

Modernizacija uprave i arhivska služba u Republici Hrvatskoj

Josip Kolanović*

UDK 35.07 (497.5)
930.25

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 11. 2002.

Prihvaćeno: 10. 12. 2002.

Polazeći od modernizacije uprave u 18. st., što je tražilo i modernizaciju uredskoga poslovanja, u članku se iznose teorijske i praktičke pretpostavke za modernizaciju suvremenoga *records management*. Podrobno se analizira postojeće stanje upravljanja dokumentima u Hrvatskoj i daju prijedlozi za poboljšanje upravljanja dokumentima, posebno u elektroničkome okruženju. Osobit naglasak stavljen je na izradu nove uredbe o uredskome poslovanju usklađene s međunarodnim normama, na izradu novoga klasifikacijskoga/razredbenoga nacрта te na školovanje djelatnika za rad u pisarnicama i pismohranama. U radu se predlaže i stvaranje jedinstvenoga upravnoga tijela, izravno podređenog Vladi, koje bi usklađivalo i normiralo cijeli proces od stvaranja dokumenta do njegova korištenja u istraživačke svrhe. Bez uvođenja modernoga *records management* prilagođenog elektroničkom okruženju nije moguća ni modernizacija uprave koja će biti djelotvorna, transparentna i demokratska.

Ključne riječi: uredsko poslovanje, upravljanje dokumentima (*records management*), arhivi, klasifikacija/razredba u uredskom poslovanju, elektronička uprava

* Dr. sc. Josip Kolanović, ravnatelj Hrvatskog državnog arhiva

Pogled u prošlost

1. Zamisao ove konferencija o modernizaciji uprave ima svoju povijest na koju želim ovdje upozoriti, jer ona povezuje dva velika razdoblja: ono modernizacije uprave u 18. st. i zahtjeve modernizacije uprave u suvremenoj Hrvatskoj. Kada su Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Pravni fakultet i Hrvatski državni arhiv pred nekoliko godina priredili konferenciju o životu i djelu Nikole Škrleca, poznatoga gospodarstvenika i upravnoga reformatora u drugoj polovini 18. st., sama po sebi nametnula se usporedba s našim vremenom. Nikola Škrlec sav je svoj život usredotočio na proučavanje i provedbu reforme uprave i unapređenja gospodarstva, nastavljajući na veliki projekt Marije Terezije i Josipa II. modernizacije upravljanja, a time i modernizacije društva. U vrijeme osnivanja Hrvatskoga kraljevskoga vijeća (1767) u Varaždinu - kao prve svojevrzne vlade u Hrvatskoj - osnovao je i kameralni studij - danas bismo rekli studij uprave, a ostavio je i zapažene radove o uredskome poslovanju i uređenju pismohrana. U raspravi o Namjesničkom vijeću, a to se može reći i za svaku veću upravnu jedinicu, napisao je da je *“Vijeće velik i složen stroj. Ako u njemu ne bi bilo pokretačke sile razmjerne njegovoj masi, nužno će ga zahvatiti inercija; ako pak silno raznoliki predmeti i odjeli ne bi bili ujednačeni putem valjane organizacije rada, vijeće će nužno biti zahvaćeno kaosom”*¹. U tom svom radu ističe kako je osnovni preduvjet za reformu uprave stručno osoblje i uređeno upravljanje spisima, jer potrebno je, ističe, imati *“pregled nad čitavim opsegom djelatnosti”*. U nastavku detaljno razrađuje ono što je u našoj praksi poznato kao *“uredsko poslovanje”*, a u modernome svijetu *“upravljanje spisima” (records management- spisovodstvo)*. U svome je radu istaknuo kvalitete upravljanja: *pregled svih poslova i predmeta, “točnost požurnica, spriječanje zastare predmeta, pouzdani rokovnik”, dakako uz “marljivost i metodičnost u obradi” predmeta*². Posebnu je pozornost posve-

¹ Misli o regulaciji rada Namjesničkog vijeća, u: Nikola Škrlec Lomnički 1729-1799, sv. 2. Zagreb, 2000, str. 457.

² Ondje, 459.

tio "popisivanju i podjeli predmeta" - nacrtu klasifikacije/razredbe spisa³ i pismohrani⁴. Prvi put se tada u Hrvatskoj postavljaju temelji moderne birokracije ili "administracije" pojedinih upravnih sustava, kao temelj urednoga i učinkovitoga djelovanja svake državne uprave, ali i uspješnoga poslovanja. Konačno, to je temelj i svake pravne države.

Sažeto rečeno, već u 18. st. N. Škrlec postavio je teorijske i praktične temelje modernizaciji uprave, pri čemu je osobiti naglasak stavio i na uredno i učinkovito upravljanje spisima. Naime, nema dobroga upravljanja i efikasne uprave bez urednoga i efikasnoga upravljanja dokumentima/spisima, jer pravna država u stanovitome smislu "hoda po spisima": uredno i učinkovito upravljanju spisima preduvjet je i podloga upravljanju i poslovima. Na taj način postiže se učinkovitost u sustavu upravljanja i udovoljava se zahtjevima građana, ne kao podložnika, nego punopravnih članova društva, kojima uprava u doslovnome smislu treba *administrare* - to će reći služiti.

Te ideje aktualne se i u naše vrijeme, kada o modernizaciji i učinkovitosti uprave ovisi i napredak i demokratizacija društva. U našem izlaganju osvrnut ćemo se na povezanost upravljanja spisima s arhivskom službom. Na taj način želimo se vratiti izvornoj povezanosti uprave i upravljanja spisima što je u temelju i suvremenoga *records management*.

Neke teorijske osnove povezanosti uprave i arhiva

2. U klasičnom poimanju arhivistike i arhivske službe arhivi nemaju ništa s koncepcijom "upravljanja dokumentima". Arhivska služba u nekom se smislu nastavlja na "aktivni životni tijek" dokumenta: ona

³ Ondje, 479-521.

⁴ Ondje, 473.

nastupa kada spisi više ne služe operativi, to će reći kada više nisu aktivni. Stoga je u ranije doba učenje o registraturama bilo odvojeno od onoga što će se u 19. st. posvuda u Europi razviti kao arhivska služba, koja se brine za različite stvaratelje arhivskoga gradiva. Počeci razvoja uredskoga poslovanja i učenje o registraturama razvija se paralelno sa znanostju o upravi. U 18. st. briga za pismohrane (registrature) sastavni je dio uprave. "Pismohrane" ili "arhivi" čuvaju se ondje gdje su nastali. U to vrijeme ne možemo još govoriti o ustanovama koje, doduše, imaju svoje početke u 18. st., ali koje će se tek u 19. st. razviti kao moderni arhivi - to jest ustanove koje preuzimaju, čuvaju, obrađuju i daju na korištenje gradivo različitih stvaratelja. U modernoj terminologiji nekih zemalja (primjerice u Australiji) to se naziva "vlastitim", "institucijskim arhivima" ili *in house archives*. Briga ustanova za spise, njihovo čuvanje, prvenstveno je bila briga tih ustanova.

