

*Država, informacijsko društvo, "dobra vladavina" i arhiv**

Andreas Kellerhals Maeder**

UDK 35.07
004.45
930.25

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 9. 2002.

Prihvaćeno: 10. 12. 2002.

Članak identificira "novi javni menadžment" i elektroničku upravu kao ključne elemente u suvremenoj modernizaciji javne uprave. Oba trenda sadrže izazove, mogućnosti i opasnosti za vladavinu prava i demokratsku državu, kao važnih (i temeljnih) vrijednosti u svakome sustavu javne uprave. Načelo "dobre vladavine" nudi koncept koji povezuje tradicionalnu vrijednosnu orijentaciju s novim zahtjevima efektivnosti i efikasnosti. Upravljanje spisima i informacijama, kao i profesionalni sustav arhiviranja, pripadaju među ključne elemente za zadovoljenje zahtjeva "dobre vladavine" i osiguranje dominacije politike nad pukim gospodarskim interesima; oni su jamstvo vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. U drugome dijelu članka predstavljena su švicarska (pozitivna i negativna) iskustva (zakonski okvir, primjena načela "novog javnog menadžmenta", razvoj aplikacija elektroničke uprave: razvoj poslovnih aplikacija, sustava elektroničkog arhiviranja i dostupnosti virtualnih arhiva).

* Ovaj tekst revidirana je i proširena verzija mojega izlaganja na znanstvenom skupu *Modernizacija hrvatske uprave - povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive*, održanome u Zagrebu 26. travnja 2002. Literatura na koju se pozivam uglavnom je na njemačkom ili francuskom jeziku; nažalost ne mogu naznačiti postojanje engleskih prijevoda.

Prevela: Rajka Bućin.

** Andreas Kellerhals Maeder, zamjenik ravnatelja Švicarskog saveznog arhiva u Bernu

Cljučne riječi: "dobra vladavina", "novi javni menadžment", elektronička uprava, poslovodni sustavi, elektroničko arhiviranje, dostupnost virtualnih arhiva

Aspekti modernizacije: preliminarne primjedbe

Modernizacija je privlačan izraz, povezan s mnogim teorijama i često ideološki preopterećen. Shodno tome, modernizacija javne uprave može imati različita značenja. Iz praktičnih razloga, usredotočit ću se na dva trenda: "novi javni menadžment" i elektroničku upravu¹. Stoga je moje glavno pitanje: Kako učiniti javnu upravu efikasnom (efikasnijom) i istovremeno spremnom za preživljavanje u globalnom informacijskom društvu? Kako postići ta dva cilja bez povrede ili zanemarivanja ljudskih prava, vladavine prava i demokratskih načela?

"Novi javni menadžment" i elektronička uprava bitno utječu na javnu upravu, ali na različite načine. Prvo stvara gospodarski uvjetovane, dok potonje stvara tehnički uvjetovane, ergonomske i kulturne promjene. No nijedno, međutim, ne može - niti bi trebalo - mijenjati osnovnu vrijednosnu orijentaciju nacionalnih ustava ili općih načela poput načela "dobre vladavine".

¹ Danas je popularno razmišljati o propasti (nacionalnih) država - iz općih ili povijesnih razloga. Izazovno je razumjeti proces globalizacije kao vrstu prirodnog kraja tradicionalne države, kakvu znamo uglavnom iz 19. st. O globalizaciji i budućnosti nacionalne države vidi, među ostalim: Edgar Grande, *Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaates*, u: Ulrich Beck, Wolfgang Bonss (izd.), *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt/M; 2001, str. 261-275. Baviti se temom modernizacije javne uprave ipak podrazumijeva neprekinuto postojanje države, ako ne nužno i nacionalne države. Istovremeno treba naglasiti da država ne može postojati bez građana, kao ni bez svojih ovlasti ili svojih službenika, vidi npr: Jean Picq, *Il faut aimer l'état*, Paris, 1995.

Često se traži da Internet, kao ključni element informacijskog društva, bude neovisan o vladi. Vladine aktivnosti se ne toleriraju. Protivno tome, vlade, s jedne strane, pokušavaju kontrolirati Internet, a s druge ga strane pokušavaju iskoristiti za svoje potrebe: za komuniciranje ili čak obavljanje transakcija s građanima. Kad govorimo o elektroničkoj upravi, to istovremeno uključuje postojanje (nacije) države ili drugih upravljačkih struktura.

Što je "novi javni menadžment"? "Novi javni menadžment" nastoji uvesti poslovna načela u upravljanje javnim poslovima: on ističe elemente poput efikasnosti, kvalitete izvedbe ili smanjenja troškova, proizvodnje ili rezultata, korisničku orijentaciju. Očito je da su mnoge od tih ideja i mnoga načela nužni i korisni, čak i za javnu upravu. Imati svijest javnog službenika o troškovima i osobnu odgovornost prema efikasnosti posla te se odnositi prema građanima kao prema korisnicima, a ne kao prema podložnicima, pozitivni su elementi teorije "novog javnog menadžmenta". To potiče preobrazbu javne uprave iz glomaznog birokratskog aparata u pametnog partnera građana, koji stvara ono što se od njega očekuje na način koji ispunjava zahtjev za razumnom cijenom. Dva su prigovora, međutim, neizbježna: prvo, težnja za smanjenjem troškova tvrd je orah i mogla bi se sudariti s drugim važnim vrijednostima ponašanja javne uprave. Drugo, javna uprava nikada se ne može potpuno rukovoditi takvim zahtjevima; naime, mora stvarati ono što je nužno za državu i (građansko) društvo u cjelini, čak i po cijenu da stvara ono što nikome nije drago (npr. porezna opterećenja).

Što je *e-uprava*? E-uprava obično znači približavanje države i javne uprave tzv. informacijskom društvu². E-uprava uključuje unutarne elektroničko informacijsko upravljanje, a potom i on-line komunikaciju i transakcije s "građanima-korisnicima". Ta je promjena često puta povezana s utopističkom idejom o novome demokratskom svijetu u kojemu su ukinute institucije države, a uvedeno je samoorganiziranje ili je upravljanje potpuno preoblikovano. Realnija analiza, međutim, pokazuje da je elektronička uprava uglavnom stvar tehničke promjene i potpunog prihvaćanja novih stilova komunikacije.³ Ciljevi

² Koncept informacijskog društva nije posve jasan. Za to je potrebno dodatno promišljanje, vidi, među ostalim: G. Berthoud (izd.), *La "société de l'information": une idée confuse?* IAS, Université de Lausanne, no VI, Lausanne, 2000.

