

ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ТРАДИЦИОНАЛНОГ И ДИГИТАЛНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА АРХИВЕ

Анстракт: Мањкавости класичног канцеларијског пословања оличене у лошој организацији службене документације и отежаној експлоатацији пословних аката у процесу рада, довеле су до убрзане информатизације писарница бројних регистратура.

Савремени начин комуникације између грађана и државних институција базиран на употреби модерних технологија требало би у наредном периоду да доведе до економичније и ефикасније јавне управе која ће бити подршка привредном развоју земље.

Заштита електронских докумената и записа код стваралаца јавне архивске грађе нужно захтева промену стручног рада архива, нову правну регулативу у области примарне заштите, информатизацију процеса рада, као и информатичку обуку постојећег архивског кадра.

Кључне речи: *класично и електронско канцеларијско пословање, архивски информациони систем „АРХИС“, електронска управа, доступност и коришћење архивске грађе, сервисна делатност архива, изградња крагујевачког „Дата центра“*

Архивисти на пословима заштите архивске грађе ван архива који свакодневно врше стручни надзор и имају право увида у начин чувања и управљања регистратурским списима могу најбоље уочити предности и недостатке, односно проценити ефикасност и квалитет постојећих система примарне заштите јавне архивске грађе.

Иако је у Републици Србији, у раду државне и локалне администрације још увек доминантан систем класичног канцеларијског пословања који је детаљно регулисан важећим законским и подзаконским актима, већина стваралаца архивске грађе на територији месне надлежности крагујевачког Архива примењује комбиновани модел канцеларијског пословања. Паралелно вођење класичних и електронских службених евиденција регистратуре практикују из „безбедоносних разлога“, што је без сумње прелазни облик ка будућој „канцеларији без папира“.

Претварањем записа из аналогног у дигитални облик и њиховом похраном у информационом систему смањена је могућност мануелног оштећења, јер се уместо оригинала експлоатишу дигиталне копије папирнатих докумената.

У информационом систему обезбеђен је пренос записа на други медиј, омогућен стални надзор и брза претрага електронских база података. За потребе администрације и радног процеса код стваралаца од велике важности је анализа стања унетих података и израда различитих статистичких извештаја, затим систем обезбеђења података, као и њихова екстериторијална употреба посредством интернета.

¹ архивски саветник, 63marijatodorovic@gmail.com

Међутим, поред бројних предности које оправдавају свакодневну употребу електронских записа у канцеларијском пословању стваралаца, нови носачи записа захтевају посебан режим заштите, обраде и коришћења, будући да се више не могу третирати превазиђеним нормама традиционалног архивског законодавства.

Класично канцеларијско пословање стваралаца

Правилна систематизација докумената у оквиру пословног процеса није само пука законска обавеза на којој инсистирају надлежни архиви, већ значајан фактор који би требало да обезбеди лакшу контролу пословне документације и побољшано пословање регистратура. Велике количине папирнате документације, као и лоша контрола приступа оперативним информацијама, утицали су освешћујуће на ствараоце, будући да је добар део њих врло брзо увидео да испуњење норми о канцеларијском пословању није само законска обавеза, већ се ради о послу који је вишеструко користан за ефикасно обављање њихове основне делатности.

Правилан поредак службених списа у оквиру изворне класификације, као и поштовање принципа провенијенције у поступку архивирања, створили су неопходне услове за пословну сарадњу регистратура и архива по питању излучивања неоперативне документације, израде комплетних пописа регистратурског материјала и примопредаје вредне архивске грађе Архиву. Сређеност архивске грађе у настајању поспешила је и побољшала регистровану делатност стваралаца и ималаца архивске грађе, а олакшан приступ документима донео им је значајне уштеде времена, новца и радне снаге.

Са друге стране, мањкавости у раду са папирнатом документацијом² блокирале су практичну примену архивистичких стандарда у свакодневном раду регистратура, онемогућиле планску примопредају, као и сукцесивну допуну постојећих архивских фондова. Неправилности у канцеларијском и архивском пословању стваралаца и ималаца архивске грађе негативно су се одразиле на рад установа заштите, јер су надлежни архиви остали без неопходних предуслова за систематску реализацију законских мера превентивне заштите. Непоштовање законских норми у делу управљања документима у регистратурама онемогућило је контролу улазно-излазних аката стваралаца, вођење основних и збирних евиденција о регистратурском материјалу, израду општих аката и одређивање рокова чувања пословне документације. Типичне неправилности у традиционалном начину канцеларијског пословања забележене су у свим сегментима архивистичког рада, почев од означавања и датирања предмета и аката, преко чувања и сређивања, евидентирања и архивирања, поступка излучивања, код израде општег акта, затим код примопредаје архивске грађе, све до њене свакодневне употребе и издавања на коришћење. Преоптерећеност Деловодника масовним захтевима³, финансијским предметима,

