

Živana Heđbeli*, Tanja Petrović**, Nikola Mokrović***

UREDSKO POSLOVANJE U HRVATSKOJ - STANJE STVARI

Izvlaček:

Pisarniško poslovanje na Hrvatskem - trenutno stanje

Većina organov državne uprave in oseb z javnopravnimi pooblastili v Republiki Hrvatski deluje v svetu klasičnih, papirnih dokumentov. Novost je elektronsko pisarniško poslovanje, za katerega potrebni pravni okvir šele nastaja, s ciljem, da bi v naslednjih nekaj letih državna uprava v celoti prešla na elektronsko poslovanje. Gospodarska kriza na Hrvatskem je terjala svoj davek, tako da je zaposlenost dandanes privilegij. E-uprava, nabava računalniške in programske opreme ter izobraževanje zaposlenih v državnih organih niso brezplačni. Revno prebivalstvo ni zmožno kupiti osebnih računalnikov. Učinkovito pisarniško poslovanje je posledica zavedanja vseh udeležencev o nujnosti rednega opravljanja vseh predpisanih obveznosti in nalog. Sprememba tehnologije doslej v zgodovini človeštva še ni avtomatično privedla do spremembe zavesti.

Ključne besede:

pisarniško poslovanje, Hrvatska, elektronski dokumenti, zakonodaja.

Abstract:

Croatian Records Management - Current Situation

The majority of state and public administration bodies in the Republic of Croatia receive and produce classical, paper records. A novelty is the electronic records management for which the necessary legislative is only being framed, with the aim to make all state administration bodies switch from paper to electronic records in the following few years. Economical crises in the Republic of Croatia collects its tribute, as to have a job is not something that goes without saying any more, but a privilege. E-government, hardware and software purchase, education of institutions' employees are not for free. Poor population has no means to purchase personal computers. Efficient records management is a consequence of awareness of all participating in the relevant procedure that it is necessary to neatly perform all prescribed tasks and obligations. During the history of mankind, changes of technologies have not, so far, automatically brought the changes of perception.

Key words:

records management, Croatia, electronic records, legislation.

UVOD¹

Nakon demokratskih promjena 1990. g. Republika je Hrvatska (RH) doživjela snažne političke, gospodarske i socijalne promjene. Svoju samostalnost, i raskid svih državnopravnih sveza s republikama koje su tvorile SFRJ, proglašava 8. listopada 1991. g. Domovinski rat i prognaničko-izbjeglička kriza u Hrvatskoj započeli su u proljeće 1991. g. Kriza je svoj smjer promijenila tek 1995. g., nakon oslobođenja dotad

* Dr. Živana Heđbeli, arhivist-specijalist, C. Zuzorić 43, 10000 Zagreb, Hrvatska.

** Tanja Petrović, Documenta - Centar za suočavanje s prošlošću, Odranska 1, 10000 Zagreb, Hrvatska.

*** Nikola Mokrović, Documenta - Centar za suočavanje s prošlošću, Selska 112c, 10000 Zagreb, Hrvatska.

¹ U radu se koriste podaci dostupni tisku i na Internetu krajem listopada i početkom studenoga 2010. g. kada je rad prijavljen Programskom odboru skupa.

okupiranih područja akcijama »Bljesak« i »Oluja«. Područje istočne Slavonije mirno je u siječnju 1998. g. predano Hrvatskoj i reintegrirano. 18. lipnja 2004. g. Europsko vijeće je promaknulo RH u službenog kandidata za članstvo u EU, što znači usklađivanje zakonodavstva RH s *acquis communautaire* EU. Hrvatska se suočava s kompleksnim procesom tranzicije, iz gospodarskih i društvenih odnosa koji su bili determinirani ratom, u mirnodopsko razdoblje, gospodarski razvitak i demokraciju. Razvitak zemlje ugrožen je snažnom svjetskom i nacionalnom ekonomskom krizom, koja utječe na sve segmente društva i na pojedince, vidljivo iz naslova novinskih članaka poput: »Nema novca za operacije«,² »Zaposlenih manje nego nezaposlenih i umirovljenika«,³ »Čak 300.000 Hrvata boluje od depresije«,⁴ »Mračne prognoze za iduću godinu: Cijelu 2011. ćemo provesti na dnu, izlaz je daleko«,⁵ »Do proljeća 330 tisuća nezaposlenih«,⁶ »Dnevno 57 Hrvata dozna da ima rak«,⁷ »Nacija bez nade: 2007. 48% Hrvata bilo je nezadovoljno. 2010. godine ih je više od 90%«...⁸

USTAV REPUBLIKE HRVATSKE⁹

Hrvatska je demokratska i socijalna država čije su najviše vrednote sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav.

Državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom, a pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju se u »Narodnim novinama«, službenom listu RH. Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Jamči se sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva.

More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za RH,¹⁰ imaju njezinu osobitu zaštitu.¹¹

² Večernji list, 22. 10. 2010., naslovnica.

³ <http://danas.net.hr/novac/page/2010/10/24/0014006.html>, 26. 10. 2010.

⁴ <http://danas.net.hr/hrvatska/page/2010/10/25/0336006.html>, 25. 10. 2010.

⁵ <http://www.jutarnji.hr/hrvatska-u-recesiji--mracne-prognoze--cijelu-2011--cemo-provesti-na-dnu--izlaz-je-daleko--/898796/>, 28. 10. 2010.

⁶ <http://www.novolist.hr/Vijesti/Novosti/do-proljeca-330-tisuca-nezaposle.aspx>, 29. 10. 2010.

