

LEGISLATIVNÍ RÁMEC VEŘEJNÝCH KNIHOVEN V HOLANDSKU

Marian Koren, vedoucí výzkumu a mezinárodních vztahů Sdružení holandských veřejných knihoven

Počátky

První veřejné čítárny a knihovny v Holandsku vznikaly na konci 19. století na základě soukromé iniciativy občanů a jednalo se o podobné spolky jako ve Velké Británii a v USA. Utrecht a Dordrecht byla první města, která nabídla obyčejným lidem šanci číst noviny, časopisy a knihy. V roce 1908 byla založena Ústřední asociace na podporu veřejných knihoven. Jejím dalším cílem bylo přivést vládu k poznání, jak důležité jsou knihovny pro vzdělávání veřejnosti a zajistit financování. V roce 1972 se tato asociace sloučila s některými čtenářskými a literárními sdruženími a vzniklo Národní centrum knihovnických služeb: NBLC. Na konci devadesátých let se stalo známým pod názvem Netherlands Public Library Association (Sdružení holandských veřejných knihoven).

Podmínky pro udělení grantu vládou v roce 1921

V počátečním období dr. H. E. Greve, knihovník parlamentní knihovny, věnoval svou doktorskou práci a svou energii hnutí veřejných knihoven. Idea veřejné knihovny jako takové se lišila od původního holandského konceptu knihovny jako muzea s možností četby určené pro vyšší společenské třídy, nebo lidových knihoven založených náboženskými nebo společenskými organizacemi pro vzdělávání neprivilegovaných. Tak tomu bylo do roku 1921, kdy byla uznána zodpovědnost státu za veřejné knihovny a byly formulovány podmínky pro udělování vládních grantů. Tyto podmínky stanovovaly, že stát bude dotovat knihovny stejnou sumou, jakou poskytnou místní správní orgány a tato suma bude dána počtem obyvatel. Veřejné knihovny však byly nuceny vybírat členské příspěvky od svých čtenářů. Čím vyšší byl počet obyvatel, tím nižší byla státem garantovaná subvence. Tak se stalo, že vývoj v pobočkách byl velmi pomalý a do roku 1956 neexistovaly žádné finanční prostředky na poskytování služeb dětem. Města byla postupně dobře vybavena knihovnami, ale knihovní služby ve venkovských oblastech velmi zaostávaly.

Zákon o veřejných knihovnách z roku 1975

Zákon o veřejných knihovnách se primárně týkal plánovaného strukturního rozšiřování služeb, ačkoliv počty zaměstnanců, media a otvírací doba nikdy nedosáhly zamýšleného stavu. Návrh standardů měl však na nový vývoj knihoven normativní efekt. Zvláště ve venkovských oblastech prudce vyrostla řada knihoven díky aktivitám provinčních knihovních center (Provincial Library Centres PBC's), jež měla zákonem stanovený úkol podporovat knihovny v městech s počtem obyvatelstva pod 30 000 lidí. Zvýšil se počet čtenářů, zejména když mladí lidé byli osvobozeni od čtenářských poplatků. Jak vláda, tak místní samospráva, umožnila tento rozvoj díky vzrůstajícím dotacím knihovnám.

Knihovnický zákon uznal činnost veřejných knihoven za základní službu, její kvalita musí být garantována vládou. Financování knihoven se dělo na základě společné odpovědnosti státu, provincií a místních samospráv. Stát 100 % financoval platy zaměstnanců a z 20 % hradil ostatní výdaje. 80 % ostatních nákladů muselo být poskytováno místní správou nebo v případě, mělo-li město méně než 30 000 obyvatel, hradila tento podíl provincie. Aby dostaly dotaci, knihovny v těchto menších obcích musely podepsat s PBC smlouvu o poskytování služeb. PBC nabízelo management, (ekonomickou) správu, automatizaci, mobilní služby, výměnné soubory, knihovní fondy a MVS, poradenství a školení a především, zaměstnanci místní knihovny byli součástí organizace PBC. Místní samospráva a provincie podporovaly rozvoj nových knihoven financováním sbírek a budov, ale stát nebyl schopen zvládnout odpovídající financování zaměstnanců. Mnoho plánů na nové knihovny muselo čekat.

