

Zapewnienie efektywności zarządzania dokumentacją w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle *Strategii Archiwów Państwowych na lata 2010-2020*¹

dr Tomasz Matuszak

Dyrektor Archiwum Państwowego w Piotrkowie Trybunalskim,
główny specjalista w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego

Wprowadzenie

Zarządzanie szeroko rozumianą siecią archiwów, obejmującą zarówno archiwa państwowe – dział rządowej administracji specjalnej, jak i archiwa zakładowe jednostek organizacyjnych urzędów i instytucji, w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, powinno opierać się na przemyślanej i jasno sformułowanej strategii działania. Zadanie wdrożenia i opracowania dokumentu o takim charakterze nałożyła na archiwa państwowe ustawa o finansach publicznych, która wprowadziła pojęcie kontroli zarządczej². W związku z powyższym niezbędnym okazało się opracowanie długookresowej strategii działania z wyraźnie określonymi: misją, wizją, celami strategicznymi i operacyjnymi oraz miernikami realizowanych zadań.

1 Opracowano na podstawie: *Strategia Archiwów Państwowych na lata 2010-2020*, Warszawa 2011; T. Matuszak, *Wpływ „Strategii Archiwów Państwowych na lata 2010-2020” na kształtowanie metod i form pracy archiwów*. Niepublikowany referat wygłoszony na konferencji naukowej „Archiwistyka między różnorodnością a standaryzacją”, w dn. 17.11.2011r., w ramach III Toruńskich Konfrontacji Archiwalnych; T. Matuszak, *Misja, wizja i strategia – rzecz o zarządzaniu i funkcjonowaniu archiwów*, [w:] *Nowe funkcje archiwów*, pod red. I. Mamczak-Gadkowskiej i K. Strykowski, Poznań 2015, s. 29-47.

2 Komunikat Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r.

Strategia

Na podstawie przeprowadzonej analizy dotychczas posiadanych dokumentów o charakterze normatywno-prawnym, podjęto w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych (NDAP) w Warszawie decyzję o konieczności opracowania stosownego dokumentu. W pierwszych pracach nad tym dokumentem udział wzięli członkowie Kolegium przy Naczelnym Dyrektorzem Archiwów Państwowych oraz kierownicy i dyrektorzy komórek organizacyjnych NDAP. Zespół ten pracował podczas spotkania w Dębem, w dniach 13-14 maja 2010 roku. Dalsze prace nad projektem kontynuowane były w czterech zespołach, podczas narady rocznej dyrektorów archiwów państwowych w Radziejowicach (31.05-2.06.2010r.). Swoje spostrzeżenia i wnioski do tego dokumentu zgłaszał również sam Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych dr Sławomir Radoń. Ostateczny tekst dokumentu został zredagowany przez zespół w składzie: dr Barbara Berska (przewodnicząca), dr Jan Basta, Joanna Chojecka, Henryk Krystek, Ryszard Wojtkowski i Jerzy Grzebalski. Dokument ten zaopiniowała pozytywnie również Rada Archiwalna, ciało doradcze działające przy Naczelnym Dyrektorzem Archiwów Państwowych.

Efektym finalnym jest dokument *Strategia Archiwów Państwowych na lata 2010-2020*, który został ogłoszony w Komunikacie Nr 1/2010 Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych z dnia 23 grudnia 2010 roku³. Dokument ten jest zgodny z działaniami Rządu RP związanymi z raportem *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, zawarte w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030. Kalendarz realizacyjny*. W przyjętych dziewięciu strategiach „dziedzina archiwalna” włączona została do *Strategii rozwoju kapitału społecznego*, koordynowanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Dokument ten będzie zarazem obowiązywał do chwili opracowania nowej *Strategii*, której ogłoszenie zaplanowane zostało na maj 2021 roku.

Zadania Strategii

Tworząc *Strategię* wzięto pod uwagę specyficzny moment rozwojowy, w jakim znajdowała się Polska, a w niej archiwa państwowe jako ważna część administracji publicznej. Mając świadomość silnych i słabych stron sieci archiwalnej przewidziano aktywne uczestnictwo w zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości, poprzez lepsze wykonywanie nałożonych na archiwa zadań, zwiększenie sprawności oraz poprawę zarządzania posiadanymi zasobami. Sformułowane w niniejszej *Strategii* cele wynikają przede wszystkim z ustawowych zadań archiwów państwowych realizowanych także w relacjach z jednostkami samorządu terytorialnego, ale również z ambicji państwowej służby archiwalnej co do obecnego i przyszłego miejsca tych podmiotów w ramach administracji publicznej. W trakcie prac nad prezentowanym dokumentem zadbało także o to, aby był on spójny z celami i ich miernikami zawartymi w funkcji dziewiętej budżetu zadaniowego.

