

Radosław Wójtowicz

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI *RECORDS* *MANAGEMENT*

1. Wstęp

Dokument Komisji Europejskiej „eGovernment beyond 2005” wskazuje na szczególną rolę usług dotyczących informatyzacji administracji publicznej w najbliższych latach. Ich znaczenie zwiększy się m.in. z powodu zbliżającej się rewolucji technologicznej, rosnącej mobilności społeczeństw unijnych oraz oczekiwań co do obniżenia kosztów funkcjonowania administracji. Podobne tendencje są spodziewane także w naszym kraju, co znalazło swój wyraz m.in. w dokumencie pt. „Założenia kierunkowe do Planu Informatyzacji Państwa” [*Założenia kierunkowe... 2005*], który będzie stanowił najważniejszy instrument planowania działań informatyzacyjnych Polski w latach 2006-2010.

Jednym z ważniejszych elementów służących budowie elektronicznej administracji jest zapewnienie prawidłowego i efektywnego zarządzania rekordami (zapisami). Niniejszy artykuł ma na celu opisanie wybranych zagadnień dotyczących tej tematyki, w tym także pojawiających się wątpliwości terminologicznych, dotyczących przede wszystkim tłumaczenia pojęcia *records management*.

2. Podstawowe definicje

Nasze rozważania rozpoczniemy od przedstawienia kilku wybranych pojęć, które stanowią podstawową bazę terminologiczną omawianej tematyki. Rozpoczniemy od dyskusji nad najważniejszym pojęciem: **dokument elektroniczny** jest to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisanych na informatycznym nośniku danych¹. Inaczej mówiąc, jest to logicznie spójna i nierozzerwalna porcja informacji,

¹ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU nr 64, poz. 565 (s. 4319).

która tylko jako całość funkcjonuje zapisana na wybranym nośniku. Spójność oznacza, że dokument elektroniczny powinien posiadać podmiot, tzn. autora (nadawcę), treść, z której wynika, czego dotyczy dokument (nie musi to być tekst) oraz poświadczenie autentyczności, czyli podpis w formie graficznej (faksymile) lub podpis elektroniczny (opcjonalnie). Te trzy elementy są tym, co tworzy dokument, nadaje mu temat i moc prawną. Wiąże się z tym cecha nierozzerwalności przedstawionych elementów składowych dokumentu, które muszą funkcjonować razem, aby „porcja informacji” mogła być uznana za dokument, także z punktu widzenia formalnego.

W środowisku osób zajmujących się zarządzaniem dokumentami elektronicznymi istnieje spór dotyczący tego, czy konieczne jest ograniczenie definicji dokumentu elektronicznego tylko do dokumentów autoryzowanych podpisem (por. [Dokument elektroniczny... 1999]). Niezależnie od ostatecznych rozstrzygnięć prawnych, warto podkreślić, że z technologicznego punktu widzenia za dokument elektroniczny można uznać każdą cyfrowo przetworzoną informację, której zapisowi nadano określoną strukturę. Fizycznie strukturę tę realizuje się za pomocą plików komputerowych utworzonych z wykorzystaniem różnego oprogramowania użytkowego [Wójtowicz 2005a, s. 46].

Rekord (zapis) to pojęcie wzbudzające pewne kontrowersje definicyjne, wynikające przede wszystkim z braku rzeczywistego rozróżnienia w języku polskim angielskich terminów *document* i *record*. Jeden z autorów zajmujących się tematyką *records management* z punktu widzenia archiwisty zaproponował określanie zapisu jako pojedynczego elementu (np. zdanie, strony), których zbiory składają się na dokument [Niestrój 2005, s. 6]. W środowisku archiwistów pojawiają się też głosy, aby przez *records* rozumieć po prostu akta. Jednak zdaniem autora niniejszego artykułu (i nie tylko) należy raczej rozumieć rekord (lub rekordy) jako zatwierdzony dokument (lub ich zbiór), czyli taki, który posiada cechy autentyczności, niezmienności, wiarygodności, jest odpowiednio zabezpieczony przed modyfikacją i dostępem osób nieuprawnionych. W tym kierunku zmierza definicja podana w przygotowywanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi [Rozporządzenie Ministra... 2006]. Posługuje się ona synonimicznym dla terminu rekord elektroniczny pojęciem **dokumentu ewidencjonowanego**, czyli dokumentu elektronicznego świadczącego o wykonywaniu działalności podmiotów, takich jak organy państwowe i państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki organizacyjne, w tym o przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (w tych podmiotach). Dokumenty te podlegają ewidencjonowaniu w systemie informatycznym, posiadającym określone w rozporządzeniu cechy.