⁷ Novi list, 30. 10. 2010., naslovnica.

⁸ <http://www.jutarnji.hr/nacija-bez-nade--2007--48--hrvata-bilo-je-nezadovoljno--2010--vise-od-90-/899919/>, 2. 11. 2010.

⁹ Narodne novine br. 85 iz 2010. g. U RH su svi objavljeni propisi besplatno dostupni na web stranici Narodnih novina - službenog glasila RH, <http://narodne-novine.nn.hr>.

¹⁰ Dobra od interesa za RH su u prvom redu opća dobra, tj. one stvari koje nisu sposobne biti objektom ničijih stvarnih prava, nego služe potrebama svih ljudi (npr. voda u rijekama, jezerima i moru), ali javna vlast njima upravlja i vodi neposrednu brigu; te javna dobra, odnosno stvari u vlasništvu države ili drugih javno-pravnih subjekata.

¹¹ Članak 52.

KLASIČNO UREDSKO POSLOVANJE

Uredba o uredsom poslovanju

Sve do 1. siječnja 2010. g. na snazi su bili propisi o uredsom poslovanju iz doba socijalizma: Uredba o uredsom poslovanju¹² i Uputstvo za izvršenje Uredbe o uredsom poslovanju¹³ iz 1987. i 1988. g., prema kojima se svi akti organa uprave evidentiraju u urudžbenom zapisniku i upisniku predmeta upravnog postupka, po sistemu klasifikacijskih oznaka i urudžbenih brojeva. Jedinствене klasifikacijske oznake i brojčane oznake stvaralaca i primalaca akata utvrđene su pravilnikom iz 1987. g.

Nova uredba, donesena 8. siječnja 2009. g.,¹⁴ u bitnom se ne razlikuje od propisa iz 1987. i 1988. g., osim nove odredbe da se s pismenima u elektroničkom obliku obavlja sukladno propisima kojima se uređuje postupanje s elektroničkim ispravama. Uredba uređuje uredsko poslovanje u tijelima državne uprave, a primjenjuju se i na uredsko poslovanje stručnih službi Hrvatskoga sabora i Vlade RH, Ureda predsjednika RH i drugih državnih tijela, tijela i službi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, ako za uredsko poslovanje nisu doneseni posebni propisi. Uredsko poslovanje je skup pravila, mjera u postupanju s pismenima,¹⁵ njihovu primanju i izdavanju, evidenciji i dostavi u rad, obradi, korištenju, otpremanju, čuvanju, izlučivanju i predaji nadležnom arhivu ili drugom nadležnom tijelu.

Primljena, razvrstana i raspoređena pismena te vlastiti akti (tijela) upisuju se u upisnik predmeta upravnog postupka ili u urudžbeni zapisnik, kao osnovne evidencije uredsog poslovanja. Upisnik predmeta upravnog postupka i urudžbeni zapisnik vode se po sustavu brojčanih oznaka, odnosno klasifikacijskih oznaka i urudžbenih brojeva. Za pismena označena određenim stupnjem tajnosti vode se posebne evidencije (očevidnici), odnosno odgovarajuće elektroničke baze podataka, sukladno propisima o tajnosti podataka.

Riješeni predmeti stavljaju se u pismohranu i u njoj čuvaju, sukladno propisima o zaštiti arhivske građe. Ako se pismena obrađuju elektroničkim putem, riješeni predmeti snimaju se na elektronički medij i čuvaju na drugom mjestu. U izvornom obliku na papiru čuvaju se samo oni dokumenti za koje je to utvrđeno propisom o izlučivanju arhivske građe. Na čuvanje spisa u pismohrani primjenjuju se propisi o čuvanju arhivske građe.

Odredbe Uredbe koje se odnose na primjenu klasičnih uredskih sredstava na odgovarajući način se primjenjuju i na elektroničku obradu dokumenata, osim u slučajima kad je izrijekom propisan postupak za elektroničku obradu dokumenata.

¹² NN 38/87 i 42/88.

¹³ NN 49/87 i 38/88.

¹⁴ NN 7/2009.

¹⁵ *Pismeno je podnesak ili akt. Podnesak je pismeno kojim stranka pokreće postupak, dopunjuje, mijenja svoj zahtjev odnosno drugo traženje ili od tog odustaje. Akt je pismeno kojim tijelo odlučuje o predmetu postupka, odgovara na podnesak stranke, određuje, prekida ili završava neku službenu radnju te obavlja službeno dopisivanje s drugim tijelima odnosno pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Prilog je svaki pisani sastavak ili slikovni prikaz (tablica, slika, crtež ili slično) kao i fizički predmet koji se prilaže uz podnesak ili akt radi nadopune, pojašnjenja ili dokazivanja njegovog sadržaja.*

Uredba određuje:

- uredsko poslovanje u elektroničkom obliku uredit će standardnim projektom elektroničkog uredskog poslovanja¹⁶ čelnici središnjih tijela državne uprave nadležni za poslove opće uprave i informatičko poslovanje;
- klasifikacijske oznake i brojčane oznake stvaratelja i primatelja pismena uredit će se napatkom o klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaratelja i primatelja pismena kojeg donosi čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove opće uprave.

Nadzor nad primjenom Uredbe obavlja upravna inspekcija središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove opće uprave.¹⁷

Klasifikacijske oznake

Pravilnik o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaratelja i primatelja akata iz 1988. g.¹⁸ i dalje je na snazi. U prosincu 2009. g. Ministarstvo uprave uputilo je relevantnim tijelima državne uprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti Nacrt naputka o jedinstvenim klasifikacijskim oznakama i brojčanim oznakama stvaratelja i primatelja pismena. Sustav podjele glavnih grupa na grupe, podgrupe i djelatnosti unutar podgrupa ostaje isti, odnosno klasifikacijsku oznaku prema sadržaju i nadalje čini pet brojaka (npr. 010-04).