Ambicją sieci archiwów, znajdującą odzwierciedlenie w tym dokumencie, jest dorównanie standardom innych krajów europejskich, zarówno w zakresie jakości świadczonych usług, ich dostępności, jak i działań edukacyjnych. Najważniejszymi działaniami służącymi realizacji postawionych sobie celów jest poprawa stanu infrastruktury archiwów i zwiększenie dostępności zasobu archiwalnego on-line. Uczestnictwo w tworzeniu nowoczesnej infrastruktury usług publicznych i zasobów cyfrowych realizowane jest poprzez udostępnianie w rozległej sieci internetowej niezwykle ciekawego i potrzebnego obywatelom zasobu archiwalnego gromadzonego w archiwach różnej wielkości i podległości oraz rozwój usług e-administracji.

³ https://www.archiwa.gov.pl/images/docs/Strategia_archiwow_państwowych_na_lata_2010_2020.pdf (dostęp: 21.12.2020r.)

Misja i wizja archiwów

Misja archiwów została określona jako trwałe zachowanie świadectw przeszłości i zapewnienie do nich powszechnego dostępu w celu wspierania rozwoju państwa i społeczeństwa obywatelskiego⁴. Wizja działalności archiwów obejmuje natomiast:

1. Zapewnienie każdemu obywatelowi przyjaznego, ciągłego i bezpiecznego dostępu, w dowolnym miejscu i czasie, do zgromadzonych w archiwach zasobów informacji;
2. Inspirowanie i wspieranie sektora publicznego w dziedzinie zarządzania dokumentacją utrwaloną w każdej postaci, w celu zabezpieczenia źródeł pamięci historycznej, a także interesów państwa i obywateli;
3. Kreowanie i wspieranie przedsięwzięć edukacyjnych służących poznaniu i zrozumieniu przeszłości narodu, państwa, społeczności lokalnych i poszczególnych obywateli a także wzmacnianie potrzeby uczestnictwa w kształtowaniu dziedzictwa narodowego;
4. Uświadomienie obywatelom znaczenia zasobu archiwalnego oraz możliwości wszechstronnego jego wykorzystania;
5. Stałe dostosowywanie archiwów do zmieniającego się otoczenia i jego potrzeb⁵.

Aby móc zrealizować zadania nakreślone przez *misję i wizję*, w *Strategii* zawarte zostały cele strategiczne i operacyjne, weryfikowane następnie określonymi miernikami wyrażonymi w konkretnych jednostkach miar. Zostały one w *Strategii* określone następująco:

- Zaspokajanie informacyjnych potrzeb społeczeństwa;
- Budowanie wizerunku archiwów państwowych jako nowoczesnych i przyjaznych instytucji, aktywnie uczestniczących w procesie edukacji społeczeństwa otwartego;
- Zapewnienie efektywności zarządzania dokumentacją, w tym dokumentem elektronicznym, w podmiotach wykonujących zadania publiczne;
- Zapewnienie właściwych warunków gromadzenia i trwałego przechowywania zasobu archiwalnego w postaci tradycyjnej i cyfrowej.

⁴ *Strategia...*, s. 11.

⁵ Tamże, s. 12.

Trzeci cel strategiczny a efektywność zarządzania dokumentacją

Z punktu rozpatrywania relacji zachodzących pomiędzy archiwami państwowymi czuwającymi nad prawidłowym kształtowaniem narodowego zasobu archiwalnego a archiwami zakładowymi jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, najważniejszy jest trzeci cel strategiczny – *Zapewnienie efektywności zarządzania dokumentacją, w tym dokumentem elektronicznym, w podmiotach wykonujących zadania publiczne.*

Ma to związek z budowanym od ponad dwudziestu lat i rozwijanym w Polsce nowoczesnym i demokratycznym państwem prawa, które przede wszystkim ma chronić, szanować, ale także zabezpieczać interesy swoich obywateli. Z tego względu już w *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015* Rząd Rzeczypospolitej Polskiej postawił sobie za cel poprawę funkcjonowania administracji, tak by stała się nowoczesną i przyjazną dla społeczeństwa. Podobny kierunek zmian został wskazany także jednostkom wymiaru sprawiedliwości, oświaty, szkolnictwa wyższego i służbie zdrowia.

