



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ניהול מידע וידע בגופי הממשלה – מהלכי

מדיניות ודוגמאות ליישום

מוגש לוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02-6408240/1

פקס: 02-6496103

כתיבה: רועי גולדשמידט ואהוד בקר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

www.knesset.gov.il/mmm

י"ב כסלו תשע"ז

11 בדצמבר 2016

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת בנושא "ניהול הידע בשירות המדינה". במסמך מוצגים נושאים אלה: רקע קצר בנושא ניהול מידע וידע; החלטות ממשלה רלבנטיות ומידע על פעילות גופי מטה ממשלתיים בהטמעת מערכות מידע בתחום ובמהלכי הסדרה רוחביים בממשלה בנושא ניהול הידע הממשלתי. בנוסף, מוצגות דוגמאות לפעילות גופי ממשלה שונים בנושא. יובהר כי המסמך אינו ממוקד בהיבטי ניהול ארכיוני של רשומות ושימורן, המצוי ככלל תחת ארכיון המדינה.

מן המסמך עולים בין היתר הדברים הבאים:

- המושגים **מידע** (Information) ו**ידע** (knowledge) משמשים לעיתים בערבוביה בשיח הציבורי, כמו גם בקרב חוקרים בתחום. ניתן לטעון כי נתונים הם שלב גולמי בהיווצרות של מידע; ומידע הוא מצב גולמי של ידע ומכאן כי קיימת מעין היררכיה בין המושגים המשקפת את מידת העיבוד והניתוח האנושי שלהם. מקובל להבחין בין **ידע מפורש או גלוי (Explicit)** שבארגונים בא לידי ביטוי במסמכים רשמיים, נהלים, פרסומים או פורמטים מתועדים אחרים, לבין **ידע בלתי מוחשי או סמוי (Implicit)** המצוי ברשותם של העובדים בארגון – הבא לידי ביטוי בניסיון אישי, בתובנות ובתהליכים שונים שהם מבצעים כחלק מעיסוקם. הפיכתו של ידע בלתי מוחשי (סמוי) לידע מפורש באמצעות איתורו והפצתו הם אתגרים מרכזיים לפעילות ניהול הידע בארגון.
- קיומם של נהלי עבודה ותיעוד של המידע הנוצר והמצוי בארגון וכלים למימושם של אלה הם רק נדבך אחד בתהליך ניהול המידע והידע הארגוני. נדבך נוסף עוסק ביצירה של **תרבות ארגונית המעודדת שיתוף בידע, מיצוי ידע קיים ויצירת ידע חדש**. למרות הקשר בין תהליכי ניהול ידע לטכנולוגיות מידע ולתהליכי מחשוב, **במהותו תהליך ניהול הידע הוא אסטרטגיה ניהולית ואילו הטכנולוגיה אמורה לספק אפשרויות וכלים תומכים לתהליכי ניהול הידע**. אין בהכרח זיקה ישירה בין היעילות של מערכות מידע בהשפעה על תפוצה של מידע או ידע מפורש כמו מסמכים, נהלים וכדומה – להשפעתם של כלים כאלה על יצירתיות, יצירת ידע חדש ושימוש בו.
- **בכל הנוגע למדיניות בדבר ניהול המידע במשרדי הממשלה** – בשנת 2005 הוחלט באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר על הקמת מערכת "סביבת עבודה רוחבית" (להלן - סע"ר), אשר נועדה לספק למשרדי הממשלה השונים סביבת עבודה ממוחשבת אחידה וקלה לתפעול לצורך ניהול מסמכים, ניהול תהליכי עבודה וניהול רשומות. דוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה סקר בהרחבה את נושא ניהול הרשומות בממשלה, תוך התמקדות בהקמתה והטמעתה של מערכת סע"ר, מצא כי אין בממשלה גורם מרכזי אחד שמנהל את כלל ההיבטים הקשורים להטמעת המערכת במשרדי הממשלה ואין פיקוח הדוק שיעודד מחויבות של המשרדים עצמם לאימוץ המערכת ולהטמעתה.
- **אשר לניהול הידע** – בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה, בהמשך לדוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), על הקמת ועדה לגיבוש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה. דוח ועדת הרפורמה, שפורסם ואומץ בהחלטת ממשלה ביוני 2013, זיהה את ניהול הידע האנושי כנושא בעל חשיבות רבה שכמעט לא הייתה כלפיו מודעות בשירות המדינה, וכל פעילות שהתקיימה בנושא במשרדי הממשלה החלה כיוזמה מקומית וללא הנחייה מרכזית והסדרה. לפי הדוח, אחד מיעדי הרפורמה הוא שניהול הידע האנושי יהיה חלק בלתי נפרד מתחומי האחריות המקצועיים של נציבות שירות המדינה. הדוח הוביל להקמת אגף תורה, מחקר וניהול ידע במטה הרפורמה שבנציבות שירות המדינה.



- **שני גופי המטה המרכזיים שפעילותם נוגעת כיום במדיניות ממשלתית בתחום ניהול המידע והידע הם נציבות שירות המדינה – אגף תורה, מחקר וניהול ידע, ורשות התקשוב הממשלתי.** מתשובות גופים אלה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי בדיון שהתקיים במאי 2016 בראשות המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציבות שירות המדינה, רשות התקשוב הממשלתי ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, סוכם כי קיים צורך ברור בהתוויית מדיניות ממשלתית לנושא ניהול המידע והידע בממשלה, ולצורך כך יוקם צוות בין-משרדי בנושא בהובלת הנציבות. בהמשך הוחלט כי כחלק מפעילות הצוות האמור, יטופל גם נושא מערכת ניהול המסמכים – סעי"ר - וזאת בעקבות דוח מבקר המדינה בנושא. עם זאת, על פי תשובת הנציבות, עד כה טרם הוקם הצוות הבין-משרדי עקב אי תקצוב ייעודי לפעילותו ממשרד האוצר והנושא מצוי כיום בבחינה של הנציבות.
- **בין פעילויותיו של אגף תורה, מחקר וניהול ידע בנציבות שירות המדינה: תוכנית עץ הדעת ליצירת מדיניות – פלטפורמה ליצירת מדיניות שמטרתה להצמיח תורת עבודה מקצועית בכלל הנושאים הנוגעים לניהול ההון האנושי ולמבנה הארגוני בשירות המדינה; התקיימו שתי תכניות פיילוט בגופי ממשלה: רשות האכיפה והגבייה ורשות המיס והביוב; מדריך "ניהול ידע: עקרונות, הגדרות וכלים מעשיים – מדריך שימושי" הכולל כלים כמו: סקר צרכי ידע, תהליך תחקיר ולמידה, חקר מקרה, הקמה של ויקי ארגוני ועוד; סביבת ידע – הקמת סביבה מקוונת לשיתוף ידע, דיון ולימוד מרחוק: ליווי הקמת קהילות ידע מקצועיות חוצות משרדים.**
- **נציגי נציבות שירות המדינה ורשות התקשוב הממשלתי ציינו בתשובתם כי חסם עיקרי לקידום הטמעת מדיניות ממשלתית בתחומי ניהול המידע והידע הוא מחסור בכוח אדם ייעודי לעיסוק בנושא. בתשובת נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר לפנייתנו בעניין זה, צוין כי הן משרדי הממשלה השונים והן נציבות שירות המדינה יכולים להקצות משאבי כוח אדם ותקציב לנושא זה בהתאם לסדרי העדיפויות הנקבעים בגופים אלה.**
- **יש לציין כי גם טרם הרפורמה וגם לאחריה התקיימו פעילויות בתחום ניהול הידע בגופים ממשלתיים, כתוצאה מהרפורמה או בנפרד ממנה. כך למשל, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים אשר פעילותו בתחום נסקרת בקצרה במסמך. עם זאת, נראה כי התפיסה של ניהול ידע שאיננו ממוקד בתיעוד או ביישום ספציפי אלא כראייה מערכתית כוללת, מצויה עדיין בראשית דרכה והטמעתה במשרדי הממשלה.**

1. רקע

המושגים **מידע** (Information) ו**ידע** (knowledge) משמשים לעיתים בערבוביה בשיח הציבורי, כמו גם בקרב חוקרים בתחום.¹ בהפשטה, ניתן לומר כי בעוד מידע הוא נתונים (Data) המצויים בתוך צורה או סדר מסוים המעניק להם משמעות², הרי שידע הוא מידע המצוי בתוך הקשר (Context).³ ניתן לטעון כי

¹Chaim Zins, "Conceptual Approaches for Defining Data, Information, and Knowledge", Journal of the American Society for Information Science and Technology, 58(4):479–493, 2007.