Klasifikacijske oznake koje je predvidio Nacrt donekle se razlikuju od klasifikacijskih oznaka iz Pravilnika:

Glavne grupe	Pravilnik iz 1988. g.	Nacrt iz 2009. g.
0	DRUŠTVO, DRŽAVNO UREĐENJE I UPRAVA	USTROJSTVO DRŽAVE
1	RAD I RADNI ODNOSI	VANJSKI POSLOVI
2	UNUTRAŠNJI POSLOVI	UNUTARNJI POSLOVI
3	PRIVREDA	POSLOVI OBRANE
4	FINANCIJE	JAVNE FINANCIJE
5	ZDRAVSTVO I SOCIJALNA ZAŠTITA	PRAVOSUĐE
6	PROSVJETA, KULTURA, ZNANOST I INFORMATIKA	GOSPODARSTVO, RAD I ZAPOSŁJAVANJE, PROMET I VEZE, ZAŠTITA OKOLIŠA I GRADITELJSTVO, RAZVITAK I OBNOVA
7	PRAVOSUĐE	ZNANOST, OBRAZOVANJE, INFORMATIKA, KULTURA I ŠPORT
8	NARODNA OBRANA I DRUŠTVENA SAMOZAŠTITA	ZDRAVSTVO, OBITELJ, BRANITELJI, MEĐUGENERACIJSKA SOLIDARNOST I SOCIJALNA SKRB
9	PREDMETI KOJI NE SPADAJU U GLAVNE GRUPE 0 - 8	OSTALO

¹⁶ Čelnik Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku uz suglasnost s čelnikom Središnjeg državnog ureda za upravu donijet će standardni projekt elektroničkog uredskog poslovanja u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ove Uredbe.

¹⁷ Ministarstvo uprave, <http://www.uprava.hr>.

¹⁸ NN 38/1988.

Primjera radi, prema Pravilniku iz 1988. g. djelatnosti unutar podgrupe 010 - Organizacija države su bile:

010-01	Općenito
010-02	SFRJ
010-03	SR i SAP
010-04	SR Hrvatska
010-05	Zajednice općina
010-06	Općine
10-07	Ostalo,

dok je prema Nacrtu iz 2009. g. podgrupa 010 - Ustav RH, a djelatnosti:

010-01	Općenito
010-02	Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda
010-03	Gospodarska, socijalna i kulturna prava
010-04	Međunarodni ugovori
010-05	Donošenje i objavljivanje zakona i drugih propisa
010-06	Ostalo

Nepotrebna promjena oznaka grupa nije jedina zamjerka koja se mogla uputiti na Nacrt, tu su bile i nejasnoće koji su sustavi klasifikacije, i na kojoj razini, rabljeni pri određivanju grupa, podgrupa / djelatnosti: prema tijelima, načinu rada, aktima, djelatnostima ili mješovito, nelogično razdvajanje na klase i sl. Sa stajališta pohrane i lakog pretraživanja predmeta možda je najveća zamjerka što Nacrt predviđa nastavak postojanja djelatnosti »Općenito« i »Ostalo«, a da nije dato nikakvo uputstvo koja bi pismena tu spadala. Dosadašnja je praksa pokazala kako su naročito ove dvije djelatnosti, unutar svake klase, bile podložne (pre)subjektivnom tumačenju, te njihova daljnja primjena neće smanjiti subjektivno odlučivanje koje pismeno spada pod koju klasu. Za djelatnosti »Općenito« i »Ostalo«, upravo stoga jer će svaki zaposlenik subjektivni određivati njihov sadržaj, potrebno je valorizirati predmet po predmet, što otežava poslove pismohrana.

Nacrtom je bilo predviđeno stupanje na snagu novog plana klasa 1. siječnja 2011. g. Plan još¹⁹ nije objavljen u Narodnim novinama, te se može pretpostaviti kako su primjedbe tijela uprave i javne vlasti dovele do njegova ponovnog promišljanja i (nadajmo se) poboljšanja.

ELEKTRONIČKO UREDSKO POSLOVANJE

*Zakon o elektroničkom potpisu*²⁰ uređuje pravo fizičkih i pravnih osoba na uporabu elektroničkog potpisa u upravnim, sudskim i drugim postupcima, poslovnim i drugim radnjama, te prava, obveze i odgovornosti fizičkih i pravnih osoba u svezi s davanjem usluga certificiranja elektroničkog potpisa, ako posebnim zakonom nije

¹⁹ Referat je upućen Programskom odboru skupa 19. prosinca 2010. g.

²⁰ NN 10/2002, 80/2008.

drukčije određeno. Inspekcijski nadzor nad radom davatelja usluga certificiranja provodi Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva.²¹

*Zakon o elektroničkoj ispravi*²² uređuje pravo fizičkih i pravnih osoba na uporabu elektroničke isprave u svim poslovnim radnjama i djelatnostima te u postupcima koji se vode pred tijelima javne vlasti u kojima se elektronička oprema i programi mogu primjenjivati u izradi, prijenosu, pohrani i čuvanju informacija u elektroničkom obliku, pravna valjanost elektroničke isprave te uporaba i promet elektroničkih isprava. Odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se u onim slučajevima gdje se drugim zakonima izričito traži uporaba isprava na papiru. Elektronička isprava ima istu pravnu snagu kao i isprava na papiru, ako se njena uporaba i promet provode u skladu s odredbama ovoga Zakona.