Zarządzanie rekordami to technologiczno-prawne standardy, których celem jest zapewnienie pełnej kontroli nad dokumentami (ewidencjonowanymi), które zawierają szczególnie istotne treści z punktu widzenia danej organizacji, np. wpły-

wające na kształtowanie się prawa, tak jak to ma miejsce w przypadku projektów ustaw, lub podlegające dodatkowej kontroli, jak np. decyzje administracyjne. Jest to więc zbiór ściśle zdefiniowanych reguł postępowania z rekordami, określający zasady ich gromadzenia, przechowywania i udostępniania, w taki sposób aby można było zagwarantować, że przechowywana w systemie informatycznym treść rekordu jest dokładnym odzwierciedleniem pierwotnego materiału, a także aby móc odtworzyć wszelkie działania podejmowane podczas pracy z rekordem.

Na zakończenie tej części artykułu zasygnalizujemy pojawiający się w literaturze problem rozróżnienia między systemami zarządzania dokumentami elektronicznymi (Electronic Documents Management Systems – EDMS) a systemami zarządzania rekordami elektronicznymi (Electronic Records Management Systems – ERMS). W myśl jednego ze stosowanych podejść **systemy zarządzania dokumentami elektronicznymi** są rozwiązaniami wykorzystywanymi przede wszystkim w pierwszych etapach cyklu życia dokumentu, a więc pomagają zachować kontrolę nad procesem opracowywania i tworzenia dokumentu, oferując m. in. funkcje wersjonowania czy możliwości edycji dokumentu tylko przez uprawnione osoby. Cechą charakterystyczną systemów zarządzania dokumentami elektronicznymi jest pewna dowolność w organizacji pracy z dokumentami. Natomiast domeną **systemów zarządzania zapisami elektronicznymi** są te etapy cyklu życia dokumentu, które dotyczą dokumentów zatwierdzonych i podlegających archiwizacji. Systemy takie zapewniają jednolity, powtarzalny sposób zarządzania dokumentami, które zawierają szczególnie istotne treści i którym należy zagwarantować szczególne warunki ochrony i kontroli. Tak więc punkt ciężkości z tworzenia treści dokumentu przesunął się w kierunku jej ochrony. Ponadto system zarządzania rekordami realizuje dodatkowe funkcje, pozwalające dokonywać np. planowych przeglądów dokumentów i rejestrować wszelkie działania podejmowane wobec dokumentu przez użytkowników. Można także spotkać podejście, według którego *record* jest swego rodzaju „statusem” w cyklu życia dokumentu elektronicznego, w związku z tym kompleksowe systemy zarządzania dokumentami elektronicznymi (powstające coraz częściej w praktyce) realizują obecnie funkcjonalność dotyczącą *records management*.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku można zaobserwować znaczny wzrost zainteresowania zagadnieniem wspomagania zarządzania dokumentami i rekordami elektronicznymi, co wynika z kilku głównych przesłanek, które zostaną zaprezentowane w następnej części artykułu.

3. Przesłanki rozwoju zarządzania rekordami

Do najważniejszych przesłanek rozwoju procesów zarządzania rekordami można zaliczyć:

- stałe powiększanie się liczby dokumentów podlegających ewidencjonowaniu i archiwizacji,

- rozproszenie przestrzenno-technologiczne komórek organizacyjnych generujących dokumentację,
- konieczność zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa przechowywanych danych,
- dążenie do redukcji kosztów przechowywania dokumentacji i konieczność skrócenia czasu dostępu do dokumentacji,
- zwiększenie dostępności outsourcingowych usług archiwizacyjnych,
- poszerzanie się oferty rynkowej w zakresie informatycznych systemów wspomagających ewidencję dokumentacji oraz zarządzanie dokumentami elektronicznymi [Wójtowicz 2005b].

Przejdziemy teraz do krótkiej charakterystyki wymienionych przesłanek.

Stale powiększanie się liczby dokumentów podlegających ewidencjonowaniu i archiwizacji wynika oczywiście z naturalnego biegu historii, ale także ze zmieniających się przepisów prawnych, a przede wszystkim z przyrastających lawinowo zdarzeń gospodarczych i społecznych, generujących określoną dokumentację. Dokumentacja ta w większości przypadków ma status dokumentacji niearchiwalnej (tzw. kategoria B), co oznacza, że jest ona przydatna w bieżącej działalności danego podmiotu i powinna być przechowywana przez określony prawem czas w archiwum, często nawet do 99 lat.

