

Informace, kronika, recenze

Veřejné knihovny a reforma státní správy a samosprávy

Stanovisko Svazu knihovníků a informačních pracovníků ČR

Materiál "Veřejné knihovny a reforma státní správy a samosprávy" byl zpracován jako podklad pro jednání petičního výboru Senátu Parlamentu ČR, které se uskutečnilo dne 27. ledna 2000 za účasti zástupců SKIP. Cílem tohoto jednání bylo informovat senátory o vybraných problémech legislativy knihoven, zejména připravovaného komplexu zákonů k reformě veřejné správy, knihovnického zákona a také aktuálních otázek souvisejících s novým autorským zákonem. Kromě senátorů byl materiál předložen poslancům Výboru pro vědu, vzdělávání, mládež a tělovýchovu Poslanecké sněmovny a také všem poslancům - zpravodajům zákonů, které mají vazbu na reformu státní správy a samosprávy. Byl také poskytnut všem okresním knihovnám a městským knihovnám v okresních městech i státním vědeckým knihovnám.

Materiál shrnuje základní problémy veřejných knihoven, které lze očekávat v souvislosti s reformou státní správy a samosprávy, zejména s ohledem na budoucí fungování stávajících okresních knihovnických systému, respektive financování regionálních funkcí na úrovni okresů.

Vít Richter
20. 2. 2000

NÁVRHY NA OPATŘENÍ V LEGISLATIVNÍ OBLASTI

Podle názoru Svazu knihovníků a informačních pracovníků ČR by mělo být zaměřeno úsilí zejména na tyto oblasti:

1. Komplex zákonů k reformě veřejné správy

- Stanovit odpovědnosti obcí, okresů, krajů a Ministerstva kultury ČR (MK ČR) za zabezpečení knihovnických a informačních služeb ve veřejném zájmu.
- Vytvořit legislativní podmínky k tomu, aby státní orgány na úrovni nových okresů mohly zřizovat insti-

tuce typu knihoven.

- Vytvořit legislativní podmínky k tomu, aby státní a samosprávné orgány na úrovni okresu a kraje a MK ČR mohly financovat regionální funkce knihoven na úrovni okresu i kraje a podporovat meziknihovní kooperaci a rozvoj národního knihovnického systému.
- Zajistit finanční zdroje na realizaci regionálních funkcí alespoň v takovém rozsahu, jak jsou financovány doposud. Zabránit tomu, aby finanční prostředky věnované v současnosti na zajištění regionálních funkcí byly v souvislosti s reformou veřejné správy přesunuty na jiné účely.
- Vytvořit legislativní podmínky pro vícezdrojové financování knihoven, na kterém se budou podílet zřizovatelé na různých úrovních (obec, okres, kraj, ústřední orgán státní správy). Toto vícezdrojové financování prosadit do praxe tak, aby došlo ke zprůhlednění finančních toků a odpovědnosti jednotlivých typů zřizovatelů.

2. Knihovnický zákon

- Urychlit přípravu vládního návrhu knihovnického zákona.
- Propojit přípravu návrhu knihovnického zákona s komplexem zákonů k reformě veřejné správy.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. Organizace systému veřejných knihoven ČR

Systém veřejných knihoven¹⁾ v ČR tvoří:

- Národní knihovna ČR** zřizovaná MK ČR - zajišťuje centrální služby pro všechny typy knihoven
- Státní vědecké knihovny a Moravská zemská knihovna** v sídlech bývalých krajů, všechny zřizované MK ČR - poskytují meziknihovní služby, vzdělávací a poradenské služby veřejným knihovnám v kraji
- Okresní knihovny** zřizované okresními úřady a městské knihovny v okresních městech zřizované samosprávou
- Městské a obecní knihovny** zřizované samosprávou

Z celkového počtu veřejných knihoven v ČR (6141 v roce 1998) je jen necelých 0,9 % zřizováno a financováno

váno státem, tj. MK ČR a okresními úřady. Více než 99 % veřejných knihoven je zřizováno a v plném rozsahu financováno městy a obcemi.

