים המתאימים לפעילות משרדי הממשלה שקבעו בעניין זה גורמים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הנציבות לקבוע כללים לגבי רשומות אלקטרוניות לרבות לגבי ההתכתבות בדואר האלקטרוני, שימור התכתובת ותיוק (בעניין השימוש בדואר אלקטרוני ראו להלן).

אחריותו של גנו המדינה

ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2007 העלתה שגנו המדינה (להלן - הגנו), בתוקף סמכותו לפי החוק, לא עדכן את ההנחיות העוסקות בניהול רשומות בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות ולא פרסם הנחיות מחייבות בנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות. משרד מבקר המדינה העיר ברוח מ-2007 שהיה ראוי שהגנו ייערך לכתיבת הנחיות בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן עבור הגופים שלפי חוק הארכיונים ותקנותיו הוא אמור להנחותם. ליקויים בעניין הועלו

כבר בדוח ביקורת משנת 2004⁹, שבו נאמר כי "בהיעדר הנחיות, מרבית משרדי הממשלה לא העבירו לגנון כלל חומר ארכיוני ממוחשב אלא השאירו אותו אצלם". עוד העלתה הביקורת דאז כי "השמירה במשרדים איננה לדורות משום שלמשרדים רבים אין יכולת לאתר ולשלוח מסמך לאחר פרק זמן מסוים; גם במשרדים שבהם נשמר המצע המגנטי המכיל את הרשומות, לא יהיה ניתן לעיין בהן אם לא נשמרו החומרה והתוכנה שאפשרו את הגישה אליהן. בפועל, משרדים רבים משמידים חומר כאשר אינו נחוץ עוד לצורכיהם השוטפים".

הביקורת הנוכחית העלתה, כי עד שנת 2007 לא היה לגנון מנהל מערכות מידע. לכן חסר הגנון את היכולת המקצועית להיערך להדרכת משרדי הממשלה בכל הנוגע לניהול הרשומות האלקטרוניות וכן את היכולת המקצועית להיערך להכנת תשתית טכנולוגית בגנון לקליטת רשומות אלקטרוניות מהמשרדים.

בעקבות הממצאים שהועלו בדוחות הביקורת הקודמים של מבקר המדינה, אישר משרד ראש הממשלה לגנון בשנת 2007 העסקת מנהלת מערכות מידע (להלן - מנמ"רית), ובשנת 2008 אישר העסקת עובדת מלשכתו המשפטית למתן ייעוץ משפטי לגנון.

באמצעות המנמ"רית שמונתה בשנת 2007 החל הגנון להיערך להתמודדות עם תפקידיו בעידן האלקטרוני: בשנת 2009 נרכשו שירותיו של יועץ (להלן - חברת הייעוץ) שאמור לספק לגנון תשתית ידע בניהול הרשומות האלקטרוניות ולסייע לו בעיצוב תכנית אסטרטגית כדי להנחות את משרדי הממשלה, להדריך ולהתוות להם את העקרונות לניהול של חומר דיגיטלי ארכיוני ושימורו (פרויקט "מגדלור"). בד בבד להכנת התכנית האסטרטגית הכריז הגנון ב-2009 על פרויקט "אבן פינה", שמטרתו יצירת כלים והנחיות עבור משרדי הממשלה ומוסדות המדינה ליצירה, לשמירה ולניהול שוטף של מסמכים אלקטרוניים; הפרויקט התקדם, על פי גנון המדינה, רק לאחר שבשנת 2009 הוקצה לגנון עובד מקצועי בעל הכשרה של מנתח מערכות מידע לטיפול בנושא.

הועלה, כי משנת 2009 סיפקה חברת הייעוץ לגנון מידע על ההתמודדות של ארכיונים במדינות שונות עם ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן ועל תקנים בין-לאומיים בעניין והציגה לו מידע על מערכות ממוחשבות שמאפשרות ניהול רשומות. בזמן, הידע המקצועי שנאסף בגנון במסגרת פרויקט "אבן פינה" אפשר לפרסם באתר האינטרנט שלו מסמכים שאמורים לספק למשרדי הממשלה מידע והנחיות בסוגיות שונות הקשורות לניהול רשומות אלקטרוניות ודואר אלקטרוני (להלן - מסמכי "אבן פינה").

במסמכי הגנון נאמר שהחומר התאורטי והמקצועי שבמסמכי "אבן פינה" מבוסס על תקן בין-לאומי לניהול רשומות¹⁰ שאימץ הגנון ועל שיטות עבודה שפיתח הארכיון הלאומי הבריטי. פרסום החומר המתודולוגי באתר האינטרנט של הגנון מהווה, על פי המסמכים, צעד ראשון בדרך לניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה ויחידותיה.

במסמכי "אבן פינה" נכתב כי בקהל היעד שלהם נמנים גורמים המופקדים על קביעת הנהלים במשרדי הממשלה וכן עובדי מערכות המידע במשרדים.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016 (2004), "שימור רשומות אלקטרוניות", עמ' 87 ואילך.
10 תקן בין-לאומי ISO 15489, שהוא מסגרת עבודה כללית הן לניהול רשומות מסורתיות (נייר, קלטות שמע, מיקרופילם וכו') והן לניהול רשומות אלקטרוניות. התקן אומץ באוסטרליה, בבריטניה ובמדינות נוספות.

נמצא, כי עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם הפנה הגנו את מסמכי "אבן פינה" להנהלות של משרדי הממשלה ולסמנכ"לים לענייני מינהל - הגורמים המופקדים על קביעת הנהלים במשרדי הממשלה. מפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהלים המופקדים על ענייני המינהל במשרדים שנבדקו פרטנית התברר שהמשרדים: האוצר, התחבורה, הפנים והתשתיות הלאומיות פועלים ללא נהלים בתחום הרשומות האלקטרוניות, והמנהלים לא קיבלו לידיהם את מסמכי "אבן פינה" שפרסם הגנזך.

הביקורת העלתה כי עבודת משרדי הממשלה לא השתפרה לאחר פרסום מסמכי "אבן פינה" באתר האינטרנט של הגנזך. הדבר נבע, בין השאר, מכך שהמסמכים אינם מנוסחים כנוהל מחייב למשרדי הממשלה, אף שהם יכולים להוות תשתית בשלה לנוהל כזה בשל תוכנם. משלא נוסחו למשרדי הממשלה נהלים מחייבים לניהול רשומות אלקטרוניות, ממילא לא הוטמעו העקרונות החשובים שהעלה הגנז במסמכיו, והעבודה במשרדים שונים המשיכה להתבצע בלא מערכת כללים מסוג זה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הגנז להגדיר למשרדי הממשלה את דרישותיו מבחינת המאפיינים שצריכים לכלול המסמכים האלקטרוניים שהם מנהלים במשרדיהם (כגון מחבר המסמך, תאריך ייצורו וכו'). הדבר נחוץ כדי שבעתיד תתאפשר בגנזך קליטתם של מסמכים אלקטרוניים ממשרדי הממשלה בצורה מהימנה ובאופן שיאפשר לנהל, לאחזר ולהציג אותם בהקשר שבו נוצרו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמופקדים על ענייני המינהל במשרדי הממשלה בשיתוף הנציבות והגנז יעבדו ממסמכי "אבן פינה" נהלים מחייבים למשרדי הממשלה. על הנהלים להציג בצורה חד-משמעית את החובות החלות על העובדים ואת מועד כניסתם לתוקף. לאחר שיגובשו נהלים, יהיה על המנהלים המופקדים על המשרדים לפעול עם הגנז להטמעתם בעבודת המשרדים.

עובדה היא שהגנז לבדו אינו יכול להוביל מהלך שישפיע על העבודה הממשלתית כולה בתחום ניהול הרשומות האלקטרוניות. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד ראש הממשלה לרתום לפעולה מערכתית את הנציבות ואת הסמנכ"לים לענייני מינהל שבמשרדי הממשלה כדי שיהפכו עם הגנז את התשתית המקצועית שבמסמכי "אבן פינה" לנהלים שיחייבו את משרדי הממשלה, ואלה ייכנסו לתוקף בתוך זמן קצר. לאחר מכן יהיה צורך להדריך את העובדים שבמשרדי הממשלה כדי לאפשר הטמעה של הנהלים, וכן תידרש מעורבות של מנהלי יחידות המחשב במשרדים כדי שהנהלים יוטמעו במערכות הממוחשבות לניהול מסמכים.

בתשובת הגנז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הוא אישר שמסמכי "אבן פינה" לא הועברו לדרגי הניהול במשרדי הממשלה; עם זאת ציין כי הם הועברו למנהלי הרשומות ולאנשי המחשוב בכמה מהם.

ועדת היגוי שמינה משרד ראש הממשלה

בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה מ-2007¹¹, הודיע מר רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, למשרד מבקר המדינה כי מינה סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד להכין תכנית פעולה כדי להתמודד עם הבעיות בנושא ניהול הרשומות האלקטרוניות ושימורן. התכנית הייתה אמורה להיכלל בתכניות העבודה של משרד ראש הממשלה כבר בשנת 2007 אולם הביקורת העלתה, כי אין תכנית כזאת.