Prema Zakonu, elektronička arhiva je skup elektroničkih isprava uređenih u dokumentacijske cjeline u skladu sa zakonom i drugim propisima kojima se uređuju postupci čuvanja i arhiviranja isprava. Elektroničke isprave čuvaju se izvorno u informacijskom sustavu ili na medijima koji omogućuju trajnost elektroničkog zapisa za utvrđeno vrijeme čuvanja, i čine elektroničku arhivu.

Elektronička arhiva mora osigurati:

- da se elektroničke isprave čuvaju u obliku u kojem su izrađene, otpremljene, primljene i pohranjene i koji materijalno ne mijenja informaciju odnosno sadržaj isprava,
- da su elektroničke isprave u čitljivom obliku za cijelo vrijeme čuvanja dostupne osobama koje imaju pravo pristupa tim ispravama,
- da se čuvaju podaci o elektroničkim potpisima kojima su elektroničke isprave potpisane kao i podaci za ovjeru tih elektroničkih potpisa,
- da su elektroničke isprave pohranjene u takvom obliku i pomoću takve tehnologije i postupaka koji uz ugrađene elektroničke potpise pružaju razumno jamstvo za njihovu vjerodostojnost i cjelovitost za cijelo vrijeme čuvanja,
- da je za svaku elektroničku ispravu moguće vjerodostojno utvrditi podrijetlo, stvaratelj, vrijeme, način i oblik u kojem je zaprimljena u sustav na čuvanje,
- da su elektroničke isprave pohranjene u takvom obliku i pomoću takve tehnologije i postupaka koji pružaju razumno jamstvo da ne mogu biti mijenjane i da se ne mogu neovlašteno brisati,
- da postupci održavanja i zamjene medija za pohranu elektroničkih isprava ne narušavaju cjelovitost i nepovredivost elektroničkih isprava,
- da se elektroničke isprave mogu sigurno, pouzdano i vjerodostojno zadržati u razdoblju koje je utvrđeno zakonom ili drugim propisima kojima se uređuju obveze čuvanja odgovarajućih isprava na papiru.

²¹ Za elektronički potpis važni su i slijedeći propisi: Uredba o djelokrugu, sadržaju i nositelju poslova certificiranja elektroničkih potpisa za tijela državne uprave, NN 146/2004; PRAVILNIK O IZRADI ELEKTRONIČKOG POTPISA, UPORABI SREDSTVA ZA IZRADU ELEKTRONIČKOG POTPISA, OPĆIM I POSEBNIM UVJETIMA POSLOVANJA ZA DAVATELJE USLUGA IZDAVANJA VREMENSKOG ŽIGA I CERTIFIKATA, NN 107/2010; Popis normizacijskih dokumenata u području primjene Zakona o elektroničkom potpisu i Pravilnika o izradi elektroničkog potpisa, uporabi sredstva za izradu elektroničkog potpisa, općim i posebnim uvjetima poslovanja za davatelje usluga izdavanja vremenskog žiga i certifikata u poslovanju davatelja usluga certificiranja u Republici Hrvatskoj, NN 107/2010.

²² NN 150/2005.

OTVORENI KOD

12. srpnja 2006. g.²³ Vlada RH donijela je zaključak o odrednicama uporabe računalnih programa s otvorenim kôdom u tijelima državne uprave. Za razliku od vlasničkog, privatnog i ograničenog doseg licenciranih programskih rješenja u okruženju informacijske tehnologije djeluje i sustav javnog, otvorenog i slobodnog korištenja programskih rješenja koja su dostupna u izvornom obliku (kôdu) odnosno u čovjeku čitljivom izrazu kojim je programsko rješenje izrađeno prije njegove pretvorbe u strojni kôd. Ta se rješenja nazivaju programi s otvorenim odnosno slobodnim izvornim kôdom (otvoreni programi). Vlada RH će aktivno djelovati na promicanju razvitka i uporabe otvorenih programa i otvorenih normi, kako izravnim ugrađivanjem rješenja temeljenih na otvorenom kôdu u tijela državne uprave, tako i u provedbi javnih usluga koje pomoću informacijsko-komunikacijske tehnologije pruža građanima i gospodarstvu.

STRATEGIJA RAZVOJA ELEKTRONIČKE UPRAVE U RH²⁴

Osnovna načela Strategije razvoja elektroničke uprave RH za razdoblje 2009. do 2012. godine zasnivaju se na uzajamnoj suradnji svih sudionika - fizičkih i pravnih osoba, grupa i tijela - koji su izravno ili neizravno u dosegu provedbe ove Strategije. Načela elektroničke uprave jesu sljedeća:

1. Sve usluge elektroničke uprave i javne informacije, odnosno sadržaji kojima raspolažu tijela javne vlasti, moraju biti u potpunosti prihvatljive, raspoložive i dostupne svim korisnicima usluga, bez ograničenja, na jednak način i pod jednakim uvjetima neovisno o njihovim posebnostima;
2. Uvođenjem novih oblika pružanja usluga elektroničke uprave neće se ukidati postojeći oblici i načini pružanja usluga državne uprave građanima i poslovnim subjektima. Jedino stvarnim povećanjem broja korisnika usluga elektroničke uprave mogu se prethodni oblici pružanja usluga postupno ograničavati;
3. Usluge državne uprave koje se ne pružaju kroz sustav elektroničke uprave ne mogu biti ukinute prije nego se osigura da svi postojeći i mogući korisnici imaju pristup i znanja korištenja usluga elektroničke uprave;
4. Razvoj novih usluga državne uprave mora se temeljiti na primjeni informacijsko-komunikacijske tehnologije, a njihovo pružanje mora se omogućiti kroz raznovrsne, korisnicima najdostupnije komunikacijske kanale;
5. Informacije javno dostupne kroz sustav elektroničke uprave moraju biti strukturirane i isporučene na način koji u potpunosti osigurava jednostavan, razumljiv i slobodan pristup za sve korisnike. Pri tome tijela javne uprave moraju koristiti opće prihvaćene norme bez posebnih zahtjeva prema korisnicima javnih usluga za korištenjem komercijalnih ili na druge načine uvjetovanih programskih rješenja ili tehnoloških platformi;
6. Svaki podatak odnosno informacija unosi se samo jednom i na jednom mjestu u sustav elektroničke uprave. Svi subjekti koji potražuju podatak, odnosno informaciju koja je već unesena u sustav državne uprave, moraju ih preuzimati

²³ NN 81/2006.

²⁴ [http://www.e-hrvatska.hr/hr/e-Uprava/Strategija-e-Uprave/Strategija-razvoja-elektronicke-uprave-u-Republici-Hrvatskoj-za-razdoblje-od-2009.-do-2012.-godine/\(parent_node\)/714/\(link_anchor\)/file-box-755#document-preview](http://www.e-hrvatska.hr/hr/e-Uprava/Strategija-e-Uprave/Strategija-razvoja-elektronicke-uprave-u-Republici-Hrvatskoj-za-razdoblje-od-2009.-do-2012.-godine/(parent_node)/714/(link_anchor)/file-box-755#document-preview).

iz sustava kroz otvorene oblike komunikacije u skladu s utvrđenim pravnim temeljem;

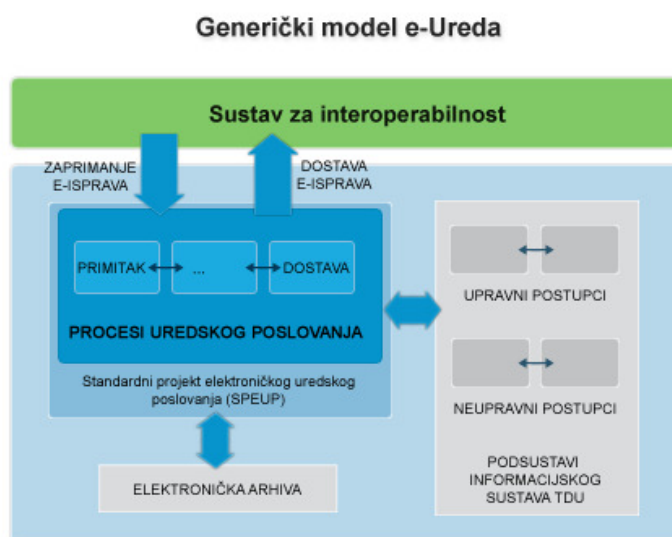
7. Oblici elektroničkog zapisa (u svojstvu elektroničkih isprava, elektronički objavljenih Web stranica, odnosno elektroničkih dokumenata) koje koriste i razmjenjuju tijela državne uprave ne smiju korisnike informacija, odnosno usluga elektroničke uprave, dovesti u položaj nužnosti kupovine komercijalnih proizvoda kako bi pristupili i koristili javne usluge;
8. Tehnološka osnovica razvoja i obavljanja usluga elektroničke uprave koja se odnosi na računala, programska rješenja i komunikacijsku mrežu mora u što većoj mjeri biti neovisna o dobavljaču roba i usluga;
9. Sigurnost i pouzdanost sustava elektroničke uprave mora se provoditi u skladu s utvrđenim normama informacijske sigurnosti i u skladu s pravnim i normativnim okruženjem zaštite osobnih podataka;
10. Usluge elektroničke uprave moraju podržavati stručno i profesionalno osposobljeni službenici. Stoga svi zaposleni službenici moraju imati odgovarajuću razinu informatičke pismenosti, sukladno utvrđenoj međunarodnoj podlozi European Computer Driving Licence (ECDL).

SPEUP I SDU ZA E-HRVATSKU

Standardni projekt elektroničkog uredskog poslovanja (SPEUP) trebao je stupiti na snagu 31. siječnja 2010. g., no do sada²⁵ nije objavljen u Narodnim novinama.

SDU za e-Hrvatsku na svojim web stranicama donosi generički model e-Ureda, sa ciljem da tijela državne uprave u sljedećih nekoliko godina u potpunosti prijeđu s papirnatom na elektroničko poslovanje.²⁶

e-UPRAVA



²⁵ Referat je upućen Programskom odboru skupa 19. prosinca 2010. g.

²⁶ SDU za e-Hrvatsku potpisao je Sporazum o suradnji s Hrvatskim državnim arhivom o učinkovitom upravljanju digitalnim arhivima i njihovim sadržajem radi osiguranja njihova dugoročnog očuvanja i dostupnosti. Temeljni cilj ove suradnje jest unapređenje pravnog i normativnog okvira na području upravljanja elektroničkim zapisima i njihova arhiviranja te dugoročno očuvanje elektroničkih zapisa.