³ "Cyber-optimisti se nadaju da će razvoj interaktivnih servisa, novi kanali komunikacije i povećanje efikasnosti, što proizlazi iz digitalne tehnologije, pridonijeti revitaliziranju uloge upravnih rukovoditelja u predstavničkim demokracijama, olakšavajući komunikaciju između građana i države. Suprotno tome cyber-pesimisti izražavaju sumnju u sposobnost država da se prilagode novom okruženju." Pippa Norris, *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, And The Internet Worldwide*, Cambridge, 2001, str. 112 (www.pippanorris.com).

javne uprave nisu dotaknuti i njezina vrijednosna orijentacija ostaje nepromijenjenom. Upravljanje informacijama bitna je zadaća javnih uprava od početaka profesionalnog upravljanja. Ako potencijal digitalnih tehnologija u upravljanju uistinu leži u jačanju efikasnosti politike, političke odgovornosti, pa čak i sudjelovanja javnosti, te bi promjene trebali pozdraviti istovremeno i građani i javni službenici. Međutim, dopuštene su, čak su i poželjne sumnje u pogledu nove efikasnosti, kao i u pogledu povećane odgovornosti i transparentnosti. U tome smislu e-uprava nije baš najbolje odabran izraz. Međutim, država i javna uprava ne moraju se samo koristiti informacijskom i komunikacijskom tehnologijom (ICT) da bi ispunile svoje zadaće, već imaju i novu funkciju u informacijskom društvu: trebaju jamčiti opskrbljivanje društva visokokvalitetnim i pouzdanim informacijama.⁴ Pored nasilja i siromaštva, neznanje je glavni problem društvenog organiziranja u koji država treba biti uključena. Ona mora ponuditi minimalnu infrastrukturu, utemeljenu na znanju, da bi ublažila dramatično naraslu ovisnost o informacijama i znanju, na način sličan onome koji je primijenila kod problema nasilja, koji je riješila monopoliziranjem upotrebe sile (i sprječavanjem privatnog korištenja sile), ili onome kojim je riješila problem siromaštva, garantiranjem minimalne ekonomske sigurnosti (kao protutežu efektima strukturalne ekonomske moći). To je dugoročna perspektiva, dok je u ovome trenutku potreba i interes za on-line državom i upravom, zapravo, ograničena⁵. A postoje i stvarne opasnosti od moguće uprave tipa "velikog brata", čime bi bila u potpunosti zanemarena zaštita privatnosti.

Očito je sljedeće: oba načina razmišljanja mogu stvoriti opasnosti za vladavinu prava i opće prihvaćeni demokratski oblik države. Ponašati

⁴ Za tezu o državi kao opskrbljivaču informacijama vidi: Helmut Wilke, Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht: Schritte zur Legitimierung einer wissenbasierten Infrastruktur, u: Dieter Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt am Main, 1996, str. 685-711.

⁵ Tako je barem u Švicarskoj, gdje je ograničen interes javnosti za on-line transakcije: niti posljednji cenzus (2000), a niti e-glasanje ili e-prijave poreza nisu bili uistinu uspješni.

se demokratski i ustavno ne znači paziti samo na kvalitetu izvedbe i rezultat (ili posljedice), već znači i istovremeno slijediti posebna proceduralna pravila, koja jedina mogu zajamčiti poštovanje zakonskih propisa i sprječavanje zlorabe, pravo jednakog pristupa itd. Svaka upravna odluka mora slijediti ustavom utvrđene vrijednosti i ciljeve države. Da bi se naglasila ta vrijednosna orijentacija, koja se nalazi iznad svih mogućih nacionalnih razlika, vraćamo se konceptu "dobre vladavine", razvijenome 1980-ih da bi bio okvirom razvojne politike.⁶ Ključne vrijednosti "dobre vladavine" jesu:

- poštovanje ljudskih prava i vladavina prava,
- demokracija i načela zakonitosti, uključujući transparentnost i odgovornost, i
- efektivnost javnog sektora.⁷

Posljedično, četiri su elementa ključna za strategiju "dobre vladavine": poboljšanje izvedbenih svojstava u javnome sektoru (smanjenje troškova, partnerski odnos na relaciji javno-privatno, privatizacija dijela javnih funkcija itd.), jasna definicija ovlasti, odgovornosti i kontrole javne uprave, jačanje pravnog sustava (stabilan pravni sustav, vladavina prava) te transparentnost (lak pristup pouzdanim informacijama, čime će se, primjerice, smanjiti troškovi transakcija te će se moći boriti protiv korupcije ili učiniti prihvatljivijima političke odluke).⁸ Na teorijskoj razini taj se koncept može povezati s teorijama o demokraciji i s gotovo klasičnim nepovjerenjem liberalizma prema politici i vladanju te njegovom težnjom ka stvaranju dominacije

⁶ Načelo "dobre vladavine" igra sve veću ulogu u međunarodnoj razvojnoj politici od 1990-ih, kada je Svjetska banka utvrdila postojanje "loše vladavine", uglavnom u afričkim zemljama, vidi: World Bank, *Governance and Development*, Washington, D. C., 1992. Danas je "dobra vladavina" vrsta sinonima za upravljanje koje iza sebe ostavlja jasne tragove. Vidi među ostalim www.irmt.org.

⁷ Za sljedeće ulomke vidi: *Information and Good Governance. A Publication of the Swiss Agency for Development and Cooperation and the Swiss Federal Archives*, Berne, 2001.

⁸ Klaus König, *Zum Governance-Begriff*, u: ders., Markus Adam (Hg.), *Governance als entwicklungspolitischer Ansatz*, Speyrer, Forschungsberichte 219, Speyer 2001, str. 1-9.

ekonomije nad politikom. Međutim, "dobra vladavina" može se usredotočiti i na instituciju države, koja bi trebala funkcionirati autonomno, racionalno, efikasno i bez ikakvih problema; u takvome načinu gledanja na stvari važno je imati pravila i institucije koje će se baviti političkim sukobima (i rješavati ih). S tog stajališta, moderna javna uprava izjednačava racionalno i legalističko vladanje, u smislu Maxa Webera.⁹ Država i javna uprava služe su građanina i trebale bi biti participativne, sklone konsenzusu i "od pomoći".

U ovome kontekstu, upravljanje spisima i informacijama ključni je element za poboljšanja u donošenju vladinih odluka, za donošenje boljih odluka u javnoj upravi te za bolje odnose između vlade i njezinih građana. Upravljanje spisima i informacijama temelj je potreban svakoj javnoj upravi za obavljanje djelatnosti i ispunjenje obveze odgovornosti prema građanima, njihovim parlamentarnim predstavnicima i vladi te u zaštiti građanskih prava. To je istovremeno oruđe potrebno za osiguranje djelotvornog i razrađenog procesa upravljanja te za baratanje informacijama potrebnima u svakodnevnom obavljanju posla. Spisovodstvo je važan instrument za stvaranje stabilnih i povoljnih uvjeta za ekonomski i društveni razvoj. Vladavina prava i pravna sigurnost sprječavaju državnu zlorabu moći i ograničavaju proizvoljnost odluka. Država i javna uprava koje su efikasne i transparentne, jednako kao i odgovorne javnosti, stvaraju povjerenje i smanjuju korupciju.¹⁰ Spisovodstvo - a posljedično - i arhivi jamče vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava.

"Novi javni menadžment" i *e-uprava* dijele mnoge ciljeve, poput želje za povećanjem efikasnosti, izvedbenih svojstava, fleksibilnosti i korisničke orijentacije. U nekim osobinama ta dva načina razmišljanja mogu postati i suprotstavljenima: korisnička orijentacija i fleksibilnost

⁹ Markus Adam, *Governance als Ansatz der Vereinten Nationen. Das Beispiel UNDP*, u: König, Adam (Hg.), vidi bilješku 8, str. 11-33.