I danas u većini europskih zemalja arhivska služba počinje u trenutku zaključenja nekoga predmeta i njegova odlaganja u pismohrani - registraturi. Takav je razvoj utjecao i na praksu da je nadležnost za uredsko poslovanje u tijelima državne uprave (u Hrvatskoj primjerice u nadležnosti Ministarstva pravosuđa i uprave, u Sloveniji u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova, da navedemo samo neke primjere), dok je upravljanje arhivskim gradivom funkcija arhiva odnosno arhivske službe, koja je najčešće u nadležnosti ministarstva kulture. Takav pristup je teorijski dobio svoje opravdanje u učenju o tri života dokumenta: aktivni život u procesu upravljanja, poluaktivni život u pismohrani i konačno pasivni život, kada spisi više ne služe administraciji, već imaju povijesno značnije, dio su nacionalne baštine i svojevrsna memorija naroda u kojemu su nastali.

Suvremeni razvoj, pod utjecajem informacijskih tehnologija i onoga što će se nazvati elektronička uprava, izmijenio je taj pogled na dokumente. *Records management* - upravljanje zapisima/dokumentima jedinstven je proces koji započinje stvaranjem zapisa, njegovom razredbom i praćenjem njegova tijeka u upravnom procesu ili upravnoj i nekoj drugoj djelatnosti, a završava u arhivima kao svjedočanstvo i pamćenje prošlosti te je izvor za zaštitu prava pojedinaca i povijesnoga

i drugoga znanstvenoga istraživanja. Od različitih faza života u arhivskoj teoriji prešlo se na *records continuum*. Arhivski dokumentat promatra se u jedinstvenome procesu, a ne u tri faze "njegova života" (aktivni, poluaktivni i pasivni život dokumenta).

Ti novi pogledi na dokumente, nastali prvenstveno pod utjecajem novih informacijskih tehnologija, u praksi su standardizirani novom normom ISO 14589 *Information and Records management* - koja bi trebala postati osnovom novoga upravljanja dokumentima. Ta je norma rezultat razvoja koji je prvenstveno započeo u anglosaksonskim zemljama, ali koji ugrađuje sve tradicionalne vrednote i zasni-va pretpostavke dobrog upravljanja dokumentima. Za arhivsku službu uloga arhivista, a prema tome i arhivske službe, od završenoga predmeta pomiče se na sam početak koncipiranja i stvaranja dokumenta. Dakle, arhivska se služba od brige za pismohranu pomiče na pisarnicu - kancelariju, gdje se utvrđuju svi elementi potrebni za upravljanje dokumentima: izrada metapodataka ("urudžbiranje", razredba ili klasifikacija, utvrđivanje roka čuvanja dokumenta u pismohrani, utvrđivanje dokumenata koji postaju arhivskim gradivom, pravo pristupa dokumentima i dr.).

Takav proces stvorio je i drugačije poimanje arhivske službe. Budući da se nadležnost arhivista pomiče na sam početak spisa, preispituje se uloga arhivista i *records managera* - spisovoditelja. Danas se govori o jednoj profesiji, a o različitim odgovornostima prema dokumentu.⁵ Jedna je profesija arhivista, a odgovornosti su dvojake: za dokumente u nastajanju i upravljanju njima te odgovornost za dokumente koji su predani na čuvanje arhivima.

Records continuum rezultanta je istodobno tehnološkoga razvoja, procesa demokratizacije društva i zahtjeva za transparentnošću uprave.

a) Moderna informacijska tehnologija traži da se kod nastanka dokumenta definiraju i zajamče sve njegove bitne sastojnice: identifikacija (metapodaci), razredba, rokovi čuvanja, uvjeti za preuzimanje

⁵ Theo Thomasen, Arhivisti i records manageri: ista struka, različite odgovornosti, Arhivski vjesnik 43 (2000), 7- 16.

u arhiv (format). Postavljeni su i brojni drugi zahtjevi: osiguranje autentičnosti, trajnost, dostupnost, migracije. Svim tim zahtjevima nije moguće udovoljiti ako u informacijskom okruženju službu upravljanja dokumentima ne vode stručno osposobljene osobe, ako ta služba nema adekvatno vrednovanje u upravi i ako nisu osigurana primjerena financijska sredstva. Zbog toga se sve više širi tendencija da djelatnici zaduženi za upravljanje dokumentima u nekoj ustanovi budu izravno podložni samome čelniku ustanove. Usporedno s time postoji tendencija da cjelokupna arhivska služba (koncipirana kao služba brige za dokumenat od njegova nastanka do korištenja u povijesnome arhivu) bude u nadležnosti premijera. Time se želi dati značenje cijeloj službi upravljanja dokumentima i službi koja upravlja informacijama, ali se na taj način želi također osigurati njezina učinkovitost u modernoj upravi.

b) Naglasak na funkciju upravljanja dokumentima (*records management*) uvjetovan je i novim zahtjevima prema kojima upravljanje dokumentima postaje i upravljanje izvorima informacija (*information resources management*). Taj pomak posljedica je i novih društvenih tendencija, koje traže učinkovitost i transparentnost uprave. Transparentnost uprave izazvana je i suvremenim procesom demokratizacije društva i prava na informacije koje nastaju radom javne uprave. Nema učinkovitosti uprave kao ni drugih oblika poslovanja bez učinkovitoga uređenja upravljanja dokumentima, koji prate proces upravljanja i trajna su zaštita pravne države. Zahtjev je svakoga demokratskoga društva i pravo na informacije. Pravu na informacije s druge strane odgovara obveza uprave da u određenome roku pruži zatraženu informaciju. A to je nemoguće bez urednoga upravljanja dokumentima i bez stručnoga osoblja. Time se prešlo od upravljanja dokumentima na upravljanje informacijama - što je dodatno proizvelo modernu revoluciju u *records management*.