² ומכאן שם בלעז In-Formation

³ ד"ר גיל-עד אריאלי, המרכז הבינתחומי הרצליה, "ידע ולמידה- מבוא תיאורטי קצר", ; וכן פגישה, 7 בדצמבר 2016.



נתונים הם שלב גולמי בהיווצרות של מידע; ומידע הוא מצב גולמי של ידע ומכאן כי קיימת מעיין היררכיה בין המושגים המשקפת את מידת העיבוד והניתוח האנושי שלהם.⁴

מקובל להבחין בין ידע מפורש או גלוי (Explicit) שבארגונים בא לידי ביטוי במסמכים רשמיים, נהלים, פרסומים או פורמטים מתועדים אחרים, לבין ידע בלתי מוחשי או סמוי (Implicit) המצוי ברשותם של העובדים בארגון – הבא לידי ביטוי בניסיון אישי, בתובנות ובתהליכים שונים שהם מבצעים כחלק מעיסוקם.

הפיכתו של ידע בלתי מוחשי (סמוי) לידע מפורש באמצעות איתורו והפצתו הם אתגרים מרכזיים לפעילות ניהול הידע בארגון.⁵ עם זאת, כפועל יוצא ממורכבותו היחסית של ידע ומן התלות שלו בהקשר שבו הוא נוצר ומפוענח, הרי שניהולו של ידע על כל רבדיו, בפרט ידע שאיננו מפורש, הוא תהליך מורכב שלא בהכרח ניתן למיצוי באמצעות נהלים וסטנדרטים בלבד והוא קשור לתרבות הארגונית של הארגון או קבוצה בו ולהתנהגות של פרטים בו.⁶

מידע וידע הם משאבים חשובים והם תוצר, עיקרי או נלווה, של פעילותם של ארגונים שונים בהם גופי הממשלה שהם מוקד מסמך זה. ארגונים ממשלתיים הם צרכנים ויצרנים של מידע וידע, הן כזה המשמש בתהליכי קבלת ההחלטות בארגון והן כזה המתעד את פעילות הארגון.

חוקים ותקנות שונים הכירו בצורך לתעד את פעילות הממשלה- בהם: חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 וחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.⁷ **המעבר לסביבת עבודה דיגיטלית יצר מחד, אתגרים חדשים לשימור המידע הארגוני, ומאידך מאפשר הזדמנויות חדשות לשימור, ארגון ואחזור המידע הארגוני –** כך שמידע זה לא רק יישמר, אלא יהפוך לכלי שימושי שישפר את תהליכי קבלת ההחלטות בארגון ואת ביסוסם על מידע וידע, יצמצם את הצורך "להמציא את הגלגל מחדש" בכל פעילות ובכך ייעל את פעילות הארגון.⁸

קיומם של נהלי עבודה ותיעוד של המידע הנוצר והמצוי בארגון וכלים למימושם של אלה הם רק נדבך אחד בתהליך ניהול המידע והידע הארגוני. נדבך נוסף עוסק ביצירה של **תרבות ארגונית המעודדת שיתוף בידע, מיצוי ידע קיים ויצירת ידע חדש**.⁹ תרבות כאמור תעודד למשל את יצירתם של מנגנונים פורמאליים ולא פורמאליים של הפקת לקחים, קבוצות עבודה החולקות דרכי פעולה מיטביות (Best Practice), למידת עמיתים ועוד.

למרות הקשר בין תהליכי ניהול ידע לטכנולוגיות מידע ולתהליכי מחשוב, **במהותו תהליך ניהול הידע הוא אסטרטגיה ניהולית ואילו הטכנולוגיה אמורה לספק אפשרויות וכלים תומכים לתהליכי ניהול הידע -**

⁴ Chaim Zins, "Conceptual Approaches for Defining Data, Information, and Knowledge", Journal of the American Society for Information Science and Technology, 58(4):479-493, 2007.

⁵ נציבות שירות המדינה, אגף תורה וניהול ידע, מטה יישום הרפורמה, "ניהול ידע: עקרונות, הגדרות וכלים מעשיים – מדריך שימושי", כניסה 7: בדצמבר 2016.

⁶ ד"ר גיל-עד אריאלי, המרכז הבינתחומי הרצליה "ידע ולמידה- מבוא תיאורטי קצר", " ; וכן פגישה, 7 בדצמבר 2016.
⁷ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרד ממשלה- ממצאי מעקב", ע"מ 172-151, כניסה 7: בדצמבר 2016.

⁸ נציבות שירות המדינה, אגף תורה וניהול ידע, מטה יישום הרפורמה, "ניהול ידע: עקרונות, הגדרות וכלים מעשיים – מדריך שימושי", כניסה 7: בדצמבר 2016.

⁹ נציבות שירות המדינה, המטה ליישום הרפורמה בשירות המדינה, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, "ניהול מידע וידע בשירות המדינה, הצגת התחום, מגמות ואתגרים", מצגת, נתקבל ממר ירון פרישמן, ניהול ידע, מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה, דוא"ל, 3 בדצמבר 2016.



מכאן כי יש להתחיל את תהליכי ניהול הידע בארגון בהגדרת צרכי הארגון והנהלתו ולא בפתרון טכנולוגי כזה או אחר.¹⁰ בנוסף, קיים חשש כי ניסיון לשנות את הדינמיקה של ידע בתוך ארגונים באמצעות ניהול מרכזי והתוויה של פתרון כוללני המתעלם מן התרבות הארגונית וההקשר של הארגון הספציפי ודפוס תנועת הידע בו ינחל כישלון ולא ייעל את תפוצת הידע והשימוש בו אלא יפגע בהם. במובן זה, אין בהכרח זיקה ישירה בין היעילות של מערכות מידע בהשפעה על תפוצה של מידע או ידע מפורש כמו מסמכים, נהלים וכדומה – להשפעתם של כלים כאלה על יצירתיות, יצירת ידע חדש ושימוש בו.¹¹

2. הסדרת נושא ניהול המידע והידע: החלטות ממשלה ודוחות קודמים

בכל הנוגע להסדרת ניהול המידע והידע, יש להבחין בין צעדים להסדרת מידע וידע מפורש, המתמקדים בתיעוד מסמכים (כגון מערכות לסביבת עבודה ממוחשבת), לצעדים העוסקים בעידוד תרבות ארגונית של שיתוף וזרימת ידע ויצירת ידע חדש.

