

DOKUMENTŲ VALDYMO FUNKCIJOS EFEKTYVAUS ATLIKIMO REKOMENDACIJOS

I. BENDROSIOS NUOSTATOS

Dokumentų valdymo funkcijos efektyvaus atlikimo rekomendacijų (toliau – Rekomendacijos) tikslas – nustatyti valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų ir įmonių, kitų subjektų, įgaliotų atlikti viešojo administravimo funkcijas, valstybės įgaliotų asmenų (toliau – įstaigos) dokumentų valdymo funkcijos efektyvumo didinimo priemonės, pateikti šios funkcijos atlikimo būdų pasirinkimo rekomendacijas. Plačiąja prasme įstaigų veiklos dokumentai prisideda prie žmogaus teisių gynimo, teisės taikymo, nešališko ir vienodo bendravimo su asmenimis. Įstaigų gebėjimas teikti asmenims paslaugas taip pat grindžiamas ir dokumentais bei jų prieinamumu. Dokumentų ir archyvų valdymas atlieka svarbų vaidmenį įgyvendinant ir teisės į informaciją principą.

Įstaigų veiklos dokumentai yra neatsiejama atliekamų funkcijų dalis, užtikrinanti įrodomumą, atskaitingumą, veiklos procesų ir sprendimų priėmimo skaidrumą. Dokumentai ir juose užfiksuota informacija yra reikšmingas veiklos šaltinis tiek įstaigos vidaus, tiek išorės vartotojams. Dokumentų valdymas yra laikomas įstaigos vidaus administravimo sritimi, kuri apima dokumentų, nepaisant jų formos, laikmenos ir pateikimo būdo, rengimą, tvarkymą, apskaitą ir saugojimą.

Įstaigos veikia dinamiškoje aplinkoje ir šiuo aspektu svarbu užtikrinti, kad bet kuria forma sudaryti dokumentai (popieriniai, elektroniniai, vaizdo ir garso ar kiti) būtų valdomi pagal norminamosios aplinkos, įskaitant dokumentų ir archyvų valdymo, reikalavimus, būtų prieinami ir tinkami naudoti. Todėl dokumentų valdymas, siekiant efektyvios ir atskaitingos įstaigos veiklos, turi būti organizuojamas taip, kad būtų palaikomas veiklos tęstinumas, užtikrinama būtina atskaitomybė. Pastaruoju metu įstaigos yra skatinamos keistis oficialių dokumentų skenuotomis kopijomis ar elektroniniais dokumentais. Tai skatina peržiūrėti dokumentų valdymo procedūras, veiksmus ir reikalauja atitinkamų darbuotojų žinių bei nuoseklesnio įstaigos darbuotojų, atliekančių skirtingas funkcijas, bendradarbiavimo.

Valdydamos dokumentus įstaigos remiasi Lietuvos vyriausiojo archyvaro nustatytais dokumentų rengimo, tvarkymo, apskaitos ir saugojimo bendraisiais reikalavimais.

Rekomendacijoje vartojamos sąvokos atitinka Lietuvos Respublikos dokumentų ir archyvų įstatyme (Žin., 1995, Nr. 107-2389; 2004, Nr. 57-1982), Dokumentų rengimo taisyklėse, patvirtintose Lietuvos vyriausiojo archyvaro 2011 m. liepos 4 d. įsakymu Nr. V-117 (Žin., 2011, Nr. 88-4229), bei Dokumentų tvarkymo ir apskaitos taisyklėse, patvirtintose Lietuvos vyriausiojo archyvaro 2011 m. liepos 4 d. įsakymu Nr. V-118 (Žin., 2011, Nr. 88-4230), vartojamas sąvokas.

II. DOKUMENTŲ EFEKTYVAUS VALDYMO PRIEMONĖS

Rekomendacijose nurodomos dokumentų valdymo funkcijos efektyvumo didinimo priemonės siūlomos atsižvelgiant į Europos Komisijos Pranešime apie archyvus¹ išsakytus teiginius, kad dokumentų ir archyvų valdymo koordinavimas ir efektyvumas yra esminis administravimo efektyvumui, skaidrumui, teisiniam atskaitingumui, informacijos paslaugų efektyvumui ir Europos archyvų paveldo išsaugojimui, taip pat į minėtame pranešime išskirtas naudas, atsirandančias iš koordinuoto dokumentų ir archyvų valdymo. Minėtos naudos siejamos su skaidrumu, informacijos laisve ir teisine atskaitomybe; administraciniu efektyvumu, gerai atliekamomis informacijos teikimo paslaugomis ir išlaidų sumažinimu.