Administracja i inne podmioty publiczne rozstrzygając sprawy indywidualne i zbiorowe dokumentuje bowiem swoje czynności, tworząc gwarancję bezpieczeństwa obrotu prawnego i decyzyjnego. Istotą tego bezpieczeństwa i wzajemnego zaufania obywateli i państwa jest zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji publicznej jako gwarancji transparentności działań administracyjnych.

By zrealizować tak postawiony cel, konieczne jest zapewnienie nowoczesnego zarządzania dokumentacją w sektorze publicznym (także w jednostkach samorządu terytorialnego), szczególnie przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych i odnośnie postępowania z coraz efektywniej wdrażanym dokumentem elektronicznym. W Polsce ciężar innowacyjności w tej dziedzinie spoczywa w dużej mierze na archiwach państwowych, sprawujących od dziesięcioleci nadzór nad sektorem szeroko definiowanej administracji publicznej w zakresie postępowania z dokumentacją tradycyjną jak i specjalną. Udział archiwów państwowych w sferze tworzenia standardów zarządzania dokumentacją wynika z konieczności zachowania najistotniejszej części dokumentacji jako gwarancji praw obywateli i państwa, ale przede wszystkim jako części dziedzictwa kulturowego Polski.

Realizując ten cel strategiczny, archiwa państwowe w relacji działań z archiwami instytucji nadzorowanych przez sieć państwowej służby archiwalnej – w ramach obecnego porządku prawnego w Polsce – wspierają proces legislacyjny w zakresie tworzenia standardów efektywnego

zarządzania dokumentacją, upowszechniają dobrą praktykę w tej dziedzinie, profesjonalnie nadzorują i monitorują postępowanie z dokumentacją oraz proces jej wartościowania, celem wydzielenia dokumentacji o wartości historycznej, trwale przechowywanej jako części dziedzictwa archiwalnego Polski oraz starają się podnosić i rozwijać kwalifikacje służb archiwalnych odpowiedzialnych za ten aspekt aktywności Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych i sieci archiwów państwowych. Trzeci cel strategiczny wyrażony jest poprzez cele operacyjne i mierniki ich realizacji.

Cele operacyjne

3.1. Wspieranie nowych rozwiązań prawnych w zakresie efektywnego zarządzania dokumentacją poprzez udział w procesie legislacyjnym

Wraz z wejściem w życie w 1997 r. Konstytucji RP, wiele aspektów życia publicznego, szczególnie tego gwarantującego prawa i obowiązki obywateli oraz podmiotów działających w Polsce, znajduje swoje miejsce w regulacjach prawa powszechnie obowiązującego. Z tego względu oczywistym staje się fakt współdziałania w procesie stanowienia prawa podmiotów odpowiadających za tworzenie standardów efektywnego zarządzania dokumentacją i przechowywania jej w długim czasie, tj. Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych i dyrektorów archiwów państwowych.

Przez wspieranie procesu legislacyjnego archiwa państwowe przede wszystkim czuwają nad ustaleniami dotyczącymi czasu przechowywania dokumentacji, zasadami wydzielania dokumentacji do wieczystego przechowywania oraz wspierają prawidłowość konstrukcji przepisów prawa, tak by instytucje publiczne mogły nowoczesnie zarządzać informacją, a tym samym dokumentacją, zwłaszcza w postaci elektronicznej. Cele, które postawiono przed archiwami polegają przede wszystkim na stworzeniu od strony prawnej przyjaznego środowiska do kontaktu obywatela z administracją oraz do budowania transparentności działań administracyjnych.

Miernik: liczba opiniowanych i przygotowanych projektów aktów prawa w zakresie postępowania z dokumentacją.

Jednostka miary: liczba opiniowanych i przygotowanych projektów wyrażana w sztukach. Wartość ta mierzona jest w roku kalendarzowym, w oparciu o dane zbierane na potrzeby rocznego sprawozdania opisowego. Przyjęty miernik wykonania celu, tj. liczba projektów, do których zgłoszono propozycje zmian lub które samodzielnie przygotowano, pozwala na monitorowanie udziału sieci archiwalnej w procesie legislacyjnym.

3.2. Upowszechnianie dobrych praktyk w dziedzinie zarządzania dokumentacją

Współuczestniczenie w procesie stanowienia prawa w zakresie efektywnego zarządzania dokumentacją stawia przed państwową służbą archiwalną kolejne wyzwania, jakimi są upowszechnianie wprowadzanych standardów i rozwiązań prawnych. W zamierzeniach planowano zrealizować przyjęty cel poprzez organizowanie lub współudział w szkoleniach, kursach, instruktażach, ale także poprzez udzielanie konsultacji.