Jedním ze základních celosvětových trendů rozvoje knihoven je úsilí o stále intenzivnější vzájemnou spolupráci mezi knihovnami všech typů. Tento trend v současné době vrcholí propojováním knihoven do celostátních, nadregionálních a celosvětových informačních sítí. **Nezbytnost vzájemné kooperace je jednak motivována snahou o efektivní využití finančních prostředků pocházejících z veřejných zdrojů, jednak vyplývá z poznání, že žádná knihovna sama o sobě není schopna uspokojit široké spektrum uživatelských potřeb.**

V ČR se v uplynulých desetiletích rozvinuly dvě základní úrovně kooperačních systémů:

- **Okresní systém veřejných knihoven** - okresní knihovna (případně městská knihovna v okresním městě) poskytuje střediskovým knihovnám a dalším menším knihovnám na území okresu metodickou pomoc a různé druhy služeb, např. společný nákup knih a časopisů, jejich zpracování, vytváření výměnných souborů knih. Tyto regionální funkce jsou s výjimkou 7 okresů dotovány z rozpočtů okresních úřadů.
- **Střediskový systém veřejných knihoven** - středisková knihovna ve větší obci zajišťuje pro malé místní knihovny s dobrovolným pracovníkem odbornou pomoc a další služby, např. výběr a nákup knih a časopisů, tvorbu výměnných souborů apod. Financování je zpravidla zajištěno sdružením finančních prostředků spolupracujících knihoven.

Tyto kooperační systémy umožňují účelnou dělbu práce a efektivní využití finančních prostředků, neboť jednou investovaná částka je mnohonásobně využita spolupracujícími knihovnami. Mají mimořádný význam zejména pro fungování knihoven v malých obcích, kde garantují průběžnou aktualizaci knihovního fondu a udržení odborného standardu služeb.

2. Transformace okresních knihoven v letech 1992-1999

a její důsledky

Do konce roku 1992 byly knihovny ve všech okresních městech zřizovány okresním úřadem. Rozhodující vliv na další existenci a funkce okresních knihoven měl **zákon ČNR č. 425/1990 Sb. ze dne 9. 10. 1990, o okresních úřadech**, který časově omezil jejich zřizovatelská práva ke knihovnám pouze do 31. 12. 1992. Tímto ustanovením byla zahájena tzv. "transformace" okresních knihoven. Tímto pojmem je označován přesun zřizovatelských pravomocí z okresního úřadu na městský úřad v příslušném okresním městě. I když se s dalšími novelami zákona o okresních úřadech prodlužovala působnost okresních úřadů, proces rušení zřizovatelských práv k okresním knihovnám stále pokračuje. Z původních 69 okresních knihoven zřizovaných okresním úřa-

dem jich v roce 2000 zbylo pouze 27.

Principiálně správný přesun zřizovatelských kompetencí ze státu na města byl od samého počátku živelný, bez vymezených pravidel, postupů, analýz i stanovených cílů a byl provázen řadou negativních jevů.

35 okresních úřadů uzavřelo dohodu s příslušným městským úřadem o převodu zřizovatelské pravomoci ke knihovně s tím, že regionální funkce v rámci okresu bude zajišťovat dále příslušná městská knihovna v okresním městě, případně jiná organizace (např. muzeum). Knihovně okresní úřad poskytuje na tuto činnost účelovou dotaci. V tomto případě je smluvně zakotven rozsah poskytovaných regionálních služeb, jejich finanční a personální zajištění.

V současné době nejsou v 7 okresech zajišťovány žádné regionální funkce s výjimkou vedení statistiky knihoven. Spolupráce knihoven je v rámci těchto okresů zpravidla přerušena. Jedná se o okresy Břeclav, Jihlava, Klatovy, Kutná Hora, Nymburk, Příbram, Žďár nad Sázavou. Na základě doporučení ministra kultury z konce roku 1998 byly obnoveny regionální funkce v okresech Blansko, Nový Jičín a Praha-západ.

Častým jevem je snižování nebo rušení finančních dotací na zajištění regionálních funkcí z okresního úřadu. V řadě případů dochází k podstatnému útlumu či úplnému zrušení regionálních funkcí a kooperačních vazeb mezi knihovnami v okresu.