¹⁰ Za posljednju primjedbu vidi: *Ethik im öffentlichen Dienst. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, Bern, 1998. U međuvremenu, nakon primjera poput slučaja ENRON/ANDERSEN, pitanja spisovodstva i rokova čuvanja trebala bi biti vodeća i u privatnom gospodarstvu.

ne uključuju nužno transparentnost, niti nužno vode većoj odgovornosti. Dapače, oba mogu biti proturječna načelima "dobre vladavine". Osobito ako, primjerice, spisovodstvo - i arhiviranje - smatramo nečim staromodnim, skupim, nedjelotvornim, birokratskim i sporim. Prema prevladavajućem mišljenju u "znanostima" koje se bave novim menadžmentom, a i u informatici, upravljanje informacijama, upravljanje znanjem (tehnički govoreći: sustavi upravljanja dokumentima), hypertext sustavi, data-warehouse koncepti i drugi moderni izrazi oslikavaju stanje discipline te su smišljeni da bi zamijenili tradicionalno spisovodstvo. Tu se susrećemo s pretpostavljenom potrebom za promjenom, odnosno nevjerojatnim redukcionizmom: provjereni koncepti, poput koncepta spisovodstva, trebali bi biti modernizirani bez obzira na svoju funkcionalnost i svrhu. Javna bi uprava trebala iskoristiti ono što joj informatika može ponuditi; no iako informatika nije više od oruđa, ona određuje što može biti ostvareno - poput onoga: "Ne zna se maše li pas repom ili rep maše psom!"

Švicarsko isustvo

Modernizacija je tijekom 1990-ih, unutar švicarske Savezne vlade i uprave, bila veoma značajnom. Nužne promjene pravnog sustava imale su pozitivne učinke u spisovodstvu, kao i u arhiviranju. Rad Švicarskog saveznog arhiva temelji se danas na ustavnim odredbama i zakonskim propisima koje je Parlament usvojio u 2. polovini 1990-ih: riječ je o novim zakonima o organizaciji i arhiviranju. *Savezni zakon o organizaciji Vlade i uprave* (i pripadajuća naredba)¹¹ važan je zbog dvoga. Prvo, opisuje strukturu Savezne Vlade i uprave. Drugo, uređuje obvezu Savezne uprave da stvara i upravlja spisima te određuje poslovnu odgovornost pojedinih upravnih jedinica prema Vladi

¹¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG, 199, SR 172.010, Regierungs- und Verwaltungsorganisationverordnung, RVOV, SR 172.010.1.

i Parlamentu.¹² Savezni zakon o arhiviranju - ali ne i o arhivima - uređuje Vladinu zadaću arhiviranja.¹³ Prema sistematici švicarskog pravnog sustava, Zakon o arhiviranju spada u red temeljnih (političkih) prava.¹⁴ Prema njemu, svi dijelovi Savezne uprave, uključujući privatne osobe s javnim ovlastima, dužni su arhivirati svoje spise prema istim pravilima te u suradnji i pod nadzorom Švicarskog saveznog arhiva (pa su očito, implicitno, dužni proizvoditi i čuvati spise). Ovaj zakon podjednako omogućuje Saveznom arhivu da surađuje sa svim saveznim ustanovama u kontroli spisovodnih sustava, kao i da intervenira u ranoj fazi životnog ciklusa dokumenata u osiguravanju kvalitete spisovodstva i jamčenju kasnijeg, lakšeg arhiviranja. To je bilo osobito važno već za papirnate spise, a još je važnije za elektroničke spise, kod kojih arhivistička intervencija mora nastupiti već pri planiranju i implementiranju sustava elektroničkog spisovodstva.¹⁵ Dosadašnja zakonska osnova je solidna i nudi mogućnosti za visokokvalitetno spisovodstvo i arhiviranje.

¹² Vidi: RVOV, Art. 22: Nachweis der Verwaltungstätigkeit (Evidencija upravnih aktivnosti):

1 Die Verwaltungseinheiten führen den Nachweis über die eigene Geschäftstätigkeit auf Grund einer systematischen Aktenführung. Sie treffen die organisatorischen, administrativen und technischen Massnahmen, die für eine ordnungsgemässe Bildung und Führung der Akten erforderlich sind.

2 Das Bundesarchiv koordiniert und kontrolliert die Aktenführung und unterstützt die Verwaltungseinheiten.

3 Das Bundesamt für Informatik koordiniert und unterstützt den Einsatz von Informatikmitteln für die Aktenführung, insbesondere auf dem Gebiet der Büroautomation.

4 Im Übrigen gilt die Bundesgesetzgebung über die Archivierung.

¹³ Bundesgesetz über die Archivierung, GA, 1998, SR 152.1.

¹⁴ Savezni zakon o arhiviranju može se naći u *Klasificiranoj kompilaciji saveznih zakona*, u poglavlju *Temeljna prava* te potpoglavlju: *Sloboda javnog mišljenja i informiranja*, dok je, međutim, *Savezni zakon o Švicarskoj nacionalnoj knjižnici*, SR 431.21, zajedno sa *Saveznim zakonom o statistici*, dio poglavlja *Obrazovanje-znanost-kultura*, potpoglavlje: *Dokumentacija*, u istome sustavnom pregledu saveznih zakonskih propisa (kao i prethodna uredba o Švicarskom saveznom arhivu, koja je vrijedila prije 1998).

¹⁵ Dakako, isti Savezni zakon o arhiviranju definira uvjete pristupa arhivskom gradivu i daje neprekidno jamstvo tajnosti iz javnih ili privatnih razloga. Međutim, to je u danom kontekstu manje značajno, stoga se time neću baviti detaljnije.

Od polovine devedesetih pristup koji nudi "novi javni menadžment" postaje sve značajnijim. Cilj je povećati kvalitetu javnih službi. Srcem javne uprave ostaje i dalje skupina politički aktivnih ustanova ili ustanova koje moraju ispuniti niz bliskih i isprepletenih funkcija. Druga grupa su ustanove s poslovnim planovima koji im određuju djelokrug, način izvođenja djelatnosti i opći budžet; one imaju veću samostalnost kada trebaju pretočiti svoje odgovornosti u konkretne zadaće i nisu ograničene godišnjim ili suviše preciznim budžetom (dosad ta grupa obuhvaća manji broj saveznih ustanova, s otprilike 7% saveznog osoblja i 5% ukupnih troškova savezne uprave). Treću grupu čine javna poduzeća (uglavnom) u vlasništvu Švicarske Konfederacije. U decentraliziranoj upravi njihova je odgovornost upravljanja također veća, a područja na kojima se mogu ostvariti aktivnosti su šira. Upravljanje tim poduzećima mora slijediti ekonomske, a ne političke kriterije. Transparentnost je prije svega financijske naravi. Ovako decentralizirana uprava trebala bi, ipak, poslovati u zakonskim okvirima, utvrđenima demokratskim putem.

