

Maria Guercio

Sveučilište Urbino
Italija

STVARANJE, UPRAVLJANJE I ČUVANJE DIGITALNIH ZAPISA. UVOD ZA NACIONALNE I MEĐUNARODNE SMJERNICE

UDK 006.44:930.25
930.25:006

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Referat se bavi promjenama sustava za upravljanje zapisima u informatičkom društvu te problemima, zahtjevima i izazovima koje digitalna revolucija stavlja pred arhivističku, spisovodstvenu i istraživačku zajednicu. U tom smislu, autorica kratko prezentira 15489 ISO Standard, Inicijativu Svjetske banke i Zaklade za informatičko upravljanje spisima i MOREQ, kao neke od međunarodnih inicijativa na tom području.

Ključne riječi: upravljanje zapisima, informatizacija, ISO 15489

Uvod

Referat će pokušati dati ocjenu o tome što se mijenja u spisovodstvenim sustavima u informacijskom društvu. Usredotočit će se na mogućnosti, ograničenja i temeljne zahtjeve s kojima se spisovoditelji i uprava moraju suočiti u prijelaznom periodu i na nove uloge koje spisovodstveni sustavi mogu igrati u izmijenjenome okruženju. Također će se baviti složenošću sustava sposobnih ispuniti zahtjeve napredne funkcionalnosti i standarda za kakvoću.

Temeljna je pretpostavka da budući razvoj zahtijeva dokumentacijsku strategiju provedenu kroz prihvaćanje smjernica i standarda definiranih na različitim razinama odlučivanja – međunarodnoj, nacionalnoj i na razini svake organizacije. Pregled će kratko predstaviti neke međunarodne inicijative koje ne uključuju samo arhiviste i spisovoditelje, nego također i međunarodne organizacije kao ISO (*Inter-*

national Standard Organisation), Svjetsku Banku, Evropsku komisiju ili istraživačke grupe, kao što su projekt InterPARES ili program NPACI-NARA. Predmet rasprave ovdje ne uključuje analizu svakog pojedinog standarda i vrednovanje njihova utjecaja: cilj joj je kroz ispitivanje naznačiti koju vrstu koraka treba uzeti u obzir i poduzimati u transformiranju tradicionalnog spisovodstvenog okruženja i alata u obnovljeno, učinkovitije i bolje cijenjeno okruženje u onim javnim i privatnim organizacijama koje će uvesti sustave elektroničkog vođenja spisa.

Da bi potaknula tu promjenu, arhivska zajednica, jednako na nacionalnoj i međunarodnoj razini, treba promijeniti sebe, svoja oruđa, metode i strategije. Prvi korak uključuje razumijevanje i ocjenu onoga što je već promijenjeno i što dalje treba mijenjati kroz aktivno uključivanje stručnjaka za spisovodstvo.

Tek za primjer, postupak klasifikacije i njegova glavna oruđa (klasifikacijska shema i njezin cjeloviti plan čuvanja) ne mogu ostati nepromijenjeni u digitalnom svijetu gdje postoji više mogućnosti u organiziranju i pretraživanju zapisa.

Prvo općenito pitanje koje ovdje treba razmatrati tiče se prirode današnjih tehnoloških inovacija u administrativnim sistemima a koje čini:

- porast značenja informacija,
- promjena modela organizacije i s njima povezanih alata i sustava za stvaranje, prijenos i upotrebu zapisa,
- strateška uloga sustava za upravljanje zapisima u kompjutoriziranim informacijskim sustavima.

Širenje tehnoloških sredstava za obradu zapisa donosi značajne mogućnosti u spisovodstvenim sustavima, ali također i brojna kritička pitanja. Posebno, ono donosi instrumente za dijeljenje i pretraživanje zapisa i izbjegavanje nepotrebnih dupliranja i suvišnosti i tako promiče transparentnost. Također, unapređuje koherentnost i kvalitetu sustava, jer zahtijeva dizajniranje, koordinaciju i održavanje i tako promiče učinkovitost.

U svezi s funkcijom sustava za upravljanje zapisima, temeljna je pretpostavka uočavanje činjenice da je on važna sastavnica informacijskog sustava (kako u tradicionalnom tako i u digitalnom okruženju), ali isto tako i svijest da je njegova strateška uloga moguća samo ako se usvoje inovativni postupci i tehnološki napredni instrumenti koji odgovaraju potrebama za učinkovitom upotrebom zabilježene informacije u dijeljenom okruženju.