Rekomendacijose išskiriamos šios dokumentų valdymo efektyvumo didinimo priemonės:

- aiškus dokumentų valdymas visais jų gyvavimo etapais;

¹ *Report on archives in the enlarged European Union: increased archival cooperation in Europe: action plan.* Luxembourg, 2005. ISBN: 92-79-00870-6. P. 90–93. Prieiga internetu: < <http://www.mcu.es/archivos/docs/ReportArchives.pdf> >.

- dokumentų apyvartos mažinimas;
- informacinių technologijų priemonių geresnis naudojimas.

Aiškų dokumentų valdymas visais jų gyvavimo etapais

Vienas svarbiausių dokumentų valdymo aspektų – būtinybė užtikrinti dokumentų valdymą per visą jų gyvavimo ciklą, kuris apima dokumentams valdyti skirtų informacinių sistemų kūrimą ir funkcionavimą bei dokumentų gyvavimo etapus – nuo dokumentų sukūrimo iki jų perdavimo toliau saugoti ar atrinkimo naikinti.

Esminiai įstaigos veiklos dokumentų gyvavimo etapai yra šie:

- dokumentų sudarymas (gavimas);
- dokumentų tvarkymas (vertinimas, sisteminimas, aprašymas);
- dokumentų išsaugojimas;
- dokumentų naudojimas.

Įstaigai tikslinga nustatyti, kokie dokumentai rengiami kiekvienai atliekamai funkcijai. Šiuo aspektu svarbu, kad dokumentų rengimo procedūros būtų aiškiai reglamentuotos ir visiems žinomos. Kartu turi būti aiškiai nustatyti (darbo reglamentuose, pareigybių aprašymuose ar kituose dokumentuose) darbuotojų, atsakingų už dokumentų valdymą ar atskirus dokumentų valdymo procesus, įgaliojimai bei atsakomybė.

Jei atliekant tam tikras funkcijas oficialūs dokumentai nėra sudaromi, tikslinga įvertinti galimą tokio sprendimo riziką veiklos įrodomumo ar atskaitingumo prasme.

Įstaigos gali sudaryti ir valdyti skirtingų formų dokumentus. Popieriniams ir elektroniniams dokumentams valdyti paprastai taikomi tie patys principai, tačiau metodai gali būti skirtingi. Todėl labai svarbu vertinti atliekamus dokumentų valdymo veiksmus ir esant techninėms galimybėms, ypač turint dokumentams valdyti skirtą informacinę sistemą, peržiūrėti darbo procesus ar sudaromų dokumentų formas (kokius dokumentus sudaryti popierinės, o kokius – elektroninės formos).

Svarbu užtikrinti, kad dokumentai būtų saugomi tiek, kiek reikalaujama ar kiek jie reikalingi. Jei konkrečių dokumentų saugojimo terminai nėra nustatyti norminiuose teisės aktuose, juos turi nustatyti įstaigos vadovas (dokumentacijos plane ar kitame dokumente). Dokumentų saugojimo terminų nustatymas, jų pratęsimo ar dokumentų atrankos naikinti sprendimai turi būti priimami įvertinus dabartinės ir būsimos veiklos poreikius, vidaus ir išorės suinteresuotų asmenų poreikius, saugojimo sąnaudas ar informacijos, užfiksuotos skirtingos formos dokumentuose, egzistavimo ir prieinamumo aspektus bei vėlesnio dokumentų naudojimo būtinumą. Toks siūlymas teikiamas, nes susiduriama su praktika, kad sprendimus, kokie ir kur dokumentai faktiškai yra rengiami ir valdomi, paliekama priimti už dokumentų valdymo procesus atsakingiems darbuotojams ar struktūriniais padaliniais, arba nurodomas ilgiausias galimas saugojimo terminas, nepateikiant motyvų ir neretai neįvertinus šioje pastraipoje nurodytų aspektų.