Teško je procijeniti istinske posljedice ovakvog razvoja za spisovodstvo i arhiviranje. Potreba za odgovornošću ostaje podjednako prisutnom i kod tih, djelomice, samostalnih ustanova i u decentraliziranoj Saveznoj upravi - dapače: financijska je odgovornost još stroža. Orijentiranosti prema privatnim ili gospodarskim poslovodnim modelima gubi se važnost spisovodstva; privatnopravne osobe uobičajeno nemaju nikakve ili imaju siromašne arhive, ignoriraju profesionalno spisovodstvo, kao i smislenost arhivskog gradiva i njegova korištenja.¹⁶ Spisovodstvo, kao upravljačko oruđe, gubi važnost te, čini se, postaje preskupim. Istovremeno postaje teško ne samo

¹⁶ Politika rokova čuvanja gradiva ozbiljan je upravljački rizik u današnje vrijeme, podjednako koliko i za buduća povijesna istraživanja: nakon što smo upoznati sa sudskim postupcima pokrenutima protiv švicarskih poduzeća u kontekstu njihovih aktivnosti tijekom Drugog svjetskog rata ili zbog njihove eventualne povezanosti s južnoafričkim režimom apartheida, postaje jasno koliko vrijedi profesionalno upravljanje registraturnim i arhivskim gradivom. Pouzdano gradivo može biti najboljom zaštitom od neopravdanih prigovora ili optužaba. U tom slučaju njegova ekonomska vrijednost postaje očitom već pri uvidu u troškove

iskazati već i izračunati dobitke u efikasnosti. Ipak, spisi su, bez svake sumnje, bitni za upravljanje kvalitetom.¹⁷ Svi ISO-standardi upravljanja kvalitetom (9000 ff) traže opširno dokumentiranje posloводства, dok ISO 15 489 određuje što je to spisovodstvo visoke kvalitete. U svakodnevnom radu, međutim, arhivisti i spisovoditelji imaju složen zadatak uvjeravanja višeg i nižeg osoblja u potrebu investiranja u spisovodstvo, kao što se investira u financijsko knjigovodstvo. U praktičnome radu susrećemo daljnje probleme, primjerice: trebali bismo jasno razlikovati javne i privatne poslove u decentraliziranoj upravi i (djelomično) u javnim poduzećima, budući da je spisovodstvo obvezno samo za javni dio aktivnosti tih ustanova. To uopće nije jasno, pa miješanje tih dviju vrsta poslova čini spisovodstvo kompliciranim. Složenost spisovodne i arhivske funkcije još se više povećava time što je Švicarski savezni arhiv odgovoran za praćenje predožbi koje privatne osobe stječu o javnim funkcijama, no nitko ne zna posve točno koje su privatne osobe odgovorne za obavljanje javnih funkcija. Stoga, sveukupna arhivska odgovornost za arhiviranje ne može biti ozbiljno provedenom, a opća zadaća arhiviranja ostaje manjkavom.

Konačno, moramo reći da je zadaća stvaranja spisa, ispravnog upravljanja spisima i njihova arhiviranja čvrsto ugrađena u švicarski pravni sustav. U praksi se, međutim, zbog primjene načela "novog javnog menadžmenta", suočavamo s nekim problemima i nesigurnostima. Dokle god "novi javni menadžment" treba poštovati načela demokracije i vladavinu prava, imamo izgleda jamčiti dugoročnu javnu odgovornost. Međutim, danas nije dovoljno imati zakonske propise

istraživanja, pravne pomoći itd. i naknada za nanesenu štetu, da ne govorimo o troškovima ponovne izgradnje povjerenja. Bilo bi samoubilački misliti kako je uništenje gradiva efikasan način rješavanja problema ili da pripada strategiji smanjivanja rizika.

¹⁷ Na početku je sve projekte "novog javnog menadžmenta" povezivala želja da se smanje troškovi godišnjeg budžeta barem 10%. Novi troškovi modernizacije upravljanja i financijskog upravljanja bili su podcijenjeni. Sad su se ti uvjeti promijenili. Vidi: Bericht des Bundesrates an das Parlament über das Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget-Evaluation und weiteres Vorgehen, Bundesblatt, Berne, 2001, S. 3535-3567.

koji se tiču posloводства. Arhivisti i spisovoditelji trebaju uvjeriti i viši i niži menadžment da je spisovodstvo, često čak kao dopuna financijskim kontrolnim instrumentima, važno i vrijedno oruđe i garancija dobre izvedbe i efektivnosti, podjednako koliko je to zakonska sigurnost i ograničavanje proizvoljnih pravila. U tome je kontekstu veoma važno da primjena načela "novog javnog menadžmenta" nije više udružena s nakanom da se uštedi novac; dapače, obveza da se smanji zaduženost¹⁸ i da se, posljedično, smanje troškovi nije uopće najvažnija za spisovodne aktivnosti.

Nove izazove i probleme u spisovodstvu i arhiviranju stvara brz razvoj informatike i izgradnja informacijskog društva. Od 1980-ih dostupnost digitalnih mreža i on-line komunikacija postaje sve važnijom u saveznoj upravi. Uvođenje IT-sustava odvijalo se pojedinačno - svaki je organ tražio vlastita rješenja, stvarajući svojevrsnu tehničku "džunglu", s mnogim poteškoćama u efikasnoj on-line komunikaciji i razmjeni spisa. S tim tehničkim problemima rezultat je daleko od obećanog ureda bez papira. Danas nastaje više dokumenata nego ikad, a pomak prema čistom digitalnom komuniciranju i e-spisovodstvu krajnje je spor. Dapače, ne samo da proizvodimo više dokumenata u nebrojenim različitim verzijama već također gubimo kontrolu nad sustavom odlaganja, zahvaljujući individualizaciji vođenja spisa, koja često zanemaruje središnji spisovodni sustav. Mreže imaju mnoge prednosti, ali, s druge pak strane, često zaobilaze tradicionalnu organizacijsku strukturu i procedure. Elektronički digitalni i analogni dokumenti već čine važan dio naše povijesti. Sa započetim razvojem prema društvu digitalnih komunikacija i informacijskom društvu taj će trend još više jačati. Posljedicom nepouzdatih i kratkotrajnih elektroničkih dokumenata bit će nepotpuno sačuvana povijesna tradicija iz važnoga razdoblja države blagostanja i s početka društva komunikacijske i informacijske tehnologije.

Od sredine devedesetih savezna vlada nastoji centralizirati informatičke službe da bi prevladala systemske (i mentalne) zapreke i povećala

¹⁸ Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse, angenommen in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001, s. jetzt Art. 126 der Bundesverfassung.

efikasnost IT-službi (projekt NOVE-IT).¹⁹ Dodatno, od veljače 1998. švicarska Vlada vodi opsežnu kampanju za promicanje informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT), radi napredovanja na putu prema informacijskom društvu. Prema tekstu koji predstavlja temelj aktivnosti Konfederacije na tome polju formirana je Koordinacijska grupa za informacijsko društvo (KGID), sa zadatkom da rukovodi ICT aktivnostima savezne uprave te da upozna švicarsko stanovništvo s izazovima koje donosi informacijsko doba. Sekretarijat KGID-a imao je posebice zadatak izraditi Internet-site, koji će odražavati sveukupnu širinu saveznih aktivnosti na poticanju ICT-a, a rezultat toga je Infosociety.ch.site. U srpnju 2002, nakon četiri godine aktivnosti, djelatnost i institucionalna struktura KGID-a podvrgnuta je ocjeni grupe međunarodnih stručnjaka.²⁰

E-uprava i e-demokracija²¹ ključni su elementi ove strategije. Dva razvojna smjera - NOVE-IT i strategija informacijskog društva - odražavaju napore uprave za postizanjem znanja potrebnog za suvereno rukovanje ICT-om. To uključuje e-spisovodstvo i e-arhiviranje te povećanu razmjenu spisa između pojedinih saveznih ustanova (G2G komunikacija/transakcije). Takva strategija ima pozitivne efekte u arhivskim aktivnostima, budući da su dva, od triju naših projekata, ugrađena u osnove politike Savezne vlade, pod nazivom "stvoriti potrebne uvjete" za plodonosnu upotrebu ICT-a u informacijskom društvu, dok je treći projekt važan element virtualnog portala Savezne vlade (guichet virtuel).

Prvi projekt, poznat kao GBL (Geschäftsverwaltung, Basis-Lösung [poslovodstvo, temeljno rješenje]) teži jačanju transparentnosti i

¹⁹ Kritischer Punkt: Nove-IT: Hilf des Effizienz, Flexibilität und Transparenz, Partizipation zu fördern??

²⁰ Vidi: www.infosociety.ch.

²¹ E-demokracija je uglavnom usredotočena na e-glasanje. Međutim, potreba za e-glasanjem još nije naročito izražena. Za kritički osvrt vidi: Pippa Norris, bilješka 3, i Klaus Lenk, Electronic Government, u: Expert's Report on the Government's Activities for the Information Strategy, Berne, 2002, str. 30-35, osobito 32. Vlada bi trebala usmjeriti svoj interes prema tehnološki posredovanim inovacijama u političkoj praksi.

odgovornosti te jačanju upravljanja procesima, integracije procesa i upravljanja znanjem. Transparentnost i sveobuhvatnost temeljne su pretpostavke kontinuiranog posloводства. Javna tijela moraju biti sposobna informirati o svome radu - druga tijela i građane ili privatno-pravne osobe - jednako koliko i biti predmetom nadzora višega političkog tijela (parlamentarne upravne kontrole). Upravljanje procesima teži osiguranju kvalitete informacija nastalih u poslovnim procesima, kao preduvjeta nužnih za proizvode i usluge proizašle iz tih procesa. Spisovodstvo je ključan dio kvalitetnog upravljanja. Procesna integracija ide ka jednome tijelu koje će na jedinstvenoj platformi obuhvatiti proces dizajna s komunikacijskim procesima i transakcijama, povezujući vanjske i unutarnje procesne elemente i povezujući, primjerice, transakcije temeljene na webu s unutarnjim spisovodstvom, bez prekida uzrokovanih promjenom medija (medijske isprekidanosti). U tome kontekstu informacije i znanje jesu strateški resursi, koji istovremeno moraju biti zaštićeni iz ekonomskih razloga. Uvođenje novih tehničkih mogućnosti čini organizacijsku prilagodbu nužnom da bi se izbjegla eksplozija (i inflacija) informacija sa svim svojim negativnim efektima.

Sa GBL-projektom vladina strategija informacijskog društva, kao ključni faktor uspjeha, uvodi pristup temeljen na sveobuhvatnom radnom procesu (*overall workflow approach*), s interoperabilnim spisovodnim sustavima (to se, nažalost, naziva sustavom za upravljanje dokumentima, u jeziku tehničkog osoblja). Savezne upravne ustanove, koje se koriste informatičkim oruđem za komuniciranje s drugim ustanovama na saveznoj, lokalnoj ili općinskoj razini, ili pak s privatnim osobama, trebale bi ostati (ili postati) sposobnima za vođenje svojih poslova na učinkovit, transparentan i odgovoran način. E-spisovodstvo osigurava, pa čak i povećava raspoloživost informacija za sve uključene osobe i smanjuje vrijeme pretraživanja. Kvaliteta odlučivanja bit će bolja, a nadzorna će tijela imati sve informacije potrebne za obavljanje svojih zakonskih obveza. Tim aktivnostima bit će poštovane odredbe Zakona o organizaciji uprave, Saveznog zakona o arhiviranju i drugi zakonski ili podzakonski akti. Projekt je započeo 1999. godine. Od tada su Savezna kancelarija, Strateško

vijeće za informatiku i Švicarski savezni arhiv vrednovali standardni softver za spisovodstvo čitave savezne uprave (analogno valorizaciji standardnog softvera za financijske transakcije i knjigovodstvo).²² Pojedina tijela mogu taj standardni softver prilagoditi vlastitim potrebama. U svakom slučaju radni će proces ostati interoperabilan, a spisi će se moći razmjenjivati bez ikakvih tehničkih problema; na kraju životnog ciklusa bit će zajamčeno njihovo arhiviranje, a u našem arhivskom informacijskom sustavu bit će moguće dodavanje potrebnih metapodataka, koji će poslužiti kao obavijesna pomagala te će učiniti stare zapise pretraživima.

Cilj drugoga ključnog projekta, projekta ARELDA (Archiving of Electronic Data and Records [Akten]), jest pronalaženje mogućnosti dugotrajnog arhiviranja digitalnih zapisa, uključujući njihovu nabavu, dugotrajnu pohranu i zaštitu podataka, opis i dostupnost za korisnike. To je koordinirano s naporima da se realizira mogućnost ujednačenog spisovodstva u Saveznoj upravi (vidi o GBL projektu), i da se podupre predarhivski nastanak dokumenata arhivske vrijednosti, koliko za dobrobit uprave, toliko i za dobrobit Saveznog arhiva.²³

Oživotvorenje projekta ARELDA krajnje je važnosti. Ta je hitnost rezultat pritiska za prijenosom vlasništva nad zapisima, koji je naglo narastao u posljednje dvije godine zbog sljedećih razloga:

- Prava skrbništva nad starijim bazama podataka istječu zbog zakonskih zahtjeva za zaštitom privatnosti. Te baze podataka sad su ponuđene Saveznom arhivu. U drugim slučajevima, nekontrolirano uništavanje zapisa, koje je već započelo, mora biti spriječeno i oni uskoro moraju biti preneseni u Savezni arhiv.
- Noviji IT sustavi smjenjuju starije. Potpuna migracija podataka katkad nije moguća ili je preskupa.

²² Postoji također Njemačko-austrijsko-švicarska radna grupa za razmjenu iskustava. Ta je radna grupa najprije usporedila različite pristupe i izrazila daleko-sežnu podudarnost koncepata i sličnu razinu zahtjeva.

²³ Za daljnje informacije vidjeti: http://www.bundesarchiv.ch/webserver-static/docs/e/arelda_expose_0301_e.pdf.

- Stalni rast manjih baza podataka koje grade ili održavaju ljudi bez IT kvalifikacija.
- Sve više upravnih tijela uvodi sustave za upravljanje spisima i dokumentima.

Problemi dugotrajnog čuvanja bitno su različiti od metoda redovitog back-up snimanja i strategija produktivnih IT-sustava. Temelje se na arhivskim kompetencijama, koje moraju biti razvijene prema najnovijim tehničkim dostignućima.

I dok je back-up metodama rok trajanja manji od dvadeset godina, arhiviranje digitalnih dokumenata u Saveznom arhivu trebalo bi potrajati neodređeno vrijeme. Dokumenti vrijedni čuvanja moraju ostati:

- *dostupni*: dokumenti i metapodaci potrebni za njihovo razumijevanje moraju ostati dostupni i upotrebljivi (možda sa stanovitim pomakom koji se odnosi na obnovu upotrebljivih formata iz arhivskih formata),
- *razumljivi*: dokumenti moraju zadržati originalni oblik, sadržaj, strukturu i kontekst,
- *autentični*: relevantne informacije, potrebne za razumijevanje elektroničkih spisa i dokumenata, ne smiju biti promijenjene ili zamijenjene na bilo koji način, osim ako su promjene reverzibilne i provjerljive,
- *trajni*: usprkos tehnološkim promjenama, dokumenti moraju ostati dostupni, razumljivi i autentični, a sve to za prihvatljivu cijenu.

Zahtjevi poput rekonstrukcije administrativnih procesa kojima dokumenti pripadaju, kao i zahtjevi za potpunim i pouzdanim dokumentima, nisu tek arhivski, već bi trebali biti sastavnim dijelom spisovodstva u upravi. Zadatak je Saveznog arhiva da odredi potrebne zahtjeve i da ocijeni jesu li ispunjeni, bez obzira na uključene IT-sustave.