בעקבות פעולות של הגנון לשיפור התמודדותו עם משימותיו בעידן האלקטרוני, פרסם משרד ראש הממשלה בשלהי שנת 2008 מכרז לבחירת יועץ להספקת שירותי ייעוץ אסטרטגי למחשוב עבור הגנון בעניין "ניהול רשומות אלקטרוניות במדינת ישראל" (להלן - פרויקט "מגדלור"). במסמכי המכרז נאמר ש"מדובר בפרויקט עם משמעות רחבה ביותר" לפעילות בתחום ניהול רשומות אלקטרוניות בפרט וניהול רשומות בכלל, במדינה - במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, בתאגידים סטטוטוריים וברשויות מקומיות. באתר הגנון באינטרנט פורסם בנובמבר 2009 כי מדובר בתכנית רב-שנתית ש"תשמש כבסיס להיערכות גנון המדינה לקליטת הפקדות אלקטרוניות של רשומות, לניהולן ולשימורן בגנון, ותנחה את משרדי הממשלה בתחום ניהול ושימור הרשומות האלקטרוניות".

בפרק המכרז שרן ביעדי הייעוץ צוינו חולשות הגנון ואי-יכולתו להתמודד עם תפקידיו בעידן הדיגיטלי: המערכת המרכזית המשרתת את הגנון אינה ערוכה לקליטה ולניהול של רשומות אלקטרוניות וגם לא לניהול מסמכים; הגנון אינו ערוך לפעולות כגון קליטת רשומות אלקטרוניות ממוסדות המדינה לשמירה לצמיתות, לרבות קליטת חומר גאוגרפי וקליטת בסיסי נתונים כגון מרשם האוכלוסין או מפקד האוכלוסין; הגנון אינו ערוך לטפל בשימור המידע שבפרסומי מוסדות המדינה באתרי האינטרנט שלהם.

חברת הייעוץ שנבחרה במכרז התבקשה להציג פתרונות ולספק תשובות בעניינים שונים, בהם אחסון רשומות אלקטרוניות לטווח ארוך; "המלצות לשימור של חומר טקסטואלי וחומר מכל סוג אחר (תמונות, מפות, חומר אוד-קולי)... בדיעה שהטכנולוגיות והפורמטים משתנים"; שימור בסיסי נתונים לאומיים (כגון מרשם אוכלוסין, מפקדי אוכלוסין); שימור מערכות גאוגרפיות של מוסדות המדינה; התייחסות לחקיקה ולתקינה בנושא רשומות אלקטרוניות; המלצות ל"הצלת" חומר הקיים על מצע מגנטי בגנון; היערכות לקליטת חומר רב של רשומות אלקטרוניות (בניית תהליכים המבוססים על תקשורת נתונים, בכפוף לדרישות הצפנה וסודיות) וקליטתן בגנון, בקרת איכות ההעברה והקליטה, אחסון הרשומות וניהולן בגנון.

במרס 2009 פנה הגנון, ד"ר יהושע פרוינדליך, במכתב למשנה למנהל הכללי במשרד ראש הממשלה, וביקש ממנו לעמוד בראש ועדת היגוי לביצוע התכנית האסטרטגית של פרויקט "מגדלור". במכתב נאמר כי הגנון מבקש לקדם מהלך "בעל השפעה על כלל משרדי הממשלה ומוסדות המדינה, והוא נובע מצורכי השעה הדוחקים, כפי שאף הוזכר בדו"ח מבקר המדינה... התפקיד העיקרי של הועדה יהיה מיצוב הפרויקט במקום גבוה יותר בסדר היום הממשלתי... נושא ניהול הרשומות לא מטופל ולא מתוקצב כיום כראוי; בצד זה, לגנון המדינה אין העוצמה הנדרשת על מנת שיוכל להוביל לבדו את פרויקט ניהול ושימור הרשומות האלקטרוניות הכלל ממשלתי. אנו סבורים כי ועדת היגוי מכובדת, בהובלתך, ובהשתתפות הגופים המתקצבים ומובילים את המיחשוב הממשלתי - במשרד האוצר, תיתן לפרויקט תהודה נאותה" (ההדגשה במקור).

בספטמבר 2009 מינה המשנה דאז למנהל הכללי במשרד ראש הממשלה ועדת היגוי ל"ייעוץ אסטרטגי בתחום ניהול ושימור רשומות אלקטרוניות במשרדי ממשלה ובגנון המדינה", והוא עמד

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, 57 (2007), "שימור רשומות אלקטרוניות, ממצאי מעקב".

בראשה (להלן - יו"ר הוועדה או היו"ר); לחברי הוועדה מונו נציגים ממשרדי ממשלה, מהגנזך ומהאקדמיה. מטרת הקמתה הייתה לרתום את משרדי הממשלה לשנות את מתכונת העבודה הממשלתית בהתאם לתכנית האסטרטגית שאותה מבקש הגנזך לקדם.

במכתב מאותו חודש ששלח יו"ר הוועדה לחבריה ולמנכ"לים של משרדי ממשלה הוא הציג את יעדיה: "הוועדה תוודא קיומו של דיון מקיף ומעמיק בסוגיית ניהול רשומות אלקטרוניות במסגרת עבודת הייעוץ האסטרטגי, התווית עקרונות לניהול ושימור חומר דיגיטלי ארכיוני במדינת ישראל; וכן תוודא כי בסיומו של המהלך יציגו היועצים דרכי פעולה במסגרת תקציבית רב שנתית בני מימוש". הוועדה גם תוודא התייחסות לנושאים האלה: הקמת תשתית לניהול רשומות אלקטרוניות בכל משרדי הממשלה ובגנזך; שימור בסיסי נתונים לאומיים הכוללים מידע מסוגים שונים: מינהלי, משפטי וגאוגרפי (כגון מרשם האוכלוסין); ופעולות לשימור ול"הצלה" של חומר שנוצר במשרדי הממשלה בעשורים האחרונים על גבי מצע דיגיטלי.

בישיבה הראשונה של הוועדה בנובמבר 2009 הציג נציג חברת הייעוץ לחברי הוועדה את סיכום עבודת הייעוץ האסטרטגי עד אותה עת. בסיכום הישיבה קיבלה הוועדה החלטות לכיצוע, ביניהן: הגנזך יגיש בתוך שבוע מסמך שיעסוק בהיבט התקציבי של הפרויקט; הגנזך, משרד המשפטים ומשרד האוצר יכינו ניירות עמדה לגבי מימוש סמכויותיו של הגנזך בנוגע לפיקוח על הרשומות האלקטרוניות ושמירתן במשרדי הממשלה.

התברר שכחודש לאחר הישיבה הראשונה פרש יו"ר הוועדה מתפקידו, לאחר שמונה בדצמבר 2009 לתפקיד במשרד ממשלתי אחר, ולא מונה אחר במקומו. אמנם בפברואר 2010 מינה מר איל גבאי, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, את גנז המדינה, לתפקיד ממלא מקום יו"ר ועדת ההיגוי, אולם מאז ישיבת הפתיחה של הוועדה שהתקיימה בנובמבר 2009 ועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, היא לא התכנסה שוב.

אף על פי שבישיבת הוועדה הוצהר כי צורכי השעה דוחקים והוטלו על משרדי הממשלה משימות שאת תוצריהן היה עליהם להגיש ליו"ר הוועדה, משרד ראש הממשלה לא מינה לה יו"ר חדש, שיעמוד על דעתו ויבקש שהתוצרים יוגשו לו כדי להמשיך את שיתוף הפעולה הבין-משרדי. הגנז שמונה למלא את מקום יו"ר הוועדה לא כינס מחדש את נציגי המשרדים לישיבה משותפת.

במחצית הראשונה של שנת 2010 הציגה חברת הייעוץ לגנז המלצות לפעולה, לרבות שדרוג של מערכת המחשוב של הגנזך לטווח הקצר ורכישת מערכת חדשה לטווח הארוך שתאפשר ניהול של רשומות אלקטרוניות; קליטה של עובדים בגנזך, בעלי הכשרה מקצועית מתאימה להתמודד הן עם הפקדה של חומר דיגיטלי ממשרדי הממשלה והן עם מתן שירות לציבור באמצעים אלקטרוניים; קליטת עובדים ליחידת מערכות המידע שלו, כדי שיוכל להתמודד עם שדרוג או עם קליטה של מערכת ממוחשבת שתאפשר לו לנהל רשומות אלקטרוניות.

מאחר שהוועדה לא התכנסה מאז ישיבתה הראשונה ועד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, היא ממילא לא דנה בהמלצות שהגישה חברת הייעוץ.

הגנז ציין בתשובתו מינואר 2011 כי המתין לדוח הסופי של הניתוח האסטרטגי שנעשה בגנזך והוגש לו בסוף 2010. הוא הודיע שבכוונתו לכנס את ועדת ההיגוי "בחודשיים הקרובים", לשתף אותה במסקנות הדוח והמלצותיו ולפעול ליישמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד ראש הממשלה להמשיך את שיתוף הפעולה הבין-משרדי שהחל בישיבה הראשונה. מהלכים שמשפיעים על פעולת כל משרדי הממשלה, כמו אלה שהגנו מתכנן, דורשים שיתוף פעולה ביניהם ומחויבות של הממשלה כולה לקידום המהלך.

האחריות של הנהלות משרדי הממשלה

על פי התקשי"ר, "האחריות לקיום מערכת הוראות משרדיות מוטלת על המנהל הכללי, והוא יקבע מי האחראי לביצוע". את ההוראות יערוך, בהתאם לתנאים המיוחדים לכל משרד, אחד מאלה: גורם מרכזי הכפוף במשרד למנהל הכללי; "גורם מרכזי כפוף לסגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש במסגרת יחידת האו"ש [ארגון ושיטות] שבמשרד"; "גורמים נפרדים לכל אגף ולכל יחידת סמך באישורו של המנהל הכללי"¹².

1. משרד מבקר המדינה בדק במשרדים שנבדקו פרטנית (האוצר, התחבורה, הפנים, התשתיות הלאומיות והחוק), המפעילים זה שנים מערכות ממוחשבות לניהול מסמכים, את פעולות ההנהלה לקבוע כללים לעובדים להסדרת ניהול הרשומות האלקטרוניות במשרדים.

המנהלים המופקדים על ענייני המינהל בהם, למעט אנשי משרד החוץ, השיבו שאין למשרדיהם הוראות בדבר ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן ונהלים בעניין דואר אלקטרוני. מהשיחות עמם עלה שהם לא היו ערים לכך שקביעת הוראות מחייבות לעובדי המשרד בעניינים אלה היא באחריותם.

משרד החוץ הוא היחיד שפרסם נוהל לארגון רשומות אלקטרוניות ולשמירתן. התברר שהנוהל פורסם עוד בראשית שנות האלפיים. במערכת הממוחשבת שלו הוגדרו "עצי נושאים"¹³ שאליהם משויכים המסמכים על פי נושאי הליכה הרלוונטיים למשרד; במערכת יש פונקציה לקטלוג מסמכים על פי תקופות שמירתם, לפי חוק הארכיונים ותקנותיו¹⁴. מנהל הרשומות במשרד החוץ פעל לפיתוח הנוהל ולהטמעתו במערכת הממוחשבת של המשרד, ופעולותיו התבססו על הכשרתו המקצועית המשלבת ניסיון בתחומי מחשוב עם ידע בארכיונאות. יש לציין לטובה פעולות מקצועיות אלה כדי שהמערכת הממשלתית תוכל ללמוד מהן ולהפיק מהן תועלת.

2. בשלהי 2009 שלח האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה למשרדי הממשלה שאלון שכוונתו "אבטחת מידע במשרדי ממשלה". בין השאר עסק השאלון בניהול רשומות אלקטרוניות. משרד מבקר המדינה בחן את התשובות לשאלון של תריסר משרדי ממשלה (משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הגנת הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, משרד החוץ, משרד החקלאות, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד התקשורת והמשרד לתשתיות לאומיות).

12 פסקה 63.122 בתקשי"ר.

13 "עץ נושאים" או "עץ תיוק" משמש כלי לארגון רשומות אלקטרוניות במערכת הממוחשבת. הוא כולל קטגוריות ותת-קטגוריות של נושאים הקשורים לעבודת הארגון.

14 יש מסמכים שצריכים להישמר על פי הדרישות הנורמטיביות חודשים, שנים או לצמיתות.

עשרה משרדים מן התריסר ציינו שאין להם נהלים בתחום הרשומות האלקטרוניות. משמעות הדבר היא שמשרדים אלה לא קבעו לעובדים כללים מחייבים בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שאת ההוראות לניהול מסמכים אלקטרוניים המשרתים את צורכי משרדי הממשלה יכינו גורמי המטה בממשלה - הנציבות והגנזך עליהם ממונה משרד ראש הממשלה. 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.

בתשובתו מנובמבר 2010 למשרד מבקר המדינה כתב הגנז כי "צוות הגנז החל בבניית תכנית השתלמות לסמנכ"לים בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות. מטרת הגנז לממש את התכנית בשיתוף פעולה עם נציבות שרות המדינה". משרד התחבורה השיב כי "אין לנו אלא לקוות כי באמצעות דו"ח זה תתבצע פעילות כלל ממשלתית מקיפה ויסודית לשיפור המצב, ובמסגרת זו אף יינתן דגש מיוחד להטמעת נהלים כלל ממשלתיים ברורים ואחידים". משרד הפנים השיב כי "סמנכ"ל המשרד הורה לממונה על הנדסת ייצור לפעול לניסוח נהלים ברורים ואחידים בעניין".

עובדים מקצועיים לניהול רשומות אלקטרוניות

מילוי תפקיד של אחראי לרשומות בעידן האלקטרוני מחייב הכשרה במתודולוגיה של ניהול רשומות וגם בתחום הטכנולוגי של מערכות ממוחשבות לניהול מסמכים. על האחראי לרשומות לעבוד בתיאום עם הנהלת המשרד ועם עובדי מערכות המידע כדי להדריך את עובדי המשרד ולפקח עליהם וכדי שהעקרונות לניהול רשומות יוטמעו במערכת הממוחשבת לניהול מסמכים שבמשרד ובעבודה השוטפת. משרד מבקר המדינה בחן את נתוני ההכשרה של העוסקים בניהול הרשומות במשרדי הממשלה ובגנזך.

עובדי הגנזך: העבודה של אנשי מחלקת רישום ומידע בגנזך, העוסקים בקליטת החומר שמגיע לגנזך ממוסדות המדינה, עדיין מתמקדת בקליטת רשומות פיזיות. המחלקה כמעט ואינה קולטת רשומות אלקטרוניות ועובדיה לא הוכשרו לכך.

האחראים לרשומות במשרדי הממשלה: התקשי"ר קובע שהמנהל הכללי במשרד ממשלתי, או מי שיוסמך לכך מטעמו, יטיל על אחד העובדים להיות אחראי לרשומות במשרד. מינויו יהיה בתיאום עם הגנז, והעובד יפעל בעניינים המקצועיים של ניהול הרשומות לפי הוראות הגנז ובפיקוחו. האחראי לרשומות יכוון וידריך את העובדים בתיוק וייעץ לעובדי המשרד בעניינים מקצועיים של ניהול רשומות, יכין הוראות נוהל לעבודת הרשומות, ירכז את הוועדה לביעור חומר ארכיוני ויפעל לביעור חומר שאין עוד צורך בהחזקתו. כמו כן ידאג האחראי להפקדת רשומות של חומר ארכיוני שערכו המינהלי, המשפטי או המחקרי יצדיק את שמירתו בגנזך.

עוד קובע התקשי"ר ש"תפקידי האחראי לרשומות במשרד יוטלו על עובד בעל השכלה אקדמית שיעמוד בדרישות שנקבעו והכוללות, בין השאר, ידע בתחום של ניהול הרשומות; העובד שייקבע כאחראי לרשומות במשרד יוכשר לתפקידו במסגרת פעולות ההדרכה מטעם נציבות שירות המדינה".

דרישות הנציבות לתפקיד האחראי לרשומות נקבעו בשנות השבעים, כשרוב רשומות המשרדים היו רשומות נייר. למרות השינוי הגדול שחל בתחום והפיכתן של רוב הרשומות לאלקטרוניות, לא שינתה הנציבות את דרישות התפקיד כדי להתאימן לעידן האלקטרוני ולא כללה בהן דרישה להכשרה טכנולוגית של העובד. עקב כך משרדי ממשלה רבים מינו לתפקיד עובדים שאין להם יכולת מקצועית להתמודד עם רשומות העידן האלקטרוני.

בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה משנת 2004 נאמר שהנציבות "פועלת לקידום תקנון מנהלי רשומות וליישם את 'מודל התפקוד' למנהלי הרשומות, שהציגה כבר במאי 2003... במטרה לזרז את יישום המודל פתחה נציבות שירות המדינה בפברואר 2007 קורסי הדרכה למנהלי רשומות אלקטרוניות, התואמים את מודל התפקוד. אין מדובר בשינוי תיאור תפקיד בלבד, אלא בהגדרת תפקיד חדש, האמור להיגזר משינוי חקיקה בחוק הארכיונים התשט"ו-1955, וזו הסיבה לעיכוב יישום המודל".

