

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันกิจการห้องสมุดในประเทศไทย โดยทั่วไปมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นมาาก ห้องสมุดประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะห้องสมุดมหาวิทยาลัย ห้องสมุดเฉพาะ ห้องสมุดโรงเรียน รวมถึงหอสมุดแห่งชาติได้รับการสนับสนุน ทั้งจากหน่วยงานเจ้าสังกัด หน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนสมาคมและองค์กรต่าง ๆ ทำให้สถานการณ์ของห้องสมุดและบรรณารักษ์อยู่ในระดับที่ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน แต่ยังมีห้องสมุดอีกประเภทหนึ่ง คือ ห้องสมุดประชาชน ซึ่งถึงแม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนมากกว่าแต่ก่อนแล้วก็ตาม แต่สภาพของห้องสมุดและสถานการณ์ของบรรณารักษ์ก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ดังจะเห็นได้จากปัญหาซึ่ง ดร. แฟรนเซส แลนเดอร์ สเปน (Dr. Frances Lander Spain) เขียนไว้ในเอกสารบรรณารักษศาสตร์ ฉบับที่ 2 ชื่อ Some Notes on Library Development in Thailand 1951-1965 (พ.ศ. 2494-2508) สรุปความได้ว่า ห้องสมุดประชาชนในประเทศไทยยังไม่ก้าวหน้าทัดเทียมกับห้องสมุดประเภทอื่น ๆ ห้องสมุดประชาชนยังประสบปัญหาด้านงบประมาณ บุคลากรที่มีคุณภาพ และหนังสือที่จะให้บริการแก่ผู้ใช้ห้องสมุดมีไม่เพียงพอ¹

¹Frances Lander Spain, Some Notes on Library Development in Thailand, 1951-1965 ("Library Science Paper," No. 2. Bangkok: Department of Library Science, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, 1965), pp. 18-22.

หลังจากนั้นเป็นเวลา 20 ปี ใน พ.ศ. 2515 สมบูรณ์ ภูหล้า ก็ได้กล่าวถึงห้องสมุดประชาชนในปัญหาเดียวกับ ดร. ส เบนกล่าวคือ ด้านงบประมาณ อาคารครุภัณฑ์ บุคลากร รวมทั้งหนังสือ สิ่งพิมพ์ ยังไม่เพียงพอ¹ อีก 4 ปีต่อมา งานวิจัยของอุบล รอดเอี่ยม พ.ศ. 2519 ได้ระบุปัญหาเดียวกันอีก และว่า ปัญหาเช่นว่านั้นยังรอการแก้ไขจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เช่นเดิม²

เรื่องของห้องสมุดประชาชนที่แท้จริง เป็น เรื่องที่รัฐบาลริเริ่มขึ้นโดยมีผลเนื่องมาจากการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในประเทศไทยซึ่งเริ่มเมื่อ พ.ศ. 2483³ ต่อมา พ.ศ. 2492 รัฐบาลมีมติให้จัดตั้งห้องสมุดประชาชนขึ้นตามจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการศึกษาผู้ใหญ่⁴ ในปัจจุบันห้องสมุดประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในสังกัดกองการศึกษาผู้ใหญ่ ซึ่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมการศึกษานอก

¹ สมบูรณ์ ภูหล้า, "ปัญหาห้องสมุดประชาชนในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 227-230.

² อุบล รอดเอี่ยม, "การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อบริการห้องสมุดประชาชนระดับจังหวัด สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในภาคกลางตอนล่างของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 172.

³ กรมสามัญศึกษา, กองการศึกษาผู้ใหญ่, "แจ้งมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การศึกษาผู้ใหญ่," หนังสือกระทรวงธรรมการที่ 20909/2483 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2483 ระเบียบและคำสั่ง เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 1.

⁴ กรมสามัญศึกษา, กองการศึกษาผู้ใหญ่, "การศึกษาผู้ใหญ่ตามนโยบายของรัฐบาล," หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 24532/2492 ลงวันที่ 13 กันยายน 2492 ระเบียบและคำสั่ง เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 2.

โรงเรียนเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2522¹ มีจำนวนทั้งสิ้น 349 แห่ง² การดำเนินงานในห้องสมุดประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องบรรณารักษ์ งบประมาณ การบริหารงาน การบริการ ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ฯลฯ ได้พยายามที่จะช่วยปรับปรุงและฟื้นฟูให้กิจการห้องสมุดประชาชน เป็นไปสมกับ เป็นห้องสมุดประชาชนที่แท้จริง แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษา เพื่อ เสนอสิ่งที่คาดว่าจะ เป็น เครื่องช่วยสนับสนุนและแก้ปัญหาของห้องสมุดประชาชนได้ คือ กฎหมายห้องสมุด

การสำรวจการวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายห้องสมุดนี้ สำหรับประเทศไทยยังไม่มีผู้ใดทำการวิจัยโดยเฉพาะ จะมีก็แต่เพียงข้อ เสนอแนะให้มีการออกกฎหมายห้องสมุดเท่านั้น คือ พ.ศ. 2505 ดร. มอร์ริส เอ. เกลฟานด์ (Dr. Morris A. Gelfand) ผู้เชี่ยวชาญด้านบรรณารักษศาสตร์ขององค์การวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้เข้ามาสำรวจงานของห้องสมุดแห่งชาติและจัดการ เรื่องการศึกษาวิชาบรรณารักษศาสตร์ในประเทศไทย และได้ให้ข้อ เสนอแนะใน ส่วนที่เกี่ยวกับห้องสมุดประชาชน ดังนี้

1. ควรจัดห้องสมุดประชาชนขึ้นในส่วนกลาง 1 แห่ง และในส่วนภูมิภาค 1 แห่ง โดยอาจขอความช่วยเหลือจากองค์การศึกษาศาสตร์ฯ เช่นเดียวกับการจัดสร้างห้องสมุดประชาชนของ เดลี ประเทศอินเดีย ซึ่งปัจจุบันห้องสมุดแห่งนี้ ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง

¹"พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96 (23 มีนาคม 2522): 7.

²สัมภาษณ์ กานตัมณี ศักดิ์เจริญ, ศึกษานิเทศก์ระดับ 6 กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2 กรกฎาคม 2522.

2. จัดทำมาตรฐานของห้องสมุดประชาชน
3. กระทรวงศึกษาธิการควรจัดหาวิธีการระดับประชาชนในท้องถิ่นของตนให้มากยิ่งขึ้น หากมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับห้องสมุดประชาชน ก็จะทำให้การปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹

พ.ศ. 2515 สมบูรณ์ ภูหล้า ได้เสนอแนะไว้ในวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ เรื่อง ปัญหาของห้องสมุดประชาชนในประเทศไทย ว่า เพื่อที่จะให้ห้องสมุดประชาชนบรรลุถึง เป้าประสงค์ที่จะให้บริการอย่างดีแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ทุกเพศ ทุกวัย และทุกระดับการศึกษา รัฐควรออกกฎหมายห้องสมุดขึ้น เพื่อที่จะให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดบริการห้องสมุดประชาชนแก่ผู้ใช้ให้ทั่วถึง รัฐต้องมีหน้าที่ให้เงินอุดหนุนแก่ห้องสมุดในการให้บริการ เทศบาลหรือสุขาภิบาลมีหน้าที่ต้องให้เงินอุดหนุนแก่ห้องสมุด และรัฐต้องจ่ายเงิน เกี่ยวกับการสร้างอาคารห้องสมุดและครุภัณฑ์ นอกเหนือจากเงินที่จำเป็นสำหรับการให้บริการ²

ศรีทอง สี่หาพงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์ในวิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ เรื่อง บทบาทของบรรณารักษอาวุโสต่อการพัฒนาการห้องสมุดและบรรณารักษศาสตร์ในประเทศไทยของวิลาวัณย์ เตธัญญวรากุล ว่า ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติห้องสมุดผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เพื่อนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2517 แต่ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับ ต่อมาในปี 2520 จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง ศรีทอง สี่หาพงศ์ มีความเห็นว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายห้องสมุดออกมาบังคับให้รัฐบาลจัดบริการห้องสมุดให้แก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการศึกษาจึงปล่อยปละละเลยไม่ชวนชวนายที่จะจัดตั้ง และทำนุบำรุงสถาบันให้

¹Morris A. Gelfand, The National Library, and Library Development and Training in Thailand (Bangkok: Unesco, 1962), p. 33. (Mimeographed)

²สมบูรณ์ ภูหล้า, "ปัญหาห้องสมุดประชาชนในประเทศไทย," หน้า 231.

การศึกษาตลอดชีวิตหรือห้องสมุดประชาชน¹

อย่างไรก็ดี ไม่เพียงแต่ประเทศไทย เท่านั้นที่สนใจกฎหมายเกี่ยวกับห้องสมุด แม้ในต่างประเทศก็ยังจัดสัมมนาและ เสนอรายงาน เกี่ยวกับกฎหมายห้องสมุดหลายครั้ง คือ

ค.ศ. 1953 องค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติได้จัดสัมมนาขึ้น เป็นครั้งแรกว่าด้วยห้องสมุดประชาชนในประเทระหว่างพัฒนาที่ โอบาตาน ในจีเรีย มีผู้แทนประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมด้วย 18 ประเทศ ส่วนใหญ่เป็นประเทศในแอฟริกาตะวันตก

หัวข้อสำคัญที่อภิปรายกันหัวข้อหนึ่ง คือ การตรากฎหมายห้องสมุด² และในรายงานการสัมมนาข้างต้นได้กล่าวถึงหลักการต่อไปนี้ไว้ด้วย คือ :

1. ด้วยการออกกฎหมาย เท่านั้นที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการให้บริการ และเพื่อทำให้มีหลักประกันว่า ห้องสมุดจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินที่เหมาะสม และการบริการที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานของแต่ละชาติ
2. กฎหมายห้องสมุดตามแผนการแห่งชาติควรรวมสาระสำคัญต่อไปนี้ไว้ด้วย

- อำนาจหน้าที่ทั่วไป เกี่ยวกับการอนุมัติรายจ่าย
- การใช้กฎหมายบังคับ เมื่อ เงื่อนไขอันควรมี โดยมีความเห็นว่าพื้นฐานของ เงื่อนไข ได้แก่การจัดให้ได้มาซึ่งการเงินที่จำเป็นและวัสดุที่ต้องการทั้งหมดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่จัดให้

¹วิลาวัดย์ เตรธัญวรรากุล, "บทบาทของบรรณารักษ์อาวุโสต่อพัฒนาการห้องสมุดและบรรณารักษ์ศาสตร์ในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย แผนกวิชาบรรณารักษ์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 127.

²Frank M. Gardner, Public Library Legislation: a Comparative Study. (Paris: Unesco, 1971), p. 17.

- พันธะที่จะจ้าง เฉพาะบุคคลที่มีวุฒิ เหมาะสมและชำนาญงานมา เป็นบรรณารักษ์ และที่จะอนุมัติให้มีการพัฒนาห้องสมุด เฉพาะ เมื่อมีบรรณารักษ์อาชีพ สำหรับการดำเนินการให้บริการในรูปใดรูปหนึ่งแก่ปวงชน

- การให้ยืมหนังสือระหว่างห้องสมุด เพื่อให้คนทั้งปวงได้มีโอกาส ใช้ชุมชนประโยชน์ของหนังสือทั้งหมดในพื้นที่นั้น

- หนังสือที่จะสะสมจะต้องคลุมถึงความเห็นในทุกด้าน ปราศจากอคติต่อผู้ใดหรือด้านใด

- บริการที่จะจัดให้ตามแผนงานแห่งชาติ ต้อง เป็นบริการให้เปล่า ค.ศ. 1955 แผนกห้องสมุดประชาชนของสหพันธ์สมาคมห้องสมุดระหว่างประเทศได้พิมพ์บันทึกช่วยความจำ เกี่ยวกับพัฒนาการของบริการห้องสมุดประชาชนขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งว่าด้วยการตรากฎหมาย¹ ดังต่อไปนี้

1. ทุกประเทศควรมีกฎหมายห้องสมุด ซึ่งควรมีบทบัญญัติต่อไปนี้รวมอยู่ด้วย

(1) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องได้รับอำนาจให้มีสิทธิ เบิกจ่ายเงิน เพื่อให้ห้องสมุดประชาชนดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์

(2) จำนวนรายจ่ายในท้องถิ่นไม่ควรจำกัด เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นควรสามารถจ่ายได้มาก เท่าที่ต้องการและเท่าที่จะทำได้

(3) การกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินของห้องสมุดประชาชนนั้น ควรให้คำจำกัดความไว้อย่างกว้าง ๆ ในอันที่จะไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าของห้องสมุดในภายหลัง

(4) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระดับท้องถิ่น ควรได้รับอำนาจให้สามารถ ทำความตกลงกับ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระดับท้องถิ่นในแห่งอื่น ๆ ในการวางแผนร่วมกันในการให้บริการ การจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นค่าใช้จ่ายในการทำแผนงานร่วมกัน ความร่วมมือและความช่วยเหลือต่อกัน

¹Ibid., p. 19.

(5) ผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับท้องถิ่นทุกแห่ง ควรแต่งตั้งกรรมการห้องสมุดขึ้นคณะหนึ่ง ให้รับผิดชอบตรงต่อส่วนท้องถิ่น

(6) ผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับท้องถิ่นทุกแห่ง ควรมีอำนาจที่จะแต่งตั้งพนักงานประจำ ซึ่งต้องจ้างตาม เงื่อนไขและข้อบังคับที่ใช้กับข้าราชการระดับท้องถิ่นอื่น ๆ

(7) การใช้บริการ ฟิล์มในเมืองในท้องถิ่นนั้นต้องมีสิทธิใช้บริการ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

(8) แม้โดยหลักการจะกำหนดว่าให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนหรือแก่ผู้ที่ทำงานหรือศึกษาอยู่ในบริเวณนั้น แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกท้องที่ดังกล่าว ก็ควรสามารถใช้บริการดังกล่าวได้ด้วยหากต้องการ อย่างไรก็ดี เมื่อได้จัดให้มีบริการห้องสมุดอันเหมาะสมทั่วประเทศหรือภาคแล้ว บุคคลทั่วไปควรใช้บริการนั้นได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะอาศัยอยู่ในที่ใด

2. ผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมทั้งปวง ควรมีหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะจัดบริการห้องสมุดประชาชน

เอกสารดังกล่าวได้รับการรับรองให้ เป็นค่าแถลงนโยบาย พร้อมด้วยข้อเสนอแนะว่า ควรส่งให้ทุกรัฐบาล และองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกแห่งได้ศึกษา

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1955 องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์ ฯ ได้จัดสัมมนาขึ้นอีกครั้งหนึ่งในกรุง เดลี ประเทศอินเดีย การสัมมนาได้มีขึ้นที่ห้องสมุดประชาชนเดลี มีบรรณารักษ์และนักศึกษา 46 คน จาก 12 ประเทศในเอเชียเข้าร่วมด้วย และในครั้งนี้ก็เช่นกัน ที่ได้มีการอภิปรายในเรื่องกฎหมายห้องสมุดประชาชน และได้มีการยอมรับข้อเสนอต่อไปนี้ :

การร่วมมือกัน เพื่อพัฒนาการให้ห้องสมุดประชาชนที่ถาวรและก้าวหน้า จะมีขึ้นได้ก็แต่โดยการออกกฎหมายเท่านั้น¹ กฎหมายดังกล่าวควรมีบทบัญญัติดัง

¹"Public Libraries for Asia: the Delhi Seminar,"
Unesco Manuals for Libraries, 7 (1956): 24.

ต่อไปนี้

1. ประชาชนทุกคนอาจ เข้าใช้บริการห้องสมุดประชาชนได้โดยทั้ด เทียมกัน และโดยไม่มีเสียค่าตอบแทน
2. บริการของห้องสมุดประชาชน ควร เป็นบริการอิสระไม่ขึ้นแก่กรมใดกรมหนึ่ง
3. ใ้หน่วยงานระดับชาติ ซึ่งอาจจะเป็นองค้การของรัฐบาลหรือคณะกรรมการอำนวยการกลาง ทำหน้าที่ เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษา

ต่อมาในปี ค.ศ. 1960 องค้การศึกษาค้การศ้สตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติได้จัดสัมมนาส่วนภูมิภาคว่าด้วยการพัฒนาห้องสมุดใน เอเชียใต้ที่กรุงเดลี ประเทศอินเดีย ระหว่างวันที่ 3 - 14 ตุลาคม โดยการจัดการของนาย เอ.จี. ดับเบิลยู. ดันนิงแฮม (A.G.W. Dunningham) ผู้เชี่ยวชาญทางด้านห้องสมุดขององค้การศึกษาค้การศ้สตร์ ในอินโดนีเซีย และ โดยความช่วยเหลือของนาย บี. เอส. เกสวัน (B.S. Kesavan) บรรณาร้กษห้องสมุดแห่งชาติอินเดีย ซึ่งทำหน้าที่ เป็นผู้อำนวยการสมทบกิตติมค้กดี

ในการสัมมนาครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 27 คน จาก 8 ประเทศใน เอเชียใต้ ได้แก่ อัฟกานิสถาน พม่า ลังกา อินเดีย อิหร่าน เนปาล ปากีสถาน และประเทศไทย มีผู้สังเกตการณ์อีก 14 คน จากองค้การระหว่างประเทศ 11 แห่ง คณะผู้ปฏิบัติงานทางวัฒนธรรมจากต่างประเทศ ตลอดจนมูลนิธิเอกชน ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาห้องสมุดแก่บรรดาประเทศในภูมิภาคนี้

วัตถุประสงค์ของการสัมมนาครั้งนี้ ได้แก่ การแสวงหาวิธีการแก้ปัญหาในด้านการพัฒนาห้องสมุดประชาชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยอาศัยความรู้จากประสบการณ์ที่ได้รับจากการดำเนินงานห้องสมุดประชาชนเดลี อันเป็นโครงการตัวอย่าง ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลอินเดียและองค้การศึกษาค้การศ้สตร์ ในปี ค.ศ. 1953

การสัมมนาได้เน้นหนักในเรื่องความสำคัญองระบบห้องสมุด ทั้งในระดับชาติ รัฐ และท้องถิ่น โดยมีเรื่องการเงินและกฎหมายห้องสมุดรวมอยู่ด้วย ซึ่งมี

รายงานพอสรุปได้ว่า เมื่อได้มีการสำรวจสภาพห้องสมุดแล้ว และได้กำหนดแนวทางการพัฒนาห้องสมุด เรียบร้อยแล้ว สมควรออกกฎหมาย เพื่อให้มีการสนับสนุนทางด้านการเงินอย่างมั่นคง ทั้งนี้ เพราะบริการห้องสมุดที่ดำเนินการด้วยงบประมาณแผ่นดินอย่างเดิวนั้น อาจได้รับการตัดทอนตามภาวะแห่งเศรษฐกิจ นอกเสียจากว่าจะมีการค้าประกันโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นอกจากนั้น ความสนใจของท้องถิ่นต่อบริการห้องสมุดประชาชนจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐและท้องถิ่นได้จ่ายเงินสมทบในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามในประเทศเล็ก ๆ บางประเทศ การจัดสรรเงินอุดหนุนห้องสมุดทั้งหมดจากงบประมาณแผ่นดินอาจมีผลดีกว่า ส่วนในประเทศที่มีประชากรจำนวนมากที่สามารถจัดเงินอุดหนุนให้ได้ ทั้งจากระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เงินอุดหนุนที่ได้จากรัฐก็อาจใช้ไปในการทำนุบำรุงและจัดตั้งระบบห้องสมุดแห่งรัฐ

ในประเทศที่มีการจัดตั้งห้องสมุดที่ดำเนินการโดยอิสระ จะมีความยุ่งยากมากในการจัดตั้งระบบห้องสมุดประชาชน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ การรวบรวมห้องสมุดที่มีอยู่แล้ว เข้ามาอยู่ในระบบห้องสมุดแห่งชาติ อาจกระทำได้โดยความร่วมมือโดยสมัครใจ คือ ห้องสมุดของรัฐ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในรูปของหนังสือ ความช่วยเหลือทางวิชาการ และบริการการยืมระหว่างห้องสมุด หรือโดยการรวมกัน เป็นสหพันธ์ ไม่ต้องรวมทรัพย์สินของห้องสมุดเข้าด้วยกัน เพื่อประสานการบริการของบรรดาสมาชิกในสหพันธ์นั้น ๆ หรือโดยการรวมทรัพย์สินของห้องสมุดทั้งปวง เข้าไว้ในระบบเดียวกันโดยวิธีทางกฎหมาย

คณะกรรมการที่ปรึกษาของห้องสมุดอินเดียได้ เสนอแนะว่า ความช่วยเหลือต่อห้องสมุดในท้องถิ่นนั้น ควรให้เฉพาะแก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของระบบห้องสมุดของรัฐ มิใช่ให้แก่ห้องสมุดแต่ละแห่ง

ความจำเป็นที่จะต้องมีหลักประกันในทางการเงินในการจัดบริการห้องสมุดประชาชน และต้องมีกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะต้องเตรียมการก่อนอย่างรอบคอบ เพราะระบบห้องสมุดของรัฐและระบบห้องสมุดของท้องถิ่นจะอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรเงิน เป็นจำนวนตามอัตรา

ร้อยละที่แน่นอนของงบประมาณการศึกษาทั่วไป

กฎหมายห้องสมุดควรจจะระบุความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อกิจการห้องสมุด ประชาชนไว้อย่างชัดเจน กฎหมายดังกล่าวควรบัญญัติธรรมนูญ และภาระหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ในห้องสมุดทุกระดับนับแต่ระดับชาติ รัฐ ไปจนถึงท้องถิ่น กำหนดพื้นฐานอันแน่นอนของการสนับสนุนทางการเงินต่อห้องสมุด วางโครงสร้างของระบบห้องสมุดประชาชน และบัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับการเข้าร่วมประชุมของผู้ที่เป็นตัวแทนหน่วยงานในงานของห้องสมุดประชาชนทุกระดับ ก่อนที่จะมีการใช้บังคับกฎหมายห้องสมุด ประเทศต่าง ๆ ควรตั้งกรมหรือหน่วยห้องสมุดขึ้นภายในกระทรวงใด กระทรวงหนึ่ง เพื่อดำเนินการจัดตั้งและพัฒนาบริการห้องสมุดประชาชนในระดับชาติ รัฐ และท้องถิ่น ประเทศใดที่มีทุนจำกัดจนไม่สามารถจัดตั้งระบบห้องสมุดอันเหมาะสมขึ้นได้ในทุกส่วนของประเทศ ในระยะเริ่มแรก ก็ควรใช้ประโยชน์จากเงินทุนเท่าที่มีอยู่ไปในการให้บริการห้องสมุดที่ดีในเขตพื้นที่ที่เลือกสรรแล้วสักแห่งหนึ่งหรือมากกว่าแห่งหนึ่งก็ได้¹

วัตถุประสงค์ของการ เสนอกฎหมายห้องสมุด

เพื่อศึกษาความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดของต่างประเทศบางประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เดนมาร์ก ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ แสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณากร่างกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชนสำหรับประเทศไทย เพื่อให้ทราบว่า กฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชนของประเทศไทยนั้นควรมีอย่างไร

¹"Regional Seminar on Library Development in South Asia," Unesco Bulletin for Libraries 10 (January-February 1961): 70-73.

ขอบเขตของข้อ เสนอ

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษา เฉพาะกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เดนมาร์ก ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่ครอบคลุม เฉพาะกฎหมาย เกี่ยวกับห้องสมุดประชาชนในประเทศข้างต้น และข้อ เสนอ กฎหมายห้องสมุดประชาชนสำหรับประเทศไทย เท่านั้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากข้อ เสนอ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากข้อ เสนอ เรื่องนี้ คาดว่า จะได้ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับห้องสมุดประชาชนที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และจะได้แบบอย่างกฎหมายที่ดี เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงกิจการห้องสมุดประชาชนในประเทศไทยในด้านที่เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ โดยเฉพาะระบบการให้บริการแก่ผู้ใช้ห้องสมุดประชาชน

วิธีดำเนินการค้นคว้า

ค้นคว้าจากหนังสือ วารสาร สิ่งพิมพ์รัฐบาล วิทยานิพนธ์ และสัมภาษณ์ เพื่อทราบเรื่อง เกี่ยวกับกฎหมายในประเทศต่าง ๆ และผลที่ได้รับเนื่องจากกฎหมายห้องสมุดนั้น

ข้อจำกัดในการ เสนอ

การ เสนอกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชนครั้งนี้ ได้ศึกษา เฉพาะกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชน เท่านั้น แต่เนื่องจากมีหอสมุดแห่งชาติบางแห่งที่กำหนดให้เป็นห้องสมุดประชาชน ซึ่งได้แก่ หอสมุดแห่งชาติประเทศไทยญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ดังนั้น ในการ เสนอกฎหมายนี้จึงไม่ได้ครอบคลุมถึงกฎหมายของหอสมุดแห่งชาติประเทศอื่น ๆ ทั้งหมด แต่ศึกษา เฉพาะหอสมุดแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ และ ห้องสมุดประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และ เดนมาร์ก เท่านั้น