בכל הנוגע לניהול המידע – בשנת 2005 הוחלט באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר על הקמת מערכת "סביבת עבודה רוחבית" (להלן - סע"ר) המיועדת לניהול תוכן ארגוני (ECM).¹² מערכת סע"ר נועדה לספק למשרדי הממשלה השונים סביבת עבודה ממוחשבת אחידה וקלה לתפעול לצורך ניהול מסמכים, ניהול לשכה ודואר, ניהול ארכיונים משרדיים, ניהול תהליכי עבודה וניהול רשומות. ההחלטה על הקמת המערכת נבעה ממודעות 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 החשב הכללי את הקמת הפרויקט ב- 21 מיליוני ₪ למשך שלוש שנים. מכרז למערכת פורסם בינואר 2011 ובמרץ 2012 החל פיתוח מערכת סע"ר.¹³

במרס 2012 קיבלה הממשלה את החלטה 4473, שנושאה - "רפורמה בתיעוד עבודת הממשל והקמת אתר גניזה לאומי בערד". בהחלטה צוין כי תיעוד פעולות הממשל הוא נכס של אזרחי המדינה וכי התקדמות הטכנולוגיה שינתה מהותית את האפשרות לתת אותו בידיהם. בהתאם להחלטה, הונחה גנז המדינה לגבש ולהגיש לאישורו של ראש הממשלה תכנית אב של שמונה שנים, המיועדת להתאים את עבודת משרדי הממשלה, מוסדות המדינה והרשויות המקומיות לעידן הדיגיטלי, ולאפשר ניהול, שמירה, שימור והנגשה של חומרים ארכיוניים לציבור באמצעות רתימת הפוטנציאל הטכנולוגי, בהתבסס על: 1. שמירה של מידע דיגיטלי שיאבד אם לא יטופל; 2. סריקת מסמכי נייר וצירופם לסביבת עבודה דיגיטלית; 3. תיעוד דיגיטלי לחומרים בעלי חשיבות היסטורית וציבורית לצורך הנגשתם לציבור; 4. פתיחה לעיון הקהל של מרב המידע והחומרים שלא חלה מגבלה חוקית להעמידם לעיון הקהל; 5. פיתוח כלי חיפוש וכלי ידע שיאפשרו מתן שירות מיטבי לציבור מבחינת הנגשת המידע והתיעוד. תכנית זו נועדה לחול ראשית על משרדים הלוקחים

¹⁰ נציבות שירות המדינה, אגף תורה וניהול ידע, מטה יישום הרפורמה, "ניהול ידע: עקרונות, הגדרות וכלים מעשיים – מדריך שימושי", כניסה: 7 בדצמבר 2016.

מוריה זיסוביץ, מנהלת היישומים הרוחביים, רשות התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 28 בנובמבר 2016.

¹¹ ד"ר גיל-עד אריאלי, המרכז הבינתחומי הרצליה, "ידע ולמידה- מבוא תיאורטי קצר"; וכן פגישה, 7 בדצמבר 2016.

¹² Enterprise Content Management

¹³ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה- ממצאי מעקב", עמ' 157, כניסה: 7 בדצמבר 2016.



חלק במערכת סע"ר, ולהחיל את התכנית על יתר המשרדים וגופי הממשל (ובכלל זאת רשויות מקומיות) בשלבים עד שנת 2018. במסגרת זו נקבע כי "גנז המדינה יפעל בתיאום עם נציבות שירות המדינה על מנת להגדיר תקן של מנהל ידע משרדי שיחליף את מנהל הרשומות."¹⁴

בנובמבר 2013 הוחלט להרחיב את התהליכים שתוארו בהחלטה 4473, החלטה שכללה בין היתר דגש על הידוק הקשרים בין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה ובין ארכיון המדינה לשם הקמת מערכות דיגיטליות, המייתרות צורך בתיעוד ניירי והקמת מערכות דיגיטליות לשם הנגשת החומר הארכיוני לציבור.¹⁵

אשר לניהול הידע – בדצמבר 2011 קיבלה הממשלה החלטה, בהמשך לדוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), על הקמת ועדה לגיבוש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה (להלן: הרפורמה).¹⁶ דוח ועדת הרפורמה, שפורסם ואומץ בהחלטת ממשלה ביוני 2013,¹⁷ זיהה את ניהול הידע האנושי בנושא בעל חשיבות רבה שכמעט לא הייתה כלפיו מודעות בשירות המדינה, וכל פעילות שהתקיימה בנושא במשרדי הממשלה החלה כיוזמה מקומית וללא הנחייה מרכזית והסדרה. לפי הדוח, אחד מיעדי הרפורמה הוא שניהול הידע האנושי יהיה חלק בלתי נפרד מתחומי האחראיות המקצועיים של נציבות שירות המדינה והמערכת המנהלת את המשאב האנושי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, ומתוך כך התחום יפותח תורתית, יוטמע ויאפשר את מיצוי הידע הקיים.¹⁸ הדוח הוביל להקמת אגף תורה, מחקר וניהול ידע במטה הרפורמה שבנציבות שירות המדינה, שפירוט נוסף עליו מוצג בהמשך מסמך זה.

2.1. דוח מבקר המדינה בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי הממשלה¹⁹

כאמור לעיל, לתהליכי ניהול ידע יש רבדים שונים וקיומה של טכנולוגיה המאפשרת שמירה ותיעוד המידע הארגוני היא כלי לשם שמירת המידע, אך לא מספקת בהגדרתה כללים וכלים ניהוליים לתהליכי ניהול הידע. עם זאת, קיומה של מערכת לניהול מסמכים ותהליכי עבודה היא אמצעי בסיסי כדי לאפשר סטנדרטיזציה ונהלים לשמירת מידע ארגוני, המידע להלן מדוח מבקר המדינה יתמקד בהיבט שימור הידע הגלוי, כפי שיוצג להלן.

דוח מבקר המדינה 66 משנת 2016 סוקר בהרחבה את נושא ניהול הרשומות בממשלה ומתמקד בהקמתה והטמעתה של מערכת סע"ר – סביבת עבודה רוחבית, המיועדת לניהול תוכן ארגוני. דוח זה מצטרף לדוחות קודמים של מבקר המדינה בנושא.²⁰ להלן יוצגו עיקרי דוח המבקר:

¹⁴ מזכירות הממשלה, [החלטה מספר 4473: רפורמה בתיעוד עבודת הממשל והקמת אתר גניזה לאומי בערד](#), 25 במרץ 2012.

¹⁵ מזכירות הממשלה, [החלטה מספר 911: רפורמה בארכיון המדינה והקמת אתר גניזה לאומי בערד](#), 17 בנובמבר 2013.

¹⁶ מזכירות הממשלה, [החלטה מספר 3993: שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה](#), 18 בדצמבר 2011.

¹⁷ מזכירות הממשלה, [החלטה מספר 481: דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה](#), 30 ביוני 2013.

¹⁸ נציבות שירות המדינה, [דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה](#), יוני 2016, עמ' 184-185.

¹⁹ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, ["ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה"](#), עמ' 172-151, כניסה: 7 בדצמבר 2016.

²⁰ דוח שנתי 61 ב' משנת 2011 בנושא "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי הממשלה" ודוח משנת 2014 בנושא ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות."



- לניהול רשומות סדור יש השפעה מכרעת על עבודה תקינה ויעילה של המינהל הציבורי. לניהול רשומות כאמור יש חשיבות לא רק עבור הממשלה, אלא גם לגורמים שונים כמו המגזר השלישי, הציבור הרחב וגורמי הפיקוח, הבקרה והביקורת. היכולת של משרדי הממשלה לנהל ולאחזר באופן שיטתי ויעיל את המידע הנוצר ומתקבל במשרדיהם, חשובה גם לשם שמירה על עיקרון הרציפות השלטונית והמשילות.
- בדוחות קודמים של מבקר המדינה עלה כי רוב 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.