Įstaigoms vykdant teisės aktais priskirtas funkcijas būtina nustatyti tokias funkcijas vykdant sudarytų dokumentų tvarkymo specialiuosius reikalavimus. Tam būtina įvertinti skirtingose formose sudaromų dokumentų kiekius ir jei įmanoma išvengti dokumentų kopijų dėjimo į bylas ar priskyrimo joms, jei įstaigoje saugomas originalus ar autentiškas dokumentas.

Dokumentai įstaigoje turi būti saugomi saugioje ir patikimoje aplinkoje. Pasirenkant dokumentų saugojimo būdą (dokumentus saugoti centralizuotai, vienoje vietoje ar decentralizuotai, atsakingų darbuotojų darbo kabinetuose), reikia įvertinti tai, kad, nepaisant dokumentų saugojimo vietos, dokumentams taikomi vienodi teisės aktuose nustatyti dokumentų saugojimo, prieinamumo ir naudojimo reikalavimai.

Itin svarbu, kad įstaiga imtųsi priemonių ir tinkamai prižiūrėtų optinėse laikmenose užfiksuojamą informaciją, ypač kai dalis popierinės bylos dokumentų (informacijos) saugoma optinėse laikmenose (CD, DVD ar kitose).

Kad ištekliai, skirti įstaigos veiklos dokumentams valdyti ir saugoti, būtų naudojami racionaliai, nuolat saugotini dokumentai turėtų būti laiku perduodami saugoti į valstybės archyvus.

Dokumentų apyvartos mažinimas

Siekdamos aiškaus dokumentų valdymo visais gyvavimo etapais, įstaigos turėtų:

- įvertinti dokumentų, susijusių su jų administruojamomis veiklos sritimis (funkcijomis), įforminimą ir siekiant jį supaprastinti pakeisti atitinkamus reguliavimo srities teisės aktus;
- nustatyti tipus dokumentų, kurie bus sudaromi ne pagal Lietuvos vyriausiojo archyvaro patvirtintas ar su juo suderintas elektroninio dokumento specifikacijas bei pasirašomi elektroniniu parašu, kuris nėra kvalifikuotas elektroninis parašas, kaip numato Elektroninių dokumentų valdymo taisyklių, patvirtintų Lietuvos vyriausiojo archyvaro 2011 m. gruodžio 29 d. įsakymu Nr. V-158 (Žin., 2012, Nr. 3-104; 2012, Nr. 79-4132), 5.6 punkto nuostatos;
- nustatyti, kurie iš įstaigos veikloje sudaromų dokumentų kitoms valstybės institucijoms ar įstaigoms pateikiami originalo, o kurie – tik skaitmeninės dokumentų kopijos forma (valstybės institucija ar įstaiga, kitai įstaigai pateikusi skaitmeninę dokumento kopiją, neretai siunčia ir dokumento popierinį originalą. Paprastai konkrečioje įstaigoje nėra nustatyta, kurie dokumentai kitoms įstaigoms teikiami tik skaitmeninės dokumentų kopijos forma, o tai turi įtakos bylų sudarymo specifikai – vienu klausimu sudaromos kelios bylos pagal dokumentų formas. Įstaiga, sudariusi popierinį dokumentą ir išsiuntusi jo skaitmeninę kopiją, originalų dokumentą turi išsaugoti nustatytą laiką. Dokumento skaitmeninę kopiją gavusi įstaiga kopiją atspausdina ir ją valdo bei saugo kaip popierinį dokumentą. Dokumentų valdymą reglamentuojantys teisės aktai numato, kad įstaigos, turinčios atitinkamas informacinių technologijų priemones, skaitmenines dokumentų kopijas, saugomas trumpai, gali valdyti vien tik turimomis informacinių technologijų priemonėmis, jų neatspausdindamos).