² Незавођење или парцијално завођење предмета и аката, лоша класификација, архивирање или валоризација пословних докумената, неблаговремено излучивање неоперативних списа, измешаност архивске грађе и регистратурског материјала, несналажење у документима регистратуре, недостатак смештајног простора и немогућност похране огромне количине папирнате документације, попуњеност складишних капацитета надлежних архива...

³ На пример, захтеви по којима се води истоветан поступак, а које би требало заводити у Попису аката као помоћну евиденцију.

путним налозима⁴, погрешно попуњавање или непопуњавање неких његових рубрика⁵, непрописно вођење деловодне књиге и примери њеног лошег закључивања на крају календарске године, као и невођење неких других помоћних евиденција⁶, врло су честе недоследности у начину рада бројних регистратура. Узроци поменутих неправилности у одређеној мери се могу приписати недовољној стручности административног радника, а често се при стручном надзору примећује и записнички констатује непотпуност збирних евиденција о регистратурском материјалу, нефункционалност Листа категорија са роковима чувања и друго.

Посебан проблем при излучивању неоперативних докумената ствара несигуран регистратурски материјал који није прописно означен и поред постојања основне евиденције, односно Архивске књиге. У таквим случајевима измешаност архивске грађе и регистратурског материјала успорава поступак излучивања. Стручни надзор над пословањем стваралаца различите провенијенције открива случајеве нефункционалних правилника о канцеларијском и архивском пословању, јер многи од њих не садрже одреднице о свеобухватној правној заштити и третману целокупне пословне документације стваралаца.⁷

Већи број архива у Републици Србији има нерешив проблем похране архивских фондова у стечају и ликвидацији, као и фондова оперативних стваралаца доспелих за примопредају. Огромна количина папирнате документације на терену чека на пријем у архивски депо, а архиви тренутно располажу малим или никаквим складишним капацитетима. Из поменутих разлога добар део архивске грађе доспеле за примопредају изложен је сталном пропадању, честим злоупотребима и уништењу. Кривицу за овакво стање носе и надлежни архиви, јер су технички, кадровски и финансијски неспремни за физичку заштиту непрезетих архивских докумената.

У контексту свакодневне употребе регистратурских списа и коришћења класичне архивске грађе осећа се потреба за већом регистратурском сређеношћу пословних докумената, као и ажурнијим вођењем канцеларијско-архивских књига и евиденција. Коришћење података из преузете архивске грађе захтева израду прецизнијих архивистичких научноинформативних средстава, без обзира да ли се подаци траже у доказне или научноистраживачке сврхе. Крајњи циљ је да се кориснику архивске грађе обезбеди жељена информација, у ситуацији када он нема времена за истраживање, односно да се унапреди обавештајни потенцијал архива и пружи квалитетна услуга грађанима.

Уочене слабости традиционалног канцеларијског пословања ипак не могу да оспоре вредност архивске грађе у папирнатом облику у процесу научног

⁴ Предмети који се заводе у Књигу рачуна или Књигу путних налога.

⁵ Предмети се заводе некомплетно, односно одвојено од пропратних аката, не попуњава се рубрика под називом „организациона јединица“, што аутоматски указује на непостојање класификационих ознака, лоша класификација предмета и аката и њихово неправилно архивирање.

⁶ Интерна доставна књига, Књига примљене поште на личност, Поверљиви Деловодник.

⁷ На пример, правилници садрже одреднице о заштити папирнатих докумената, али не и електронске архивске грађе која настаје у њиховом пословању. Листе категорија регистратурског материјала требало би повремено ажурирати, односно допунити, или извршити измене у погледу рокова чувања да би се ускладиле са посебним прописима који важе за одређену врсту делатности.

истраживања. Класична архивска грађа је незаменљива при истраживању историјских извора, има већу вредност и дужи рок чувања од дигиталне архивске грађе. Папирнати документи су оригинални, док су дигитални записи само копије оригинала папирнатих докумената. У процесу репродукције, електронске копије докумената врло често нису веран одраз стања оригинала папирнатих докумената.