עיקרי ממצאי הביקורת

- למרות שרשות התקשוב הממשלתית, הפועלת תחת אחריות משרד ראש הממשלה, עוסקת בניהול הטכנולוגי של פרויקט סע"ר אין בממשלה גורם מרכזי אחד שמנהל את כלל ההיבטים הקשורים להטמעת המערכת במשרדי הממשלה ואין פיקוח הדוק שיעודד מחויבות של המשרדים עצמם לאימוץ המערכת ולהטמעתה.
- ועדת היגוי שהקימה רשות התקשוב לפרויקט סע"ר לא פעלה.
- למרות שעשרה גופי ממשלה ומשרדים התחייבו להשתתף באופן פעיל בהקמה ובהטמעה של סע"ר במשרדיהם, לא יאוחר מסוף שנת 2014, רק שני גופים השלימו את ההטמעה עד ספטמבר 2015. בסוף שנת 2014 השתמשו במערכת כ-600 משתמשים בלבד שהם פחות מ-10% מהיעד שהוגדר לסוף תקופת ההקמה ועמד על 10,000 משתמשים. (בסוף תקופת הביקורת, בספטמבר 2015, השתמשו במערכת כ-1,000 משתמשים).
- בנוגע לכך יש לציין כי לפי דוח מבקר המדינה משנת 2014, מטה התקשוב מסר למבקר כי היעדים להרחבת התכנית מהמשרדים שנבחרו ליישום עד סוף שנת 2014 ליתר משרדי הממשלה, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה 4473, אינם ישימים במועדים שנקבעו, ונוכח משך העבודה וכמות המשאבים הנדרשת מארכיון המדינה, שהוא שותף לתהליך, ניתן יהיה לממש את היעדים במוסדות המדינה לכל המוקדם בשנת 2018 וברשויות המקומיות בשנת 2020.²¹
- יצוין כי עמדת משרד האוצר בעת ההחלטה על הפרויקט הייתה כי אין לכפות על כלל משרדי הממשלה להצטרף לפרויקט, אך יש ציפייה כי איכות המוצר אל מול חלופות זמינות אחרות תעודד אימוץ שלו. עם זאת, בהודעות אחרות, וכן מתשובה של רשות התקשוב הממשלתית לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא עולה כי אמנם אין כפייה ישירה לעשות שימוש במערכת, אך אין למשרדי הממשלה אישור לרכוש מערכת ניהול מסמכים אחרת – שאיננה סע"ר.
- תקציב פרויקט סע"ר בסך 21 מיליון ש"ח שהיה אמור להספיק ליישומו בחמישה משרדים לפחות הספיק בפועל להתקנות מקומיות של מערכת סע"ר בשלושה משרדים וגופים בלבד.

²¹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014: ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות, 2014, עמ' 389.



- בין הגורמים המרכזיים לעיכובים ביישום פרויקט סעי'ר במשרדי הממשלה ובגופים שונים: ניהול תקציב הפרויקט באופן מבוזר והיעדר מחויבות של המשרדים ללוח זמנים ברור ומחייב להצטרפות לפרויקט.
- **תהליכי האפיון של מערכת סעי'ר לא כללו התייחסות מספקת לנושאים ארגוניים הקשורים ליישום המערכת:** לא נבחנו ואופיינו התהליכים הפנים ארגוניים הנדרשים, כתיבת נהלים חדשים, הכשרת עובדים וגיוס כוח אדם ייעודי לעניין.

המלצות עיקריות בדוח המבקר

- על משרד ראש הממשלה ורשות התקשוב הפועלת תחתיו למנות גורם מרכזי אחד (מוביל עסקי) שיוביל את הפרויקט ויסנכרן בין כלל הגורמים.
- על רשות התקשוב לנתח את החסמים והגורמים לעיכוב בפריסת מערכת סעי'ר והטמעתה ולזרז את הטמעתה המערכת.
- יש לבחון את האפשרות לרכז תקציבים מהמשרדים השונים המצטרפים לפרויקט.
- על הרשות ליזום פעולות שיבטיחו כי תיבנה תשתית ארגון ושיטות (פעילות בתחום המבנה הארגוני, הטמעה והדרכה, הנעת עובדים, הכנסת שינויים ארגוניים ושיטות עבודה) הנדרשת במשרדי הממשלה לשם הטמעת הפרויקט.
- על נציבות שירות המדינה להוציא לפועל קורס שיכשיר את הממונים על טיפול ברשומות לטפל גם ברשומות אלקטרוניות; על משרד הפנים ליזום הכשרה מתאימה לעובדי הרשומות במשרד. על מנכ"לית משרד הפנים לפעול כדי להבטיח ניהול תקין של רשומות אלקטרוניות וכן לזרז את הטמעתה של מערכת סעי'ר.

מידע על סטאטוס סעי'ר כיום על פי תשובת התקשוב הממשלתי²²

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל רשות התקשוב הממשלתי בבקשה למידע אודות מצבו הנוכחי של פרויקט סעי'ר ועל הפעולות שנקט בעקבות דוח המבקר. להלן עיקרי תשובת התקשוב בהיבטים אלה:
- פרויקט סעי'ר פרוס כיום ב-24 משרדי ממשלה ופעיל נכון להיום אצל כ-1,700 עובדי ממשלה. הפרויקט צפוי להיפרס בעוד משרדים במהלך 2017 וכן היקף המשתמשים במשרדים הקיימים צפוי לגדול בצורה משמעותית.
 - יצוין כי כאמור לעיל היקף המשתמשים האמור אמנם כולל משרדי ממשלה רבים, אך בכלל, מייצג כנראה שיעור משתמשים קטן מאוד ברוב המשרדים.
 - **במסגרת עבודת מטה הוחלט על הקמת צוות בהשתתפות נציגים מרשות התקשוב הממשלתי ומארכיון המדינה ובהובלה של מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה.** הצוות יעסוק בגיבוש מדיניות מידע וידע ממשלתית, מדיניות זו תכלול היבטים של שימור המידע, מיצויו ושימוש בו לצורך קבלת החלטות מושכלות. כמו כן יגבש הצוות תוכנית ליישום המדיניות וכן פתרונות טכנולוגיים למימושה.

²² מוריה זיסוביץ, מנהלת היישומים הרוחביים, רשות התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 28 בנובמבר 2016.



על פי תשובת רשות התקשוב הממשלתי עיקר הערות מבקר המדינה היו בעניין הצורך בגיבוש מדיניות ממשלתית מחייבת בנושא ניהול מידע וידע, ונושא זה הינו הליבה של עבודת המטה שבוצעה והקמת הצוות לניהול מידע וידע שאחראי על גיבוש מדיניות זו ויישומה. עם זאת, צוות כאמור טרם הוקם בשל בעיות בהסדרת תקצוב תוספתי לפעילותו.

3. פעילות גופי מטה בממשלה בנושא ניהול הידע

קיימת שונות רבה בין משרדי הממשלה ורשויותיה בנושא ניהול הידע. כאמור לעיל, העיסוק בנושא ניהול ותייעוד של רשומות – פיזיות ואלקטרוניות, איננו נושא חדש וארכיון המדינה ומבקר המדינה עסקו בו רבות.²³ גם היבטי הטכנולוגיה ככלי ליעול הפעילות בממשלה ולשיפור השקיפות נידונו בהרחבה ומצויים בטיפול המרוכז כיום בעיקר בידי רשות התקשוב הממשלתי ומטה ישראל דיגיטלית, בהם בין השאר נושא מערכת מרכב"ה שנועדה לניהול משאבי הארגון (ERP), נושא רשומה רפואית לאומית המקודם על ידי משרד הבריאות, ופרויקטי מחשוב רוחביים נוספים עוד.

כאמור, נושא ניהול הידע עלה במדיניות הממשלתית באופן בולט במסגרת הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. יש לציין כי גם טרם הרפורמה וגם לאחריה התקיימו פעילויות בתחום ניהול הידע, כתוצאה מהרפורמה או בנפרד ממנה. עם זאת, נראה כי **התפיסה של ניהול ידע שאיננו ממוקד בתייעוד או ביישום ספציפי אלא כראייה מערכתית כוללת, מצויה עדיין בראשית דרכה והטמעתה במשרדי הממשלה.** כפי שיוצג להלן, נערכת פעילות ממשלתית בהיבטים שונים, שחלקה יוצג להלן, אך ככלל, כיום היא מבוססת בעיקרה על פעילות לוקאלית של גורמים במשרדים ספציפיים ולא על ראייה ממשלתית כוללת.

בדומה לפעילות הממשלתית בתחומים רבים, הניסיונות ליצירת נהלים כוללניים וסטנדרטים משותפים הם חדשים יחסית ונתקלים לא אחת בקשיים שונים הנוגעים לסוגיות כמו תקציב, סדרי עדיפויות, כוח אדם והכרה או העדר הכרה בחשיבות הנושא, כמו גם במתח שבין אוטונומיה משרדית ותפיסת צרכים שונה לבין רצון להאחדה ויצירת מינהל תקין. להלן יוצגו פעילויות מטה הנערכות בנושא - אלה כאמור, הן יוזמות חדשות יחסית.