Upravljanje dokumentima na taj način zadire u vrednote i pretpostavke moderne uprave, a to su: učinkovitost, transparentnost, pravo na informacije, zaštita prava i pravičnosti, postojanost uprave. Možemo reći da su to i temelji svake pravne države i pretpostavke suvremenoga demokratskoga društva. S negativnoga aspekta gledano može-

mo ustvrditi: utvrđivanje nepravilnosti javne uprave i sudstva, ali i svih drugih područja javne djelatnosti nije moguće provesti bez urednoga i dobrog upravljanja dokumentima i njihove adekvatne zaštite, uključujući i zaštitu određenih stupnjeva tajnosti. Još konkretnije: nema demokratskoga razvoja, transparentnosti upravljanja i pravne države bez uređenoga upravljanja dokumentima i informacijama. A to je i obrazloženje tvrdnje koju smo iznijeli na početku: "pravna država hoda po papirima", u suvremenom informacijskom okruženju možemo reći: "hoda po bytovima - elektroničkim dokumentima". Zanimljivo je konstatirati da u razvijenim zemljama i gospodarske ustanove sve više zapošljavaju profesionalne spisovoditelje i arhiviste koji su zapravo podrška i procesu upravljanja i procesu informiranja, što je pokazatelj značenja koje moderno društvo u cjelini pridaje upravljanju dokumentima i upravljanju izvorima informacija, što se prije nazivalo uredsko poslovanje.

c) Konačno, realizacija tih modernih zahtjeva ovisi o stručnjacima koji trebaju odgovoriti tim modernim zahtjevima. Problem moderne uprave nije moguće realizirati bez stručnog osoblja koje će biti osposobljeno za rukovanje modernim informacijskim tehnologijama i udovoljavanje zahtjevima modernoga *records management*. Ljudski resursi neophodan su čimbenik i modernizacije i učinkovitosti uprave na svim razinama. Razina upravljanja dokumentima i izvorima informacija ne samo da se može dobrohotno označiti kao "potrebna", ona u modernom tehnološkom okruženju postaje sve značajnija, nezaobilazna i presudna za učinkovitost uprave, osiguranje pravne i demokratske države i očuvanje informacijskih izvora za buduća pokoljenja.

Stare tradicionalne vrednote i novi zahtjevi

3. Valja istaknuti da novi zahtjevi koje postavlja suvremeno demokratsko društvo u upravljanju dokumentima i dalje zadržavaju tradici-

onalne vrednote na kojima je u drugoj polovini 18. st. inzistirao hrvatski gospodarstvenik i političar N. Škrlec. A to su: urednost u uredskome poslovanju, marljivost, metodičnost, ekspeditivnost, poštovanje rokova, preglednost predmeta, nepristranost. Te su vrednote u osnovi svake dobre i učinkovite administracije.

Čini se da je te vrednote u upravljanju dokumentima osobito potrebno istaknuti kada govorimo o **tranzicijskim zemljama**. U bivšem socijalističkom sustavu gotovo je bilo zanemarena moderna administracija, jer su u drugi plan bili stavljani temelji svakoga nepristranoga i uređenoga upravljanja dokumentima. Temelji pravne države bili su zamijenjeni sustavom pravnoga provizorija u kojemu je samovolja vladajućega sloja bila iznad strogo pridržavanoga sustava na pravu zasnovane administracije. Čini se da zbog toga kroz dugi niz godina nije stvarana neovisna i na temeljima struke zasnovana stručna i sposobna administracija. Tranzicijske zemlje naslijedile su taj "pravni provizorij" kao osnovu društva iz kojega su nastale od Drugoga svjetskoga rata. Taj sustav često se temeljio na "podobnosti" a ne na profesionalnosti, formalno na zaštiti prava "radničke klase", ali zapravo posvema je potisnuo vrednote demokratskih društava.

Kada danas tražimo podatke u arhivskom gradivu koje se čuva u arhivima, nerijetko konstatiramo da je sustavnije i urednije sačuvano gradivo administracija iz vremena Austro-Ugarske Monarhije nego ono iz razdoblja nakon Drugoga svjetskoga rata. Stare birokracije poštovale su temeljne vrednote dobre administracije i imale su dobro stručno osoblje, one su se temeljile na "formalizmu" prava, pa su zato imale i uređene administracije. Ovo navodimo samo ilustracije radi.

Držimo da je vraćanje tim tradicionalnim vrednotama dobrog uredskoga poslovanja potrebno osobito zemljama koje su prekinule takvu tradiciju i oslanjale se na druge postavke kao što su provizornost, podobnost i, u krajnjoj liniji, odsutnost pune demokracije, koja svoj izraz dobiva i u urednome uredskome poslovanju.

Stoga u tranzicijskim zemljama, usporedno sa stvaranjem stručne i sposobne administracije, koja će organizirati modernu upravu,

potrebno je ponovno afirmirati osnovne tradicionalne vrednote dobre uprave te obrazovati takvo stručno osoblje koje će odgovoriti izazovima suvremenog tehnološkog razvoja i informacijskih tehnologija kao i zahtjevima moderne pravne države i transparentnosti uprave. Jedan od pokazatelja nezrelosti i nedemokracičnosti u upravljanju dokumentima u tranzicijskim zemljama jest i samovolja u razotkrivanju povjerljivih podataka i bespravnom "curenju informacija", kako onih koji se tiču širih državnih interesa, ali i osobnih podataka. Društvo koje se temelji na pravu i demokraciji poštuje "pravila" upravljanja dokumentima i drži se minimalno utvrđenih normi, ne ističući samovolju (u prividu otvorenosti) i ne zloupotrebljava dokumente (posebno one tajne i od državnoga interesa) u borbi za neke uske ili stranačke probitke.

Stvaranjem modernoga *records management* mora se na prvo mjesto staviti upravo zahtjeve i zakonitosti dobrog poslovanja. Stoga ističemo tradicionalne vrednote i stručnost osobito prigodom aplikacije elektroničke tehnologije, pri čemu se može previdjeti činjenica da su tehnološki razvoj i moderna tehnologija u upravljanju dokumentima i informacijama samo podrška, a ne svrha. Stručni aspekt koji se oslanja na struci i na tradicionalnim vrednotama ostaje imperativ i modernizacije upravljanja dokumentima.

Stanje upravljanja dokumentima u Hrvatskoj

5. Sažeto ćemo prikazati konkretno stanje i pravne propise upravljanja dokumentima u Hrvatskoj. Nadalje, iznijet ćemo glavna pitanja i probleme koji se trenutno u Hrvatskoj postavljaju na razini odnosa između uprave i arhivske službe. Osvrnut ćemo se na sljedeća pitanja:

- *Nadležnost u records managementu*
- *Pravni propisi o uredskom poslovanju*
- *Djelatnici u pisarnici i pismohrani*

a) Ponajprije valja istaknuti da je zakonska regulativa upravljanja dokumentima podijeljena između *resora nadležnoga za upravu* i *arhivske službe*. Kao što je već istaknuto, upravna tijela odgovorna su za nastanak i upravljanje dokumentima do trenutka kada je neki predmet, posao ili upravni postupak završen. Arhivska služba postaje nadležnom za zaštitu dokumenata u trenutku kada dokumenti više nemaju tekućega značenja.