Заштита класичне архивске грађе различитих стваралаца трасирала је пут процесу дигитализације на националном нивоу. Јавна архивска грађа не би могла да буде предмет дигитализације да није постојала у папирнатом облику код стваралаца и у архивима. У поступку дигитализације користиће се досадашњи резултати рада професионалних архивиста, будући да ће унос дигиталних записа са припадајућим метаподацима директно зависити од степена сређености класичне архивске грађе. При превођењу аналогних записа у дигиталну форму поштоваће се провенијенцијски след настанка класичне архивске грађе, јер ће се трансформација и репродукција докумената вршити редоследно и sukcesивно.

Значајна предност класичних докумената видљива је у фази њиховог коришћења за потребе различитих корисника. Папирната архивска грађа, уколико је добро физички очувана, увек може да се користи, технички не застарева, читљива је и њена употреба није условљена компатибилношћу хардверско-софтверске компоненте. За разлику од електронске архивске грађе, у фази примопредаје класичних архивских фондова архивистима је знатно олакшан преглед папирнате архивске грађе.

Недостатак складишних капацитета код стваралаца и потреба за брзом информацијом у току процеса рада, као својеврсни недостаци традиционалног канцеларијског пословања, захтевали су промену традиционалног начина рада стваралаца и архива у смислу веће стандардизације стручног рада у регистратурама и уједначеног наступа архива у вршењу стручног надзора.

Електронско канцеларијско пословање стваралаца

Доношењем сета законских прописа о електронском канцеларијском пословању⁸ постављени су темељи развоја електронске управе у земљи, јер се показало да је класични модел рада застарео, да успорава пословну комуникацију и не одговара потребама „модерне канцеларије без папира”.

При Влади Републике Србије основана је Канцеларија за информационе технологије и електронску управу⁹ са задатком да унапреди пословно окружење у Србији и омогући развој електронских услуга у земљи.¹⁰

⁸ Уредба о електронском канцеларијском пословању органа државне управе, Службени гласник Републике Србије бр. 40/2010, 42/2017; Упутство о електронском канцеларијском пословању органа државне управе, Службени гласник Републике Србије, бр. 102/2010; Закон о електронском потпису, Службени гласник Републике Србије бр. 135/2004; Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском канцеларијском пословању, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2017; Закон о електронској управи, Службени гласник Републике Србије, бр. 27/2018.

⁹ www.ite.gov.rs (приступљено 10. 12. 2019)

¹⁰ Пројекат за унапређење пословног окружења у Србији спроводи IFC (Међународна финансијска корпорација), чланица Групације Светске банке, у сарадњи са Владом

Канцеларија за ИТ и Електронску управу добила је задатак да имплементира најсавременије софтверско решење за управљање пословним процесима које ће бити трајно доступно у електронском облику корисницима јавних услуга и надлежним државним органима, а у циљу електронског подношења захтева грађана, електронског плаћања и електронског издавања разних дозвола и решења. Размена података са званичним јавним регистрима требало би да омогући бољи животни стандард грађана Србије, да поједностави постојеће административне процедуре око издавања разних лиценци, дозвола и сагласности и смањи велико административно оптерећење националне привреде.

Увођењем аутоматизованих административних и стручних процедура у пословни процес стваралаца архивске грађе и регистратурског материјала повећан је радни учинак запослених, у смислу смањених трошкова и оптималне искоришћености радног времена и опреме. Пријем службених докумената, њихова обрада и дистрибуција у регистратурама углавном се обављају посредством електронске поште, односно путем *e-mail* адресе. Већи број регистратура поседује сопствени *e-mail* сервер који се налази унутар установе или државног органа. Подацима сачуваним на серверу приступа се посредством корисничког имена и лозинке, а безбедност и њихова заштита углавном се обезбеђују помоћу антивирус програма или на други начин. Приступ електронским документима и подацима у њима је брз, безбедан и знатно олакшан. У информационом систему кориснички су дефинисани сетови права и улога, право приступа документу или групи података има одређен, узак круг корисника, омогућено је статистичко извештавање по разним критеријумима, а о безбедности сачуваних података води се рачуна како у апликацијама, тако и на серверу. Развој електронске управе у земљи нужно захтева промену класичног архивског законодавства¹¹ и његово усклађивање са европским правним прописима.