Rozproszenie przestrzenne i technologiczne komórek organizacyjnych generujących dokumentację oznacza przede wszystkim konieczność pracy w heterogenicznym środowisku systemowym, co prowadzi do dużych trudności z zapewnieniem spójności danych i wydłużeniem wielu procesów przetwarzania np. backupu. We współczesnych przedsiębiorstwach i instytucjach właściwie każda wewnętrzna struktura organizacyjna tworzy dokumentację (zarówno archiwalną, jak i niearchiwalną), która powinna podlegać określonym zasadom przetwarzania i obiegu.

Zapewnienie bezpieczeństwa przechowywanych danych to obecnie jeden z priorytetów przy budowie systemów zarządzania archiwum. W przypadku archiwów tradycyjnych buduje się odpowiednie pomieszczenia spełniające normy określone w prawie (przeciwpożarowe, w zakresie dopuszczalnej temperatury i wilgotności itp.), a także mających zainstalowane odpowiednie systemy zabezpieczeń przed niepowołanym dostępem (np. z wykorzystaniem kart i kodów). Dostęp do dokumentacji elektronicznej jest ograniczony przez mechanizmy autoryzacji i uwierzytelniania użytkowników określonego oprogramowania. Każde działanie użytkownika systemu jest rejestrowane, a w przypadku zdalnego dostępu do informacji dane są chronione podczas transmisji (np. za pomocą protokołu SSL).

Między innymi z poprzednich przesłanek wynika **konieczność redukcji kosztów i zwiększenia szybkości dostępu do danych**. Olbrzymia liczba dokumentów papierowych, przechowywanych niejednokrotnie w magazynach wysokiego składowania, stanowi prawdziwe wyzwanie dla osób zarządzających i obsługujących takie archiwum. Według firmy doradczej Anderson Consulting, digita-

lizacja dokumentacji i zastosowanie oprogramowania do zarządzania nią pozwala zmniejszyć koszty biurowe od 10 do 55% oraz skrócić czas wyszukiwania dokumentów o 70, a nawet o 95% [Gulbins, Seyfried, Strack-Zimmermann 1999, s. 13-14].

W ostatnich latach obserwujemy znaczne **zwiększenie dostępności outsourcingowych usług archiwizacyjnych** oraz wzrost poziomu jakości tych usług. Najprostsza usługa oferowana przez firmy zajmujące się archiwizacją i zarządzaniem dokumentami polega na przechowywaniu dokumentów klienta. Są one składowane w specjalnych pudłach, w których można zmieścić zwykle kilka segregatorów. Bardziej rozbudowane usługi pozwalają na katalogowanie dokumentów i zapewniają możliwość wygodnego przeszukiwania archiwum. Duże przedsiębiorstwa korzystają z możliwości digitalizacji zbiorów archiwalnych, co eliminuje konieczność zamawiania dokumentów papierowych [Jakubowski 2005].

Ostatnią z wymienionych przesłanek doskonalenia procesów zarządzania dokumentami i zapisami jest ciągle **poszerzanie się oferty rynkowej w zakresie informatycznych systemów wspomagających ewidencję dokumentacji oraz zarządzanie dokumentami elektronicznymi**. Także w Polsce powstają przedsiębiorstwa oferujące tego typu rozwiązania, jednak rodzimi producenci oferują przede wszystkim stosunkowo proste oprogramowanie, wspomagające ewidencyjno-sprawozdawczą pracę archiwisty. Bardziej rozbudowane systemy, pozwalające w pełnym cyklu życia dokumentu elektronicznego efektywnie nim zarządzać, są domeną oferentów zagranicznych, często ściśle współpracujących z polskimi przedsiębiorstwami informatycznymi.

Przedstawiona charakterystyka przesłanek doskonalenia procesów zarządzania dokumentami i zapisami może prowadzić do wniosku, że coraz szersze korzystanie z technologii informatycznych oraz nośników elektronicznych zapewni znaczne usprawnienie procedur zarządczych i realizacyjnych dotyczących obsługi dokumentacji. Jednak konieczne jest uprzednie określenie ram formalnoprawnych, które będą obowiązywały wszystkie podmioty starające się wdrożyć zasady *records management*. Uregulowania te są przedmiotem syntetycznej prezentacji w kolejnej części opracowania.