3.1 נציבות שירות המדינה²⁴

שנת 2013 הוקם בנציבות שירות המדינה אגף תורה, מחקר וניהול ידע וזאת כחלק מתהליך הקמת מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה.²⁵ האגף הוקם כדי לסייע בחיזוק נציבות שירות המדינה כגוף מטה מקצועי בתחום ניהול ההון האנושי מתוך תפיסה של ניהול ידע כמנוף להתחדשות ארגונית. מטרת האגף היא לסייע בפיתוח תשתיות אנושיות, טכנולוגיות ותרבותיות של ניהול ידע. והוא אמון על תחומי תוכן שונים בהם: תוכנית עץ הדעת ליצירת מדיניות; קשרי אקדמיה וקשרי חוץ; ניהול ידע; ומחקר:

²³ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014, "[היבטים בניהול ארכיון המדינה](#)", כניסה: 7 בדצמבר 2016.

²⁴ ירון פרישמן, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה, דוא"ל, 3 בדצמבר 2016.

²⁵ יש לציין כי דוח הרפורמה הציג תכנון עד לשנת 2016, והחלטת הממשלה שאימצה את עיקרי הדוח הקימה ועדת היגוי לליווי יישום מסקנות הדוח עד ליוני 2016. בפני הוועדה המיוחדת לדיון בהצעה לסדר היום בנושא קשיים ברפורמה בשירות המדינה, הוצג ביוני 2016 כי בסיום עבודת המטה הוא אמור להיטמע בנציבות שירות המדינה.



▪ **תוכנית עץ הדעת ליצירת מדיניות** – פלטפורמה ליצירת מדיניות שמטרתה להצמיח תורת עבודה מקצועית בכלל הנושאים הנוגעים לניהול ההון האנושי ולמבנה הארגוני בשירות המדינה. התוכנית מתרכזת בחמש אבני בניין: התאמת הארגון למשימותיו (מבנה ארגוני), מעגל חיי העובד בארגון, יחסי עבודה ושכר, פיתוח ההון האנושי, תרבות ארגונית וראיית מאקרו. האגף אמון על הטמעה אפקטיבית של המדיניות בכלל משרדי הממשלה ובין היתר בפיתוח כלים ושיטות בתחומים אלו.

פעילותה של תוכנית עץ הדעת מבוססת על צוותי עבודה בין משרדיים בתחומים שונים בהם: בקרת הון אנושי, העסקה במילוי מקום, ניהול סיכונים, עבודה פרטית, מדידה והערכת ביצועים, רווחה, ניהול סגל בכיר, ייצוג הולם, גיוס עובדים, תגמול ותמרוץ עובדים ועוד. מטרותיה של התוכנית הן: ליצור סטנדרטיזציה ואחידות בשירות המדינה, לעודד חדשנות ושינוי בתרבות הארגונית, לאפשר התאמה לצרכים המשתנים של המערכת ולעודד שיתוף ויצירת ידע חדש ולימוד מתמשך וכפועל יוצא מכל אלה – לשפר את השירות לאזרח.²⁶

▪ **פיתוח קשרי אקדמיה וקשרי חוץ** במטרה ליצור תשתית לקשר ושיתופי פעולה מקצועיים בין נציבות שירות המדינה למוסדות וארגונים בארץ ובעולם העוסקים בתחומי מדיניות ציבורית, מדעי הניהול וכלכלת עבודה- ובכלל זה אקדמיה ומכוני מחקר, סקטור עסקי ומגזר שלישי, גופים תורתיים בעולם, ממשלות זרות וארגונים בין לאומיים. בין השאר, פועל האגף למסד כתב עת מקצועי, קיומו של כנס מקצועי שנתי עם נציגי אקדמיה והשתתפות בפורמים בינלאומיים רלבנטיים.

▪ **ניהול ידע** – ניהול ידע הוא אסטרטגיה ניהולית שנועדה למצות באופן מושכל את הידע הקיים ולייצר ידע חדש וזאת במטרה לשפר את פעילות הארגון ולאפשר לו לממש את החזון והיעדים הארגוניים בצורה יעילה. תהליך אסטרטגי זה מאגד בתוכו תרבות ארגונית, תהליכים עסקיים שבליבת הארגון ותשתיות אנושיות, פיזיות וטכנולוגיות תומכות. תוכנית העבודה השנתית מתמקדת בפיתוח תחום חדש ונחוץ זה ברמה כלל ממשלתית, וכוללת הטמעת מודל שימור והעברת ידע בין דורית כחלק מתהליך תכנון כוח אדם, מיסוד כנס ניהול ידע שנתי בשירות הציבורי, פיתוח מאגר מתודולוגיות לניהול ידע, הקמת רשתות עמיתים מקצועיות רוחביות בהובלת הנציבות ובשיתוף גורמי מטה. יצוין כי כנס ארצי לניהול ידע בשירות הציבורי תוכנן להתקיים במהלך 2016 ונדחה למהלך 2017.

דוח הרפורמה הגדיר מספר נושאים הדורשים יישום, שנמצאים באחריות האגף, ביניהם הקמת סביבת דיון ושיתוף מקוונת, הקמת קהילות ידע חוצות משרדים והגדרת הנחיות להעברת ידע במהלך החלפת תפקידים.²⁷ להלן מוצגות חלק מפעולות האגף בנושא קידום ניהול הידע: ²⁸

▪ התקיימו שתי תכניות פיילוט בגופי ממשלה: רשות האכיפה והגבייה ורשות המיס והביוב. פרטים על תכניות אלו מופיעים בהמשך מסמך זה.

²⁶ נציבות שירות המדינה, אגף תורה, מחקר וניהול ידע, "תוכנית עץ הדעת- יוצרים מחר חדש ביחד", כניסה: 7 לדצמבר 2016.

²⁷ נציבות שירות המדינה, דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, יוני 2016, עמ' 185-189; ירון פרישמן, ניהול ידע, מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה, דוא"ל, 3 בדצמבר 2016; שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2016.

²⁸ ד"ר איריס נחמיה, ראש אגף תורה וניהול ידע, מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה, עדכון פעילות – 23/12/2015, 27 בינואר 2016; ירון פרישמן, ניהול ידע, מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה, דוא"ל, 3 בדצמבר 2016; שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2016.



- דוגמא לפעילות האגף בתחום ניהול הידע היא **מדריך שפרסם האגף בשנת 2015 תחת הכותרת "ניהול ידע: עקרונות, הגדרות וכלים מעשיים – מדריך שימושי"**. המדריך אמנם מתחיל בסקירה כללית של הנושא, מטרתו וחשיבותו, אך הוא לא נותר מסמך תיאורטי אלא מציג "ארגז כלים" שמטרתו להעניק למנהלים בתחומים השונים שיטות וכלים להפיק ולמצות את הידע הארגוני וליצור תרבות ארגונית המעודדת שיתוף ולמידה. בין השאר מוצגים בו כלים כמו: סקר צרכי ידע, תהליך תחקיר ולמידה, חקר מקרה, הקמה של ויקי ארגוני²⁹ ועוד. האגף מתכנן להרחיב כל אחד מכלים אלו למתודולוגיה מלאה.
- **סביבת ידע – הקמת סביבה מקוונת לשיתוף ידע, דיון ולימוד מרחוק**: ישנו שימוש בכלי "קהילות ידע" של רשות התקשוב, אולם השימוש בסביבה הזו תואר כחלקי בלבד תוך השתתפות מעטה של חברי הקבוצות מהמשרדים השונים. ייתכן שהסיבה לכך היא שסביבת העבודה אינה משולבת ביתר ממשקי העבודה של המשרד ודורשת מאמץ מיוחד וגישה לפלטפורמה נפרדת.
- **ליווי הקמת קהילות ידע מקצועיות חוצות משרדים**: יש מספר קהילות כאלו (כגון פורום מנמ"רים במשרדי הממשלה) ותכנון ליצור קהילות נוספות. נציג האגף הדגיש שקהילות כאלו יעילות יותר כאשר ישנו אחראי פעיל לקבוצה וכשפעילותן אינה מקוונת בלבד אלא כוללת מפגשים פנים אל פנים.
- **העברת ידע בין-דורי – הגדרת הנחיות וכללים העוסקים באיסוף והעברת ידע במהלך החלפת תפקידים**: בשנה האחרונה פיתח האגף מתודולוגיה והוכן מדריך לתיקי חפיפה. היה יום עיון בנושא לנציגי "משרדי נחשון"³⁰ בנוסף בוצעה תכנית פיילוט בנושא ברשות המים והביוב, כמפורט בהמשך המסמך.
- **תכנית חממה**: במקור תוכננה תכנית זו לכלול חמישה משרדי ממשלה שיקבלו תקציב מיוחד להטמעת תהליך ניהול ידע בעזרת יועצים חיצוניים. המכרז בנושא התעכב והתקציב הוקטן מהמתוכנן. כיום ישנו תהליך לכתיבת מכרז חדש, שבו תפקיד היועץ החיצוני יצומצם ותפקיד הנציבות יגדל.
- **לקראת סוף שנת 2016 קיבל האגף גם את האחריות להוות מוביל עסקי לטיפול בנושא המסמכים והמידע אשר אינם מנוהלים כראוי במשרדי הממשלה השונים, וזאת בעקבות דוח מבקר המדינה בנושא**.

על פי תשובת נציבות שירות המדינה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **קיימת שונות גדולה ברמת הבשלות של ניהול הידע בארגון. במשרדים רבים מתקיימות פעילויות ויוזמות מקומיות בהיבטי ניהול הידע על בסיס יוזמות אישיות של בעלי תפקידים, בדרך כלל מתחום איכות ומצוינות, הדרכה, ארגון ושיטות ועוד**. מכיוון שרוב העוסקים בנושא לא עברו הכשרה מסודרת, הם פועלים על פי תפיסתם את החשיבות של כל סוגיה ובהתאם לנטיית ליבם. לעיתים לא קיימות אפילו יוזמות מקומיות והמשרד מסתפק בקיים מתוך אמונה שלא ניתן לשפר את המצב לעת הזו.

²⁹ "ויקי ארגוני" הוא בסיס ידע שיתופי הנוצר במסגרת ארגונית ותומך בתהליכי פיתוח הידע, תוך עדכון מתמיד מצד המשתמשים. שם המערכת מתבסס על Wikipedia, האתר המשמש במקרים רבים גם כבסיס עיצובי למערכות כאלו.

³⁰ "משרדי נחשון" הם משרדי הממשלה ויחידות הסמך שנבחרו כראשונים להטמעת תוצרי הרפורמה בניהול ההון האנושי.



באשר לתקני כוח אדם לעובדים שעיסוקם בנושא ניהול ידע, על פי תשובת הנציבות, במירב המשרדים לא קיים בעל תפקיד העוסק בתחום זה. ישנם משרדים בהם קיים תקן רשמי המוקצה לניהול ידע שגם עוסק בכך אך המדובר במשרדים בודדים. במקרים רבים בעל התקן מבצע משימות אחרות ומוגדר לנושא זה בנוסף על תפקידו או שאינו עוסק כלל בנושא.

באשר להיבט הטכנולוגי ולמערכת סע"ר צוין בתשובת הנציבות כי קיימת שונות רבה גם בהיבט התשתית הטכנולוגית: בחלק מן המשרדים הוחל בהטמעת סע"ר, אך מספר משרדים יישמו פתרונות אחרים לניהול המסמכים כגון Share point או Share docs. כיוון שלמערכות אלה יש יישומים שאין בסע"ר במתכונתה הנוכחית, נראה כי נדרש להקנות לסע"ר יכולות נוספות כדי לעודד הטמעתה גם במשרדים אלה. בנוסף, לדברי הנציבות לא קיים פתרון מספק שנותן מענה לאורך זמן ומאפשר שיתוף במידע בין המשרדים: קיימות מערכות רבות המכילות נתונים ולא מאפשרות שיתוף של האחת עם השנייה, דבר המונע יכולת להפיק משמעויות אמיתיות ע"י חיתוך ואיחוד נתונים. יצוין כי מערכת סע"ר לא נועדה לאפשר העברת מידע בין משרדים, אלא לנהל את מסמכי הארגון בצורה סדורה וקלה לאחזור. **יצוין כי כאמור לעיל, אגף תורה, מחקר וניהול ידע אמור לעמוד בראש צוות שייבחן את המשך הטמעתה של מערכת סע"ר בממשלה על כל היבטיה, אך צוות כאמור טרם הוקם, לטענת נציגי הנציבות ורשות התקשוב בשל העדר תקציב ייעודי לפעילותו.**

באשר לשאלת הצורך בהתווית מדיניות אחידה בנושא ניהול הידע, צוין בתשובת הנציבות כי לשיטתם יש להתוות מדיניות לאופן שבו מנהלים את המידע והידע ולהגדיר מסגרת כללים בתוכה יכול כל משרד להתנהל ולבצע התאמות לצרכיו. התוויה של מדיניות אחידה תאפשר ניהול טוב יותר ברמת הארגון כולו, תאפשר אינטגרציה של מידע ממשרדים שונים ולכן גם תרומה טובה יותר לתהליכי קבלת ההחלטות בממשלה. מצד שני, חשוב לאפשר גמישות בין המשרדים על מנת לתת מענה לשונות הקיימת בצרכים ובאופן עבודת המשרד. התווית מדיניות כזו יכולה להתבצע לדעת נציגי הנציבות באמצעות כתיבת כללים ונהלים לאופן תיעוד המידע בתהליכי העבודה השונים, הגדרת התכנים אותם יש לתעד והתכנים ששמירתם בארכיב מתחייבת. את תהליכי העבודה הללו יש לגבות בתוכניות עבודה, במדידה ובהקצאת משאבים הולמים.

על פי תשובת הנציבות, לפעילות ניהול הידע בנציבות עבור כלל משרדי הממשלה מוקצה כיום תקן אחד של מרכז בכיר ומשרת סטודנט אחת. יצוין כי לא ברור כיצד משאבים כאלה אמורים לאפשר לנציבות בפרט ולממשלה כמכלול להתוות מדיניות בתחום האמור ולפעול בצורה אקטיבית (Reaching Out) כדי לעודד הטמעת תרבות של ניהול ידע במשרדי הממשלה השונים. זאת ככל שהממשלה אכן רואה צורך בקידום מדיניות כאמור.

לדברי נציג אגף התקציבים של משרד האוצר, משרדי הממשלה אמונים על ניהול הידע במשרדם בהתאם לסדר העדיפויות של המשרד ובכפוף להוראות גנזך המדינה באשר לחובות השמירה והתיעוד של מידע ברשומות, אלקטרוניות ופיזיות. לדבריו, אין מניעה לפתח מערכת רוחבית שתסייע בפעילות משרדי הממשלה לנהל את הידע הארגוני שלהם. ההחלטה על הקצאת משאבי כוח אדם ייעודיים למשימה זו במשרדי הממשלה נתונה להחלטתם של המשרדים עצמם.³¹ בהתייחס לתקצוב נוסף עבור תקינת כוח אדם

³¹ דורון סמיש, רכו ממשל ומינהל, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2016.