Nema jednostavnog rješenja, a iskustvo arhiviranja velikih količina digitalnih dokumenata tijekom perioda od petnaest ili više godina

posve je slabša (to je ono iskustvo koje bi usmjeravalo jednu ili više tehnoloških generacija). No, problemi su rješavani na međunarodnoj razini, primjerice unutar Međunarodnog arhivskog vijeća (MAV), u njegovim odborima za elektroničke i druge aktivne zapise (*Committee on Electronic and Other Current Records/CEOCR*) i za informacijsku tehnologiju (*Committee on Information Technology*).

Nasuprot visokospecificiranom IT-sustavu, ARELDA mora biti sposobnom baratati svim vrstama digitalnih dokumenata i omogućiti pohranu, upravljanje i dostupnost tih dokumenata.²⁴ Za svaku vrstu dokumenata postoji specifičan, dugačak niz tehničkih, administrativnih i arhivskih referentnih podataka, koji često variraju od jednoga do drugog IT-sustava. I dok postoje minimalni standardi za spisovodne procedure,²⁵ to nije slučaj s drugim sustavima, poput baza podataka, gdje je ekstrakcija potrebnih metapodataka i kontekstualnih informacija izrazito promjenljiva. Arhiviranje primarnih informacija o tim bazama podataka težak je zadatak, jer njihova potpunost i korisnost ne moraju potrajati zadugo. U praksi arhivi moraju definirati odvojeno sučelje za svaku IT-aplikaciju iz koje podaci trebaju biti preneseni u arhiv.

Drugi važan problem je to što digitalni dokumenti nastaju u vlasničkim datotekama i podatkovnim formatima, koji su dostupni samo korištenjem posebnih softvera. Takvi su formati, naravno, neupotreblijivi za dugotrajno arhiviranje, jer nisu javno dostupni i nisu uopće dokumentirani te postaju zastarjelima nakon nekog vremena ili originalni softver nije više dostupan, a novije verzije softvera ne mogu baratati datotekama nastalim u starijim verzijama istog softvera. Stoga bi pristupanje sadržaju digitalnih dokumenata, nakon dvije do pet godina, moglo postati nalik digitalnoj arheologiji. Ipak,

²⁴ Raznolikost dokumenata uključuje: tekstualne dokumente iz automatiziranog uredskog okruženja, kojima upravlja spisovodni sustav ili sustav za upravljanje dokumentima, alfanumeričke podatke iz baza podataka, bitmape ili vektorske slike, zvučne, filmske ili video zapise, Internet i Intranet dokumente, podatke iz geografskih informacijskih sustava i podatke iz sustava elektroničkog upravljanja (npr. e-glasovanja).

²⁵ Naredba o spisovodstvu u saveznoj upravi, BBI 1999 IV 5428, EDI.

konverzija takvih kratkotrajnih u dugotrajne formate, čije su specifikacije javno dostupne i neovisne o specifičnim softverskim proizvodima, rješava samo dio problema, jer će i najstabilniji standardi, pa čak i ako su usklađeni s najnovijim promjenama, biti zastarjelima za deset do četrdeset godina. Konverzija zastarjelog softvera gotovo je uvijek veoma skup postupak, koji bi mogao uroditi gubitkom cjelovitosti i autentičnosti. Tijekom dužih arhivskih perioda problemi leže ne samo u formatima i zastarjelom softveru kojima se treba baviti već i u zastarjelosti medija i potrebnih hardverskih komponenti koje omogućuju pristup softveru i spominjanim formatima. Dodamo li tome fizičko i kemijsko propadanje, obnavljanje je potrebno svakih pet do deset godina. Ako saberemo sve to, problemi dugotrajnog arhiviranja digitalnih dokumenata su sljedeći:

- kratkotrajan životni raspon i male mogućnosti medija,
- zastarjelost hardvera potrebnog za pristupanje dokumentima,
- zastarjelost softvera potrebnog za čitanje podatkovnih i datotečnih formata,
- zastarjelost podataka i datotečnih formata,
- tehnička i strukturalna heterogenost različitih tipova digitalnih dokumenata.

Svaki arhiv koji želi dugotrajno čuvati digitalne dokumente mora ovladati tehničkim i organizacijskim metodama i procesima, mora se suočiti s golemim - i stalno rastućim - količinama podataka, koji potječu iz heterogenih sustava i iz mnoštva različitih podatkovnih i datotečnih formata, a koji su istovremeno pohranjeni na kratkotrajnim medijima.

Ti tehnički problemi traže da se periodični proces migracije odvija svakih 10 do 20 godina, ovisno o odabranoj opciji. Budući da količina informacija raste na gotovo nepredvidljiv način, takvim će se migracijama moći rukovati jedino ako potrebni koraci za njih budu izvedeni automatski, koliko god je to moguće. To traži upravljanje tehničkim migracijama s efikasnom kontrolom kvalitete. Kad se radi

o automatskim migracijama, treba znati da i najmanja pogreška vodi gubitku ogromnih količina informacija ili uzrokuje skupe i dugotrajne popravke.

U svakome slučaju, prelazak s papirnatih na digitalne dokumente znači fundamentalnu promjenu u načinu na koji se upravlja arhivima i načinu na koji arhivisti obavljaju svoj posao:

- mediji mogu biti kopirani neograničeno i bez gubitaka, ali informacije su veoma krhke,
- arhivski materijal mora biti stalno nadgledan i mora se o njemu stalno voditi briga,
- uspjeh dugotrajne strategije veoma je ovisan o tehničkom napretku, ali takvome koji je kompatibilan s prošlošću,
- sva predviđanja koja nadilaze horizont od sljedećih dvadeset godina čista su nagađanja.

Kako Savezni arhiv prihvaća digitalne dokumente od 1980. godine (posebice one nastale u Saveznom statističkom uredu), njegov fundus obuhvaća, ugrubo, oko tisuću 1/2" magnetskih vrpce (1.600 bita po inču), neke DTL-vrpce s podacima iz projekata digitalizacije te nekoliko primjeraka CD-R medija s različitim podacima. U suradnji s Memoriav društvom (Društvom za zaštitu audio-vizualne baštine Švicarske) i Švicarskom radio-televizijom, imamo oko 100.000 digitalnih videodokumenata u Digital Betacamu, oko 120.000 digitaliziranih rukopisnih stranica i 1.000 audiodokumenata na audio CD-ima. Količina toga gradiva još je skromna i ne prelazi 2 do 3 terabajta (TB²⁶). Ta će količina naglo rasti u sljedećih nekoliko godina. Grube procjene Saveznog arhiva govore o godišnjem porastu digitalnih podataka od 5 do 10 TB, tijekom sljedećih deset godina. Kalkulacija je nastala na osnovi pretpostavke da će 10% današnjih papirnatih arhivskih dokumenata (21 milijun stranica godišnje) biti do 2010.