Miernik:

- (1) liczba szkoleń, konsultacji (w tym on-line) oraz instruktaży na rzecz wytwórców dokumentacji;
- (2) liczba uczestników szkoleń, konsultacji, instruktaży na rzecz wytwórców dokumentacji.

Jednostki miary:

- (1) liczba przeprowadzonych szkoleń, konsultacji i innych wyrażana w sztukach;
- (2) liczba osób objętych szkoleniami, konsultacjami, instruktażami.

Wartości te mierzone są w roku kalendarzowym, w oparciu o dane zbierane na potrzeby rocznego sprawozdania statystycznego i opisowego.

Monitorowanie realizacji celu poprzez wykazywanie liczby odbytych konsultacji, przeprowadzonych szkoleń, kursów i instruktaży w połączeniu z liczbą osób uczestniczących w tego typu przedsięwzięciach pozwala na ukazanie, czy przyjęty cel jest prawidłowo wykonywany.

3.3. Nadzorowanie postępowania z dokumentacją w podmiotach wykonujących zadania publiczne

Ze względu na skutki, jakie mogą wynikać z nieprawidłowego zarządzania dokumentacją, szczególnie w kontekście zabezpieczenia w długim czasie dokumentów w postaci elektronicznej, zaplanowano stałe monitorowanie i nadzorowanie działania podmiotów sfery publicznej w tym zakresie. Realizuje to także wolę ustawodawcy, który w przepisach prawa wskazał Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych i archiwa państwowe jako podmioty uprawnione w imieniu państwa do czuwania nad tymi szesnastoma kwestiami. Nadzór rozumiany jako kontrola, ale także jako doradzanie i wspieranie podmiotów publicznych w zakresie wprowadzania dobrych praktyk w efektywnym zarządzaniu dokumentacją, jest rozwinięciem wcześniej założonych celów operacyjnych.

Mierniki:

- (1) liczba przeprowadzonych kontroli;
- (2) liczba zatwierdzonych oraz uzgodnionych przepisów kancelaryjnych i archiwalnych;
- (3) liczba odbytych konsultacji.

Jednostki miary:

- (1) liczba wykonanych w jednostkach nadzorowanych kontroli postępowania z dokumentacją (ogólne, sprawdzające, problemowe, specjalne) wyrażana w sztukach;
- (2) liczba zatwierdzonych (uzgodnionych) i zaopiniowanych przepisów kancelaryjno-archiwalnych (instrukcje kancelaryjne, jednolite rzeczowe wykazy akt, instrukcje archiwalne, zmiany przepisów) wyrażana w sztukach;
- (3) liczba odbytych konsultacji (pisemnych, ustnych, telefonicznych) wyrażana jako wartość łączna wszystkich zaistniałych zdarzeń.

Wartości te mierzone są w roku kalendarzowym, w oparciu o dane zbierane na potrzeby rocznego sprawozdania statystycznego i opisowego. Efektywność realizacji celu jest mierzona poprzez liczbę przeprowadzonych kontroli, ale także poprzez liczbę zaopiniowanych przepisów wewnętrznych dotyczących zarządzania dokumentacją i liczbę odbytych konsultacji w tym zakresie.

3.4. Nadzorowanie procesu wartościowania dokumentacji w podmiotach wykonujących zadania publiczne

Wspierając podmioty sektora publicznego w efektywnym zarządzaniu dokumentacją archiwa dążą do pełnej realizacji misji, jaką jest trwałe zabezpieczanie materiałów archiwalnych. Tym samym działania realizowane są przede wszystkim poprzez aktywny nadzór, ale też uczestniczą w procesie wydzielania z całej tworzonej dokumentacji tej jej części, która powinna być przechowywana trwałe ze względu na jej znaczenie, nie tylko prawne, ale przede wszystkim historyczne i kulturowe. Dzięki temu archiwa stoją na straży kształtowania części naszego wspólnego dziedzictwa narodowego.

Mierniki:

- (1) liczba rozpatrzonych wniosków o wyrażenie zgody na zniszczenie dokumentacji niearchiwalnej;
- (2) liczba przeprowadzonych ekspertyz;
- (3) liczba wydanych opinii.