Įstaigos, turinčios galimybę naudotis dokumentams valdyti skirtomis informacinėmis sistemomis (elektroninių dokumentų valdymo sistemomis), galėtų sudaryti ir keisti elektroniniais dokumentais, atitinkančiais Elektroniniu parašu pasirašyto elektroninio dokumento specifikaciją ADOC-V1.0, patvirtintą Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2009 m. rugsėjo 7 d. įsakymu Nr. V-60 (Žin., 2009, Nr. 108-4574). Toks siūlymas teikiamas siekiant vienodinti dokumentų valdymo praktiką ir atsižvelgiant į tai, kad skirtingų formų dokumentų (popierinių, elektroninių) valdymas pareikalauja įvairių teisės aktų taikymo gebėjimų ir atitinkamų priemonių. Vyriausybei atskaitingos institucijos ir įstaigos galėtų siekti sumažinti dokumentų formų įvairovę, ypač dokumentų, sudaromų konkrečioje administruojamoje srityje. Tokius veiksmus galėtų atlikti tik valstybės institucijos ir įstaigos, turinčios elektroninių dokumentų valdymo sistemą ar galinčios prie tokios sistemos prisijungti.

Dokumentų tvarkymo ir apskaitos taisyklėse yra numatyta galimybė dokumentus, atsižvelgus į jų saugojimo terminus bei apyvartą, registruoti bendruose dokumentų registruose (pvz., bendrame personalo dokumentų registre, bendrame finansinių dokumentų registre). Tokia galimybė patogu naudotis įstaigoms, turinčioms dokumentams valdyti skirtas informacines sistemas, nes jas taikant dokumentus viename registre užregistruoti gali keletas darbuotojų, netgi esančių geografiškai nutolusiuose padaliniuose.

Įstaigos neturėtų saugoti kelių to paties oficialaus veiklos dokumento kopijų (elektroninės formos ir atspausdintos popieriuje).

Informacinių technologijų priemonių geresnis naudojimas

Prie dokumentų valdymo efektyvumo didinimo prisideda ir informacinės technologijos, ypač dokumentams valdyti skirtų informacinių sistemų funkcionalumo geresnis išnaudojimas ir esant poreikiui – plėtra. Todėl įstaigoje turi būti užtikrinama informacijos apie naujai galimas naudoti priemones ar platesniam informacinių technologijų taikymui įtakos turinčius teisės aktų pasikeitimus, sklaida. Šiuo aspektu teisininkų, darbuotojų, atsakingų už dokumentų valdymą, ir IT specialistų bendradarbiavimas tampa vis svarbesnis.

Įstaigoms, turinčioms dokumentams valdyti skirtas informacinės sistemos, būtina optimizuoti vykdomas funkcijas ir turimas atlikti užduotis. Tiek valdant popierinius, tiek elektroninius dokumentus kai kurių su dokumentų rengimu, valdymu susijusių procedūrų (pvz., vizavimas, susipažinimas) atlikimas galimas tik informacinių sistemų priemonėmis.

Įstaigos, turinčioms informacinės sistemos, skirtas paslaugoms teikti, turėtų vengti dokumentų, sudaromų elektronine forma, pakartotinio sudarymo popieriuje. Pasitaiko atvejų, kai asmeniui pateikus prašymą elektronine forma (pvz., per MEPIS), asmens prašoma pasirašyti popierinį dokumentą, kuris registruojamas ir valdomas teisės aktų nustatyta tvarka.

Dokumentų tvarkymo ir apskaitos taisyklių 24.6 punkte nustatyta galimybė, kad jei įstaigoje ir jai pavaldžiose įstaigose įdiegta vieninga dokumentams valdyti skirta informacinė sistema, įstaigos parengti dokumentai pavaldžioms įstaigoms gali būti teikiami sistemos priemonėmis, neatliekant siunčiamo dokumento registravimo procedūros. Atitinkamai ir šių taisyklių 17 punkte nustatyta, jei įstaigoje ir jai pavaldžiose įstaigose įdiegta vieninga dokumentams valdyti skirta informacinė sistema, įstaigos parengto dokumento gavimas pavaldžioje įstaigoje gali būti fiksuojamas sistemos priemonėmis, neatliekant gauto dokumento registravimo procedūros. Įstaigos turėtų nustatyti tipus dokumentų, kurie pavaldžioms įstaigoms pateikiami nurodytuoj būdu.

Informacinių technologijų naudojimas prisideda prie geografiškai nutolusių struktūrinių padalinių darbo organizavimo, keitimosi su jais dokumentais bei geresnio dokumentų valdymo procedūrų koordinavimo.