²⁶ 1 terabajt=1.024 gigabajta=1.000.000 megabajta, što je oko 2.000 CD-ROM-ova.

godine predano u digitalnom obliku (što ovisi ponajviše o uspjehu novog standardiziranog Vladinog sustava za upravljanje dokumentima). Udio isključivo alfanumeričkih podataka, iz baza podataka, neće prelaziti 0,2 TB godišnje. No te informacije vrlo su heterogene, s obzirom na postojeća mišljenja po kojima će najmanje 340 baza podataka savezne uprave biti vrijedno trajnog čuvanja.²⁷

I dok dugoročna strategija projekta ARELDA mora uzeti u obzir te ogromne količine, kratkoročne mogućnosti još se uvijek temelje na provizornim naporima da se neutralizira stalno rastuća "hrpa" digitalnih zapisa. Novoformirana, tzv. ARELDINA potporna grupa bavit će se, na *ad hoc* osnovi, tim kratkoročnim naporima, podupirući istovremeno druge odjele Saveznog arhiva i ljude iz javne uprave, koji se bave pitanjima digitalnog arhivskog gradiva. Sredstva potrebna za rad potporne grupe namaknuta su iz redovnog budžeta Saveznog arhiva.

Paralelno s radom na projektu, elektronički podaci kontinuirano se prenose u Savezni švicarski arhiv, tijekom dnevnog odvijanja posla, pa je tako, primjerice, 2001. godine, prenesena baza podataka švicarske obavještajne službe, središnji registar stranaca, elektronički glasački sustav Parlamenta, personalni informacijski sustav Švicarske vojske, baza podataka s podacima o izbjeglicama iz vremena Drugog svjetskog rata, baza podataka o švicarskom holokaustu ili baza podataka o drogi, nastala radom švicarskih policijskih ureda. Zadaće potporne grupe, u vezi s prijenosom tih podataka u Švicarski savezni arhiv, usko su povezane s projektom ARELDA i pomoći će da procedure budu provjerene u stvarnim životnim uvjetima.

²⁷ Ta procjena uključuje digitalizaciju fotografija na staklenim pločama, iz Prvog i Drugog svjetskog rata, kao i 10.000 sati audiozapisa parlamentarnih rasprava. To treba pomnožiti faktorom 3, za radnu, zaštitnu i sigurnosnu kopiju.

No u te procjene nije uključena digitalizacija koja čini znatan dio projekta e-uprave IZBUND (za omogućavanje web-pristupa važnim saveznim dokumentima), niti gradiva drugih (velikih) ICT-projekata, digitalnih audio-vizualnih medija Savezne uprave, čitavo web područje (Intranet i Internet), budući podatkovni izvori e-uprave, poput e-glasanja, kao ni pojedinačni podatkovni "vrući kesteni" s natprosječnom količinom podataka, poput Statističkog ureda ili Švicarskog meteorološkog instituta. Količina tih informacija ne može biti procijenjenom u tako ranoj fazi.

Glavni cilj projekta ARELDA jest postupno razvijanje funkcija potrebnih za arhiviranje najspecifičnijih vrsta dokumenata i dosizanje, do 2008. godine, potrebnih funkcija i potrebne učestalosti određenih vrsta dokumenata. Zahvaljujući nepostojanju normi i ograničenosti ili nedostatnosti kadrovskih resursa za potrebe unutarnjeg razvoja, ostvarenje projekta ARELDA morat će se osloniti na vanjske izvore, a suradnja s IT-odjelom i Saveznim uredom za informacijsku tehnologiju, sustave i telekomunikaciju mora biti pojačana. Istodobno je pojačana i suradnja s državnim arhivima u Švicarskoj, jer uistinu ne bi bilo efektivno razvijati pojedinačna rješenja za svaku državu (kanton). Smjernice za izvedbu projekta su sljedeće:

- Funkcionalna modularizacija sustava povezana s glavnim arhivskim funkcijama: (i) nabava i opis, (ii) čuvanje i zaštita, (iii) prezentacija i korištenje.
- Stvaranje jasno definiranih projekata koji mogu biti prepušteni IT-kompanijama.
- Strog prioriteta razvoja sustava i podsustava.
- Jasno razlikovanje IT-vještina i arhivskih kompetencija.
- Eksperimentalni prototip na kojemu radi projektni tim.
- Razvojni prototip pod strogim nadzorom Saveznog arhiva.

Treći važan projekt, nazvan IZBUND ([povijesni] informacijski centar o Saveznoj vladi), usredotočen je na komunikacijski aspekt arhivskoga gradiva.²⁸ Njegov strateški cilj može biti sažet pod motom "omogućiti dostupnost". Pri tome se misli na osiguranje dostupnosti dokumentima i spisima Saveznog arhiva: spisima Savezne uprave i njezinih prednika te informacijama o uvjetima u kojima su spisi nastali.

Cilj projekta IZBUND jest poboljšanje usluga Saveznog arhiva korištenjem nove informacijske i komunikacijske tehnologije. Digita-

²⁸ http://www.bundesarchiv.ch/webserver-static/docs/e/izbund_e.pdf

lizacija obavijesnih pomagala i službenih publikacija omogućuje nove pretraživačke putove i - pomoću Interneta - pristup neovisan o mjestu i vremenu korištenja.

Najvažniji proizvod projekta IZBUND bit će virtualna orijentacijska soba o Saveznom arhivu. Ciljana publika sastoji se od ljudi koji sami traže arhivske zapise i/ili kontekstualne informacije o njima. Iz tog razloga, proizvod mora biti jasan u odnosu prema sebi samome i mora do krajnjih granica uzeti u obzir švicarsku višejezičnost. Zato su u njemu sadržani:

- On-line katalog Saveznog arhiva: katalog omogućuje pregled fondova i zbirki Saveznog arhiva prema temama (zamjenjujući tako publikaciju *Systematische Beständeübersicht*) i omogućuje detaljnija traženja pojedinačnih predmeta. Budući da su odgovori na upite u arhivima po svojoj prirodi kompleksni, od ključne je vrijednosti lako razumljiva prezentacija.
- Virtualni informacijski pult, koji odgovara na najčešće postavljana pitanja. Jedna analiza upita postavljenih Saveznom arhivu pokazala je da velik dio tih upita nadilazi mogućnosti elektroničkog kataloga. Stoga će virtualni informacijski pult biti, s jedne strane, dopuna elektroničkom katalogu, a s druge priprema za pojedinačne upite Arhivu.
- Virtualna referentna knjižnica o Saveznoj upravi: službene publikacije saveznih političkih ustanova, od 1848. nadalje, bit će tijekom sljedećih nekoliko godina u potpunosti digitalizirane, kao nadopuna websitea Savezne kancelarije i parlamentarnih službi.

U svim slučajevima u kojima pretraživanje nije moguće bez stručne pomoći, i za sve one koji nemaju pristup Internetu, Savezni arhiv će nastaviti s korištenjem usluga svojega osoblja. Projekt IZBUND podupire takav oblik pomaganja digitaliziranim obavijesnim pomagalima koje nudi stručnjacima.

Virtualni proizvodi oblikovani su na otvoren način i mogu biti povezani s proizvodima drugih arhiva, knjižnica, muzeja, ustanova i uprave. Stvaranje partnerstva za takve potrebe važan je cilj. U nakani da

potraje u prolaznom virtualnom prostoru, Savezni arhiv se opredjeljuje za vrijednosti poput kvalitete, pouzdanosti i dugotrajne dostupnosti informacija kojima raspolaže.