Zákon o sociální péči z roku 1987

V duchu obecné tendence ve správě západních zemí byla odpovědnost za veřejné knihovny decentralizovaná do provincií a na místní samosprávy na základě nového zákona o sociální péči z roku 1987. Jednalo se především o administrativní opatření, která regulovala financování všech druhů institucí a opatření v oblasti sociální péče. Hlavní část státní podpory (210 mil guldenů) bylo převedeno – po vážných rozpočtových škrtech(!) do fondu místních samospráv, menší část, 40 mil guldenů, do fondů provincií. Ústřední vládě zůstala zodpovědnost za kvalitu, inovaci, koordinaci, efektivitu národního systému veřejných knihoven – úkol vykonávaný NBLC – zatímco samospráva provincií zodpovídala za podpůrné služby místním knihovnám – úkol vykonávaný PBC, která také udržovala management a správu menších knihoven – a obce byly zodpovědné za služby poskytované místními knihovnami. Je zde třeba poznamenat, že většině veřejných knihoven zůstalo financování soukromými nadacemi a nejsou součástí místní

správy nebo komunálních služeb. Ale nejsou soukromými podniky. Financovány jsou především (78 %) z veřejných prostředků a jako takové veřejné instituce jsou přístupné všem. Aby byla podporována spolupráce mezi úřady na různých úrovních, zákon předpisuje rozdělení úkolů, nutnost uzavírání dohod a smluv také s ostatními sektory vzdělávání, kultury a informací.

Samoregulace: Charta holandských veřejných knihoven z roku 1990

Existence veřejných knihoven je faktem akceptovaným holandskou společností; nicméně organizace, které reprezentovaly své zájmy, cítily, že nadešel čas, kdy je třeba formou charty definovat ideu veřejných knihoven a jejich roli ve společnosti. Jak je ustanoveno v preambuli: „V některých politických sektorech bylo zapojení vlády redukováno, v jiných byla odstraněna nebo snížena na minimum legislativa. Stále intenzivněji se veškerá činnost řídí více ekonomickými úvahami než abstraktními principy. Toto platí i pro vládní politiku ve vztahu k veřejným knihovnám. Zodpovědnost veřejných knihoven za své vlastní záležitosti od nich vyžaduje zapojení samoregulace. Rozhodli se proto sepsat podstatu své práce ze svého profesionálního pohledu tak, aby bylo konáno ve prospěch společnosti. Chtějí tímto způsobem objasnit, jak mohou a jak by měly přispívat společnosti, jaké jsou základní podmínky k efektivnímu plnění jejich povinností. Charta je založena na uváženém konsensu mezi holandskými veřejnými knihovnami a navazuje na mezinárodní principy práce veřejných knihoven, jako např. ustanovení UNESCO Manifest veřejných knihoven. To neznamená, že by byla Charta uspokojující náhradou legislativy. Je třeba trvale obhajovat odpovídající legislativu jako jediný způsob ochrany identity, demokratické role a kvality veřejných knihoven. 13. prosince 1990, na zasedání NBLC, se holandské veřejné knihovny jednomyslně dohodly na přijetí charty jako základu své činnosti a jejím zpřístupnění společnosti.“ Charta obsahuje 15 článků, které popisují základní principy tvorby fondu, přístupnosti, práce v síti, legislativy, odborných pracovníků, financování, skupin, na něž je třeba zaměřit pozornost, práv čtenářů a mezinárodních aspektů. Knihovnická legislativa neklade velké nároky na zákonodárství.

Článek 3. Veřejné knihovny mají právo na zákonnou garanci k řádnému vykonávání své role ve společnosti.

Charta vysvětluje: právní předpisy musí přinejmenším obsáhnout abstraktní principy obecného poznání poslání a charakteru veřejných knihoven společnosti a přání chránit je jako veřejnou službu. Předpisy musí vyjadřovat podstatu veřejných knihoven. Finanční předpisy jsou nutné proto, aby knihovny mohly dobře vykonávat své povinnosti. Nad to, ale ne místo toho, vláda může zahrnout veřejné knihovny do realizace specifických programů.

Veřejné knihovny jsou financovány z veřejných zdrojů a proto vytvářejí společně sdílený systém. Bez financí získaných od vlády by bylo bezplatné poskytování služeb knihovnami nemožné. Manifest UNESCO o veřejných knihovnách říká, že všechny služby poskytované knihovnami by měly být zdarma. Toto není případ Holandska. Podle zákona o veřejných knihovnách jsou služby veřejných knihoven pro dospělé zpoplatněny, zatímco pro mládež jsou zdarma. Zákon o sociální péči dává nyní knihovnám větší volnost při stanovení poplatků, ale knihovny musí žádat obecní nebo provinciální správu pokud chtějí vybírat poplatky od mladých lidí. Veřejné knihovny cítí plnou zodpovědnost za dostupnost služeb, které poskytují, a za náplň své práce. Z principu nechťejí vytvářet žádné bariéry. Podporují veřejnost, aby využívala jejich služeb tím, že jí nabízejí volný přístup do knihovny, kde pak lidé mohou využívat knihovní fondy a získávat informace. Je těžké změřit vliv bariér a vyžaduje to dlouholetý výzkum. Veřejné knihovny jsou spolu s vládou (která je financuje) zodpovědné za identifikování negativních trendů ve využívání veřejných knihoven a za provádění pozitivních opatření vedoucích k odstraňování bariér. Jejich přáním je udržení principu bezplatných služeb pro mladé lidi. Z hlediska samé podstaty četby, získávání poznatků a vzdělání volně dostupných ve veřejných knihovnách, pokládají knihovny jakýkoliv druh finanční bariéry za nepřijatelný, zvláště, když tytéž priority jsou sledovány programem na podporu četby. Pozitivní vliv bezplatných služeb pro mladé lidi je sledován od roku 1975. Přesné stanovení věkového limitu se může měnit podle měnící se pozice mladých lidí ve společnosti. V současné době je doporučováno zachovat věkový limit 18 let. Skutečností ale je, že nic nelze pevně stanovit a tak je tomu i u zpoplatnění služeb (nebo u poskytování bezplatných služeb) mladým lidem a dospělým, což znamená, že poplatky se významně mění, v rozporu s principy rovného přístupu k informacím.