III. DOKUMENTŲ VALDYMO FUNKCIJOS ATLIKIMO BŪDAI IR JŲ PASIRINKIMAS

Dokumentų ir archyvų įstatyme numatyta, kad už dokumentų valdymo organizavimą yra atsakingas įstaigos vadovas ar kitas įgaliotas tos įstaigos asmuo. Atsižvelgiant į tai, išskirtini šie dokumentų valdymo funkcijos atlikimo būdai:

- dokumentų valdymo funkcijas atlieka pati įstaiga (toliau – dokumentų sudarytojas);
- dokumentų tvarkymo ir (ar) saugojimo paslaugos perkamos;
- kai kurių veiklos sričių dokumentai rengiami, tvarkomi, įtraukiami į apskaitą pagal susitarimą;
- atskiras dokumentų valdymo funkcijas atlieka specialiai tik tam tikram dokumentų valdymo procesui vykdyti įsteigta įstaiga.

Jei visas dokumentų valdymo funkcijas atlieka dokumentų sudarytojas, organizuojant dokumentų valdymą būtina atsižvelgti į sudaromų (gaunamų) dokumentų apyvartą bei į tai, ar įstaiga saugo kitų įstaigų (pavaldžių ir pan.) teisės aktų nustatyta tvarka perimtus dokumentus, nes tai turi įtakos priimant sprendimus dėl darbuotojų, atsakingų už dokumentų valdymą ar atskirus jo procesus, kiekio bei jiems numatomų atsakomybių. Tai pat svarbu atsižvelgti į turimas informacinės technologijas dokumentams valdyti bei jų funkcionalumą.

Įvertinus dokumentų tvarkymo ir saugojimo kaštus (ilgai ar nuolat saugomų dokumentų kiekį, nes būtent šiems dokumentams tvarkyti prireikia didesnių darbo sąnaudų, ir dokumentams saugoti tinkamų patalpų poreikį, įstaigoje gali būti priimtas sprendimas dokumentų tvarkymo ir (ar) saugojimo paslaugas pirkti. Šioms paslaugoms teikti privaloma turėti licencijas, numatytas Dokumentų ir archyvų įstatymo 18 straipsnyje, o licencijų išdavimo tvarka nustatyta Dokumentų tvarkymo ir (ar) saugojimo paslaugų licencijų išdavimo ir panaikinimo, dokumentų ir licencijų gražinimo tvarkos apraše, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 9 d. nutarimu Nr. 162 (Žin., 2011, Nr. 18-860).

Sudarant paslaugų sutartis rekomenduotina numatyti, kad paslaugos būtų teikiamos laikantis teisės aktuose nustatytų dokumentų rengimo, tvarkymo, apskaitos ir saugojimo reikalavimų ir nurodyti konkrečius tai reglamentuojančius teisės aktus, aptarti užbaigtų bylų sutvarkymo aspektus (jei bus tvarkomos trumpai saugomos bylos, nenumatyti papildomų jų aprašymo reikalavimų, aptarti, kad trumpai saugomose bylose esantys tęstiniai dokumentai nebūtų

tvarkomi kaip atskiri apskaitos vienetai, kad trumpai saugomų lapai nebūtų numeruojami ir kt.), detalizuoti kitus aspektus (ar bylos tvarkymas apima byloje esančių dokumentų vertinimą (vertės ekspertizę) ir dokumentų sisteminimą; jei įstaigai veikiant nebuvo sudaromos asmens bylos, to nereikėtų nenumatyti ir atitinkamoje sutartyje, o jei asmens bylos buvo sudaromos, aptarti esmines dokumentų rūšis, kurios turėtų likti tvarkomoje asmens byloje; numatyti, ar dėžučių ar aplankų kaina įeina į dokumentų sutvarkymo kainą; ar sutvarkytas nuolat saugomas popierines bylas valstybės archyvui pristato ir reikiamas pažymas rengia paslaugos teikėjas, ar tai dokumentų sudarytojo sąnaudomis atliekamas darbas.)