4. Podstawy formalnoprawne zarządzania rekordami

Głośne wydarzenia ostatnich lat, dotyczące umyślnego niszczenia ważnych firmowych dokumentów księgowych („afera Enronu”), czy też dokonywania nieautoryzowanych zmian w projektach ustaw („afera Rywina”) spowodowały, że w wielu państwach postanowiono uregulować wszelkie kwestie postępowania z istotną (z punktu widzenia mikro- i makroekonomicznego) dokumentacją, w tym z dokumentacją istniejącą w postaci elektronicznej.

Do dwóch najważniejszych międzynarodowych regulacji systemowych w omawianych kwestiach należą norma ISO 15489, opracowana przez International Standards Organization oraz wytyczne *MoReq*, przygotowane przez Komisję Europejską.

W **normie ISO 15489** pt. „Informacja i dokumentacja. Zarządzanie rekordami” podano wskazówki dotyczące zarządzania dokumentacją w wytwarzających ją, dla klientów zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, organizacjach prywatnych lub publicznych. Norma ta ma zastosowanie do zarządzania dokumentacją we wszystkich formatach i na wszystkich nośnikach, wytworzoną lub otrzymaną przez jakąkolwiek publiczną lub prywatną organizację w toku jej działalności lub każdą osobę indywidualną, zobowiązaną do wytwarzania i zachowania dokumentacji. Ponadto w normie zdefiniowano wskazówki dotyczące określenia odpowiedzialności organizacji za dokumentację i realizację procedur budowy systemów obsługi procesów dokumentacyjnych, jako wsparcia zarządzania jakością zgodnie z normami ISO 9001 i ISO 14001. Norma ta nie dotyczy jednak zarządzania dokumentacją archiwalną w instytucjach prowadzących działalność archiwistyczną.

Wytyczne nazwane Model of Requirements for Records Management (MoReq), przygotowane przez Komisję Europejską, wydają się być w polskich warunkach najodpowiedniejszym dokumentem do realizacji zadań dotyczących zarządzania rekordami. Wytyczne te są zalecane do stosowania w ramach programu IDA (Interchange of Data between Administrations) do określania wymagań stawianych wobec systemów informatycznych klasy ERMS. Specyfikacja MoReq definiuje modelowe funkcjonalne wymagania systemowe o charakterze obligatoryjnym, a także referencyjny model systemu zarządzania rekordami. Pełną wersję modelu można znaleźć pod adresem internetowym <http://www.cornwell.co.uk/moreq.html>.

W polskich przepisach z interesującego nas obszaru szczególne miejsce należy przyznać Ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o **informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne**. Dotyczy ona wszystkich organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów. Ponadto przepisy ustawy stosuje się do: jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, funduszy celowych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu Zdrowia, państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych. Ustawa ta umożliwia: wprowadzenie wspólnych pojęć i definicji, wprowadzenie Planu Informatyzacji Państwa, tworzenie ponadsektorowych projektów informatycznych, ustanawianie projektów sektorowych, określenie kryteriów ustanawiania ponadsektorowych oraz sektorowych projektów informatycznych, dofinansowywanie projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, oprogramowania wspólnego użytku oraz przedsięwzięć wspierających rozwój społeczeństwa informacyjnego, stworzenie Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych. Ponadto ustawa wprowadza: konieczność spełniania tzw. minimalnych wymagań przez systemy realizujące zadania publiczne, jasne kryteria tworzenia elektronicznych wersji rejestrów publicznych oraz udostępniania zawartych w nich informacji podmiotom realizującym zadania publiczne, a także wiele

zmian w innych ustawach, otwierając m.in. możliwość stosowania w praktyce bezpiecznego podpisu elektronicznego.

Innymi aktami prawnymi obowiązującymi w Polsce, a zawierającymi uregulowania prawne w zakresie zarządzania dokumentami i rekordami (choć w bardzo wąskim zakresie) są Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną i Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym.