Na web stranicama Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku²⁷ nalazi se službena verzija 1.0 Projekta, od 31. svibnja 2010. g. Prema podacima, SPEUP je samo jedan od projekata u okviru koncepta e-Ured unutar kojeg se žele uspostaviti određeni standardi u sustavima za elektroničko uredsko poslovanje u javnoj upravi. Koncept e-Ured u biti predstavlja modularno rješenje zasnovano na modernim konceptima ICT rješenja za upravljanje elektroničkim dokumentima (DMS - Document Management System) i upravljanje elektroničkim zapisima (ERMS - Electronic Records Management System) u skladu sa zahtjevima koje je preporučila Europska komisija u specifikaciji MoReq2 [EC 2008c].

Metodologija primjene SPEUP-a u pojedinom javnopravnom tijelu ovisit će o rezultatu samoprocjene razine informatiziranosti njegovog uredskog poslovanja. Sukladno rezultatima samoprocjene, koju svako tijelo treba provesti samo za sebe, javnopravnim tijelima su ponuđeni različiti scenariji u načinu korištenja SPEUP-a.

Nacionalno vijeće za elektroničko poslovanje osnovano je odlukom od 4. kolovoza 2010. g.,²⁸ sa ciljem razmatranja, utvrđivanja i promicanja svih bitnih pitanja razvitka elektroničkog poslovanja u RH, a osobito prioritetnih mjera i razvojnih ciljeva kako bi se postigli efekti na nacionalnoj razini i na razini institucija.²⁹

OSTALI PROPISI RELEVANTNI ZA UREDSKO POSLOVANJE

*Zakon o opće upravnom postupku*³⁰ uređuje pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Javnopravna tijela i stranke te druge osobe koje sudjeluju u postupku mogu komunicirati i u elektroničkom obliku. Dokazivanje se izvodi javnim ili privatnim ispravama. Isprava može biti i u elektroničkom obliku.

*Zakon o tajnosti podataka*³¹ utvrđuje pojam klasificiranih i neklasificiranih podataka, stupnjeve tajnosti, postupak klasifikacije i deklasifikacije, pristup klasificiranim i neklasificiranim podacima, njihovu zaštitu i nadzor nad provedbom Zakona. Zakon se primjenjuje na državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te pravne i fizičke osobe koje, u skladu sa Zakonom, ostvare pristup ili postupaju s klasificiranim i neklasificiranim podacima.

*Zakon o zaštiti osobnih podataka*³² uređuje zaštitu osobnih podataka o fizičkim osobama te nadzor nad prikupljanjem, obradom i korištenjem osobnih podataka u RH. Svrha zaštite osobnih podataka je zaštita privatnog života i ostalih ljudskih prava i temeljnih sloboda u prikupljanju, obradi i korištenju osobnih podataka.

*Zakon o informacijskoj sigurnosti*³³ utvrđuje pojam informacijske sigurnosti, mjere i standarde informacijske sigurnosti, područja informacijske sigurnosti, te

²⁷ Središnji državni ured za e-Hrvatsku (<http://www.e-hrvatska.hr>) obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na razvitak informacijskog sustava državne uprave.

²⁸ NN 96/2010

²⁹ Vijeće ima 23 člana iz tijela uprave, sveučilišta, udruga, poduzeća, ali ne i iz arhiva.

³⁰ NN 47/2009.

³¹ NN 79/2007.

³² NN 103/2003, 118/2006, 41/2008.

³³ NN 79/2007.

nadležna tijela za donošenje, provođenje i nadzor mjera i standarda informacijske sigurnosti. Zakon se primjenjuje na državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na pravne osobe s javnim ovlastima, koje u svom djelokrugu koriste klasificirane i neklasificirane podatke, i na pravne i fizičke osobe koje ostvaruju pristup ili postupaju s klasificiranim i neklasificiranim podacima.

Europska Unija, za sada, nema zajedničkih propisa o uredskom poslovanju. Unatoč tomu, Europska komisija posvećuje veliku pažnju dobrom uredskom poslovanju. Dokumenti su medij pomoću kojeg se informacije čuvaju i prenose; imaju upravnu i pravnu vrijednost, i temelj su kratko-, srednjo- i dugoročne memorije institucije. Količina dokumenata u elektroničkom obliku sve više raste. Komisija je 2002. g., počela s modernizacijom svog uredskog poslovanja u cilju njegove veće učinkovitosti, pouzdanosti i transparentnosti. Usvojila je dvije odluke i relevantna pravila implementacije, koji pokrivaju kompletni životni ciklus dokumenta. Odluke i pravila, na snazi u Europskoj komisiji početkom 2010. g., objavljeni su u on-line publikaciji.³⁴ Najkraće rečeno, preporuča se uporaba urudžbenog zapisnika,³⁵ odnosno urudžbiranje svih zaprimljenih i vlastitih dokumenata, neovisno o mediju.

PRAKSA

RH je od 1991. g. samostalna država koja je ukinula jednopartijski sistem, prešla na tržišnu privredu, promijenila dosta propisa i dijelom smijenila nekadašnji kadar. Brojne reorganizacije uprave³⁶ u načelu nisu dovele do boljeg i učinkovitijeg rada.³⁷ Naslijeđe i tranzicija doveli su do strukturne i hijerarhijske nestabilnosti, pasivnosti uprave, konfuzije političkih i upravnih funkcija, smanjenja kvalificiranosti uprave, nepostojanja programa izobrazbe, statusne nesigurnosti, demotiviranosti i osjećaja sputanosti zbog neizbježnog prilagođavanja normama i postupcima MMF-a i EU. Najteže posljedice ostavlja navika da se problemi, osobito nepopularni zahvati, odgode za neko »bolje vrijeme«. Dodatnu težinu daje ekonomska kriza koja traje već skoro četvrt stoljeća, Domovinski rat i njegove posljedice. Vanjski dug Hrvatske je u srpnju 2010. g. iznosio 43,9 u milijardama USD,³⁸ ove godine na naplatu dolazi 15,7 milijardi eura, a sljedeće 10,5 milijardi.³⁹