Charta obsahuje také článek o vztahu mezi vládou a veřejnými knihovnami zahrnující i finanční aspekty.

Článek 5. Veřejné knihovny mají zvláštní vztah k poskytovatelům financí, konkrétně k vládě. Jsou velmi závislé na vládě vzhledem k finančním prostředkům, ale jejich role, spočívající v poskytování naprosto svobodného přístupu k informacím široké veřejnosti, formuluje v této věci jejich vlastní názor a tak přispívají k demokratickému procesu jako nezávislé individuality.

Charta dodává: „Vztah mezi zákonnými opatřeními stanovenými vládou a veřejnými knihovnami je popsán v preambuli Charty. Úloha, kterou mají ve společnosti, se vztahuje ke kvalitě služeb, personálu, budovám a zařízení, knihovním fondům a financím. Vhodným kritériem pro zákonné

úpravy je kvalita, v neposlední řadě jde o způsob jak ujistit veřejnost, že každý má nárok na shodný druh služeb.“

Charta umožňuje diskutovat s vládou a politiky na společné bázi, přesto se ale právní rámec nezměnil k lepšímu.

Zvláštní zákon o kulturní politice z roku 1994

V roce 1994 zavedením zvláštního zákona o kulturní politice se pro veřejné knihovny změnil právní rámec. Jak vyplývá z názvu, byla z činnosti veřejných knihoven odstraněna jejich specifika, legislativa nadále již nezaručuje existenci, identitu a hodnotu veřejných knihoven, vč. volného přístupu a osvobození od členských poplatků přinejmenším pro děti, ale stala se nástrojem politiky a kulturní politiky.

Současná legislativa o veřejných knihovnách je limitována a právní rámec je extrémně zúžený.

V zákonu jsou jen dva články, které se týkají veřejných knihoven.

Článek 11a se týká příspěvku na poplatky pro mladé lidi.

Poplatky za výpůjčku tištěného materiálu z veřejné knihovny platí osoba mladší 18 let jen tehdy, pokud tak rozhodne místní správa nebo správa provincie, do jejichž kompetence patří podpora a chod veřejné knihovny. Tento poplatek smí dosahovat pouze poloviny výše poplatku vyměřeného za tytéž služby osobě, která dovršila 18 let.

Článek 11b se týká činnosti správy na národní, provinční a místní úrovni, jejímž úkolem je podporovat kooperaci mezi veřejnými knihovnami.

- 1) Naše ministryně, správa provincie a místní správa ustanovují, že zajištění služeb poskytovaných veřejnými knihovnami, které jsou těmito institucemi podporovány, se bude podílet na MVS spolu s ostatními službami zajišťovanými knihovnou a že tak bude vytvořena síť podle toho, jak je stanoveno v tomto článku.
- 2) Podíl na MVS
 - a) dát k dispozici knihovní zdroje na základě požadavku na zajištění ostatních služeb poskytovaných knihovnou ve prospěch uživatele těchto opatření
 - b) předat dále požadavek uživatele, jak je uvedeno v bodě a), aby bylo dosaženo žádoucího zajištění knihovních služeb
 - c) sepsat smlouvu na provádění aktivit uvedených v bodech a) a b)
- 3) Místní síť sestává z veřejných knihoven financovaných nebo podporovaných místní správou; provinční síť sestává z provinčního knihovního centra a místní sítě v oblasti jejich působnosti; národní síť sestává ze zajištění knihovních služeb na národní úrovni a z provinční sítě.
- 4) V neposlední řadě spočívá vytváření sítě i v uzavírání smluv, jejich potvrzení v psaných dokumentech a ve spolupráci při jejich realizaci

potud, pokud postačují finanční prostředky dané k dispozici finanční správou. Jedná se o tyto oblasti:

- a) knihovní fond, skladování, třídění a zpřístupňování informací;
 - b) tvorba ústředního katalogu knihovních zdrojů knihoven zapojených do sítě. Tyto zdroje je pak možno půjčovat formou absenčních nebo presenčních výpůjček;
 - c) doplňování knihovních zdrojů ve prospěch knihoven zapojených do sítě;
 - d) knihovní služby pro speciální skupiny;
 - e) automatizace výpůjčních služeb a ústředního katalogu;
 - f) zpřístupnění informací z oblasti veřejné správy.
- 5) Uspořádání místní a provinční sítě také v neposlední řadě spočívá v uzavírání smluv, jejich potvrzení v psaných dokumentech a spolupráci při jejich realizaci:
- a) služby poskytované školními knihovnami;
 - b) spolupráce s kulturními a vzdělávacími institucemi; i pokud jde o provinční síť;
 - c) zajišťování služeb knihovnami zapojenými do sítě, vycházení vstříc jak jen to nejlépe jde čtenářům, kteří se účastní vyššího odborného vzdělávání nebo vzdělávání dospělých, a zohlednění vybraných aspektů regionální kulturní politiky a politiky sociální péče;
 - d) služby poskytované veřejným knihovnám provinčním knihovním centrem, které jsou financovány a podporovány místní správou.

Jedním z důsledků je i zahrnutí veřejných knihoven do programu na podporu četby a do plánu náhrady za veřejné půjčování, který byl později zahrnut do přepracovaného autorského zákona z roku 1996.

Autorský zákon z roku 1996 a finance

Roční předplatné dospělých činí obecně 30 €. Navíc musí platit zvláštní poplatky za půjčování jiných informačních pramenů než jsou knihy. Platba je také vyžadována za zhotovování fotokopii, rezervaci MVS, a (často) za využívání internetu. Celkem asi 20 % příjmů knihovny pochází od čtenářů a je tvořeno platbami z různých činností. 80 % příjmů pochází od místní nebo provinční správy a k tomu se připojují některé národní finanční zdroje určené na projekty. Vláda podporuje Sdružení holandských veřejných knihoven 5 mil. €, které jsou určeny na realizaci národních úkolů a priorit.

Další krok: smlouva

Po oficiální správě o alarmujících výsledcích decentralizace předané na ministerstvo, byla znovu přijata národní zodpovědnost na posílení rámcové

práce a politiky vůči veřejným knihovnám. Národní vláda podepsala slavnostní smlouvu s asociacemi obcí a provincií. To vyústilo v politiku renovace a restrukturalizace v oblasti knihoven, která je realizována na základě dílčího vedení Sdružení holandských veřejných knihoven. Ačkoliv finanční zdroje pro nutné investice do rozvoje infrastruktury, kvality a personální oblasti byly vykalkulovány na 400 mil. €, bylo uvolněno na rozjezd obnovy a přebudování místních a regionálních struktur 20 mil. €.

Závěry

Vrchol legislativy veřejných knihoven byl v roce 1975, kdy zákon o veřejných knihovnách podporoval expanzi knihovnických služeb především na venkově. Od té doby decentralizace, rozpočtové škrty a technokratický přístup k legislativě, oslabily zákonnou pozici veřejných knihoven a také jejich čtenáře. V evropském kontextu se ukázalo, že holandský přístup k práci v síti, založený na podpoře služeb místních knihoven na provinční úrovni, je výhodný pro rozsáhlou distribuci a vysokou kvalitu knihovnických služeb v malých komunitách. Musí však ještě být překonán rozpor mezi městskými knihovnami a knihovnami podporovanými na úrovni provincií. Není chvályhodné, jak je vidět z příkladu v Holandsku, že tu existují regulace a tradice ročních poplatků, které po formální stránce nezaručují ani volný přístup a půjčování knih dětem.

Dále vývoj autorského zákona ukazuje, že se vláda vzdala regulování výpůjčního práva jako nástroje kulturní politiky a ponechala veřejnou odpovědnost v tomto ohledu na jednáních veřejných knihoven (s velmi často mezinárodními) vydavateli a producenty v Holandsku ke škodě uživatelů a občanů.

V minulých letech vyvinuly Rada pro kulturu a Sdružení holandských veřejných knihoven mnoho úsilí, aby opět vrátily knihovnickou legislativu do oblastí politické agendy. Bylo uskutečněno jednání kooperujících expertů, kde byly projednávány možnosti různých postupů. Pracovní skupina doporučila připravit dokument a zahájit jednání s ministerstvem. Ministerstvo odložilo rozhovory do kompetence příštího ministra/náměstka ministra.