W roku 2006 planowane jest opublikowanie, wspomnianego już w pierwszej części artykułu, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w **sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi**. Ustalenie sposobów postępowania z dokumentami elektronicznymi ma na celu zapewnienie bezpiecznego przechowania dokumentacji elektronicznej, świadczącej o działalności organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych. Do tej pory przepisy prawa odnoszące się do postępowania z dokumentacją w wymienionych podmiotach wydane na podstawie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach odnosiły się do dokumentacji aktowej wytwarzanej w sposób tradycyjny (papierowy) i nie mogły być stosowane wprost do postępowania z dokumentami elektronicznymi. W przypadku gdy dany podmiot chce, aby zachowane przez niego dokumenty elektroniczne (dokumenty elektroniczne ewidencjonowane) mogły świadczyć o jego działalności, rozporządzenie nakłada wymóg, aby do postępowania z tymi dokumentami używany był dedykowany do tego celu system informatyczny. W ten sposób rozporządzenie wyklucza możliwość przechowywania w rozproszeniu dokumentów elektronicznych mogących stanowić dowód jakiegoś działania urzędu. Wymóg ten ma na celu zabezpieczenie ważnych dokumentów elektronicznych przed utratą w wyniku procesu starzenia się izolowanych, przechowywanych w niesprzyjających warunkach nośników danych oraz technologii służącej do odczytu tych nośników.

Troska o zapewnienie prawidłowego przechowania dokumentów elektronicznych ewidencjonowanych wyrażona jest w planowanym rozporządzeniu także poprzez konieczność wprowadzenia odpowiednich procedur długotrwałego przechowywania, uwzględniających bieżący stan wiedzy i technologii, a także migracji dokumentów na nowe nośniki danych w razie takiej potrzeby. Przepisy te pośrednio zwracają uwagę na to, że w przypadku planowania zastąpienia części dokumentacji tradycyjnej (papierowej) dokumentami elektronicznymi należy mieć na uwadze nie tylko bieżące wydatki, ale także te związane w przechowywaniu i zapewnieniem ciągłego dostępu do dokumentów elektronicznych wytworzonych wcześniej.

Podsumowując rozważania zawarte w tej części artykułu, należy zauważyć, że coraz większa liczba przedsiębiorstw zaczyna postrzegać korzyści płynące ze stosowania formalnych reguł zarządzania dokumentacją. Zwłaszcza duże korporacje międzynarodowe rozpoczęły już wdrażanie procedur zarządzania rekordami, często traktując je jako udoskonalenie i uzupełnienie posiadanych już systemów zarządzania jakością.

5. Zakończenie

Podejście do zarządzania dokumentacją we współczesnych organizacjach ulegnie zapewne zmianie wraz z upowszechnieniem się idei coraz szerszej digitalizacji dokumentów. Obecnie obok „tradycyjnych” już dążeń do zapewnienia łatwego i szybkiego dostępu do potrzebnych użytkownikom informacji zawartych w dokumentach, coraz wyraźniej widać konieczność zapewnienia ważnym dokumentom odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa i sformalizowanego trybu ich generowania w organizacji. W realizacji tego rodzaju zadań coraz bardziej skuteczne okazują się nowoczesne rozwiązania informatyczne, zapewniające kompleksowe zarządzanie dokumentacją.

Literatura

- Dokument elektroniczny. Szansa biznesu, zagrożenie prywatności*, „PCKurier” 1999, nr 14.
- Gulbins J., Seyfried M., Strack-Zimmermann H., *Dokumenten-Management. Vom Imaging zum Business-Dokument*, Springer-Verlag, Heidelberg 1999.
- Jakubowski R., *Archiwum w dobre ręce*, „Computerworld” 2005, nr 9.
- Niestrój H., *Dokument elektroniczny – zarys problematyki*, http://www.archiwa.gov.pl/repository/wydarzenia/Henryk_Niestroj.pdf.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi*, projekt roboczy, <http://epl.icm.edu.pl/forum/view-topic.php?t=83>.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Dz.U nr 64, poz. 565.
- Wójtowicz R., *Komputerowe wspomaganie zarządzania dokumentacją informatycznych projektów wdrożeniowych*, rozprawa doktorska, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu 2005a.
- Wójtowicz R., *Wprowadzenie do zarządzania elektroniczną dokumentacją archiwalną*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1081, AE, Wrocław 2005b.
- Założenia kierunkowe do Planu Informatyzacji Państwa*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2005.

INTRODUCTION TO ELECTRONIC RECORDS MANAGEMENT

Summary

The article contains the introduction to selected problems concerning records management. The first part presents basic definitions connected with documents and records management. The following part presents the premises for development of records management processes. The last part of the article contains a description of selected legal instruments used in building electronic records management systems.