בנציבות שירות המדינה, ציין רכז מאקרו באגף התקציבים של משרד האוצר, כי בשנת 2016 נוספו לנציבות כ-15 תקנים ותקציבה גדל בעשרות מיליוני ש"ח, וכי ככל שהנציבות רואה צורך בהסטת כוח אדם ותקציבים נוספים לנושא ניהול הידע, באפשרותה להגדיר זאת במסגרת סדרי העדיפויות שלה ולמשרד האוצר אין התנגדות לכך.³²

3.2. רשות התקשוב הממשלתית³³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל רשות התקשוב הממשלתית כגורם האחראי על אספקת הכלים הטכנולוגיים והתוויות מדיניות המחשוב הקשורה בצורה מהותית להיבטים שונים ביכולת לנהל ידע בפועל-באמצעות שימוש בכלים מתחום טכנולוגיית המידע. כלים כאלה, נועדו לסייע ולתמוך בתיעוד ידע, איתור מידע בצורה יעילה ומהירה ועוד.

הגישה של רשות התקשוב הממשלתית היא כי ניהול ידע היא סוגיה של תרבות ארגונית הנתמכת בכלים ויכולות טכנולוגיות והטכנולוגיה איננה חזות הכול - ניהול ידע אינו רלבנטי אם הוא אינו משולב בתהליכים ניהוליים ואינו חלק ממהלך ארגוני רחב של הנעת עובדים ומנהלים לשיתוף במידע וידע.

באשר לשאלת הצורך בהתוויות מדיניות כוללת של ניהול ידע, צוין בתשובת התקשוב כי **בדיון שהתקיים במאי 2016 בראשות המשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציבות שירות המדינה, רשות התקשוב הממשלתית ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, סוכם כי קיים צורך ברור בהתוויית מדיניות ממשלתית לנושא ניהול המידע והידע בממשלה**. רשות התקשוב הממשלתית שותפה בעבודת המטה שמתבצעת בנושא בשיתוף עם נציבות שירות המדינה וארכיון המדינה.

באשר לתפקידים נוספים של התקשוב בהיבטי ניהול הידע צוין בתשובת התקשוב הממשלתית כי רשות התקשוב הממשלתית מהווה מתוקף תפקידה גורם מייעץ ומבצע בנושאים הטכנולוגיים כגון בחינת כלים דיגיטליים וטכנולוגיים למימוש המדיניות שתקבע ולשימושם של משרדי הממשלה וכן גיבוש פתרונות טכנולוגיים התומכים במדיניות זו.

מתשובת התקשוב הממשלתית עולה כי לשיטתם, החסם העיקרי כיום לקידום נושא ניהול הידע הוא מחסור בתקני כוח אדם הנדרשים לפעולת צוות בין משרדי לניהול מידע וידע שאמור להיות מוקם בהובלה של מטה הרפורמה בנציבות שירות המדינה – מחסור המעכב את הקמת הצוות האמור שמטרתו גיבוש מדיניות ממשלתית בתחומי ניהול הידע.

4. דוגמאות לצעדים שיושמו במשרדי ממשלה ויחידות סמך

להלן מוצג מידע נוסף על משרד ממשלתי ושתי יחידות סמך בכל הנוגע לצעדים שנקטו בהם לקידום ניהול הידע. ברשות האכיפה והגבייה ורשות המיס והביוב ממוקד התיאור בפעילות שנבעה מהרפורמה ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים מוצגים תהליכים שהחלו טרם הרפורמה וללא זיקה ישירה אליה. מן

³² יונתן בר סימן טוב, רכז מאקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 11 בדצמבר 2016.

³³ מוריה זיסוביץ, מנהלת היישומים הרחביים, רשות התקשוב הממשלתית, משרד ראש הממשלה, דוא"ל, 28 בנובמבר 2016.



הדוגמא של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, עולה כי בהינתן תמיכה ועידוד מצד הנהלת המשרד, ניתן לקדם את נושא ניהול הידע בארגון גם בהיעדר הכוונה ממשלתית כוללת בנושא.

4.1. משרד הרווחה והשירותים החברתיים³⁴

לפי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תכנית המשרד לניהול ידע וללמידה ארגונית החלה לפעול בשנת 1998, ביוזמת האגף למחקר, תכנון והכשרה של המשרד. מטרת התכנית המקורית הייתה לעודד למידה ארגונית כדי לשלב ידע ממקורות שונים ולבנות תשתית ידע שנדרשה לפעילות במסגרת "התכנית הלאומית לילדים בסיכון", עליה הכריזה הממשלה בסוף שנות ה-90. המסגרת הראשונית הייתה פיילוט של שמונה מחלקות לשירותים חברתיים, והמתודולוגיה שיושמה פעלה באופן מובנה וכללה את הערכת המוכנות ללמידה ארגונית ביחידה שבה מיושמת התכנית, הרכבת צוות לומד וניסוח השאלה עליה יעבוד, איתור הידע הקיים והערכתו כדי לנסח מודל ניסיוני, ואז יישום של המודל תוך תיעוד, הפקת לקחים וחשיפת הידע שנוצר במסגרת זו.³⁵ לפי נציגת המשרד נכון להיום פעילות כ-14 קבוצות כאלו ובעשור האחרון פעלו בסך הכל כמאה קבוצות, כאשר הידע המפותח בהן מוכר לעובדים ככלל ונחשב כנגיש וכמועיל.³⁶

בשנים 2005-2006 הרחיב המשרד את הליכי ניהול הידע, תוך שימוש בסביבה מקוונת לשימוש אנשי המקצוע, וקידם הקמת **קהילות ידע מקוונות**, המורכבות מאנשי מקצוע עם זהות מקצועית משותפת העובדים בארגונים שונים, ויכולים ללמוד זה מניסיונו של זה ולפתח רעיונות יחד. בין הדגשים של מהלך זה, שהורחב מעובדים סוציאליים לעובדים נוספים, היו עידוד תחושת קהילתיות, יצירת זירה בטוחה ואינטימית לדיון פתוח, בה נשמר חיסיון על הכותבים ומתן עצמאות לקהילות לניהול עצמי ולתחושת בעלות של חברי הקהילה עליה.³⁷ לפי נציגת המשרד במחקר שפורסם על הקהילות ב-2009 עלה שכ-38% מהמשתתפים בהן היו מהרשויות המקומיות וכ-35% היו מהמגזר השלישי או העסקי, ורק כ-25% היו ממשרד הרווחה.³⁸

בשנת 2007 נוספו לקהילות **קבוצות למידה**, בהן אנשי מקצוע מארגונים שונים שיתפו פעולה על מנת להציע פתרון ל-"שאלת למידה" נבחרת מתחום המקצוע שלהם.³⁹ נכון לסוף שנת 2014 פעלו 30 קהילות שונות עם כ-14 אלף חברים, ברמה משתנה של מעורבות ופעילות במסגרת הקהילה. המשרד ציין כי שיעור הפעילים מסך הנכנסים לקהילות (להבדיל ממי שצופים בדיון ולא משתתפים בו) עמד בשנת 2014 על כ-13.3%.⁴⁰ לפי נציגת המשרד מספר החברים במערכת עלה ונכון לאוגוסט 2016 עמד על כ-16 אלף חברים, ויש כיום צעדים לשדרוג המערכת לצורך סביבה מתקדמת יותר שתעודד דיון והיוועצות.⁴¹

³⁴ יקותיאל צבע, **קבוצות למידה וקהילות ידע מקוונות בשירותי הרווחה, חברה ורווחה** (ל1), מרץ 2010.

³⁵ יקותיאל צבע, **קבוצות למידה וקהילות ידע מקוונות בשירותי הרווחה, חברה ורווחה** (ל1), מרץ 2010, עמ' 114-120; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים 2014**, נובמבר 2015, עמ' 72-73.

³⁶ מיטל וייסמן צברי, ממונה על תחום ניהול ידע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2016.

³⁷ יקותיאל צבע, **קבוצות למידה וקהילות ידע מקוונות בשירותי הרווחה, חברה ורווחה** (ל1), מרץ 2010, עמ' 120-122.

³⁸ מיטל וייסמן צברי, ממונה על תחום ניהול ידע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 7 בדצמבר 2016.

³⁹ יש להבדיל בין הקבוצות, הממוקדות בטיפול מעמיק בשאלה מסוימת, לקהילות, המשמשות לדיונים בנושאים שונים.

⁴⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **סקירת השירותים החברתיים 2014**, נובמבר 2015, עמ' 75-78.