Druga je značajna činjenica da je nadležnost za upravljanje spisima odnosno za uredsko poslovanje posljednjih godina prelazila na različita upravna tijela. Samo u posljednjih deset godina resor nadležan za upravu doživio je nekoliko promjena. Te promjene nisu mogle pogodovati kontinuiranom razvoju sektora moderne uprave općenito, tako ni upravljanja dokumentima. Nakon demokratskih promjena postojalo je najprije Ministarstvo pravosuđa i uprave, zatim Ministarstvo uprave koje se ponovno spojilo s Ministarstvom pravosuđa. Sadašnje Ravnateljstvo za upravu pri Ministarstvu pravosuđa nadležno je za uredsko poslovanje i klasifikaciju/razredbu dokumenata. Upravo u vrijeme značajnih demokratskih promjena praktički nismo imali čvrsto organizacijski i stručno osposobljeno tijelo koje bi vodilo i razvijalo ovaj segment modernizacije upravljanja dokumentima, a čini se ni modernizacije uprave općenito. Višestruke promjene u organizacijskoj strukturi i nadležnosti tome su dale svoj prinos. U međuvremenu stvoreno je i posebno tijelo za internetizaciju uprave (Ured Vlade RH za internetizaciju uprave), ali samo za tehnološki aspekt - bez snažnije povezanosti s tijelom nadležnim za upravu.

U tom kontekstu želimo upozoriti na dva značajna dokumenta nastala u Uredu za strategiju razvitka Republike Hrvatske. Hrvatska u 21 stoljeću.

U dokumentu pod naslovom *Javna uprava*⁶ nigdje se ne govori o upravljanju dokumentima u javnoj upravi. Tek se na jednome mjestu

⁶ Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske. Hrvatska u 21. stoljeću. Javna uprava. Zagreb, 2001. Voditelj projektnog zadatka prof. dr. sc. Josip Kregar.

govori o "evidencijskoj infrastrukturi" u okviru rasprave o "aktualnim problemima sudovanja". Premda se u tekstu "pod evidencijskom infrastrukturom pravnoga poretka podrazumijevaju osnovne pravne evidencije (u materijalnom, organizacijskom, kompetencijskom i funkcionalnom smislu) koje se vode ili koje se trebaju voditi u nekoj državi da bi ona mogla uredno ispunjavati svoje složene funkcije"⁷, to se odnosi isključivo na zemljišne knjige i sudske registre (trgovačke). U elaboratu se govori i "o pravu građana na informacije", kao i o "transparentnosti" uprave, ali ne i o nužnim pretpostavkama za realizaciju tih prava u sustavu upravljanja dokumentima.

Drugi dokumenat pod naslovom *Informacijska i komunikacijska tehnologija* opširno raspravlja o elektroničkom poslovanju i elektroničkoj upravi⁸, ali uglavnom na tehničkoj razini. U tekstu se pretpostavlja donošenje "zakona koji legalizira i regulira elektroničko poslovanje". U poglavlju o "stvaranju osnovnih pretpostavki za razvitak elektroničke uprave" govori se o potrebi umrežavanja tijela državne uprave, o stvaranju jedinstvenog i sigurnog sustava elektroničke pošte, o stvaranju sustava elektroničke razmjene podataka, o izgradnji jedinstvenog sustava državnih registara i evidencije uz primjenu načela zaštite osobnih podataka i javnosti, o izgradnji sustava baza podataka, o potrebi digitalizacije, o informatizaciji pojedinih područja državne uprave te o potrebi stvaranja sustava otvorenih informacijskih usluga dostupnih kroz računalno-komunikacijsku mrežu tijela državne uprave i javnu telekomunikacijsku mrežu.

I taj elaborat o strategiji razvitka informacijske i komunikacijske tehnologije niti ne spominje *records management* niti *information resources management* kao pretpostavke svakoga postupka informatizacije svih sektora života, počam od javne uprave.

Arhivska pak služba prema *Zakonu o arhivskome grdivu i arhivima* (NN 105/1997) i provedbenim propisima u arhivskoj službi nadležna je za vrednovanje arhivskoga gradiva (odobranje popisa s rokovima čuvanja, postupak izlučivanja gradiva koje nema trajnu vrijednost i

⁷ Ondje, str. 33.

kategorizacija stvaratelja arhivskoga gradiva)⁹, zaštitu arhivskoga i registraturnoga gradiva izvan arhiva¹⁰ i predaju arhivskoga gradiva arhivima¹¹. Sukladno tome u nadležnost arhivske struke spada i nadzor nad stručnom osposobljenošću djelatnika u pismohranama.¹²

Ta podijeljenost upravljanja dokumentima na dvije funkcije: upravljanje tekućim spisima i upravljanje zaključenim predmetima onemogućavala je jedinstveni nadzor. Arhivska služba nije imala nikakve pravne osnove utjecati na sustav upravljanja spisima u njihovu nastanku (uredsko poslovanje) niti na klasifikaciju/razredbu spisa: ona s pravnoga i inspekcijeskoga gledišta samo ostaje unutar prostora pismohrane. Pri tome se previdalo da su propusti upravljanja dokumentima u procesu nastajanja i razredbe te u stvaranju sustava upravljanja informacijama imali i imaju velik odraz i u upravljanju završenim predmetima.

b) Danas su na snazi tri dokumenta koja uređuju uredsko poslovanje: *Uredba o uredskom poslovanju*¹³, *Uputstvo za izvršenje Uredbe o uredskom poslovanju*¹⁴ i *Pravilnik o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaralaca i primalaca akata*.¹⁵

Ta tri dokumenta nastala su prije demokratskih promjena 1987. i 1988. godine. I Uredba i Uputstvo imaju vrlo malo odredbi i uputa za elektroničke dokumente, što je po sebi i razumljivo imamo li u vidu vrijeme njihova nastanka, brz razvoj informacijskih tehnologija i uvođenje elektroničkih dokumenata. I ona mjesta gdje se spominju

⁸ Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske. Hrvatska u 21. stoljeću. Informacijska i komunikacijska tehnologija. Zagreb, 2001. Voditelj prof. dr. sc. Leo Budin, Fakultet elektrotehnike i računarstva. Str. 43-49.

⁹ Pravilnik o vrednovanju te postupku odabiranja i izlučivanja arhivskoga gradiva (NN 90/2002); Popis imalaca arhivske i registraturne građe prve i druge kategorije u nadležnosti Arhiva Hrvatske (NN 15/1989)

¹⁰ Pravilnik o zaštiti arhivske i registraturne građe izvan arhiva (NN 17/1999)

¹¹ Pravilnik o predaji arhivskoga gradiva arhivima (NN 90/2002)

¹² Pravilnik o pologanju ispita o stručnoj osposobljenosti radnika za zadatke i poslove zaštite arhivske i registraturne građe izvan arhiva (NN 17/1988)

¹³ NN 38/87. Uredba je dopunjena Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o uredskom poslovanju (NN 42/1988)

¹⁴ NN 49/1987. Uputstvo je izmijenjeno i dopunjeno Uputstvom o izmjenama i dopunama Uputstva za izvršenje Uredbe o uredskom poslovanju (NN 38/1988)

¹⁵ NN 32/1988.

elektronički dokumenti i baze podataka posve su neprimjerena za sadašnji razvoj informacijske tehnologije i elektroničkoga poslovanja¹⁶. Uz Uredbu i Uputstvo donesen je *Pravilnik o jedinstvenim klasičkim oznakama i brojeanim oznakama stvaralaca i primalaca akata* izrađen po sustavu "predmetnih skupina", a ne s gledišta "funkcija stvaratelja" gradiva.¹⁷ Valja napomenuti da Pravilnik, koji je i danas praktički obavezan, u prikazu subjekata sadrži terminologiju iz socijalističkoga razdoblja¹⁸ i odražava federalni sustav SFRJ.¹⁹ Predviđena je njegova razrada i prilagodba pojedinim ustanovama. To se međutim ne provodi redovito pa je primjena i toga klasičnog nacrtu najvećim dijelom prepuštena subjektivnim odlukama djelatnika u pisarnici. Konačno, navedimo da nisu donesene precizne uredbe o vjerodostojnosti dokumenata na mikrofilmu, koji se navode kao obveza u slučaju automatske obrade podataka. Tek je nedavno donesen Zakon o elektroničkom potpisu.

Arhivska služba u više je navrata počam od 1992. godine intervenirala da se što prije pristupi izradi nove Uredbe i novog Kalsifikacijskog nacrtu. Nažalost, moramo konstatirati da na sve naše pismene intervencije nismo dobili nikada ni odgovora. Već to dovoljno poka-

¹⁶ Tako Uredba u čl. 5. navodi da se "akti u uredbom poslovanju mogu obrađivati korištenjem klasičnih birotehničkih sredstava ili automatskom obradom dokumenata..." Govori se o pristupu bazi dokumenata "označenih određenim stupnjem povjerljivo", a koji su primljeni "putem sredstava automatske obrade dokumenata" (elektronička pošta) (čl. 8). Utvrđuje se da "raspoređivanje akata koji se obrađuju automatskom obradom podataka vrši, u pravilu, radnik koji te akte unosi u bazu podataka" (čl. 9) te "ako se akti obrađuju automatskom obradom dokumenata, funkciju evidencije o primljenim odnosno vlastitim aktima vrše odgovarajuće baze dokumenata" (čl. 10). Tome valja dodati i još odredbu: "Ako se akti obrđuju automatskom obradom dokumenata, dovršeni predmeti arhiviraju se na mikrofilmu, ukoliko posebnim propisom nije drugačije određeno" (čl. 18). U Uputstvu se govori o "elektronskom urudžbenom zapisniku" koji treba imati iste rubrike kao i onaj voden u obliku knjige (t. 28). I Uputstvo propisuje da se riješeni dokumenti obrađeni automatskom obradom čuvaju na mikrofilmu u obliku *jacketa* i mikrofilmske role. U izvornom pak obliku čuvaju se samo oni dokumenti za koje je to utvrđeno propisom o izlučivanju arhivske grade (t. 101).

¹⁷ NN 32/1988.

¹⁸ Izvršno vijeće Sabora, republički organi uprave i upravne organizacije, Savez komunističke Hrvatske, Socijalistički savez radnog naroda Hrvatske, Savez socijalističke omladine Hrvatske, Savez udruženja.

¹⁹ Savezno izvršno vijeće, savezni sekretarijati, savezni komiteti, savezne uprave, savezni zavodi, Predsjedništvo SFRJ.

zuje stanje u upravi u pogledu *records management* i tradicionalnih vrednota uredskoga poslovanja.

c) Podijeljenost nadležnosti u upravljanju dokumentima na tekuće i završene predmete odražava se i u strukturi djelatnika u upravljanju dokumentima. Posebno je osoblje nadležno za vođenje urudžbenoga zapisnika i odlaganja spisa (pisarnica), a posebno za upravljanje završenim i odloženim predmetima (pismohrana).

- Prema propisima u upravi ne postoji obveza specijalnoga obrazovanja djelatnika za rad u pisarnici. Prije su djelovale srednje upravne škole, a u posljednje vrijeme ta praznina pokušava se nadomjestiti na Društvenom veleučilištu. Danas je za sve djelatnike u upravi obvezan državni ispit, na kojemu se provjerava i znanje iz uredskoga poslovanja, ali nigdje ne postoji sustav dobrog temeljnoga obrazovanja niti sustav kontinuiranoga obrazovanja, bez kojega nije moguće odgovoriti suvremenim zahtjevima upravljanja dokumentima, posebno ne onima koji nastaju u novom informatičkom okruženju.
- I u pismohranama rade djelatnici koji nemaju specijalno osnovno obrazovanje te je uglavnom riječ o doškolovanim ljudima. Posljednjih 15 godina arhivska služba učinila je znatne napore da se stanje poboljša prvenstveno promjenom provedbenih propisa. Prvi put u *Pravilniku o zaštiti arhivske i registraturne građe izvan arhiva* utvrđeno je da "društvene pravne osobe čiju arhivsku građu preuzima nadležni arhiv u smislu *Zakona o arhivskom gradivu i arhivima* i *Uputstva o vrednovanju registraturne građe* dužne su zadatke i poslove zaštite arhivske i registraturske građe povjeriti samo stručnim radnicima. Ti stručni radnici moraju imati najmanje srednju stručnu spremu i dužni su položiti ispit o stručnoj osposobljenosti za zadatke i poslove zaštite arhivske i registraturne građe".²⁰ Sukladno tome donesen je i *Pravilnik o polaganju ispita o stručnoj osposobljenosti radnika za zadatke i poslove zaštite arhivske i regis-*

²⁰ NN 17/1988.

*traturene grade izvan arhiva*²¹. To je bio izvanredno značajan iskorak u zaštiti arhivskoga i registraturnoga gradiva. Uslijedili su tečajevi na kojima su se osposobljavali djelatnici u pismohranama i održavani su ispiti u Hrvatskome državnom arhivu za središnja državna tijela, a u područnim državnim arhivima za tijela uprave i lokalne samouprave. U najviše slučajeva riječ je o doškoloivanju, a ne sustavnom i temeljnom obrazovanju. Što je ta odredba značila, može se vidjeti iz činjenice da su prije za voditelje pismohrana ustanove najčešće imenovalе osobe za koje nisu znali gdje da ih rasporede. Nakon "registratora" iz 19. st. koji su stvoreni u sustavima velikih birokracija, to je bilo prvi put da se i zakonski utvrdila stručna zaštita i obrada dovršenih i odloženih dokumenata. Premda je time učinjen veliki korak naprijed, današnji zahtjevi, posebno elektroničkih arhiva i cjelokupnog upravljanja dokumentima, traže sustavno školovanje na fakultetskoj razini i obvezu zapošljavanja takvih osoba za cijeli proces upravljanja dokumentima u važnijim ustanovama, posebno u javnoj upravi.