Промењени начин пословне комуникације државне администрације са грађанима омогућио је брзу размену електронских података посредством интернета, електронско подношење различитих захтева грађана, контролу праћења службених предмета, као и електронско достављање различитих потврда и уверења на кућну адресу. Предност *online* база података је очигледна јер их може користити истовремено већи број физичких лица без територијалног ограничења, могу се ефикасно претраживати, верно репродуковати и пренети на нове носаче записа. Сви подаци у електронском систему су безбедни, сваки приступ информационом систему се аутоматски бележи, при чему се уредно нотира и време приступа електронским базама података. Доступност и коришћење електронских докумената и података у њима, без потребе њиховог штампања у папирном облику, рационализовали су пословну активност и омогућили довршетак бројних административних и управних процедура.

Електронско канцеларијско пословање стандардизовало је административне поступке и процедуре, јер подношење електронских захтева подразумева претходну израду електронских образаца и упитника. Достављање електронских поднесака захтева уредну потврду њиховог пријема, као и њихово достављање пошљаоцу.

Републике Србије и уз подршку Фонда за добру управу Уједињеног Краљевства и британске амбасаде у Београду.

¹¹ Нужност измене: *Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе (1992, 2016), Уредбе о електронском канцеларијском пословању (2010, 2017), Уредбе о категоријама регистратурског материјала са роковима чувања (1993) и Упутства о канцеларијском пословању органа државне управе (1993, 2016, 2017).*

Аутоматско завођење службених предмета уз навођење времена пријема поднеска укључује и израду дневне резервне копије свих докумената пристиглих у дигиталну писарницу.

Интерна обрада и размена електронских пословних информација и података значајно је побољшала квалитет јавних услуга и обезбедила већу транспарентност пословног процеса. Због бројних предности у организацији, претраживању, дистрибуцији и складиштењу *e*-података, електронско канцеларијско пословање је преузело примат над класичним и постало пожељна форма комуникације у свим областима друштвеног живота.

Посматрано са аспекта архива, јединствени архивски информациони систем у Србији (тзв. „АРХИС“) требало би убудуће да допринесе аутоматизацији пословног процеса и формирању јединствене базе података о свим архивским фондovima које би претходно требало дигитализовати. Аутоматизација у вођењу службених евиденција архива, као и међусобна размена електронских архивских садржаја са различитим интерним и екстерним корисницима архивске грађе, требало би да оснажи промотивну и истраживачку функцију архива, као и *online* употребу јавне архивске грађе. Имплементација јединственог информационог система у архивима повезана је са додатном едукацијом стручног особља на пословима превентивне и секундарне заштите јавне архивске грађе. Нови носачи записа и комплексност постојећих информационих система код стваралаца и у архивима захтевају боље разумевање информационих технологија и веће ангажовање информатичких стручњака у области заштите неконвенционалне архивске грађе.

Канцеларија за ИТ и Електронску управу успоставила је Државни дата центар за смештај службених података и опреме различитих државних институција који би требало дугорочно да обезбеди чување података из јавних регистара и квалитетно вршење електронских услуга у земљи. Државни дата центар, као битан сегмент подршке дигиталне трансформације Србије, требало би да унапреди систем електронског пословања и знатно смањи ризик од губитка пословних података.



У сусрет развоју електронске управе у Републици Србији, у Крагујевцу је започета изградња Државног дата (*DATA*) центра за чување и смештај електронских података државне администрације. Упоредо са његовом изградњом у центру Града Крагујевца, у седишту Безбедоносно-информативне агенције инсталирана је софистицирана информатичка опрема фирме *Huawei* за потребе Градског дата центра Крагујевац у циљу ефикаснијег вршења и унапређења услуга општинске администрације. Избор локације за чување општинске администрације указује на

њену безбедност и високи степен заштите у похрани општинских архивалија. У Градском дата центру биће смештене електронске базе података установа, предузећа и правних лица чији је оснивач Град Крагујевац. Градски дата центар, чије се пуштање у рад очекује крајем новембра 2019. године¹², требало би да омогући физичко¹³ и софтверско повезивање свих општинских предузећа са Центром.