⁴¹ מיטל וייסמן צברי, ממונה על תחום ניהול ידע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2016.



בשנת 2015 החל מיזם נוסף לקידום ניהול ידע בשם שק"ד (שיקול דעת), הממוקד בהנגשה של מקורות המסייעים בקבלת החלטות לעובדים, ובכלל זאת חוקים, תקנות, ספרות מקצועית וגם ייעוץ מקצועי והתייעצות עם עמיתים. במסגרת מיזם שק"ד נכתבים דפי ידע תומכי החלטה, הנכתבים סביב סוגיות מקצועיות שונות ונועדו להציג לעובד דרכי פעולה אפשריות ואת השיקולים הרלבנטיים בסוגיות המדוברות, תוך שיתוף העובדים והאקדמיה בכתיבתם, כתיבה תמציתית, ממוקדת ומכוונת לפרקטיקה ומתן גישה מקוונת לתוצרים.⁴² לפי נציגת המשרד יש כיום פעילות להרחיב את המיזם, שכיום עדיין איננו מקיף, ובכלל מאמצי הפיתוח קבוצות הלמידה ובית הספר להכשרת עובדי רווחה מכוונים להכנת תוצרים בפורמט המתאים לשק"ד.⁴³

עוד צוין כי עבודת האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד, האמון בין היתר על נושא ניהול הידע, יוצאת ברובה מתפיסה התואמת את הרעיונות של ניהול הידע, וכי במחלקות הרווחה יש עובדים העוסקים בתכנון, מחקר והערכה כתפקיד ראשי או בנוסף לתפקיד, המקבלים תמיכה והכשרה מהאגף, ובפברואר 2017 ייפתח קורס הכשרה לעובדים אלו הזוכה להיענות גבוהה (מספר המתעניינים כפול בערך ממספר המקומות בקורס). בכל הנוגע לתקינה ייעודית באגף, הוא כולל תקן מיוחד לממונה על תחום ניהול ידע ותקן נוסף לממונה על הלמידה הארגונית (הנמצא במכרז), בנוסף לתקן נוסף העוסק בנושא בבית הספר המרכזי להכשרת עובדי רווחה - אחראית על קבוצות הלמידה.⁴⁴ בנוגע לתיעוד מידע, יצוין כי במסגרת הרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים מיושמת מערכת ממוחשבת לניהול תיקי לקוח, המאפשרת הצלבת נתונים בין מערכות וכוללת כלים למעקב וטופס על קבלת החלטה בתיק.⁴⁵

4.2. רשות האכיפה והגבייה

ברשות התיקים הליך פיילוט בשנים 2015-2016 שהתמקד ביצירת ידע חדש, בהובלת סמנכ"לית משאבי אנוש והממונה על הפיתוח הארגוני של הרשות ובתמיכת אגף תורה, מחקר וניהול ידע בנציבות.

ההליך העיקרי היה ליצירת ידע חדש: במסגרת זו מופו הצרכים ונבחר אחד התחומים שהיו זקוקים לתיעוד נוסף והסדרה בנהלים. לאחר הבחירה בתחום הגזברות הוקם צוות "מובילי ידע" שקיים מספר סדנאות למיפוי התוכן החסר. לאחר מכן נבחרו עובדים לצוותים לפי אשכולות (אשכול מקצועי, ניהולי, תפיסת תפקיד וממשקים) והתבצע הליך מעמיק יותר ומובנה של השלמת החסרים והכנת נהלים. בין היתר, ההליך הביא לכתיבת תשעה נהלים חדשים ולקורס הדרכה למנהלי ועובדי הכספים, אשר אמור להיפתח בחודש הקרוב, בו חברי הצוותים יהיו אמונים על העברת הנהלים שגובשו והידע שתועד.

בנוסף להליך זה הפיילוט כולל הקמת פורטל ארגוני חדש, כאשר באוקטובר 2016 עלה לשימוש העמוד הראשי ויש עבודה מתמשכת על הוספת פורטלים למחלקות השונות ופורומים, והליך מתוכנן של שימור ידע פורשים, שנמצא בשלבי התנעה ובמסגרתו יהיה ליווי לכל פורש בשנים הקרובות (כ-10-15 אנשים).

⁴² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים 2014](#), נובמבר 2015, עמ' 79-81.

⁴³ מיטל וייסמן צברי, ממונה על תחום ניהול ידע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2016.

⁴⁴ ש.ם.

⁴⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [עושים רפורמה בשירותים החברתיים: מידעון מס' 12](#), אפריל 2015.



יש לציין כי לפי הממונה על הפיתוח הארגוני והמצוינות ברשות, נושא ניהול הידע זוכה לתמיכה מצד מנהלי הרשות ויש מידה של שימוש בכלים של ניהול ידע ברשות עוד מלפני הרפורמה, כגון מפגשי "קפה ידע" שהתקיימו בעבר בנושאים שונים ופורומים של אנשי מקצוע מקבילים הנפגשים אחת למספר חודשים.⁴⁶

4.3. רשות המים והביוב

בחודשים פברואר עד מאי 2016 התקיים ברשות פיילוט של שימור ידע פורשים, בתמיכת אגף תורה, מחקר וניהול ידע, במסגרתו מופו העובדים שהיו עתידים לפרוש ונבחרו שני עובדים שזוהתה אצלם חשיבות רבה לשימור הידע. עובדים אלו עברו הליך של מיפוי תהליכים ותיעודם, כאשר תהליכים אלו והמידע שסביבם הוכנסו למערכת סעי"ר. לפי ממונה האיכות והמצוינות ברשות, לפרויקט תרומה גדולה לארגון ומאז הפיילוט היו כתשעה אנשים נוספים שעברו הליך שימור ידע דומה. יצוין כי הממונה מבצע תפקידו בנוסף לתפקיד אחר והוא היחיד העוסק בשימור הידע ברשות.⁴⁷

5. תקן לניהול ידע

ארגונים בישראל המעוניינים לקדם את ניהול הידע בתוכם יכולים לפנות לתקן הישראלי למערכת ניהול ידע (ת"י 25006 : מערכת ניהול ידע), שפורסם בסוף שנת 2011. תקן זה קובע דרישות למערכות ניהול ידע בארגונים ודן בהקמה ובתחזוקה של מערכות ניהול ידע, בהנחלת תרבות של ניהול ידע ושיתופו, בפתרונות לניהול הידע ובאופן מדידת הידע בארגונים (עסקיים, פרטיים או ציבוריים).⁴⁸ **יש להדגיש כי עמידה בתקן שכזה אינה נדרשת ממשרדי הממשלה וכי ניתן לקיים מערכות ניהול ידע באופן מיטבי ולעמוד בדרישות התקן גם ללא הכרה רשמית בעמידה בתקן.**

לדברי נציג מכון התקנים, התקן הישראלי הוא פרי עבודה מקורית שלא התבססה על אימוץ תקן קיים מהעולם, וכבסיס לכתיבת התקן הבין-לאומי בנושא (ISO/CD 30401). העבודה על התקן הבין-לאומי טרם הסתיימה, והוועדה הבין-לאומית הכותבת את התקן (במסגרת ארגון התקינה הבין-לאומי (International Organization for Standardization - ISO)) היא בהובלת נציגה ישראלית.⁴⁹

⁴⁶ מירית נגר-מרקוב, ממונה פיתוח ארגוני ומצוינות ברשות האכיפה והגבייה, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2016.

⁴⁷ משה שוחט, ממונה איכות ומצוינות ברשות המים והביוב, שיחת טלפון, 6 בדצמבר 2016.

⁴⁸ מכון התקנים הישראלי, [ת"י 25006 מערכת ניהול ידע](#), כניסה אחרונה ב-7 בדצמבר 2016.

⁴⁹ חוי שראל-גורה, מכון התקנים, שיחת טלפון, 1 בדצמבר 2016. שמו המלא של התקן הוא: Human resource management -- Knowledge management systems – Requirements.