V naprostém rozporu s celosvětovým trendem také dochází k rušení a rozpadu kooperativních systémů knihoven zřizovaných obcemi. V období od roku 1993 zaniklo více než 30 % střediskových systémů knihoven. Atomizace knihoven vede k nehospodárnému využití finančních zdrojů i v období nedostatečného financování knihoven. Důsledkem je omezení rozsahu služeb, neschopnost nabídnout veřejnosti nové typy služeb a následná likvidace zejména knihoven v malých obcích. Od roku 1989 zaniklo 642 veřejných knihoven (zejména vesnických a menších městských poboček). Jejich služby nebyly z velké většiny nahrazeny žádnou jinou formou, např. prostřednictvím pojízdných knihoven.

3. Kooperační systémy knihoven a reforma veřejné správy

Připravovaná reforma veřejné správy, zejména zrušení stávajících okresů a jejich nahrazení cca 200-300 menšími správními okrsky, představuje pro dosavadní kooperační systémy vytvářené na bázi nynějších okresů vážné nebezpečí. Ministerstvem kultury bylo navrženo k převodu pod krajskou správu pouze 8 státních vědeckých knihoven z působnosti MK ČR a 3 knihovny z působnosti nynějších okresů.

Navržené zákony k reformě státní správy a samosprávy nezakotvují v působnosti krajů, obcí ani okresů odpovědnost (garanci) za zabezpečení služeb ve veřejném zájmu s vymezením jejich minimálních standardů.

Zákony nestanoví ucelený mechanismus zabezpečení garantovaných služeb ve veřejném zájmu. Chybí především podmínky pro vícezdrojové financování, na kterém by se podíleli různí zřizovatelé - obec, okres, kraj, ústřed-

ni orgán státní správy. Návrh zákona o okresních úřadech také neumožňuje těmto úřadům zřizovat instituce typu knihoven. V souvislosti s knihovnami je nutné zdůraznit, že hlavním problémem není otázka zřizovatele knihoven, ale způsob financování regionálních funkcí, které přesahují obecní či městskou působnost.

Existují oprávněné obavy, že dojde k úplnému rozpadu sítě veřejných knihoven v celé ČR, která je postupně vytvářena od doby prvního knihovnického zákona z roku 1919. Po zániku nynějších okresů, respektive zákazu okresním úřadům zakládat příspěvkové a rozpočtové organizace k jiným účelům než je výkon státní správy, nebudou existovat subjekty a finanční zdroje, které by garantovaly další činnost a rozvoj stávajících okresních systémů veřejných knihoven.

Hlavními důsledky rozpadu sítě veřejných knihoven budou:

- neschopnost garantovat rovnoprávný přístup občanů k informacím prostřednictvím knihoven
- snížení dostupnosti knihovnických a informačních služeb v malých městech a obcích a znevýhodnění občanů žijících v malých sídlech
- zvyšování rozdílu v kvalitě a komplexnosti služeb velkých a malých knihoven
- nesoběstačnost knihoven v malých obcích a jejich postupný zánik
- snížení ekonomické efektivity činnosti veřejných knihoven, růst multiplicitních činností a výdajů z veřejných zdrojů
- likvidace knihovnických fondů a ztráta kulturních hodnot
- rozpad kooperačních vazeb mezi různými typy institucí a jejich pracovníky

4. Legislativní zajištění veřejných knihoven - knihovnický zákon

První knihovnický zákon z roku 1919, který ukládal každé obci zřídit knihovnu, byl v roce 1959 nahrazen dosud platným **zákonem č. 53/1959 Sb., o jednotné soustavě knihoven**. Je to zastaralá právní norma vzniklá za naprosto odlišných společenských podmínek. Vychází z principu centrálního řízení všech společenských oblastí státu a ze zásady, že základní funkcí knihoven je ideologické působení. Změnou společenských podmínek a vznikem nových zákonů upravujících oblast státní správy a samosprávy se tento zákon už nyní dostává do kolize s platnou právní úpravou těchto oblastí. Hlavním důvodem, proč tento zákon zatím nebyl zrušen, je především dosud žádoucí existence navazujících předpisů, které upravují některé specifické oblasti činnosti knihoven.