Aptariant dokumentų atrankos naikinti aspektus, būtina įvertinti, ar yra apskaitos dokumentai (sąrašai, registracijos žurnalai ar pan.), į kuriuos yra įrašytos naikinti atrinktos bylos. Tokiu atveju dokumentų naikinimo akte būtų nurodomi tik apskaitos dokumentai ir akto sudarymas pareikalautų mažiau laiko ir darbo sąnaudų. Kartu būtina numatyti, kuri sutarties šalis perveža naikinti atrinktus dokumentus ir faktiškai rūpinasi dokumentų sunaikinimu.

Sutartyse gali būti numatyta, kad asmuo, teikiantis dokumentų tvarkymo paslaugą, ne tik sutvarko veiklos dokumentus, bet ir parengia apskaitos dokumentų projektus. Jei įstaiga teisės aktų nustatyta tvarka perduoda dokumentus valstybės archyvui, sutartyje gali būti numatyta, kad paslaugos teikėjas apskaitos dokumentų duomenis valstybės archyvui pateikia derinti per Elektroninio archyvo informacinę sistemą.

Sutartyje siūlytina numatyti, kad už atliktas paslaugas paslaugos teikėjui bus mokama įsitikinus, kad paslauga atlikta laikantis dokumentų tvarkymą ir (ar) saugojimą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų.

Įstaiga gali svarstyti galimybę sudaryti susitarimą su kita įstaiga, teisės aktų nustatyta tvarka turinčia įgaliojimus vykdyti tam tikrą veiklą ar teikti tam tikras paslaugas (pvz., tvarkyti buhalterinės apskaitos dokumentus ar pan.). Šiuo atveju svarbu įvertinti tai, kad už įstaigos veiklos dokumentus yra atsakinga juos sudariusi įstaiga. Todėl sudarant susitarimus itin svarbu numatyti, kas fiziškai saugos sudaromus dokumentus, kas juos sutvarkys pagal teisės aktų reikalavimus, kaip jie bus prieinami (pateikiami) suinteresuotiems asmenims.

Siekdama geriau organizuoti veiklą, įstaiga gali steigti specialiai tik atskiroms dokumentų valdymo funkcijoms atlikti skirtą įstaigą. Šiuo aspektu būtina įvertinti įstaigos struktūrinių padalinių kiekį ir jų struktūrų sudėtingumą, turimas informacines technologijas dokumentams valdyti, dokumentų, ypač ilgai ir nuolat saugomų, apimtis, organizacinius ir ekonominius aspektus įsteigus tokią įstaigą. Kai tam tikras dokumentų valdymo funkcijas atlieka specialiai tik tokioms funkcijoms įsteigta įstaiga (vienas iš galimų pavyzdžių – Krašto apsaugos ministerijos archyvas), ypač svarbus įgaliojimų, atsakomybės ribų ir su dokumentų tvarkymu, apskaita bei naudojimu susijusių procedūrų nustatymas.

Norminiai teisės aktai, reglamentuojantys dokumentų valdymą, nenumato dokumentų valdymo kompetencijos centrų. Tačiau teisės aktai, reglamentuojantys dokumentų ir archyvų valdymą, nenumato ribojimų, kad sudarant susitarimus (pvz., dėl dokumentų tvarkymo ir (ar) saugojimo paslaugų) nebūtų galima numatyti papildomų susitarimų dėl saugomų dokumentų pateikimo naudoti, įvairių pažymų projektų rengimo ar kitų.

Pasirenkant dokumentų valdymo funkcijos atlikimo būdą, būtina išnagrinėti esamą dokumentų valdymo funkcijos būklę, jai atlikti patiriamas išlaidas, išskylančias dokumentų valdymo ar naudojimo problemas (teisinio reguliavimo, procedūrų, informacinių technologijų taikymo ar kitas), ir tik tuomet priimti sprendimus.

IV. LAUKIAMIE REZULTATAI

Sistemiškai taikant dokumentų valdymo efektyvumo didinimo priemones, dokumentų valdymo funkcijai atlikti skiriamos lėšos būtų planuojamos ir panaudojamos racionaliai ir atskaitingai, sumažėtų už dokumentų valdymą ar atskirus jo procesus atsakingų darbuotojų darbo apimtys, o dokumentų valdymo procesai ir veiksmai būtų atliekami sparčiau ir kokybiškiau.