צוין בהערות ש"לאחר אישור הנציבות יוגדר המודל כתקן חדש, הנדרש למשרדי הממשלה. התקן יחייב את משרדי הממשלה לקלוט עובדים בעלי השכלה המתאימה לפעולה ממוחשבת... היערכות משרדי הממשלה לניהול רשומות אלקטרוניות והמעבר למחשוב של שירות המדינה בכלל יביאו לשינויי חקיקה בחוק הארכיונים... שינויים אלה יביאו לעדכון התקשי"ר... כגון פרק... הדן בהתכתבויות בדואר אלקטרוני, המתחייבות מהתפתחויות בנושא".

לפי ממצאי הביקורת הנוכחית, הנציבות לא קבעה תקן מחייב לתפקיד האחראי לרשומות במשרד הממשלתי; היא לא עדכנה את דרישות התפקיד באופן שיחייב את משרדי הממשלה לקלוט עובדים בעלי השכלה המתאימה לעבודה ממוחשבת ולא עדכנה את הוראות התקשי"ר כדי שיתאימו להתנהלות עם רשומות אלקטרוניות ועם דואר אלקטרוני.

בתשובת הנציבות למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 נאמר, כי "הבעיה אינה בעדכון דרישות התפקיד... בלבד. ראייה נכונה של מצבת כוח האדם בארכיונים במשרדי הממשלה מלמדת שכ"א הנוכחי אינו ברמה הנדרשת לדרישות ולכישורים הנגזרים משינויי המהפך הטכנולוגי שחל".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנציבות לעדכן את דרישות המשרה כדי שישוּבצו בה עובדים בעלי הכשרה מתאימה להתמודד עם אתגרי העידן האלקטרוני. אין מקום להשאיר דרישות תפקיד שאינן מתאימות לצרכים האמיתיים רק משום "שכ"א הנוכחי אינו ברמה הנדרשת", כפי שנאמר בתשובת הנציבות. על הנציבות לפעול כדי שעובדים שמשוּבצים בתפקיד זה ואינם מסוגלים למלא אותו יוחלפו בעובדים שיכולים להתמודד עם אתגרי.

משרד מבקר המדינה אסף ועיבד נתונים על השכלתם והכשרתם המקצועית של האחראים לרשומות ב-21 יחידות ממשלתיות ובמשרדי ממשלה שונים. הנתונים נאספו באמצעות תשאול, באמצעות יחידת ההדרכה והפיקוח של הגנזך ומתשובות של תריסר משרדי ממשלה לשאלון משרד ראש הממשלה, שהוזכר לעיל. להלן הממצאים:

1. לדברי הממונה על יחידת ההדרכה והפיקוח על משרדי הממשלה בגנזך, משרדי ממשלה אינם מקפידים לתאם עם הגנז את מינוי העובדים האחראים לרשומות - בניגוד לאמור בתקשי"ר. לדבריה, במקרים מסוימים משרדים מינו לתפקיד האחראי לרשומות עובד שעל פי דעתה המקצועית היה חסר כישורים ומוטיבציה למלא את המשימות הכרוכות בתפקידו.

2. ב-12 מ-21 משרדים (מעל 50%), העובדים האחראים לרשומות אינם בעלי השכלה אקדמית למרות דרישת התקשי"ר. לא זו בלבד שמשרדים פעלו בעניין זה בניגוד להוראות התקשי"ר, אלא שגם בנציבות וגם במשרד ראש הממשלה האחראי לרשומות הוא עובד שאינו אקדמאי.

3. שניים מ-21 העובדים האחראים לרשומות במשרדים וביחידות הממשלתיות לא השתלמו כלל בתחום, ושישה השתתפו רק בקורס בסיסי של הנציבות בניהול רשומות. מעיון בתכנית הלימודים של הקורס הבסיסי למדים כי היא מכוונת להכיר לעובד את תחום ניהול הרשומות בכללותו ואינה בנויה להכשירו להתמודד עם ניהול רשומות אלקטרוניות.

4. מתשובות של כתריסר משרדי ממשלה לשאלון משרד ראש הממשלה עלה כי רק בשלושה מהם (משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרד החוץ) עוסקים האחראים לרשומות בניהול הרשומות האלקטרוניות; כל היתר עוסקים רק בניהול הרשומות הפיזיות. לדוגמה, העובדים האחראים לרשומות במשרד התחבורה, במשרד הפנים ובמשרד התשתיות הלאומיות ציינו לפני נציגי משרד מבקר המדינה שאין בידיהם ידע מקצועי שיאפשר להם לנהל רשומות אלקטרוניות. האחראית לרשומות במשרד ראש הממשלה ציינה אף היא שאינה עוסקת בניהול רשומות אלקטרוניות אלא רק ברשומות הפיזיות.

ועדות שמינתה הנציבות לבחינת תפקידי האחראים לרשומות במשרדי הממשלה: (א) במרס 1998 מינתה הנציבות ועדה מקצועית לבחינת מערכת ניהול הרשומות במוסדות המדינה. תפקידיה היו, בין השאר להגדיר מחדש את תפקידי האחראים לרשומות, את תחומי אחריותם ולבנות מסלולי קידום עבורם. חברי הוועדה היו נציגים ממשרדי ממשלה ונכללו בה עובדי הנציבות והגנזך. הוועדה הגישה מסמך סיכום והמלצות בשנת 2000.

הוועדה ציינה ליקויים במשרדי הממשלה: "במרבית משרדי הממשלה אין מודעות מספקת לחשיבות הניהול התקין של הרשומות"; במספר רב של "משרדי הממשלה מועסקים מנהלי רשומות שאינם מקדישים את מלוא זמנם לניהול רשומות המשרד, במספר משרדים אין כלל מנהלי רשומות". עובדי רשומות רבים "לא קיבלו הכשרה מתאימה שתאפשר להם למלא את תפקידיהם בצורה יעילה ומקצועית". משרדים רבים מחזיקים ברשומות רשומות "המיועדות להפקדה בארכיון המדינה, דבר המונע מהציבור הרחב להשתמש בחומר לצורכי מחקר".

המלצות הוועדה היו, בין השאר, להכשיר את העובדים האחראים לנהל את הרשומות "להבין את הטכנולוגיות ולהקנות להם את הידע המתאים". הוועדה הגישה הצעות להגדרות תפקיד מעודכנות לעובדים בניהול הרשומות. הנציבות לא אישרה את המלצות הוועדה. סגן נציב שירות המדינה, מר מוטי אהרונז, הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הסיבה לכך היא שהוועדה המליצה לתת דרגה גבוהה מדי לאחראי לרשומות.

משנת 2000, כשהציגה הוועדה לנציבות את הליקויים המחייבים תיקון, לא פעלה הנציבות לתקנם ואף לא עדכנה את תפקיד האחראי לרשומות במשרדי הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת הנציבות שלא לאשר את המלצות הוועדה לא הסירה ממנה את האחריות למצוא מתכונת אחרת להסדרת הנושא בתוך זמן סביר.

(ב) בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2004 ודוח מעקב של מבקר המדינה משנת 2007 שהצביעו על ליקויים בניהול רשומות ושימורן במשרדי הממשלה ועל אי-היערכותם לניהול רשומות אלקטרוניות, מינתה הנציבות ביוני 2007¹⁵ ועדה שנייה, הוועדה "לבחינת ניהול מערך

15 מסמך סיכום הוועדה לבחינת מערך הרשומות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, אפריל 2010.

הרשומות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך ובחינת הגדרת תפקיד מנהלי הרשומות ועובדי התיקונים" (להלן - הוועדה השנייה). עבודתה נמשכה כשלוש שנים, ובאפריל 2010 הגישה לנציבות מסמך סיכום והמלצות.

עיון במסמך העלה כי אף שהוועדה מונתה כעשור לאחר מינוי הוועדה הקודמת, היא חזרה והעלתה את הליקויים שציננה קודמתה, והדבר מעיד כי הליקויים לא תוקנו.

הוועדה השנייה, כמו הראשונה, המליצה בין השאר להכשיר את האחראים לרשומות להתמודד עם ניהול רשומות אלקטרוניות והגישה הצעות מעודכנות לתיאורי תפקיד ודרגות לעובדים בתחום הרשומות. מר מוטי אהרונ, סגן נציב שירות המדינה, שמינה את הוועדה השנייה, מסר ביולי 2010 לנציגי משרד מבקר המדינה כי המלצות הוועדה השנייה עדיין נלמדות על ידי הנציבות.

(ג) הוועדה השנייה המליצה על שתי הגדרות תפקיד שמקבילות לתפקידו של העובד הממונה על ניהול הרשומות במשרד - אחת של מנהל הרשומות שמנהל רק רשומות פיזיות, ואחת של מנהל הרשומות שמנהל גם רשומות אלקטרוניות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעיקר העבודה נעשית באמצעות מערכות ממוחשבות, יש להגדיר מנהל רשומות כאחראי לרשומות אלקטרוניות. הגדרה של אחראי שמנהל רק רשומות פיזיות מנציחה את המצב בעבר. עולה חשש שאם תתקבל המלצה לפיה יוגדר תפקיד של ממונה על ניהול רשומות שאינו מנהל רשומות אלקטרוניות, ייבחרו או יקודמו לתפקיד זה עובדים שאינם יכולים להתמודד עם דרישותיו הטכנולוגיות ויקובע המצב הקיים במשרדי ממשלה רבים של העדר ניהול מקצועי של הרשומות האלקטרוניות.

(ד) הוועדות שמינתה הנציבות לא התייחסו בדוחותיהן לצורך לעדכן את תיאור התפקיד של עובדי הגנזך, הממונים על הדרכת משרדי הממשלה והפיקוח עליהם. עיון במסמך תיאור התפקיד למשרה "מרכז הדרכה ופיקוח" מעלה כי אין בו התייחסות לפיקוח על ניהול רשומות אלקטרוניות במשרדי הממשלה וביחידותיה ולהדרכה בתחום.

משרד מבקר המדינה מעיר שאין הצדקה לסחבת רבת שנים בטיפול הנציבות בנושא; בין שתחליט לאשר את המלצות הוועדה השנייה ובין שלא, עליה להחליט בתוך זמן קצר על שיטה מתאימה ולנקוט צעדים להפעילה. הואיל ורוב הרשומות הנוצרות כיום על ידי העובדים במשרדי הממשלה הן אלקטרוניות, ראוי שהאחראים לרשומות יוכשרו לתפקידם או שמלכתחילה יידרשו להגיע אחרי הכשרה מתאימה לתפקיד. הצבת עובדים חסרי ידע מקצועי די הצורך היא מחדל שעלול לפגוע בעבודה השוטפת של המשרדים ולגרום לאבדן מידע בעל ערך מקצועי והיסטורי. על גופי המטה בממשלה ועל הנהלות המשרדים לוודא שתפקידי האחראים לרשומות ימונו עובדים בעלי יכולת מקצועית מתאימה ומעמד הולם בהיררכיה של המשרד, כדי שיוכלו להדריך את עובדי המשרד ומנהליו.

המערכות הממוחשבות לניהול מסמכים במשרדי הממשלה ובגנזך

תקנות חוק הארכיונים והנחיות הגנז קובעות את תקופות הזמן לשמירת מסמך ממשלתי בהתאם לסוגו¹⁶ ולערכו הארכיוני. על משרדי הממשלה להעביר לגנזך חומר ארכיוני שיש לשמרו לצמיתות.

המערכת הממוחשבת של הגנזך: הביקורת העלתה כי המערכת טעונה שדרוג, שכן היא אינה מאפשרת לקלוט רשומות אלקטרוניות רבות ולארגן אותן באופן שיאפשר לעיין בהן בעתיד ולאחזר את המידע האגור בהן. המערכת אינה מסוגלת לקלוט את כל הרשומות האלקטרוניות שמשרדי הממשלה צריכים להפקיד בגנזך.

הגנז השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 ש"מערכת המחשוב הקיימת בגנזך ערוכה באופן חלקי לקליטת רשומות אלקטרוניות". המערכת ערוכה לקליטה של חומר אלקטרוני סרוק ושל סוגים מסוימים של חומר אלקטרוני דיגיטלי. "בימים אלה מגבשת מחלקת המחשוב של גנזך המדינה תכנית עבודה לשדרוג המערכת. שינוי זה הוא פרק אחד בתכנית אסטרטגית שהוגשה למנהל הכללי של משרד ראש הממשלה בספטמבר 2010".

מערכות ממוחשבות לניהול מסמכים במשרדי ממשלה: נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם מנהלי מערכות המידע או עם עובדיהם בחמשת משרדי הממשלה שנבדקו פרטנית, כדי לבדוק אם המערכת הממוחשבת שמשמשת כל אחד מהם מאפשרת לו למלא אחר דרישות חוק הארכיונים ותקנותיו. עוד בדק משרד מבקר המדינה אם נקבע "עץ נושאים"¹⁷ שנועד לשקף את נושאי העבודה של הארגון ואם המערכת הממוחשבת מתעדת את כל מסמכי העבודה ומאפשרת גישה אליהם, לרבות למסמכים שהועברו בדואר אלקטרוני.

במשרדים שנבדקו קיימות מערכות שונות לניהול מסמכים: במשרד הפנים ובמשרד האוצר פועלת מערכת "מאור", במשרד התחבורה - מערכת "שרדוקס" (ShareDocs), במשרד החוץ - מערכת "נשר" ובמשרד התשתיות הלאומיות פועלת מערכת המבוססת על Moss sharepoint.

נמצא כי למעט במערכת "נשר" של משרד החוץ, שהטמיע במערכת ניהול המסמכים שלו את הדרישה למיין מסמכים שונים לפי פרקי הזמן שנקבע בדין שיש לשמור אותם, במערכות של המשרדים לעיל לא נעשה מיון כזה.

כאשר מסמכים אינם ממוינים במהלך העבודה השוטפת, לפי ערכם הארכיוני, הדבר מקשה על המשרדים לקיים את הוראות חוק הארכיונים ותקנותיו; כלומר לסמן מסמכים שהמשרד אמור להעביר לגנזך לשמירה לצמיתות ולבער מסמכים שפרק הזמן שנקבע לשמירתם הסתיים.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי מערכת "מאור" פותחה בשנת 1997, וייעודה המרכזי היה לשמש כלי ליצירת מסמכים וניהולם בסביבת "חלונות". בתיאום עם הגנזך, יוטמע ניהול ארכיוני של רשומות במערכת מחשוב חדשה המתוכננת לפעול במשרדי הממשלה - מערכת סע"ר (סביבת עבודה רוחבית) שאת הקמתה מנהל החשב הכללי.

16 על פי תקנות חוק הארכיונים והנחיות הגנז נקבעו תקופות שמירה שונות למסמכים שונים.

17 ראו לעיל הערה 13.

מבדיקת חמשת המשרדים עלה כי מסמכים אלקטרוניים שעל המשרדים לשמור לצמיתות אינם מועברים לגנזך, שכאמור ממילא אינו ערוך לקלוט מסמכים בהיקף גדול.

הבדיקה הפרטנית העלתה כי כאשר אין למשרד כללים לניהול רשומות אלקטרוניות, איתור מסמך מותנה לעתים בעובד שיצר אותו. עניין זה עשוי לעלות, בין השאר, כשמסמך נשמר על ידי עובד מחוץ למערכת ניהול המסמכים של המשרד או כשהמסמך נמצא בתיבת הדואר האלקטרוני של העובד בנפרד ממנה.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה נאמר כי הנושא יטופל כשתוקם מערכת סע"ר. משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010, כי "באשר לעניין העדר פונקציה למיון ארכיוני של מסמכים במערכות מאור וכן בעניין העדר הנגישות של כל העובדים והמנהלים למסמך מסוים בהתאם לנחיצותם וללא תלות בעובד שיצר את המסמך; כרגע אין אפשרות לשנות את המערכת" הקיימת במשרד בשל בניית מערכת סע"ר.

יודגש כי מסמכים הנוצרים במהלך עבודתם של עובדי השירות הציבורי הם מסמכים של המשרד. הגישה אליהם צריכה להתאפשר לעובדי המשרד ולמנהליו לפי העניין בלא תלות בעובד שיצר את המסמך או קיבל אותו בדואר האלקטרוני. מצב תלות של הנהלת המשרד בעובד או עובדים מסוימים לאיתור מידע איננה מצב תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אמנם מערכת ממוחשבת חדשה אמורה לפתור באופן טכנולוגי את בעיית המיון הארכיוני, אולם את הליקוי של העדר נגישות של הנהלת המשרד למסמכים היה אפשר למנוע בעזרת נהלים שיחייבו את העובדים: להעביר מסמכים רשמיים מתיבות הדואר האלקטרוני שלהם אל המערכת הממוחשבת בזמן סביר; לשמור מסמכי עבודה במערכת הממוחשבת המשרדית ולא ככוננים שבמחשבי העובדים; לקבוע כללים לשיוך מסמכים על פי נושאי הליבה של עבודת הארגון כדי שיהיה אפשר לאתרם בקלות, גם ללא תלות בעובד שיצר אותם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרדי הממשלה, כי מערכת ממוחשבת חדשה גם אם תהיה משוכללת יותר מהקיימות היום, צריכה להיות מלווה בנוהלי עבודה פרטניים.

השימוש בדואר האלקטרוני

הדואר האלקטרוני (להלן - דוא"ל) משמש לתקשורת פנים-משרדית ולתקשורת חוץ-משרדית. הודעת דוא"ל יכולה לכלול מידע בעל ערך על פעולות המשרד ועל החלטות שקיבלו מנהלים במשרד; תוכן כזה יכול להיכלל בהודעה עצמה או להופיע בצרופותיה (attachments).

הדוא"ל כמו המרשתת (אינטרנט) הוא כלי עבודה שהממשלה החלה להשתמש בו שימוש ניכר בעשור הראשון של שנות האלפיים. משעה שאומץ הכלי בידי משרדי הממשלה, רבו הפעולות הנעשות באמצעותו, בקשרים שבין המשרדים ובין עצמם, במגעים עם גופים חיצוניים ובקשר עם הציבור: הנחיות עבודה, סיכומים של דיונים והחלטות, קביעת פגישות ועוד.

1. (א) הגנזך פרסם באפריל 2010 באתר האינטרנט שלו מסמך "הנחיות לניהול דואר אלקטרוני" שבו דברי הסבר, הנחיות והמלצות לניהול דוא"ל. הגנזך ציין נושאים שלגביהם על המשרדים לקבוע כללים ובהם אלה: כללי כתיבה למסמך רשמי שנשלח בדוא"ל כדי להבדילו ממסמך פרטי

שנשלח בדרך זו; הכרזה על הודעת דוא"ל רשמית "רשומה" וחסימת כל אפשרות לשנותה בדיעבד; לקבוע באילו תנאים שומרים הודעת דוא"ל - למשל, האם תשובה להודעת דוא"ל נשמרת עם ההודעה המקורית.

עוד נכתב במסמך הגנזך כי בארגונים שבהם יש מערכות לניהול מסמכים "העובד יעתיק את ההודעה ממערכת ניהול הדואר האלקטרוני ויחזיק אותה במערכת [לניהול המסמכים]". בארגונים שאין בהם מערכת כזו "העובד ידפיס כל הודעת דואר אלקטרוני שהיא רשומה ארגונית, ויחזיק אותה בתיק פיזי".

משרד מבקר המדינה מעיר, מסמך הגנזך עוסק באופן מפורט ובהיר בסוגיות שונות הנוגעות לניהול הדוא"ל ויש לו חשיבות רבה עבור משרדי הממשלה כתשתית לניסוח נוהל מחייב לעובדים. עם זאת, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, הגנזך הסתפק בפרסום המסמך באתר האינטרנט שלו והוא לא עובד לנוהל מחייב. נוהל מחייב צריך לקבוע באופן ברור את חובות העובדים ואת אחריות המנהלים בנושא שהנוהל עוסק בו ואת מועד כניסתו של הנוהל לתוקף. מסמך הגנזך לא נוסח כנוהל מחייב ולא כלל את כל הפרטים הרלוונטיים לשם כך.

(ב) כשם שהנציבות קבעה כללים בעידן שבו השתמשו משרדי הממשלה במסמכי נייר, כך היה עליה לפעול כדי ליצור כללים הנוגעים לשימוש בדוא"ל. נדרשת קביעת כללים אחידים למשרדי הממשלה וליחידותיה לניהול הדוא"ל ותיעודו. בין השאר, נדרש לנסח כללים המציינים מה מכלל המסרים של הדוא"ל שייכים למשרד וכיצד על העובד לנהוג בהם כדי לתייכם במערכת המשרדית הממוחשבת לניהול מסמכים. על הגנזך ועל הנציבות לפעול עם ההנהלות של משרדי הממשלה לפרסום נוהל מחייב לניהול הדוא"ל ולאחר מכן להטמיעו בתהליכי העבודה שלהם. ללא כללי עבודה אין בקרה על מידע שמועבר באמצעות הדוא"ל וקיים חשש לאובדן מידע על פעולות שנעשו בארגון ועל הרקע להן, אם ההנחיות להן ניתנו באמצעות הדוא"ל והן לא נשמרו בצורה שיטתית.

2. נציגי משרד מבקר המדינה בדקו בחמישה משרדים האם העובדים נדרשים לשלב את המסמכים מן הדוא"ל לתוך המערכת הממוחשבת לניהול מסמכים; באין מערכת כללים ממשלתית, נבדק אם הנהלות המשרדים קבעו, כל אחת לעובדיה, נהלים מחייבים לעבודה עם דוא"ל. יצוין כי הדוא"ל נמצא מחוץ למערכות ניהול המסמכים במשרדים שנבדקו, וכדי שמסמכיו ישולבו בה, על העובדים לתייך אותם במערכת ניהול המסמכים ולא להשאיר את ההודעות בתיבותיהם האישיות.

נמצא שלא נקבעו כללים לניהול דואר אלקטרוני במשרדים שנבדקו פרטנית, למעט משרד החוץ.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי יש לו נוהל הנוגע למסמכים ולהרשאות דואר של עובד שעזב, והנהלת המשרד מקפידה על כללי עבודה ברורים. לגבי ניהול מסמכים ושמירתם במערכת ניהול הדואר - יש הדרכה פרטנית לעובד בטרם כניסתו לתפקיד והנחיות. משרד מבקר המדינה ביקש לקבל את ההנחיות, ובדצמבר 2010 שלח משרד האוצר את המסמך - "מדריך אבטחת מידע למשתמש". עיון בו מלמד כי הוא דן רק בסודיות המידע שהעובד רשאי לשלוח בדוא"ל ולא בניהול המידע, בארגונו ובתיעודו, על פי תכלית חוק הארכיונים ותקנותיו.

3. הדואר האלקטרוני והמערכת הממוחשבת של המשרדים משמשים עובדים לא רק לצורכי הארגון ועבודתו אלא גם לצרכים פרטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנציבות תקבע נהלים לעובדים בדבר הפרדת חומר ששייך למשרד מחומר פרטי ששייך לעובד, גם כאשר מדובר בחומר שנמצא במערכת הממוחשבת ובדוא"ל.

4. השימוש בדוא"ל לצרכים ממשלתיים שלא באמצעות השימוש בכתובת ממשלתית (gov.il) אלא באמצעות כתובת של ספק מסחרי יכול לפגוע באבטחת המידע של המשרד, משום שכך נחשפים המסמכים לגורמים מן החוץ. הדבר חמור במיוחד כשמדובר בעניינים שהסודיות יפה להם, כמו ענייני ביטחון, עניינים הנוגעים לצנעת הפרט או מסמכי מכרז שטרם פורסם.

מנכ"ל משרד המשפטים פרסם לעובדיו חוזר ובו נאמר ש"ספקי הדואר החיצוני... מודיעים במפורש כי הם מנטרים את הדואר לצרכים עסקיים שלהם". המנכ"ל הורה לעובדים כי "מתאריך ראשון במאי 2010 תיאסר העברת דוא"ל בצורה אוטומטית מדוא"ל המשרד לספקי דוא"ל חיצוניים" (ההדגשה במקור).

על המערכת הממשלתית לבחון ביסודיות את אבטחת המידע של הדוא"ל ולנסח נהלים לכל משרדי הממשלה שימנעו חשיפת מידע למי שאינו רשאי לעיין בו.



מן המתואר לעיל עולה כי שלושת גופי המטה - משרד ראש הממשלה - הגוף האחראי לעבודת הממשלה, הגנזך והנציבות הכפופים לו - לא פעלו באפקטיביות כדי לטפל בניהול הרשומות האלקטרוניות מהבחינה המערכתית. בשנת 2010 עדיין לא נוסדה תשתית להנחיות ולכללים אחידים לניהול הרשומות האלקטרוניות שבמשרדי הממשלה, והם נעדרו תשתית של כוח אדם מקצועי שהוכשר לטפל בנושא. אמנם בגנזך החלו בפעולות להכנת תכנית אסטרטגית לקידום תחום זה, אולם עדיין אין בגנזך קליטה של רשומות אלקטרוניות ממשרדי הממשלה, למעט במקרים מסוימים ובהיקף קטן; הנציבות הקימה ועדות שתפקידן היה להמליץ על הטיפול בנושא, בייחוד במה שקשור להגדרת התפקיד של האחראי לרשומות במשרד הממשלתי; הוועדה הראשונה שהוקמה בשלהי שנות התשעים חשפה ליקויים במערכת הממשלתית, ואלה נותרו על כנם משך השנים וצפו ועלו שוב לאחר כעשור, עם הכנת המלצותיה של ועדה שנייה.

עובדה היא שבעשורים האחרונים מפיקים משרדי הממשלה רשומות אלקטרוניות רבות מבעבר. כך נוצר בתחום זה פער מהותי בין האחריות המינהלית והמקצועית המוטלת על הגנזך ועל משרדי הממשלה לבין האופן שבו הם מתמודדים עמה. במצב הדברים הזה רשומות המתעדות את פעולות הממשל עלולות לרדת לטימיון. לפיכך, חוקרים, הציבור הרחב ומוסדות המדינה לא יוכלו לעיין במסמכים האלה ולהיעזר בהם.

בנובמבר 2010 השיב מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, למשרד מבקר המדינה כי הוא "רואה חשיבות רבה בניהול נכון ויעיל של הרשומות האלקטרוניות ובהתאמת הטיפול ברשומות הממשלה ומשרדיה להתפתחות הטכנולוגיה. שימור הידע והזיכרון הארגוני הוא כלי חיוני ממדרגה ראשונה לחסכון, ליעילות, ומעל לכל למשילות. לנוכח חשיבות הנושא וכפי שהבהרתי בפגישתי עם נציגי משרד המבקר מיום 18.10.10, בכוונתי לקחת על עצמי לטפל בנושא תחת מעקב ובקרה אישיים שלי, תוך מתן גיבוי וסיוע מלאים לגנז המדינה. בכוונתי למנות בתקופה הקרובה יו"ר

לועדת ההיגוי על מנת לקדם את התהליך שהחל במשרד וליזום הצעת החלטה לממשלה כנקודת מוצא להסדרת הנושא בקרב משרדי הממשלה.

פרויקט סביבת עבודה ממוחשבת רוחבית (מערכת סע"ר)

1. בדוח מעקב מ-2007¹⁸ שפרסם מבקר המדינה על "שימור רשומות אלקטרוניות" נאמר שדרושה מדיניות אחידה בתחום ההיערכות הטכנולוגית לייצור רשומות אלקטרוניות ולניהולן בגופים הממשלתיים ולגיבוש תקנים מחייבים שייושמו במערכות הממוחשבות ויאפשרו לשמורן, לבערן או לגנון בבוא העת. לאחר שייקבעו התקנים וההנחיות תידרש פעולה להטמעתם בגופים הממשלתיים ובמערכות הממוחשבות. החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) הודיע בתשובתו לאותו דוח שעשה כמה פעולות למימוש מדיניות אחידה של ניהול מסמכים בממשלה; הוא הורה לתכנן פרויקט לסביבת עבודה רוחבית (סע"ר) למשרדי הממשלה, עם מערכת ממוחשבת לניהול מסמכים. החשכ"ל מסר כי "מימוש פרויקט סע"ר הוגדר כיעד בעדיפות עליונה, במסגרת תוכנית העבודה השנתית של היחידה למערכות מידע, באגף החשב הכללי - לשנת 2007".

2. (א) הבדיקה העלתה שמשנת 2005 עד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, נעשו באגף החשכ"ל פעולות מסוימות לקידום הקמת מערכת סע"ר, אך למרות חלוף השנים עדיין לא הוחל בביצוע הפרויקט.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את העבודה על תכנון פרויקט סע"ר. להלן עיקרי הממצאים:

(1) על פי נוהל מפת"ח¹⁹, בשלב שבו יש דרישה למערכת ממוחשבת חדשה במשרד, יש לכתוב מסמך ייזום שאמור לפרט את יעדיה, פרטיה, הטכנולוגיה שלה, המועד המשוער להכנסתה לשימוש ואת עלותה הצפויה. רק לאחר שהדרג המוסמך נותן לזה אישור, ניתן להתחיל במהלכים לביצוע הפרויקט.

במסמך משנת 2005 שכותרתו "מסמך הייזום סע"ר - סביבת עבודה רוחבית" צוין, כי מטרות הפרויקט הן "כתיבה ופרסום מכרז לחשית חדשה למשרד ממוחשב כולל תשתית למערכת ECM (מערכת לניהול תוכן, להלן - המערכת). לפי האמור במסמך, המערכת אמורה ליצור תשתית ממוחשבת אחידה למשרדי הממשלה לשם ניהול מסמכים, לאפשר העברת מסרים מיידיים לרבות בוידאו, להציג ספרי כתובות וליצור ממשק אחיד להעברת חומר ממשרדי הממשלה לגנון. התברר כי מסמך הייזום לא אושר, כנדרש על פי נוהל מפת"ח, ולמרות זאת המשיך החשב הכללי לקדם את הפרויקט.

במכתב ששלח בנובמבר 2010 משרד האוצר למשרד מבקר המדינה נאמר כי "משרד האוצר יזם הקמת CIO [מינהל מערכות מידע] ממשלתי שירכז בין היתר פרויקטים כאלה בגוף מטה. עד שיוקם גוף זה, החשב הכללי והממונה מטעמו (סגן בכיר לחשב הכללי) הינם בעלי הסמכות להקמת פרויקטים טכנולוגיים מרכזיים בממשלה כמוגדר בהוראת שעה ... בנושא עבודת ועדה מרכזית בנושא תקשוב".

18 לעיל הערה 11, עמ' 217.

19 מפת"ח הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בניהול המחשוב, והוא עוסק בפרויקט ובארגון. ממשלת ישראל הכריזה על מפת"ח כנוהל המחייב לכל המערכות הממוחשבות שבמשרדי הממשלה ויחידותיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שפרויקט סע"ר מתוכנן לספק מסגרת עבודה רוחבית למשרדי הממשלה, היה ראוי שהצעה להקמתה תובא לאישור הממשלה. במקרה כזה היה על הממשלה לקבוע גוף מטה מרכזי שיהיה אחראי למימוש הפרויקט, לתיאום ולשיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה.

(2) לוח הזמנים המתוכנן שהוצג במסמך הייזום היה כדלקמן: אישור מסמך הייזום - דצמבר 2005; הכנת מכרז, אישורו ופרסומו - ינואר-אפריל 2006; בחינת ההצעות ופרסום זוכה - מאי-יולי 2006; התקנה, פיתוח והתאמות - אוגוסט-דצמבר באותה שנה; ניסוי חלוץ (פיילוט) ותחילת הייצור - ינואר 2007.

יוצא אפוא שלפי לוח הזמנים המתוכנן, המכרז למערכת סע"ר היה אמור להתפרסם בתחילת שנת 2006, אך במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010 - מעל ארבע שנים לאחר המועד שנקבע - הוא טרם פורסם.

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2010, כי פרסום המכרז נדחה בשל חילופי המנהלים בדרג מקבלי החלטות (החשכ"ל וסגניו הרלוונטיים) שהורו על בדיקה מקיפה של הנושא והגדרת הצרכים, ורק בשלהי 2008 הוקם הצוות לכתיבת המכרז.

(3) במרוצת השנים 2006-2010 מינו סגני החשכ"ל שתי ועדות היגוי בין-משרדיות שדנו בהגדרת הדרישות למערכת הממוחשבת. חברי ועדות ההיגוי היו עובדי מערכות המידע במשרדים, רובם מנמ"רים. לוועדות סייעו בעבודת המטה עובדי המחשוב של משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אנשי המחשוב לתת פתרונות טכנולוגיים למשרד הממשלתי. הגורמים שצריכים להגדיר את הצרכים שמערכת המחשוב אמורה לספק הם מנהלים בשיתוף עובדים מקצועיים המשתמשים במחשב לעבודתם השוטפת ובקיאים גם בכללים הנורמטיביים שמחייבים את עבודתם. הגדרת הדרישות למערכת הממוחשבת על ידי אנשי מחשבים ללא שיתוף המשתמשים וגורמים מינהליים אינה מתיישבת עם התכלית שלשמה מוקמת מערכת זו - שירות לעובדים שאמורים להשתמש בה.

במשרדים שנבדקו פרטנית, נמצא כי הסמנכ"לים לענייני מינהל (במשרד התחבורה, במשרד הפנים, במשרד החוץ ובמשרד התשתיות הלאומיות) וכן המשנה למנכ"ל, במשרד האוצר, המופקדים על ענייני מינהל לא היו שותפים לתכנון מערכת סע"ר. הסמנכ"לים - במשרד הפנים, במשרד התחבורה ובמשרד התשתיות הלאומיות - אמרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי אין הם מכירים כלל פרויקט כזה.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 נאמר כי המנמ"ר שבמשרד הוא חבר הנהלה בארגון, והוא מייצג "נאמנה את הגורמים המנהליים של משרדו בוועדת ההיגוי של הפרויקט". עוד נאמר כי "נציגי סמנכ"לים למינהל, ישולבו בשלב האפיון המפורט" שיהיה מאוחר יותר; בשלב הראשון פעלו אנשי המחשבים במשרדים לגבש את "הדרישות הטכנולוגיות והפונקציונליות הנדרשות מהכלי שיהווה את התשתית למימוש הפרויקט". עוד נאמר בתשובה כי "בפועל ימלאו הסמנכ"לים למינהל תפקיד חשוב גם בשלב ההטמעה של מערכת המחשוב".

משרד מבקר המדינה מעיר, אמנם המנמ"רים יכולים למלא תפקיד של מתווכים בין ועדות ההיגוי למשרדים, אולם יש להקפיד כי הליכי התכנון המהותיים ייעשו במישורין בשיתוף מנהלי היחידות של משרדי הממשלה ועובדיהן. דחיקת רגליהם של המשתמשים במערכות המחשב ושל הגורמים המופקדים על העבודה המינהלית במשרדי הממשלה בשלב התכנון של מערכת סע"ר מהווה ליקוי יסודי בתכנון המערכת הממוחשבת. יצוין שהגדרת הדרישות למערכת צריכה להתבסס על סיווג של תהליכי העבודה ועל בחינה כיצד ניתן לייעלם ולהתאימם לצורכי המשרד. תפקידם של הממונים על העבודה המינהלית נמשך לאחר הקמת מערכת המחשב, בפעולות להטמעתה בקרב העובדים.

(4) משרד מבקר המדינה פנה באוגוסט 2010 לסגן החשכ"ל בבקשה לאסמכתאות להתחייבויות של המנהלים במשרדי הממשלה לשתף פעולה ביישומה של מערכת סע"ר לכשזו תפותח. מתשובת סגן החשכ"ל מאותו חודש למשרד מבקר המדינה עולה כי לדעתו ההשתתפות של המנמ"רים בוועדת ההיגוי ובדיונים על מערכת סע"ר היא לעצמה התחייבות של משרדיהם. לתשובה צורף פרוטוקול דיון על מערכת סע"ר מאוגוסט 2010, שבו נכחו עובדי החשכ"ל וחברי ועדת ההיגוי השנייה שרובם מנמ"רים של משרדי ממשלה. בפרוטוקול צוינו שמות המשרדים שהתחייבו להשתמש במערכת סע"ר.

יודגש כי המנמ"רים של המשרדים אינם הדרג המתאים לתת התחייבות מסוג זה - הם אינם קובעים את המדיניות המינהלית או התקציבית של המשרד הממשלתי ואינם מוסמכים להתחייב בשם המשרד. בלא קבלת התחייבות מפורשת ומוסמכת להטמעת מערכת סע"ר מאת הנהלות המשרדים אין ודאות שתוטמע במשרדי הממשלה אף אם יושקעו כספים רבים בהקמתה.

החשכ"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 ש"נציג אגף התקציבים שהוא חבר בוועדת ההיגוי, התחייב לתקצב את שלב ההקמה הראשונית של המערכת באופן מרכזי... למשרדים, במקרה כזה, נוצר יתרון כלכלי מובהק מהצטרפות למהלך כזה. הובלה של מהלכים כאלה על ידי גורמים מרכזיים כמו חשב כללי ואגף תקציבים נעשתה בכל הפרויקטים המרכזיים גם ללא קבלת התחייבויות מפורשות מוקדמות, והוכיחה את עצמה לאורך השנים כנכונה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקצוב שלב ההקמה הראשון אינו ערובה להצטרפות משרדי הממשלה לפרויקט. מן הראוי שבטרם ישקיע משרד האוצר כספים נוספים בהקמת המערכת, יבחן את נכונותם של משרדי הממשלה לאמץ אותה ויקבל התחייבות לעשות כן מהנהלות המשרדים המעוניינות בה.

(5) על פי נוהל מפתח²⁰, אפיון הוא שלב מרכזי במחזור החיים שבו מוגדרת מהות המערכת הנדרשת ונבנה לראשונה עץ מערכת מסודר, כמעט מלא - הבסיס לכל דיון בתכניה של המערכת והמשך הפרויקט. מסמך האפיון כולל את אלה: תיחום מלא של המערכת ואפיון הצרכים של הארגון; הקמת ועדות של המשתמשים הפוטנציאליים; החלטה על הטכנולוגיה והתשתית; החלטה על שימוש בחבילות מדף או פיתוח; החלטה על מכרז או פיתוח פנימי. התברר, כי לא נכתב למערכת סע"ר מסמך אפיון.

מסמך האפיון הנדרש על פי נוהל מפת"ח הוא רכיב חיוני בכל פרויקט מחשוב - הוא מושתת על אפיון תהליכי העבודה של הלקוחות שאליהם מכוונת מערכת המחשוב ועל התייחסות לדרכים לייעל את תהליכי עבודתם. מסמך האפיון הוא בסיס להחלטה אם לקיים מכרז לבחירת ספק שייתן את הפתרונות הנדרשים והוא מגדיר את הדרישות במכרז. באגף החשכ"ל נעשות פעולות לקראת קיום מכרז בנוגע לפרויקט סע"ר בלי שקודם לכך הוכן מסמך אפיון, כנדרש בנוהל מפת"ח.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010, כי "חלופות להקמת הפרויקט התבקשו על ידי ועדת ההיגוי ונדונו בה, והן כללו השוואה בין הדרך של כתיבת אפיון מפורט ל'מערכת סע"ר' לעומת הדרך של כתיבת מיפרט דרישות תשתית ובחירה של תשתית נדרשת. לאחר שנשקלו כל השיקולים על ידי חברי הוועדה הוחלט על האופציה השנייה".



משעה שנכתב מסמך הייזום לפרויקט סע"ר ב-2005, נאסף ידע בניהול רשומות אלקטרוניות אצל הגנזך, ויש לבחון אפוא כיצד ניתן להשתמש בו בתהליך התכנון של המערכת הממוחשבת. מן הראוי לשלב בתכנון הפרויקט את הסמנכ"לים לענייני מינהל, שהם הגורמים הבכירים המופקדים על העבודה המינהלית במשרדי הממשלה, ולא להתיר אותו בידי המנמ"רים, שתפקידם לתת פתרונות טכנולוגיים. עוד יש לקבוע גורם מרכזי ברמה הממשלתית, כמו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שיפקח על התקדמותו של הפרויקט וייצור מחויבות של משרדי הממשלה להטמעתו.

סיכום

ניהול רשומות של משרדי הממשלה ושימורן נובע מהחובה שחלה עליהם לפעול על פי חוק, בסדירות ובשקיפות, ולשמר חומר ארכיוני. על כל משרד לתעד את עבודתו ואת קשרי הגומלין שלו עם גופים חיצוניים לו, לרשום החלטות, הנמקות ופרוטוקולים של דיונים, לתעד את עבודת המטה שעליה מסתמכות ההחלטות והמדיניות הנקבעת ולשמור הסכמים. הדבר נחוץ כדי שניתן יהיה להשתמש ברשומות ולאחזר אותן לפי צורך. עוד מוטלת עליהם חובה לשמור על סודיות המידע משיקולים של ביטחון ומשיקולים של צנעת הפרט ולדאוג שישמש רק את הגורמים המוסמכים לקבלו.

בעבר נקבעו שיטות עבודה למשרדי הממשלה לניהול רשומות פיזיות שרובן מנייר; למרות השינויים הטכנולוגיים המפליגים שהחלו בעשורים האחרונים של המאה העשרים, ושינוי ללא הכר את פני העבודה המשרדית המתבססת מאז על מסמכים אלקטרוניים, על דואר אלקטרוני ועל צורות דיגיטליות נוספות לייצוג מידע, לא עדכנה המערכת הממשלתית את נוהלי העבודה כדי שיתאימו לעידן האלקטרוני.

דוחות מבקר המדינה מהשנים 1998, 2004 ו-2007 שעסקו ברשומות אלקטרוניות העלו שוב ושוב את הליקויים של המערכת הממשלתית שלא קבעה כללים לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן. ליקויים אלה יכולים לגרום לכך שהמידע הממשלתי עלול לרדת לטמיון, לא יהיה אפשר לאחזרו, וחומר ממשלתי עלול להיחשף לגורמים שאינם רשאים לעיין בו.

למרות הפעולות שהתחייבה המערכת הממשלתית לעשות וצוינו בהערות ראשי הממשלה לדוחות מבקר המדינה, היא לא תיקנה את מרבית הליקויים: למשרדי הממשלה אין נהלים מחייבים לניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן; הנציבות לא עדכנה את התקשי"ר בכל הנוגע לעבודה משרדית בעידן האלקטרוני ולא שינתה את הגדרות התפקיד של האחראי לרשומות במשרד הממשלתי, כדי שימונו לתפקיד זה עובדים שיוכלו להתמודד עם אתגרי; גנזך המדינה אינו ערוך דיו לפקח על עבודת המשרדים בכל הנוגע לניהול רשומות אלקטרוניות ואינו ערוך לקלוט אותן להפקדה, כמתחייב מחוק הארכיונים.

במהלך שנות התשעים של המאה העשרים ובעשור הראשון של שנות האלפיים הוקמו ועדות שונות לטיפול בניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן, לרבות ועדות שמינתה הנציבות, וכן התקבלו החלטות של ועדות שרים לענייני ביקורת המדינה לנקוט פעולות להסדיר את הטיפול בנושא. המציאות מלמדת שהנושא עדיין לא הוסדר, והדבר מעיד על פעילות בלתי יעילה של הממשלה בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המערכת הממשלתית לגבש בדחיפות תכנית עבודה מקיפה כדי שחומר דיגיטלי יישמר במשרדי הממשלה לצורך העבודה השוטפת, כדי שהידע והזיכרון הארגוני ינוהלו היטב וכדי שחומר דיגיטלי בעל ערך היסטורי ולאומי יישמר בגנזך ויהיה ניתן להעמידו לעיון הציבור, כמתחייב מדרישות חוק הארכיונים וחוק חופש המידע. ראוי לציין שאם לא יוסדר הנושא לאלתר, יש חשש שרשומות אלקטרוניות בעלות ערך יאבדו לעד.