Sljedeći je korak definicija prirode ove promjene i načina na koji tradicionalni alati mogu biti poboljšani, osuvremenjeni ili potpuno promijenjeni. Referat će ponu-

diti samo uopćenu perspektivu da bi se razumio ovaj razvitak i njegovi osnovni zahtjevi.¹

Spisovodstveni sustavi i kontradikcije digitalne revolucije

Organizacijske i tehnološke promjene zahvaćaju svaku javnu i privatnu ustanovu, počevši od samoga načina priopćavanja i primanja informacija i dokumenta, i potiču na novo promišljanje:

- o cilju stvaranja i čuvanja spisa,
- o metodama i instrumentima koji jamče uspješnu automatizaciju.

Bez ove analize, koja treba biti usmjerena na ispitivanje razvoja sustava, uprava i spisovoditelji riskiraju propustiti ključnu priliku. Glavni aspekt predmnijeva proširenje koncepta zapisa (što je posljedica širenja novih dokumentacijskih produkata i zapisa, važnih u administrativnim poslovima, ali manje podložnih kontrolama) i ovisi također o stvaranju vrlo diferenciranih i nehomogeniziranih tipova spisa koji će biti kategorizirani kroz njihovo rukovanje i upravljanje. Ovaj fenomen će rezultirati multipliciranjem zapisa i formata koje će biti teško upoznati i razumjeti i kojima će se teško ispravno rukovati.

Rizik da se izgubi ne samo bogatstvo budućega pamćenja, nego također i njegove sposobnosti da javne službenike učini odgovornima kroz zapise koje oni stvaraju i vode, očigledan je u digitalnom okruženju. Današnje stanje tradicionalnog spisovodstva ne stvara temeljni i napredni okvir za korištenje mogućnosti koje pružaju tehnološke inovacije: sustav vođenja spisa je u stvari (čak i u tehnološki najnaprednijim upravama) fragmentiran i zanemaren te ne potiče niti podupire organizacijske koje ICT dozvoljava.

Prema ovoj analizi ono može postati važan razvojni faktor administrativnog sustava samo ako je pravilno osuvremenjeno kao prilagodljivo informacijsko i ko-

¹ Konkretna razmatranja i rezultati na raspolaganju su na različitim web stranicama. Što se tiče talijanske situacije, izvještaji, smjernice i zakonodavstvo mogu se pronaći na web stranici Scuola superiore della pubblica amministrazione (<http://www.sspa.it>) s posebnim naglaskom na područje istraživanja (*Linee guida per la gestione informatica dei documenti*). Jedna istraživačka grupa, ustanovljena 2000. godine već je definirala smjernice za izgradnju elektroničkih spisovodstvenih sustava, shemu za unutrašnju regulaciju i postupke, shemu za dijeljeni klasifikacijski plan posvećen administrativnim funkcijama, opće kriterije i zahtjeve za podržavanje kvalificiranog i integriranog sustava za automatiziranu obradu spisa i administrativnih postupaka. Te su dokumente odobrila ministarstva i upravna tijela uključena u projekt (*Ministero delle finanze, Ministero della giustizia, Ministero del Tesoro, Ministero per i beni e le attività culturali*) i posebno *Direzione generale per gli archivi* i *Archivio centrale dello Stato*. Drugu web stranicu bogatu podacima i dragocjenim alatima održava Uprava za informacijsku tehnologiju u javnoj administraciji (*Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione*): www.protocollo.ai-pa.it.

munikacijsko sredstvo i sredstvo za provođenje organizacijskih promjena u upravi i između uprave i građana.

Da bi se ispunili ti ambiciozni, ali ne i nemogući ciljevi, potrebno je da arhivisti i spisovoditelji definiraju adekvatne funkcionalne zahtjeve, ali i snažnije podupiru ključna sredstva organizacije, kao npr. jasnu odgovornost, određene strukture i jasne postupke u svakoj organizacijskoj strukturi.

Usredotočenost na odgovornost organizacije je važna i trebala bi biti nedvojbeno i snažno izražena, kako u međunarodnim standardima i preporukama, tako i u nacionalnom zakonodavstvu te primijenjena u svakoj organizaciji.

Digitalizacija spisovodstvenog sustava je svakako, i to nije nevažno, nezamjenjiva prilika za proširenje informatičke pismenosti. To je, primjerice, jedan od argumenata sadržanih u temelju suvremenog talijanskog zakonodavstva o elektroničkim spisovodstvenim sustavima.

Drugo opće pitanje, obično istaknuto da bi upravu potaknulo na opću i masovnu primjenu ICT, tiče se odnosa između funkcije upravljanja spisima i učinkovitosti uprave. Poštujući tu pretpostavku, važno je biti svjestan mnogih ključnih elemenata ovdje izraženih sintetički.