- Usporedno s donošenjem provedbenih propisa i obveze polaganja stručnoga ispita, arhivska služba, u okviru kadrovskih mogućnosti, nadzorom nad stvarateljima arhivskoga i dokumentacijskoga gradiva ulagala je krajnje napore u cilju zaštite arhivskoga i registraturnoga gradiva. No, nadležnost arhivske službe ostala je ograničena na materijalnu i intelektualnu zaštitu pismohrane (završeni predmeti) i na postupak vrednovanja. Ovdje nećemo ulaziti u problem stanja pismohrana. Možemo samo konstatirati da su najveći pomaci učinjeni ondje gdje su dobri stručni djelatnici i razumijevanje čelnika ustanova, barem što se tiče zaštite gradiva u pismohrani. U nekim ustanovama učinjeni su znatni napori da se uvede red

²¹ NN 17/1988. Zakon o arhivskome gradivu i arhivima iz 1997. godine (NN 105/97) i zakonski je sankcionirao tu odredbu u čl. 8: "Stvaratelji i imatelji javnoga arhivskoga i registraturnoga gradiva dužni su odrediti djelatnika odgovornoga za rad pismohrane, a po potrebi i djelatnika u pismohrani. Djelatnici u pismohrani moraju imati najmanje srednju stručnu spremu i položen stručni ispit za djelatnika u pismohranama".

u pismohrane (Sabor, Vrhovni sud, MVP). Iz prakse možemo samo konstatirati da čak i u ustanovama koje su imale dobre stručnjake - djelatnike u pismohranama s VSS obrazovanjem i stručnim ispitom iz arhivistike, nije se mogla realizirati puna zaštita dokumenata upravo zbog neusklađenosti u procesu upravljanja dokumentima.

Izgledi za budućnost

6. Kratko ćemo upozoriti na tendencije *records management* u svijetu i u tom svjetlu pokušati zacrtati pravce razvoja upravljanja dokumentima u Hrvatskoj. Ponajprije valja istaknuti da se suvremeni razvoj *records management* uključuje u razvoj moderne uprave i postaje dio njezina cjelokupnog sustava. Taj je proces započeo ponajprije u anglo-saksonskim zemljama (SAD i Kanada sredinom 20. stoljeća). Taj je sustav upravljanja dokumentima dobio svoje šire područje djelatnosti i postupno je prerastao u *information resources management* - upravljanje izvorima obavijesti. Već 1945. godine, primjerice, u Kanadi je osnovan Odbor za javne spise (*Committee on Public Records*) u koji su ušli predstavnici Državnoga arhiva i svih odjela Savezne vlade te dva povjesničara sa savjetodavnom ulogom. Odbor je bio nadležan za stalan nadzor nad javnim spisima i za pružanje pomoći odjelima i vladinim tijelima glede organizacije, brige za spise i njihovo čuvanje.²² Osnovna značajka toga sustava jest činjenica da *records management* prati proces upravljanja zapisima od trenutka nastanka spisa sve do predaje povijesnome arhivu. Time je otvoren nov pristup veze uprave i arhiva: spisovodstvo se uklapa u cjelokupnu djelatnost jer su spisi izraz, dokaz i činitelj ostvarenja postavljenih ciljeva. S teorijskoga gledišta time se dokumenti promatraju i obrađuju u jedinstvenom procesu kao *records continuum*. Takav pristup dokumentima integrira funkcije upravljanja spisima i arhivskim gradivom.

²² L. Duranti, *Arhivski zapisi. Teorija i praksa*, HDA, Zagreb, 2000, 19-29.

Model upravljanja zapisima kao jedinstveni proces danas se postavlja kao temeljni funkcionalni zahtjev pri uvođenju elektroničkoga poslovanja. S upravnoga gledišta tri su modela danas prisutna u organizaciji i vođenju upravljanja dokumentima. Za proces upravljanja dokumentima i zaštitom arhivskoga gradiva postoji jedno jedinstveno tijelo (Južni Wales), funkcije su odvojene ali međusobno usklađene (Slovenija, Njemačka) i treći model u kojemu arhivske uprave preuzimaju sve veću odgovornost pomičući svoju nadležnost prema nastajanju dokumenata i kontrolirajući sustav *records management* uključujući i razredbu-klasifikaciju dokumenata (Kanada).

Primjer jedinstvenoga nadzora primijenjen je u Zakonu o državnim spisima (State Records Act) iz 1998. godine u New South Walesu u Australiji. Cilj toga zakona jest istovremeno zaštititi arhivsko gradivo kao dio kulturne baštine države i osigurati bolje upravljanje spisima vladinih institucija tijekom njihova vijeka postojanja te promovirati učinkovitu i odgovornu vladu kroz poboljšano upravljanje spisima.²³ Ovaj zakon predviđa postojanje *Uprave za državne spise* (namjesto ranije Arhivske uprave) te postojanje glavnog službenika koji treba osigurati da javni uredi provode odredbe zakona.

U kojem bi smjeru bilo potrebno modernizirati upravljanje spisima u Hrvatskoj?

a) Na temelju analize postojećega stanja valja *preispitati sadašnji ustroj i nadležnost tijela odgovornoga za upravljanje spisima*. U upravnoj strukturi ta se nadležnost često mijenjala, međutim nikada nije stvoreno stručno tijelo koje bi moglo odgovorno preuzeti te funkcije. U Hrvatskoj nemamo ni stručnjaka za to područje.

O tome govori i sama činjenica da na hrvatskom jezičnom prostoru nemamo ni jedan praktički priručnik za djelatnike odgovorne za uredsko poslovanje. Uredsko poslovanje danas je u nadležnosti *Ravnateljstva za upravu pri Ministarstvu pravosuđa i uprave*. S druge strane postoji arhivska uprava pri Ministarstvu kulture usmjerena isključivo

²³ "An Act to make provision for the creation, management and protection of the records of public offices of the State and to provide for public access to those records, to establish the State Records Authority".

na povijesne arhive. U više navrata, pa i u Strategiji razvitka kulture Republike Hrvatske, predlagali smo preustroj te uprave. Smatramo da se izlaz iz postojećega stanja može naći u objedinjavanju ili barem obveznoj koordinaciji funkcije upravljanja spisima i funkcije zaštite zapisa u jedno tijelo koje bi bilo izravno podređeno predsjedniku Vlade. Tu je mogućnost potrebno razraditi da se ne bi ušlo u brzoplete promjene neprilagođene našim prilikama. U prijelaznom razdoblju moguće je - bez radikalnijih zahvata - stvoriti koordinacijsko tijelo za cijeli proces upravljanja zapisima, s time da se omogući izravniji nadzor arhivske službe na proces upravljanja dokumentima - od urudžbenoga zapisnika do predaje arhivima.

b) Neodgodiv zadatak je *izrada nove uredbe o uredskom poslovanju*. Ne samo zbog činjenice što je postojeća zastarjela i neprimjerena poslovanju u elektroničkom okruženju već ona mora odgovoriti i zahtjevu suvremenoga upravljanja informacijama i cijelim procesom elektroničkoga poslovanja. Naime, uredsko poslovanje u suvremenom okruženju nisu puke odredbe o kolanju dokumenata: danas ono postaje sustav upravljanja izvorima informacija (*information resources management*), traži uključivanje u novo tehnološko okruženje koje postavlja mnoge izazove pa je zbog toga i zahtjevnije.