Na stanje uredskog poslovanja u Hrvatskoj utječe i, u arhivistici,⁴⁰ neproučeni fenomen velikih promjena državnog uređenja u 20. stoljeću. 1918., 1941., 1945. i 1990. godine nastajale su nove države koje su se nastojale ograditi od prethodnih i krenuti *ab ovo*.⁴¹ Promjene država rezultiraju time da većina gradiva (kojeg nije sama stvorila) za upravu (na vlasti) gubi svoju praktičnu vrijednost te mu ne posvećuje pažnju i doživljava ga se kao balast. Za svaku je novu vlast karakteristično početno

³⁴ http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/docs/edomec/recueil_dec_mda_en.pdf.

³⁵ Engl.: register.

³⁶ Vidi: Hedbeli, Ž. *Institucije državne uprave republike Hrvatske od 1990. do 2004. godine, doktorska disertacija*. Zagreb : Filozofski fakultet, 20. 1. 2007.

³⁷ *O stanju uprave vidi Dokumenti : Strategija razvitka Republike Hrvatske. // Hrvatska javna uprava. 3-4 (2001), str. 659-745, te Modernizacija hrvatske uprave. Zagreb : Društveno veleučilište u Zagrebu, 2003.*

³⁸ http://hr.wikipedia.org/wiki/Vanjski_dug_Republike_Hrvatske, 27. 10. 2010.

³⁹ http://www.dnevno.hr/vijesti/novac/hrvatskoj_prijeti_poskupljenje_refinanciranja_vanjskog_duga/140663.html, 20. 10. 2010.

⁴⁰ *U recentnoj arhivskoj literaturi nema radova koji se bave ovom problematikom.*

⁴¹ Vidi Hedbeli, Ž. *Položaj, uloga i promjene pismohrana i arhiva kao posljedica širenja elektroničke uprave. magistarski rad*, Zagreb : Filozofski fakultet, 21. 05. 2005., <http://www.iias-trieste-maribor.eu/fileadmin/pubblizzazioni/Hedbeli.swf>.

lutanje i nesnalaženje u uredskom poslovanju. Na sadašnje stanje uredskog poslovanja utjecalo je uvođenje nove uredbe o uredskom poslovanju 1987. g. Uredba se primjenjuje od 1. siječnja 1988. g. Uredski djelatnici su se tek počeli privikavati na rad sukladno novoj uredbi kada je 1990. g. dio kadrova zamijenjen novim. Utjecaj ovih promjena vidljiv je na stanju suvremenog gradiva koje se katkad ne registrira, ili zaduženi djelatnik samovoljno uvodi »vlastite« sustave klasifikacije predmeta i spisa: po sadržaju, dužnosniku koji spis potpisuje, ili ih vodi po vlastitim evidencijama koje ne odgovaraju evidencijama propisanim Uredbom o uredskom poslovanju i sl. Uredsko poslovanje uprave posljedica je, između ostalog:

- nezainteresiranosti dužnosnika i čelnih ljudi za odvijanje uredskog poslovanja,
- nedovoljne educiranosti i zalaganja dužnosnika, službenika i namještenika,
- položaja pisarnica i pismohrana koji se nalaze na samom dnu hijerarhijske piramide,
- poslovne kulture u kojoj se ne cijene i ne nagrađuju zalaganje, stručnost i profesionalnost.

Većina tijela državne uprave i tijela s javnim ovlastima u RH, počev od Hrvatskoga sabora i Vlade RH, funkcionira u svijetu klasičnih, papirnih, dokumenata. Propisi o uredskom poslovanju s kraja 1980-ih omogućili su korištenje e-urudžbenog zapisnika (baze podataka). Tijela su, ovisno o financijskim mogućnostima, od 1990-tih u poslovanje uvela osobna računala, s time da skoro tijelo nabavlja vlastiti softver za vođenje urudžbenog zapisnika i upisnika upravnih predmeta. U zaključku VRH o otvorenom kôdu⁴² ističe se da se najveći dio programskih rješenja preuzimao od dobavljača u završnom obliku za izravnu ugradnju u računalne sustave. Izvorni oblik u kojem su programska rješenja izrađivana prije njihova pretvaranja u strojno čitljiv oblik se u pravilu nije isporučivao uz preuzeta programska rješenja. Programska rješenja preuzimala su se pod uvjetima licencnih odnosa s dobavljačima i bez mogućnosti mijenjanja, dopune ili povezivanja s programskim rješenjima različitih dobavljača. Takva se rješenja oblikuju u vlasničke proizvode s krutim komercijalnim uvjetima korištenja i ograničenim ili nikakvim mogućnostima upravljanja takvim programskim rješenjima od strane tijela državne uprave. Na taj su način tijela državne uprave djelomično dovedena u ovisnost o dobavljaču pojedinog programskog rješenja što može dovesti do stvaranja zatvorenih informacijskih sustava i time otežati uspješnost i učinkovitost djelovanja e-uprave. Tijela državne uprave proizvode i razmjenjuju elektroničke zapise koji se unose u elektroničke arhive. Postoji velika opasnost da se povijesni zapisi ne mogu nakon određenog vremena preuzeti i u čitljivom obliku predstaviti uslijed zatvorenog (najčešće vlasničkog) programskog rješenja za koje više ne postoji licenca ili proizvođač ne podržava stare oblike zapisa. Sadržaji u elektroničkom obliku (digitalni sadržaji) najčešće su proizvedeni vlasničkim programskim proizvodima koji stvaraju zatvorene formate (zapise) digitalnih sadržaja. Pojedinačna programska rješenja koja zadržavaju pravo na vlasništvo proizvođača/dobavljača programskih rješenja postupno dovode do ovisnosti tijela državne uprave o malom broju mogućih dobavljača usluga održavanja, razvoja i proširenja već nabavljenih programskih rješenja. Uslijed izostanka jasno utvrđenih odrednica u području nabave i uporabe otvorenih programa u tijelima državne uprave, informatički službenici u tijelima državne uprave nabavljaju (u okviru raspoloživih sredstava) i ugrađuju programska rješenja za koja smatraju da najbolje ispunjavaju njima prepoznate zahtjeve. Takva su rješenja često zatvorena,