Prvo, treba postojati opća suglasnost o načelu da korektno i racionalano upravljanje protokom spisa podupire i potiče učinkovitost administrativnih postupaka i odluka. To je povezivanje obvezujuće, jer pojednostavljenje administrativnih postupaka zahtijeva značajna ulaganja u oblikovanje i analizu i zbog toga što automatizacija spisovodstvenih postupaka povećava potrebu za ciljanim integriranim intervencijama (kalibriranu upotrebu WFMS i razvoj kroz module).

Posebno oprezno treba procijeniti upotrebu softvera za upravljanje radnim procesom, obično kompliciranog i skupog, Ovaj softver može biti posebno koristan ako je radni proces konsolidiran, a njegove se faze često ponavljaju i mogu biti dijeljene unutar velike organizacije. Uprava i spisovoditelji trebaju također razmatrati, kao središnji problem, ključ organiziranja i planiranja u automatiziranom procesu sustava vođenja spisa. Da bi informacijska i komunikacijska tehnologija polučile značajnije rezultate, potrebno je da automatizacija administrativnih sustava uključi posebne zahvate:

- da racionalizira i reducira radne postupke,
- da reorganizira (pojednostavi i poboljša) spisovodstvene aktivnosti (stvaranje, preuzimanje, zaštitu i dostupnost spisa).

Ponekad postoji rizik (a u prošlosti to nije bio samo rizik), da se postojeće učini složenijim, skupljim i nedovoljno produktivnim, uglavnom zbog toga što pojednostavljenje i racionalizaciju upravnog i dokumentacijskog sustava nije lako postići na razini pristupa svake uprave. Trebalo bi pribaviti smjernice i načela koji bi jamčili

tehnološko i financijsko ulaganje u ovome području, posebno u obliku nacionalnih i međunarodnih smjernica i standarda za stvaranje i čuvanje elektroničkih spisovodstvenih sustava. Naravno, uvijek je važno investirati u ljudske potencijale, kako bi se unutar svake organizacije usvojila opća pravila i postupci i oblikovali standardni modeli. Novi kulturološki pristup nije moguće izbjeći ili jednostavno nadomjestiti nizom tehnoloških projekata.

Nacionalne i međunarodne smjernice za stvaranje i čuvanje elektroničkih spisovodstvenih sustava

Organizacijska i tehnološka složenost spisovodstvenih sustava razvijenih u digitalnom okruženju čini nužnim razvijanje istraživačkih projekata koji se mogu razviti u međunarodne standarde i nacionalna pravila i smjernice za podupiranje ulaganja u te sustave i lociranje njihovih problematičnih točaka.² Najplodonosniji primjeri na ovome području, ovdje analizirani s više pažnje, su:

- ISO Standard za upravljanje spisima – Kodeks postupka (15489)
- inicijativa iz 1999. godine Zaklade za upravljanje informacijama i spisima (*Information Records Management Trust*) i Svjetske banke za podupiranje dostupnosti informacija i odgovornosti uprave
- evropske smjernice Zahtjevi oblikovanja za elektroničke spisovodstvene sustave – MOREQ (*Model requirements for electronic record keeping systems*).³

15489 ISO Standard

15489 ISO Standard "Upravljanje spisima – kodeks postupaka" je sustavan pristup upravljanju spisima i smatra se ključnim sredstvom organizacija i globalnog društva "za zaštitu i čuvanje dokumenata kao čvrstog dokaza njihova djelovanja i kao izvora informacija o njihovim aktivnostima, kako bi se osigurala odgovornost pred sadašnjim ili budućim zainteresiranim stranama". Ciljevi ISO standarda su:

- odrediti koji dokumenti trebaju nastati, koje informacije trebaju sadržavati i koja se razina točnosti pri tome traži,
- odlučiti u kojem obliku i na koji način takvi zapisi trebaju biti kreirani i zabilježeni,

² Važnost procesa standardizacije, posebno na području informacijske i komunikacijske tehnologije, nedavno je naglasilo Povjerenstvo evropskih zajednica, u "Izveštaj Povjerenstva Vijeću i Evropskom parlamentu o akcijama poduzetim slijedom rezolucije o evropskoj standardizaciji usvojene od Vijeća i evropske skupštine u 1999", Bruxelles, 26. rujna 2001, COM(2001)527 final.