Ta je promjena nužna jer dio postojećih odredbi Uredbe ne odgovara izmijenjenome pravnom, poslovnom i tehnološkom okruženju, te time ograničava mogućnost primjene suvremenih tehnologija i postupaka. Postoji i određen broj pitanja - velikim dijelom vezanih za korištenje informacijskih tehnologija u poslovnoj komunikaciji i upravljanju informacijama - za koje model uredskog poslovanja, što ga propisuje Uredba i Uputstvo, naprosto ne pruža zadovoljavajuća rješenja za postojeće zahtjeve informacijske tehnologije.

Za to je potrebno donijeti nove propise koji će definirati način upravljanja, razmjenu i zaštitu elektroničkih dokumenata. Funkcija zaštite, obrade i korištenja povijesnih dokumenata postaje samo jedan dio procesa.

Prošle je godine Međunarodna organizacija za normizaciju (ISO) usvojila normu za upravljanje spisima ISO 15489 *Records manage-*

ment koja opisuje spisovodstveni sustav i definira funkcionalne zahtjeve za njegovu konkretizaciju. Ured za normizaciju Republike Hrvatske već je proveo postupak za prihvaćanje te norme tijekom 2002. godine i kao hrvatske norme. Izrađen je i hrvatski prijevod. Predstoji usklađivanje uredskog poslovanja u javnim tijelima u Hrvatskoj s odredbama te norme. U posljednje vrijeme poduzeli smo više koraka za upoznavanje s tim standardom i za njegovu implantaciju u Hrvatskoj. O standardu je bilo govora na Prvom kongresu arhivista, a i na ovome međunarodnom savjetovanju njemu je posvećena dužna pozornost.

U međuvremenu su definirani funkcionalni zahtjevi za upravljanje elektroničkim dokumentima u projektu koji je pokrenula Europska komisija (MoReq). I taj smo dokument preveli na hrvatski u želji da posluži kao osnova u diskusijama koje se vode o uvođenju elektroničke uprave i da bude podloga za izradu moderne uredbe o uredskome poslovanju ili spisovodstvu.

Hrvatski državni arhiv samoinicijativno je osnovao povjerenstvo da izradi nacrt te uredbe i poduzelo je korake kod Vlade Republike Hrvatske da se osnuje povjerenstvo koje bi razmotrilo stvaranje upravnoga tijela ili koordinacijskoga odbora za donošenje nove uredbe. Posebno tijelo koje je imenovao Hrvatski državni arhiv izradilo je i Nacrt/skicu nove uredbe usklađene s normom ISO 15489.

Kao osnovno načelo za izradu uredbe predviđeno je da sustav upravljanja spisima ili spisovodstvo "treba biti povezano s poslovnim i informacijskim sustavom, na način da: rutinski zahvaća sve spise koji nastaju u okviru poslovnih aktivnosti; služi kao primarni izvor informacija o svim poslovnim aktivnostima stvaratelja spisa; organizira spise na način koji odražava poslovne aktivnosti stvaratelja; sprečava nedopuštene izmjene, brisanje ili upisivanje; i osigurava dostupnost svih relevantnih spisa i odgovarajućih metapodataka. Ova svojstva spisovodstveni sustav čine pouzdanim. Pravila za kreiranje spisa trebaju biti ugrađena u poslovne procese kod kojih postoji zahtjev za dokumentiranjem."

Nadalje utvrđeno je da "spisovodstveni sustav treba biti primjenljiv jednako u klasičnom, elektroničkom ili hibridnom okruženju. Treba

biti prilagođen postojećem načinu poslovanja i tehnologiji koja se koristi u poslovanju i komunikaciji. Ne smije biti čimbenik koji će ograničavati i usporavati unapređivanje poslovnih procesa i primjenu novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija.”

Uz načela nove uredbe razrađen je detaljno i prijedlog njezina sadržaja. U međuvremenu izrađena je i opširna podloga za raspravu i za rad na izradi uredbe. Predložili smo osnivanje posebnog tijela koje bi pristupilo izradi njezina konačnog teksta. Hrvatski državni arhiv je donekle “prekoračio svoje ovlasti”, ali taj naš pothvat smatramo samo inicijativom koju je nužno što prije realizirati.

c) Uz uredbu prijeko je potrebno što prije pristupiti izradi novog *klasifikacijskog/razredbenog nacрта* ne samo radi izmjene neprihvatljive terminologije postojećega nacрта već radi potreba suvremenog *records management*. Postojeća klasifikacija/razredba ne odgovara raznorodnim funkcijama administracije jer je ona više prikaz sveukupnih “znanja”, svojevrsna kopija UDK sustava, a ne odraz poslovnih funkcija uprave i drugih stvaratelja gradiva. Posao izrade novoga klasifikacijskoga sustava zahtjevan je posao koji bi trebalo što prije započeti, oslanjajući se na uzorke kakvi su već izrađeni ili su u tijeku izrade u više zemalja (British Columbia, Australija, Italija). Nove koncepcije klasifikacijskoga nacрта oslanjaju se na *dvije velike skupine funkcija* grupiranih oko funkcija zajedničkih većini ustanova (*administrativne funkcije ili opći poslovi*) i *institucijskih funkcija* vlastitih svakoj instituciji. Dakako da bi se izradom klasifikacijskoga nacрта administrativnih funkcija ili općih poslova pružila iznimna pomoć svim tijelima uprave (ali i drugim područjima djelatnosti). Institucijske funkcije specifične su za središnja državna tijela i za njih je potrebno stvoriti zasebne klasifikacijske/razredbene sustave, primjerice za Vladu, pojedina ministarstva, različite uprave. Za istorodne institucije kojima je većina funkcija zajednička (kao što su županije, gradovi, općine, sudovi, različite razine obrazovanja i sl.) moguće je izraditi *resorske ili skupinske klasifikacijske nacрте* koji odražavaju specifičnost različitih, ali svima njima zajedničkih funkcija. Za objektivnu primjenu klasifikacijskih nacрта, koja bi na najmanje moguću mjeru svodila subjektivnost djelatnika u upravi, nužna je izrada i *kazala* ili *thesaurus tih funkcija*.