Државни дата центар гради се на потезу радне зоне „Феникс“, иза Дирекције за стрна жита Крагујевац. За разлику од Градског дата центра чије је формирање помогла НР Кина¹⁴, изградњу Државног дата центра Крагујевац омогућила је британска Влада. Савремени дата центри за чување електронских база података представљају новину на подручју Града Крагујевца. По својим складишним могућностима, свеукупним капацитетима и безбедносним параметрима требало би да буду престижни, јер се граде по најстрожим светским стандардима. Поседоваће јаке системе напајања, хлађења и безбедности пошто ће се у њима складиштити и процесуирати огромне количине електронских података. Поступци заштите електронских база података у њима требало би да буду на високом нивоу, па су не без разлога оцењени као најсавременији и најсигурнији облик електронске комуникације, чију изградњу и коришћење подстичу најразвијеније земље у свету.

Међутим, поред наведених предности, електронско канцеларијско пословање носи и одређене недостатке. Најчешћи разлози неповерења грађана у електронске сервисе тичу се кратке употребне вредности хардверско-софтверских система, осетљивости техничких медија, застарелости рачунарске опреме, затим грешке оператера, кварови рачунарске опреме, лоше одржавање и неажурирање информативних сајтова разних институција, као и други моменти који неповољно утичу на ефикасност електронске комуникације.

У контексту вршења архивске делатности у Републици Србији општи је утисак да установе заштите нису у довољној мери информатички, технички и финансијски опремљене за надзор, обраду и примопредају електронске архивске грађе, јер предаваоцима са свог терена не могу да гарантују заштиту, одрживост и коришћење електронских докумената.

У стручном раду архива осећа се потреба за новом врстом кадрова и информатичких стручњака који би били рачунарска потпора радном процесу у архивима и уједно вршили заштиту неконвенционалне архивске грађе.

¹² По изјави Данила Савића, члана Градске управе за информационе и комуникационе технологије, електронско управљање и „паметан град“, датај дописнику *Политике* 31. 10. 2019. године.

¹³ Повезивање оптичким кабловима.

¹⁴ Донација вредна два милиона евра.

РЕЗИМЕ

Ефикаснији рад државне администрације који за основ има обједињавање података значајних за друштво и државу, као и бржа реализација грађанских права у јавним предузећима и државним институцијама, главни су покретачи „свеопште информатизације“ друштвеног живота у Србији. Пратећи савремене трендове у управљању документима, Влада Републике Србије је 2018. године, у оквиру Стратегије развоја електронске управе у земљи, донела *Правилник о ближим условима за дигитализацију културног наслеђа*, у циљу побољшања традиционалне комуникације између грађана и државних органа. Умрежавање и повезивање рада свих архивских установа у јединствени информациони систем (тзв. „АРХИС“) требало би да у наредном периоду створи услове за ефикаснији увид у пословање архивских институција у земљи, као и да омогући интензивнију употребу и презентацију сачуваног културног наслеђа. У поступку дигитализације јавне архивске грађе користиће се досадашњи резултати рада архивских посленика, јер ће унос дигиталних записа са припадајућим метаподацима директно зависити од степена сређености класичне архивске грађе. Иако електронско канцеларијско пословање има одређених слабости при преношењу електронских записа на папир, погодности које оно нуди и његов значај за привреду и државу интензивирали су процес развоја електронске управе у Србији. Најсвежији пример убрзане информатизације је оснивање државних и градских „дата центара“ у Београду и Крагујевцу који ће омогућити повезивање различитих база података и ефикасно вршење електронских услуга између грађана и државних органа.

Marija Todorović

Advantages and Disadvantages of the Traditional and Digital Environment for the Archives

Summary

More efficient state administration, based on merging the data important for the state and the society, as well as faster fulfillment of civil rights in public companies and state institutions are main drivers of 'general informatization' of the social life in Serbia.

Following the new trends in record management, the Serbian Government brought in the Regulation on Specific Conditions for Digitisation of Cultural Heritage within the e-administration development strategy in 2018. The aim was to improve traditional communication between citizens and state authorities.

Networking and connecting all archival institutions into a unique information system, i.e. „ARHIS“, should provide the conditions for more efficient insight into the services of archival institutions in the country in the forthcoming period. This should also ensure more intensive use and presentation of the preserved cultural heritage. The results of archival workers so far will certainly still be used in the process of digitisation of public archival materials. The input of digital data along with metadata will directly depend on the level of arrangement of traditional archival materials.

Although electronic office management has certain drawbacks during the process of transferring electronic records to paper, there are also benefits which have intensified the process of e-administration development in Serbia. The latest example of accelerated informatization is the foundation of state and city data centres in Belgrade and Kragujevac, which will ensure the connection of diverse databases and provide efficient electronic services between citizens and state authorities.