³ Više informacija o ISO standardu može se pronaći na ISO web stranici. (<http://www.iso.ch/iso/enISOOnline.openpage>)
MOREQ smjernice su dostupne na adresi IDA programa <http://www.ispo.cec.be/ida>.

- odrediti kriterije za pretraživanje i upotrebu dokumenata i rokove do kojih ih treba čuvati da bi ti kriteriji bili zadovoljeni,
- odlučiti o načinu na koji organizirati dokumente da bi oni mogli biti korišteni,
- osigurati da spisi nastaju i da se njima upravlja u skladu s tim zahtjevima,
- čuvati spise i učiniti ih dostupnima radi ispunjavanja poslovnih zahtjeva i zahtjeva zajednice, sada i u budućnosti,
- udovoljiti pravnim i normativnim zahtjevima, primjenjivim standardima i organizacijskoj politici.

Radna knjiga i Knjiga izvora: inicijativa IRMT i Svjetske banke za zemlje u razvoju

Inicijativa IRMT i Svjetske banke za zemlje u razvoju je naravno druge prirode, ali može ponuditi relevantnu perspektivu u ovom području, zbog njezina pragmatičnog pristupa u pristupu složenim zahtjevima u složenim i teškim situacijama.

Cilj inicijative je bio promovirati metodologiju koja bi osigurala bolji pristup javnim informacijama u zemljama u razvoju.

Instrumenti proizvedeni u toku projekta su bili:

- radionice "Informacije radi odgovornosti"
- opća metodologija dana u *radnoj knjizi*
- ostali temeljni materijali na raspolaganju u tzv. "Knjizi izvora".

Neki zaključci IRMT-WB projekta važni su za temu ovoga referata pa bi ih bilo korisno sumirati:

- informacije imaju ključnu ulogu u osiguranju odgovornosti,
- zakonodavstvo o slobodnom pristupu informacijama i sustavi za upravljanje spisima su ključ za postizanje odgovornosti i osiguravanje pristupa informacijama,
- normativni okvir za upravljanje spisima je ono što građanima jamči pravo pristupa informacijama,
- elektronički sustavi za upravljanje spisima premještaju naglasak na građane i povećavaju mogućnosti da se provjerava djelovanje službenika, političara, spisovoditelja i informatičara,
- potrebni su politika, standardi i smjernice.

Poslije ove analize priznavanje uloge spisovodstva u inicijativama Svjetske banke je bilo i konkretno provedeno. Svjetska banka je posebno odlučila:

- kao manji dio svakog budućeg projekta uključiti spisovodstvo (najmanje 1% proračuna), što ima za cilj da se na razini vlade uvede program za upravljanje spisima,

– organizirati dopisne programe za učenje da bi se informiralo menadžere Svjetske banke, službenike uključene u projekte i vladine službenike o koristima od spisovodstva.

Zahtjevi oblikovanja za upravljanje elektroničkim zapisima (– MoReq)

Ova studija je rezultat inicijative IDA programa (*Interchange Data in Public Administration* – Razmjena podataka u javnoj upravi). Ona sadrži specifikacije i funkcionalne i nefunkcionalne zahtjeve za model za upravljanje elektroničkim zapisima. Podrazumijeva postojanje sustava za upravljanje spisima u digitalnom okruženju (Sustav za upravljanje elektroničkim dokumentima). Zahtjeve mogu primijeniti različite grupe korisnika:

- oni koji trebaju sustav koji će upravljati njihovim elektroničkim zapisima (naprimjer, pripremiti poziv za najbolju ponudu za izvršenje poslova),
- oni koji već imaju sustav i trebaju ga samo provjeriti, preispitati ili poboljšati organizacije koje vrše obuku i visokoškolske ustanove kao nastavno sredstvo,
- softverska industrija da bi usmjeravala razvoj proizvoda
- uslužne spisovodstvene djelatnosti da bi odredile prirodu usluge koja se pruža,
- potencijalni korisnici vanjskih spisovodstvenih usluga da bi specificirali koje usluge trebaju.

Ove bi se zahtjeve moglo i trebalo implementirati uz pomoć stručnjaka za softver, putem postupkovnika i aktivnosti u upravljanju.

Smjernice uključuju referentni model, ERMS zahtjeve, analizu arhivskih i IT funkcija (klasifikacije, nadzora i sigurnosti, čuvanja i stavljanja spisa na raspolaganje, prihvata spisa, pretraživanja i pronalaženja) i analizu metapodataka za spisovodstveni sustav.