Od roku 1989 usilují knihovny o zpracování nového knihovnického zákona. Až do nedávné doby jak někteří představitelé ministerstva kultury, tak i řada poslanců tyto snahy odmítali jako zbytečné s odůvodněním, že v této oblasti nelze zákonem nic nařídit, ani zakázat.

V souvislosti s měnící se funkcí knihoven v informační společnosti je zdůrazňována především

úloha knihoven jako garantů rovnoprávného přístupu občanů k informacím, celoživotnímu vzdělávání a kulturním hodnotám. To také znamená, že je nezbytné vytvořit infrastrukturu knihoven, která by zajišťovala každému občanu standardní soubor základních knihovnických služeb v požadované kvalitě. Tyto základní parametry by měly být legislativně zajištěny. Obdobné trendy můžeme zaznamenat ve všech evropských zemích a v té souvislosti i Rada Evropy v současné době dokončuje **“Doporučení ke knihovnické legislativě v Evropě”** (návrh viz NK č. 4/99). Také většina postkomunistických zemí v posledních letech přijala nové knihovnické zákony.

Nový knihovnický zákon by měl vymezit zejména:

- a) Postavení a úkoly knihoven v rámci veřejných informačních služeb.
- b) Povinnosti orgánů státní správy ve vztahu k formování národního knihovnického systému (ústředních orgánů, krajských a okresních úřadů). V této souvislosti by měl řešit zejména:
 - postavení Národní knihovny ČR, státních vědeckých knihoven a Moravské zemské knihovny,
 - postavení dalších knihoven zřizovaných ústředními orgány státní správy,
 - stanovení minimálního rozsahu regionálních funkcí, které musí být zajištěny na úrovni okresu a kraje,
 - vymezení řídicích, kontrolních a koordinačních povinností a pravomocí.
- c) Povinnosti zřizovatelů knihoven v souvislosti se zajištěním rovnoprávného přístupu občanům ke knihovnickým a informačním službám.
- d) Povinnosti knihoven a stanovení základních parametrů knihovnických a informačních služeb.
- e) Principy vícezdrojového financování knihoven.
- f) Zásady majetkové evidence, revize a vyřazování knihovnických fondů knihoven ČR včetně péče o historické fondy.
- g) Bezplatnost základních služeb knihoven v souladu s Manifestem veřejných knihoven UNESCO a doporučeními Evropské unie.
- h) Podporu kooperace a vytváření kooperačních sdružení knihoven všech typů na území mikroregionu, okresu, kraje, státu, oboru včetně mezinárodní spolupráce.
- i) Základní práva a povinnosti knihoven při poskytování meziknihovnických výpůjčních služeb.
- j) Podporu knihovnických služeb pro handicapované občany a národnostní menšiny.
- k) Postavení pracovníků knihoven, požadavky na jejich kvalifikaci (školní a mimoškolní vzdělávání), profesní standardy s vazbou na platový systém.

Příprava nového knihovnického zákona byla zahrnuta do legislativního plánu vlády s termínem předložení návrhu k projednání ve vládě na červen 2000. Záměr zpracovat knihovnický zákon byl podpořen dokumentem **“Státní informační politika”** (usnesení vlády č. 525/99

z 31. 5. 1999) a také dokumentem “**Strategie účinnější státní podpory kultury (kulturní politika)**” (usnesení vlády ČR č. 401/99 z 28. 4. 1999). Příprava vládního návrhu knihovnického zákona na MK ČR zatím nepřekročila úroveň diskuse o celkové koncepci zákona.

Poznámka:

- 1) Pojmem “veřejné knihovny” jsou pro účely tohoto materiálu a v souladu s mezinárodní terminologií (public libraries) označovány knihovny zřízené obcí, okresním úřadem nebo MK ČR. Významnou složkou systému veřejných knihoven jsou dále, např. Státní technická knihovna, Národní lékařská knihovna, Knihovna AV ČR, zřízené orgány státní správy, a stovky dalších knihoven, zejména vysokoškolské a knihovny dalších odborných institucí i podniků.

leden 2000