Ovaj zadatak je neophodna pretpostavka i za uvođenje elektroničke uprave, jer među metapodacima - uz mogućnost ključnih riječi - upravo klasifikacijski nacrt pruža najmjerodavniji i objektivni pristup dokumentima i informacijama. U elektroničkim dokumentima klasifikacijski nacrt osigurava i poštovanje provenijencije svakoga stvaratelja, a u čestim promjenama upravnih struktura omogućava pristup informacijama pojedinim funkcijama i u slučaju administrativnih promjena.

U izradu klasifikacijskih nacrtu valja integrirati i *sustav rokova čuvanja pojedinih dokumenata* odnosno razredbu funkcija povezati sa sustavom vrednovanja pojedinih zapisa. Dok je u klasičnom uredskom poslovanju bilo moguće osigurati provedbu izlučivanja gradiva primjenom zasebnih lista s rokovima čuvanja, u elektroničkom poslovanju integracija razredbe/klasifikacije i rokova čuvanja dokumenata nužna je pretpostavka vrednovanja zapisa i politike čuvanja zapisa koji imaju trajnu vrijednost odnosno koji odražavaju temeljne funkcije pojedinih tijela uprave. Konačno, klasifikacijski/razredbeni nacrt nužno je nadopuniti i informacijama i *odredbama o dostupnosti zapisa*, kako bi se pristup dokumentima temeljio na demokratskim načelima po kojima je uz iste uvjete dostupnost omogućena ili uskraćena jednako svim građanima.

d) Nove tehnologije postavljaju i dodatne *zahtjeve za zaštitu elektroničkih dokumenata*, kao što je utvrđivanje normi za trajno čuvanje i korištenje tih zapisa, o čemu će biti više govora u drugim izlaganjima na ovome skupu. U zaštitu spada ne samo čuvanje medija i informacija već i osiguranje autentičnosti elektroničkih dokumenata. Pojedine su zemlje već donijele takve propise²⁴, a osnovna je tendencija da primjenu elektroničke uprave u nekoj zemlji normiraju arhivske ustanove ili uprave za spise. Zaštita elektroničkih zapisa jedan je od najvećih problema s kojima su suočeni stručnjaci u elektroničkom okruženju. Praćenje rezultata na svjetskoj razni može pomoći i rješavanju toga problema u Hrvatskoj. U svakom slučaju suradnja

²⁴ Nedavno je takve norme donijela Danska. Skandinavске zemlje rade na jedinstvenim zajedničkim normama.

arhivista i stručnjaka za nove tehnologije prijeko je potrebna. Valja što prije pokrenuti projekt o zaštiti i njezinoj standardiziranosti na hrvatskome upravnom području.

S time u svezi treba što prije izraditi zakonske i provedbene propise o supstitucijskom mikrofilmiranju, zatim o autentičnosti elektroničkih zapisa i načinu njihovih migracija u tijeku zaštite. Suradnja uprave i arhiva, konačno, mora rezultirati standardima za preuzimanje elektroničkih zapisa i/ili osiguravanje pristupa tim zapisima budu li se oni trajno čuvali kod stvaratelja.

Stručni djelatnici preduvjet djelotvornoga *records management*

Nemoguće je odgovoriti zahtjevima moderne uprave, posebno u novome elektroničkome okruženju, bez *obrazovanih stručnjaka*. Na njima je odgovornost za provođenje programa *records management*, i to na razini upravnoga tijela koje organizira upravljanje spisima na razini države kao i na razini svakoga pravnoga subjekta. Ovdje mislimo ponajprije na potrebu adekvatnoga školovanja na razini *srednjega, višega i visokoga obrazovanja* s programima primjerenima novim tehnološkim zahtjevima.

Svaki program *records management* traži i suradnju svih članova neke ustanove koji stvaraju ili primaju zapise. Kao što je danas potrebno češće održavati razne tečajeve na kojima svi djelatnici u upravi ulaze u nove računalne programe, potrebno je i njihovo trajno obrazovanje u cilju što djelotvornijega upravljanja dokumentima i pružanja informacija, posebno u tijelima javne uprave, kao izraza suvremenoga demokratskoga društva.

U takvom sustavu *records management* predviđa se daleko više od obveze izrade pravilnika o zaštiti arhivskoga i registraturnoga gradiva. Uz opće norme koje treba sadržavati nova uredba, svaka ustanova treba razraditi i vlastite priručnike za upravljanje dokumentima.

Modernizacija uprave ne može se provesti bez modernizacije *records management*. Upravljanje dokumentima u klasičnom i elektroničkom okruženju s jedne strane pretpostavka je djelotvornosti, transparentnosti i demokratičnosti uprave, a s druge strane nužan preduvjet ostvarenja i zaštite prava pojedinaca i društva. Konačno, profesionalno upravljanje dokumentima preduvjet je da se za buduća pokoljenja sačuva "memorija" koja se upisuje u zapise što nastaju u tijelima uprave i drugih javnih djelatnosti. Ostvarenje djelotvornoga upravljanja dokumentima temelji se na implementaciji međunarodnih normi i profesionalnih dostignuća te na dostignućima informatičke tehnologije. Nužno je što prije izraditi i donijeti modernu pravnu regulativu koja će urediti upravljanje dokumentima u klasičnom, hibridnom i elektroničkom okruženju.

MODERNIZATION OF ADMINISTRATION AND ARCHIVAL SERVICE IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

Starting from the historical reminiscences of the modernization of administration at the end of the 18th century, accompanied by the introduction of the new system of office work, the paper deals with the theoretical foundations of the connection between administration and archival service. A record should be observed in its continuous duration ‡ from its concept and creation to its utilisation in various investigations and, therefore, archival service and administration meet through records in each process of work. This connection is particularly evident in the information environment as well as in the requirements of contemporary society for efficient, transparent and

democratic administration, which is impossible to achieve without effective records management or office work. The traditional values of records management, contained in heavy bureaucracies of the 19th century, have been set aside on our territory due to "tentative legal solutions". The author analyses the present-day situation of records management in Croatia: jurisdiction over office work, positive legislation and professional education and position of archivists. On the basis of the analysis of the existing situation, a new structure of the whole system of records management is proposed in the paper, based on the model of contemporary tendencies according to which this activity is directly within the jurisdiction of the Government, since it incorporates all the departments of state administration. Furthermore, urgent harmonisation of legislation is proposed, as well as preparation of the new Regulation on Office Work or the Regulation on Records Management in compliance with the new international standard ISO 15489 and in accordance with the new electronic environment, which is a necessary presumption for electronic government drafted in the strategic development of the Republic of Croatia for the 21st century. Finally, it is proposed to make a new classification draft which will correspond to the functions of the creators of records. Such legislation must be accompanied by adequate education of archivists and their permanent professional training.

Key words: office work, records management, archives, classification in office work, electronic government