Da zaključimo: ono što su u sadržaju međunarodnih smjernica za upravljanje spisima temeljni aspekti, propisani kao neizbježni u izgradnji okvira za elektronički spisovodstveni sustav, sastoje se od propisa za prijenos, preuzimanje i zaštitu spisa, kriterija za organizaciju/klasifikaciju spisa, pravila i postupaka za autentifikaciju, zaštitu i provjeru autentičnosti tijekom vremena te od sustava za istraživanje i pristup, uzimajući u obzir privatnost.

Naravno, trebalo bi uključiti više aktivnosti i dati detaljnija pravila. Talijansko zakonodavstvo, na primjer, propisuje da svaki stvaratelj spisa mora odobriti i

objaviti priručnik (*manuale di gestione*) koji sadrži sve postupke vezane uz spisovodstveni sustav (elektronički i tradicionalni).⁴

Kao što se obično dešava u dugom prijelaznom periodu, trebamo se suočiti s mnogim promjenama za koje nemamo potrebnog znanja i iskustva. Kako upravljati ovom tranzicijom? Što je na kraju, u smislu opredjeljenja, ključno u upravljanju tom tranzicijom za određivanje stupnjevitosti automatizacije, za prevladavanje tehnološke zastarjelosti, suočavanje s organizacijskom složenošću, za jamstvo da će se trajno sačuvati cjeloviti i autentični spisi, za odgovor na ozbiljne izazove koje postavlja informacijsko društvo?

Ono što je zaista važno, jest biti svjestan promjenljivosti u ovom specifičnom području administrativne aktivnosti. U usporedbi s prošlošću, upravljanje elektroničkim zapisima prelazi iz službe s niskom sposobnosti centralizacije u organizaciji (marginalne i rutinske aktivnosti), prema visoko centraliziranoj strukturi s propisima i visokom stopom automatizacije. Također, umjesto uloge birokratske kontrole koju je do sada imalo, ono sve više postaje uslužna djelatnost za brzo pretraživanje i razmjenu informacija. Ono što treba naročito razumjeti tiče se činjenice da promjene o kojima je riječ nisu stvar odgovora na trenutne potrebe, nego stvar odgovora na informacijske potrebe administracije, također dugoročne, u skladu sa zahtjevom za kontinuitetom i transparentnošću.

Prevela: Mirjana Cupek-Hamill

⁴ Standardna shema za tu vrstu priručnika dostupna je na web stranicama Više škole za javnu administraciju (*Scuola superiore della pubblica amministrazione*) – www.aipa.it.

Summary

CREATION, MANAGEMENT AND PRESERVATION OF DIGITAL RECORDS. AN INTRODUCTION FOR INTERNATIONAL AND NATIONAL GUIDELINES

In this paper, the author tries to evaluate the changes in records keeping systems in the information society and focuses on the opportunities, challenges and basic requirements that technological transformation proposes to archivists and record managers in management and preservation of digital records.

Technological transformation, caused by digital revolution suggests a new consideration on the aim of producing and preserving records and on the method and the instruments that guarantee an effective automation and also requires broadening of the concept of the "record". Many ephemeral record types require a new methodology of handling. Digital information in particular is liable to be lost easily, and this makes transparency and accountability difficult to enforce. Current practice does not recognise this difficulty, even in advanced organisations. The advance of the civil society, however, requires that such accountability and transparency should be developed. To achieve this, archivists and record managers need clarification and codification of responsibilities, structures and procedures within each organisational structure.

The organisations' responsibility should be expressed in international standards and national legislation. The handling of records should support subsequent administrative activity. In addition, training and personnel investment is also crucial to success. Personnel must internalise the new culture.

Furthermore, the author briefly presents three international standards and guidelines for electronic records management: The 15489 ISO standard "Records Management – Code of Practice" as a systematic approach to record-keeping, The 1999 initiative of the Information Records Management Trust and World Bank initiative as an initiative designed to obtain better access to public information in developing countries, and MOREQ (Model requirements for the management of electronic records) as the result of the initiatives of the IDA. (Interchange of Data in Public Administration)

The basic aspects prescribed here, considered necessary in building an electronic recordkeeping system framework consist of regulations for transmission, procedures for acquisition and preservation, criteria for records organisation/classifica-

tion, rules and procedures for the authentication process and for preserving and verifying authenticity across time, research and access systems while observing privacy.

In conclusion, the author stresses the two main areas of change in electronic management system. First, it is passing through the transition from a decentralised system to a centralised one, and from being a bureaucracy oriented service to being a consumer oriented service. The key to the future lies in providing a service that values transparency and continuity.

Keywords: *records management, informatization, ISO 15489*