⁴² NN 81/2006.

licencirana programska rješenja s vlasničkim pravima dobavljača što otežava, a često i onemogućava, nadogradnju i promjene programskih rješenja u upotrebi.

ZAKLJUČAK

Hrvatska je 20 godina od osamostaljivanja donijela vlastitu uredbu o uredskom poslovanju. Pozitivno je što uredba u bitnome ne mijenja dosadašnje uredsko poslovanje, te nema razdoblja prihvaćanja novosti koje u načelu rezultira pogoršanjem brige o spisima. Novost je elektroničko uredsko poslovanje za koje se tek stvara neophodni pravni okvir. Pitanje je koliko će, i kada, prelazak uprave na e-poslovanje dovesti do stvarnog poboljšanja uredskog poslovanja: autentičnih, vjerodostojnih, sačuvanih, dostupnih i lako pretraživih spisa.

Gospodarska kriza u Hrvatskoj uzima svoj danak, te zaposlenost od nečega što se podrazumijeva postaje privilegij. E-uprava, nabavka hardvera i softvera, edukacija djelatnika tijela s proračuna nisu besplatni. Nitko ne dovodi u pitanje da u kriznim vremenima prioritet imaju zdravlje i zaposlenosti stanovnika, a ne elektronički potpis ili usklađenost e-dokumenta s MoReq2. Siromašno stanovništvo nije u stanju kupiti osobna računala kako bi se s upravom dopisivalo putem e-maila.

RH je od bivše SFRJ »naslijedila« loš stav prema uredskom i arhivskom poslovanju. Ustav posebice štiti stvari od osobitog kulturnoga i povijesnoga značenja, no nema razvijene svijesti da je današnje tekuće gradivo budući spomenik kulture. Za izgradnju demokratske države i ostvarenje Ustavom garantiranih prava građana Hrvatske nužno je uređeno i uredno uredsko poslovanje. Uredno uredsko poslovanje nije uzročno-posljedično vezano s tehnologijom izrade i transmisije dokumenata, ali je posljedica svjesnosti svih sudionika u procesu o potrebi i neophodnosti urednog obavljanja svih propisanih obveza i zadaća. Promjene tehnologije, do sada, u povijesti čovječanstva nisu automatski dovodile do promjene svijesti.

SUMMARY

CROATIAN RECORDS MANAGEMENT - CURRENT SITUATION

Records management regulations, from the socialistic period, were in force in the Republic of Croatia (RC) until January 1, 2010. According to these regulations, all administration's documents should be recorded in a registry book and in an administrative procedure register, using subject classification and registry number system. The majority of the state and public administration bodies in the RC, starting with the Croatian Parliament and the Government of the Republic of Croatia, receive and produce classic, paper records. Records management regulations from the end of the 1980's have enabled the usage of an electronic registry book (data base). A new regulation, from the year 2009, is basically no different from the old one; therefore there was no period of adoption of novelties, which usually results in degeneration of records management. A novelty is the electronic records management for which necessary legislative is only being framed, with the aim to make all the state administration bodies switch from paper to electronic records in the following few years. There is a question if that switch (from classical to e-government) will lead, and to what extend, to the improvement of records management and creation of reliable, authentic, preserved, accessible and easy to retrieve records.

From the year 1990, RC is an independent state, but numerous reorganizations of administration had not improved its functioning in principle. The hardest consequences emerged from a habit to postpone problems, especially unpopular interventions, to some »better times«. Additional problems are caused by the economical crisis that is lasting for some quarter of a century, the Homeland War and its consequences. The condition of the Croatian records management is also influenced by, in archival science unstudied, phenomena of changes of state orders in the 20th century. In the years 1918, 1941, 1945 and 1990 new states emerged, which tried to start ab ovo and disassociate themselves from the old ones. Every new power's characteristic is the initial confusion and disorientation regarding the records management.

The economical crises in RC collects its tribute, as to have a job is not something that goes without saying any more, but a privilege. E-government, hardware and software purchase, education of institutions' employees are not for free. Nobody would argue that in the time of crises electronic signature and harmonization of records with the MoReq2 should be prior to health and employment of citizens. Poor people have no means to purchase personal computers in order to communicate with administration by e-mails.

From the former SFRY RC inherited a bad attitude towards records and archives management. The Constitution particularly protects items of special cultural and historical significance, but there is no established awareness that today's active records are tomorrow's monuments of culture. In order to build a democratic state and to fulfill citizens' rights that the Constitution guarantees, it is necessary to have settled and neat records management. Records management arranged in an orderly manner is not cause-and-effect connected to the technologies of production and transmission of records, but it is a consequence of awareness of all participating in relevant procedure that it is necessary to perform all prescribed tasks and obligations neatly. During the history of mankind changes of technologies have not, so far, automatically brought the changes of perception.