I posljednje, ali ne i najmanje važno: Švicarski savezni arhiv surađuje sa Švicarskom nacionalnom knjižnicom i drugim savezним ustanovama u digitalizaciji velikih količina dokumenata starijih fondova, tiskanih tekstova ili rukopisa, fotografija, filmova, zvučnih zapisa itd. Cilj je programa digitalizacije izbjeći jaz između preddigitalnog i digitalnog razdoblja. Čak niti informacijsko društvo ne bi bilo razumljivo kad bi samo elektronički dokumenti bili dostupni kao izvor za (povijesnu) analizu. Ključno je učiniti ili zadržati starije dokumente dostupnima na novim medijima da bi bili omogućeni dobri uvjeti za sve vrste dijakronijskih proučavanja, uzevši u obzir razdoblje duže od posljednjih pet godina. Financijske potrebe takvih programa su ogromne, pa trenutačno nismo u prilici dovršiti njegovo ostvarenje u cjelini; međutim, prva su proučavanja dala jasne smjernice za postupno provođenje projekta digitalizacije.²⁹

Program digitalizacije ne korespondira samo s kulturnim već i s političkim potrebama. Opsežan pothvat izgradnje povjerenja ključan je cilj čitave Vladine strategije informacijskog društva. "Dobra vladavina" politički je koncept izgradnje povjerenja. Spisovodstvo i arhiviranje važni su elementi svake izgradnje povjerenja, jer omogućuju poštovanje vladavine prava, demokraciju, dugotrajno postojanje evidencija i dugoročnu odgovornost. Javne ustanove, poput arhiva, knjižnica, muzeja, dokumentacijskih centara itd., sudjeluju u zajedničkom pothvatu kojim nude - podjednako građanskome društvu i pojedinačnim građanima, kao i gospodarskim subjektima (Wirtschaftssubjekten) - informacije i znanje potrebno za aktivno sudjelovanje u politici i uspješnost u gospodarstvu.

²⁹ Digitalizacija je sama po sebi skupa, a nakon nje treba te podatke zadržati čitavima i sigurnima: to će opet tražiti puno novca.

Zaključak

Možemo li izvući pouke iz povijesti - kako sugerira podnaslov ovoga skupa, održanog u travnju 2002? Ukratko, arhivisti i spisovoditelji suočeni su s pravim tehničkim i mentalnim izazovima. Ne trebamo samo pronaći nova rješenja da bismo sačuvali provjerene koncepte i inteligentna oruđa poput spisovodnih načela, već to moramo činiti stalno, jer se neprestan razvoj neće uskoro zaustaviti da bi nam omogućio testiranje mogućnosti koje smo u međuvremenu razvili. Tehničke i gospodarske promjene u upravljanju javnim poslovima često su opasnost za spisovodstvo i arhiviranje - čak i ako utvrdimo da danas svi govore o arhivima. Nažalost, tu zadivljenost izrazom "arhiv" ne bismo trebali izjednačiti s divljenjem arhivskim konceptima jer često arhiviranje ne označava ništa više od izrade backup-kopija. Arhivisti bi trebali inzistirati na nekoj vrsti zaštitnog znaka: Arhiviranje®! Istovremeno moraju provoditi svoje koncepte i načela na fleksibilan način, ne inzistirajući na detaljima koji su važni jedino za papirnate dokumente. E-arhiviranje i elektronički spisi nude mnoštvo mogućnosti koje ne trebamo samo prihvaćati već i ocjenjivati. To znači da ne trebamo samo pomagati drugima da savladaju zapreke na kojima zapinju, već i mi moramo savladati zapreke na koje nailazimo sami. Ne trebamo slijepo slijediti tehnički razvoj, već u e-upravi trebamo osigurati zadržavanje provjerenih koncepata - onih političkih, kao i koncepata javnog menadžmenta. Arhivisti moraju imati aktivnu ulogu. Često su upravo arhivisti među prvima svjesni dugoročnih problema novih tehnika.

Povijesna bi pouka mogla biti: Sačuvaj dobra postignuća prošlosti prije nego ih počneš ponovno izmišljati - neka vlada i uprava budu vrijednosno orijentirane prema poštovanju demokratskih načela, vladavini prava, zagovaranju (promicanju?) transparentnosti i odgovornosti rada, kako sugerira koncept "dobre vladavine". Taj je pristup još jedan obećavajući pokušaj da se zaustavi trend kojime vladanje postaje "prazan" i zastarjeli pojam.

Osiguranje i povećanje kvalitete rezultata - ne samo ekonomskih već i drugih koje ostvaruje javna uprava - potiče angažiranost građana i

jača političku participaciju. Služenjem demokratskom društvu, arhivi su, kao dio javne uprave, sposobni pridonositi primjeni načela "dobre vladavine", a time i uistinu korisnoj modernizaciji javne uprave. Informacijsko društvo velika je šansa za demokraciju i arhive. Arhivi su velika šansa za informacijsko društvo i demokraciju.

MODERNISATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: STATE, INFORMATION SOCIETY, GOOD GOVERNANCE AND ARCHIVE

Summary

Modernisation of the public administration can have different meanings. For pragmatic reasons, I focus on two main trends: New Public Management and e-government. New Public Management and e-government affect fundamentally the public administration but in different ways: The first produces economically, the latter technically defined ergonomic and cultural changes. What is New Public Management? New Public Management tries to adopt business management principles to the management of public affairs: it stresses elements as efficiency, performance and reduction of costs, output or outcome, customer friendliness. What is e-government? Usually e-government means the adoption of government and public administration to the so-called information society. E-government includes internal electronic information management and on-line communication and transaction with the "citizen-customers". Information management is a traditional core business of public administrations since the beginnings of professional government. Effectiveness of the public sector.

It is evident: Both ways of thinking can create dangers for the rule of law and the good democratic shape of government. Acting demo-

cratically and constitutionally means not only to look at performance and output (or outcome), but also to follow specific procedural rules, which only guarantee the respect of legal rules as the ban of arbitrariness, the rule of equality of treatment etc. All administrative acting must follow these constitutionally fixed values and objectives for the government. To stress this value-orientation, above all national varieties, we refer to the concept of Good Governance. Its core values are the respect of human rights and rule of law, democracy and the principles of legitimacy, including transparency and accountability and effectiveness of the public sector. In this context, records and information management are a core element for the improvement of decision-making in government, public administration and the relations between government and its citizens. Information and records management are the foundation any public administration needs to provide services, to fulfil its obligations of accountability towards the citizens, their parliamentary representation and the government and to protect the citizen's rights. Efficient and transparent, publicly accountable government and public administrations create trust and reduce corruption. Records management and - consequently - archives are a warranty for the rule of law and the respect of human rights.

The Swiss experience: Within a modern and stable legal framework the federal administration has to adopt many principles of NPM. It is difficult to estimate the real consequences for records management und archiving. The need for accountability remains the same - in contrary: the financial accountability is even more severe. The orientation on private or economic management models, however, do not underline the importance of record keeping. Records management as management tool loses its importance, as it seems to be too costly although all ISO Quality Management Standards ask for an extensive documentation of business management and ISO-Standards 15489 defines what high quality records management is. In the daily work, however, archivists and records manager have a complex job to convince senior and junior staff to invest in records management as they do invest in the financial bookkeeping.

The trends in informatics too are not only favourable to record keeping and archiving. However, the development of a business and records management system and the electronic archiving (electronic preservation and access to a virtual archive) are core elements of the governments e-government strategy. The Swiss Federal Archive cooperates with the State Archives and the ICA's Committees on Electronic and Other Current Records and on Information Technology to make real progress in this field, to find practicable solutions for any types of records, for the output of various systems in use etc. In parallel the Swiss Federal Archive is working on its online catalogue and how to facilitate the access to electronically available records. Both projects are organised in a modular way to achieve usable results and to build up an e-archive step by step.

Key words: Good Governance, New Public Management, e-government, business management systems, electronic archiving, access to virtual archives.