Jednostki miary:

(1) liczba rozpatrzonych wniosków wyrażana w sztukach;

(2) liczba przeprowadzonych ekspertyz dotyczących brakowania dokumentacji, wyrażana w sztukach;

(3) liczba wydanych opinii w sprawie brakowania dokumentacji, wyrażana w sztukach.

Wartości te mierzone są w roku kalendarzowym, w oparciu o dane zbierane na potrzeby rocznego sprawozdania statystycznego i opisowego. Określone mierniki odzwierciedlą w pełni realizację celu, ponieważ ukazują stopień zaangażowania archiwów w proces wartościowania dokumentacji.

3.5. Kształtowanie zasobów ludzkich w dziedzinie nadzoru nad postępowaniem z dokumentacją, w tym z dokumentem elektronicznym

Nowe wyzwania stawiane przed podmiotami sektora publicznego m.in. w zakresie informatyzacji procesów załatwiania spraw powodują konieczność stałego i systematycznego podnoszenia kwalifikacji osób odpowiedzialnych w archiwach państwowych za realizowanie zadań z zakresu nadzoru archiwalnego. Z tego względu archiwa chcą się rozwijać i doskonalić, pamiętając, że służyć ma to podnoszeniu jakości pracy administracji publicznej i obsługi obywateli.

Miernik:

(1) liczba odbytych szkoleń i udziałów w warsztatach i treningach kompetencji pracowników archiwów państwowych;

(2) liczba uczestników szkoleń, warsztatów, treningów.

Jednostki miary:

(1) liczba odbytych szkoleń, treningów i innych wyrażana w liczbie zdarzeń;

(2) liczba pracowników archiwów państwowych uczestniczących w szkoleniach, warsztatach i treningach.

Wartości te mierzone są w roku kalendarzowym, w oparciu o dane zbierane na potrzeby rocznego sprawozdania statystycznego i opisowego. Przyjęte mierniki pozwalają na stałe monitorowanie zmian dokonywanych w zakresie kompetencji pracowników archiwów państwowych.

Podsumowanie

Archiwa państwowe opracowując dokument pod nazwą *Strategia* założyły, że będzie on w przyszłości podlegać stałej aktualizacji i adaptacji w zależności od zmieniających się istotnych uwarunkowań funkcjonowania archiwów państwowych oraz w związku z oceną skuteczności zaplanowanych działań. Ocena taka jest dokonywana na bieżąco. *Strategia* jest zatem ważnym instrumentem w procesie zarządzania państwową siecią archiwalną.

W relacjach zachodzących pomiędzy właściwymi terytorialnie archiwami państwowymi sprawującymi nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, cele strategiczne i operacyjne są realizowane na bieżąco. Szczególnie widoczne jest to w przypadku trzeciego celu strategicznego. Archiwa państwowe działając w oparciu o *Ustawę z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwalnych* (Dz. U. 2020, poz. 164) pozostają w stałym kontakcie z przedstawicielami jednostek organizacyjnych w osobach ich kierowników, koordynatorów czynności kancelaryjnych i archiwistów zakładowych.

Kontakt ten realizowany jest poprzez konsultacje, porady i instruktaże udzielane na bieżąco, mając na celu stałe uzupełnianie wiedzy archiwistów zakładowych oraz wyjaśnianie i rozstrzyganie napotkane problemy. Podstawą działania wszystkich jednostek administracji publicznej w zakresie zarządzania dokumentacją bieżącą są przepisy kancelaryjno-archiwalne. Te uzgadniane są w porozumieniu i zatwierdzane przez archiwa państwowe, a następnie wdrażane na podstawie wewnętrznych zarządzeń kierowników jednostek organizacyjnych do stosowania w urzędach.

Inną formą realizacji trzeciego celu strategicznego są realizowane w cyklu trzyletnim kontrole prawidłowości postępowania z dokumentacją w ramach kształtowania narodowego zasobu archiwalnego. Działania te przybierają formę kontroli i lustracji wykonanych zaleceń pokontrolnych. Ostatnią z realizowanych form współpracy są ekspertyzy archiwalne, w ramach których dokonywana jest ocena dokumentacji pod kątem jej dalszych losów.

Jak z powyższego wynika, zapewnienie efektywności zarządzania dokumentacją w jednostkach samorządu terytorialnego ma ścisły związek ze *Strategią Archiwów Państwowych*. Pomimo końcowego okresu jej oddziaływania na podmioty podległe, wiadomym już jest że analogiczny dokument wejdzie w życie w połowie 2021 roku. Zadania z zakresu współpracy z samorządem terytorialnym zapewne będą jednym z istotnych elementów nowego dokumentu.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl