

สรุป และข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง "โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ
สุขาภิบาลในอนาคต" ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคและความ
แตกต่างในการบริหารงานของสุขาภิบาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อแสวงหา
แนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานสุขาภิบาลแบบใหม่ที่มีความสอดคล้อง
คล้อยกับหลักการปกครองท้องถิ่น และมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย และเพื่อกำหนดหน้าที่ในการบริหารสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน
ให้มากที่สุด ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยไว้ โดยศึกษาถึงสุขาภิบาล
ตาม พ.ร.บ. 2495 และ 2528 ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ
กรรมการว่า มีอุปสรรคปัญหาประการใด และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลใน
การปฏิบัติหน้าที่อย่างไร รวมทั้งศึกษาแนวทางในการพัฒนาการรูปแบบโครงสร้าง
และอำนาจหน้าที่ของการบริหารงานสุขาภิบาลรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ และประสิทธิภาพของการบริหารงานในหน้าที่ โดยการศึกษา
วิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัยไว้โดยการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร
(documentary research) จากกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ
วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลทั้งจากกรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย และจากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ตามความ
เหมาะสม และศึกษาวิจัยโดยการสัมภาษณ์ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการศึกษา
ซึ่งจะทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดสมมติฐานของการศึกษาวิจัยไว้คือ
โครงสร้างของสุขาภิบาลปัจจุบันขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและไม่ก่อให้เกิด
ประสิทธิผลในการบริหาร

การศึกษาวิจัยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคต จำเป็นจะต้องศึกษาหลักการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ซึ่งมีอยู่ 2 หลัก คือหลักการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งในการศึกษาวิจัยการปกครองท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยหลักการรวมอำนาจควบคู่ไปด้วย เพื่อให้เกิดความเข้าใจการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลจัดเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งต้องอาศัยหลักการกระจายอำนาจเพื่อใช้ในการวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลต่อไป

จากการศึกษาวิจัยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ พบว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยการเมืองอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการของท้องถิ่น มีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการโดยอิสระในขอบอำนาจหน้าที่ของตน และต้องมีการคลังของตนเอง และองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะท้องถิ่นเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของรัฐและชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของชาติ ซึ่งอำนาจกำกับดูแลทางการปกครองนั้น จะประกอบด้วยอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นการกำกับดูแลโดยส่วนกลาง เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กร และการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ และการกำกับดูแลต้องมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

จากการศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเชื้อเชิญให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อปลูกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตสำนึกในการปกครองตนเอง อีกทั้งเป็นขั้นตอนที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นจนถึงระดับ

ที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งเป็นการยกฐานะให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคตครั้งนี้ พบว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อย ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของสุขาภิบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พิจารณาได้จาก

1. หลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาล กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มขอจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องถิ่นของตน ประชาชนในท้องถิ่นได้แต่คอยรับรู้ และแสดงความเห็นชอบเมื่อส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมาทำการสำรวจพื้นที่ว่าสมควรจัดตั้งสุขาภิบาลหรือไม่

2. โครงสร้างการจัดองค์การของสุขาภิบาล กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตสุขาภิบาลมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสุขาภิบาล โดยการเลือกตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายให้กรรมการประเภทที่ประชาชนเลือกตั้งมีจำนวนมากขึ้น อันทำให้สามารถมีบทบาทในการบริหารกิจการสุขาภิบาลมากกว่าเดิม แต่สำหรับสุขาภิบาลที่มีฐานะทางการคลังไม่เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ก็ยังต้องมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ไม่ใช่กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประธาน ดังนั้น สำหรับสุขาภิบาลที่ยังมีฐานะการคลังไม่ดี ประชาชนจึงไม่มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสุขาภิบาลโดยผ่านทางผู้แทนของตนอย่างเต็มที่ นอกจากนั้น การจัดองค์การในรูปคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นองค์กรเดียวรับผิดชอบร่วมกันทั้งในทางนิติบัญญัติและบริหาร เป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมกับการจัดองค์การขององค์การปกครองท้องถิ่น เพราะไม่มีการถ่วงดุลย์กันในการบริหารกิจการสุขาภิบาล

3. สุขาภิบาลขาดแคลนบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ ไม่มีพนักงานสุขาภิบาลแยกต่างหากจากส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพราะสุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้น้อย จึงมุ่งที่จะประหยัดงบประมาณ โดยการไม่จ้างพนักงานสุขาภิบาล การขาดแคลน

บุคลากรของตนเองทำให้สุขาภิบาลขาดอิสระในการปกครองตนเอง เพราะการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารการคลัง ล้วนอยู่ในอำนาจของข้าราชการประจำที่เข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดสุขาภิบาล และตำแหน่งหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ของสุขาภิบาล

4. สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายได้น้อยทำให้มีกำลังในการใช้จ่ายน้อย ส่งผลให้ไม่มีอิสระในทางการคลัง เพราะคอยพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

5. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับสุขาภิบาลเป็นไปในลักษณะควบคุมอย่างเข้มงวดมากกว่าการใช้อำนาจกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นถึงปัญหาอุปสรรคและความแตกต่างในการบริหารงานของสุขาภิบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีความขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของโครงสร้างการจัดองค์การของสุขาภิบาลในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 196 กำหนดว่า "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น" ซึ่งโครงสร้างการจัดองค์การของสุขาภิบาลในรูปแบบคณะกรรมการไม่มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และในรูปแบบคณะกรรมการนี้ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือกรรมการ ยังมีข้าราชการประจำเกี่ยวข้อง ซึ่งขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องของการปกครองตนเองที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์แบบ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การสุขาภิบาลรูปแบบคณะกรรมการให้เป็นโครงสร้างที่มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ชัดเจนที่สุด เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจในการบริหาร ซึ่งหมายถึงการยกฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานของสุขาภิบาลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานสุขาภิบาล ให้มีความสอดคล้องกับฐานะทางการคลังของสุขาภิบาล โดยไม่เป็นการทำลายอิสระ ในการปกครองตนเองของสุขาภิบาลตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นการ ส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มี ประสิทธิภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การกระจายอำนาจตามเกณฑ์ของสุขาภิบาลเป็นการกระจายอำนาจตามอาณา เขตที่กระทรวงมหาดไทยยอมรับว่ามีผลประโยชน์บางอย่าง เป็นเรื่องของประชาชน ในแต่ละสุขาภิบาล โดยเฉพาะแยกต่างหากจากผลประโยชน์ทั่วไปของชาติ เช่น การรักษาความสะอาด เก็บขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาถนนหนทาง การอนามัย ของประชาชนในสุขาภิบาลนั้น ๆ ได้รับโดยเฉพาะ การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เฉพาะแก่ประชาชนในสุขาภิบาล จึงเป็นกิจการของสุขาภิบาล ที่ ประชาชนในสุขาภิบาล ควรจัดทำเอง กระทรวงมหาดไทยควรยกอำนาจให้หรือ ยอมให้ประชาชนในสุขาภิบาลมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีศูนย์ของประโยชน์ สุขาภิบาลซึ่งกระทรวงมหาดไทยยอมรับให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วน ภูมิภาค โดยอิสระในอาณาเขตของสุขาภิบาลนั้น ๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ อำเภอบุคลากรของประโยชน์สุขาภิบาลจึงถือว่า คือการปกครองท้องถิ่น แท้จริง และ เป็นการที่กระทรวงมหาดไทยยอมรับว่ามีกิจการหรือบริการสาธารณะบางอย่าง เป็น เรื่องประโยชน์พิเศษ ที่ต้องมอบอำนาจให้องค์กรของกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ นอกกระทรวงมหาดไทย หรือนอกระบบการบังคับบัญชาเป็นผู้จัดทำ กระทรวง มหาดไทยจัดตั้งสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน ตามความเหมาะสมของสุขาภิบาลนั้น

ดังนั้น สุขาภิบาลตามหลักการกระจายอำนาจ และความหมายของ การปกครองท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้ว ควรมีองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น 2 ประการ คือ การมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) แต่ยังคงอยู่ภาย ใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ตามหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่ง องค์ประกอบทั้งสองประการนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่จะชี้ให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทย ได้กระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองหรือไม่ มากน้อย

เพียงใด มีสถานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย คือ สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิ (legal right) มีหน้าที่ตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง สภานิติบุคคลนี้เองทำให้สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นตัวคนแยกต่างหาก เป็นเอกเทศจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และสุขาภิบาล ต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการของสุขาภิบาล ที่กระทรวงมหาดไทยต้องทำให้สุขาภิบาล อาจมีผู้เห็นว่าการวิเคราะห์เช่นนี้ไม่มีประโยชน์อะไร เพราะประชาชนในสุขาภิบาลยังไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น หรือยังขาดความกระตือรือร้น ในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งแม้ว่าอาจจะจะเป็นความจริงอยู่บ้าง แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าวันนี้ประชาชนอาจจะยังขาดความกระตือรือร้นในสุขาภิบาล แต่ก็ไม่ใช่เป็นการเสียหายอะไรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเริ่มในการจัดตั้งสุขาภิบาล ตน ซึ่งเป็นการเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นในทางการเมืองการปกครองตั้งแต่จุดเริ่มต้น คือการมีส่วนร่วมจัดตั้งสุขาภิบาล และการให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าว แม้ว่าจะระยะแรกอาจจะไม่เห็นความสำคัญมากนัก แต่นานไปประชาชนจะมีประสบการณ์มากขึ้น และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสำนึกถึงความสำคัญของการมีบทบาทมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญที่พึงปรารถนาต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะสุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครองตนเอง ดังนั้น การที่สุขาภิบาลจะมีอำนาจหน้าที่ใดได้นั้น จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการกำหนดกฎหมายให้สิทธิราษฎรในท้องถิ่น สามารถเริ่มขอจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องถิ่นของตนต่อส่วนกลางได้และในการจัดตั้งสุขาภิบาล ควรพิจารณาให้รอบคอบว่าชุมชนนั้นเหมาะสมกับรูปแบบสุขาภิบาลหรือไม่ เช่น ชุมชนชนบทเกษตรกรรม ก็ไม่จำเป็นต้องพุ่งเป้าหมายอยู่ที่การเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาล

2. ควรปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การของสุขาภิบาล โดยไม่ควรใช้รูปแบบคณะกรรมการสุขาภิบาลอีกต่อไปควรจัดให้มีสภา และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร เพื่อให้สภาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ โดยให้สมาชิกของทั้งสององค์กรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3. แม้ว่าสุขาภิบาลจะมีปัญหาทางการคลัง ส่วนกลางก็ควรส่งเสริมให้สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาลของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง อาจทำโดยวิธีค่อย ๆ เริ่มมีพนักงานสุขาภิบาลตำแหน่งสำคัญ ๆ ก่อน โดยส่วนกลางอาจช่วยเหลือโดยการให้เงินอุดหนุนในการว่าจ้างพนักงานสุขาภิบาลตำแหน่งสำคัญ ๆ นั้น ส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ สุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล อาจแก้ปัญหาด้วยการให้สัมปทานเอกชนไปจัดทำ โดยอยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกและการควบคุมของสุขาภิบาล หรือขอความร่วมมืออาสาสมัครจากประชาชนในท้องถิ่นมาช่วยกันจัดทำ เช่น การขุดลอกท่อระบายน้ำ การปลูกสวนหย่อม การทำนุบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาสาสมัครฝึกสอนอาชีพ เป็นต้น ซึ่งตามสภาพของสังคมไทย แม้รายได้ของท้องถิ่นจะมีน้อย แต่แรงงานในท้องถิ่นมีมาก การร่วมมือร่วมใจกันทำกิจกรรมต่าง ๆ เป็นวัฒนธรรมที่ชุมชนท้องถิ่นไทยมีมาแต่ดั้งเดิมแล้ว เราควรใช้ส่วนดีของสังคมในส่วนนี้แก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรอีกทั้งยังเป็นการประหยัดรายได้ในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลได้ทางหนึ่งด้วย

4. ในทางการคลังของสุขาภิบาล ส่วนกลางควรหาวิธีทางช่วยให้สุขาภิบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่สุขาภิบาลจะได้มีรายได้มากขึ้น และในการที่ส่วนกลางรับภาระจัดเก็บภาษี หากส่วนกลางยอมลดรายได้ส่วนหนึ่งโดยการไม่หักค่าธรรมเนียมในการเก็บภาษีให้สุขาภิบาล ก็จะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้สุขาภิบาลมีรายได้มากขึ้น อีกทั้งรัฐควรขยายฐานภาษี คือให้มีชนิดและประเภทภาษีอากร ที่สุขาภิบาลเก็บได้มากขึ้น

5. ในเรื่องอำนาจหน้าที่ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับรายได้ และขีดความสามารถของสุขาภิบาล โดยอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลควรเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และการให้บริการประชาชนในชีวิต

ประจำวัน เช่น การรักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับอัคคีภัย แต่งานทางด้านการศึกษา ส่งเสริม ศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม การให้มีและบำรุงสวนสัตว์ สุสาน และฌาปนสถาน น่าจะเป็นภาระที่หนักเกินไปสำหรับสุขาภิบาลเมื่อคำนึงถึงรายได้ และขีดความสามารถของสุขาภิบาล นอกจากนี้อำนาจหน้าที่บางอย่างที่มีหน่วยงานอื่นทำอยู่แล้วก็ไม่ควรให้สุขาภิบาลทำ เช่น การประปา เป็นต้น

6. ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับสุขาภิบาลนั้น ส่วนกลางควรลดการควบคุมสุขาภิบาลลงบ้าง โดยเฉพาะในทางการคลังแทนที่จะควบคุมอย่างเข้มงวด ควรใช้อำนาจกำกับดูแลในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงดุลยพินิจของสุขาภิบาล โดยเฉพาะเรื่องแผนการดำเนินงานต่าง ๆ

7. ควรสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นทั้งชายและหญิง เข้ามามีส่วนร่วมในสุขาภิบาลมากขึ้นด้วยการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจและปลูกฝังจิตสำนึกในการรักท้องถิ่นให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้น

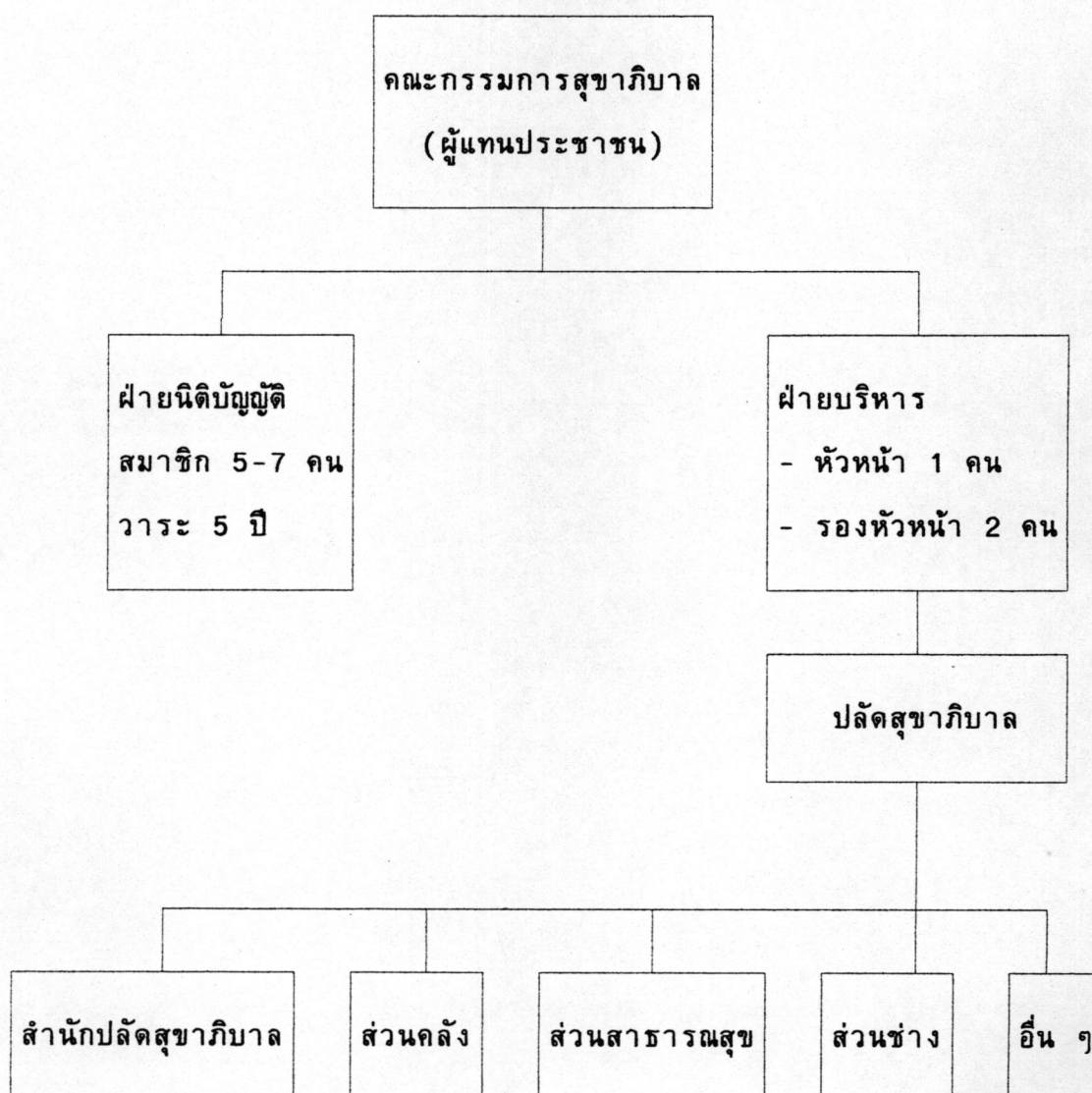
8. แนวโน้มในอนาคตนั้น ผู้ศึกษาเชื่อว่าสุขาภิบาลน่าจะมีการปรับปรุงรูปแบบให้คล้ายคลึงกับเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อสร้างมาตรฐานการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะโครงสร้างส่วนอำนาจหน้าที่ซึ่งอาจคงไว้เนื่องจากข้อจำกัดทางการเงินและหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่น่าจะเกิดขึ้นคือ กระทรวงมหาดไทยอาจกำหนดให้ทางจังหวัดขอความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลด้วยในเชิงประจักษ์ ในส่วนนี้นับเป็นสิ่งที่ดีที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะได้รับฟังความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ถึงกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีสิทธิในการเรียกร้องขอตั้งสุขาภิบาลในท้องถิ่นของตนเองเลยปล่อยให้เป็นการจัดตั้งสุขาภิบาลน่าจะเกิดจากการริเริ่มของผู้ปกครอง คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคน้อยละ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 196 บัญญัติว่า "การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..." การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เช่นนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า

ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ น่าได้มีโอกาสแสดงเจตนาารมณ์ของตนเอง ตั้งแต่การริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาล และกระบวนการในการเรียกร้อง หรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาล ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน

9. ในอนาคตสุขาภิบาลควรจะมีการเลิกกลับไป โดยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ถ้าชุมชนไหนเป็นชุมชนเมืองก็ควรเป็นรูปแบบเทศบาล ถ้าเป็นชุมชนชนบท ก็ควรจะเป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล การยกฐานะเป็นเทศบาลนั้น ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้เหมาะสมกับการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เช่น รายได้ควรเป็น 9 - 10 ล้านบาท ซึ่งเดิม 12 ล้านบาท เพื่อให้ได้มีการยกฐานะง่ายขึ้น

10. จากการวิจัย สัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นและเพื่อให้สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญรูปแบบสุขาภิบาลที่ควรเป็น ควรแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ฝ่ายบริหารมีหัวหน้า 1 คน รองหัวหน้า 2 คน ฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 5-7 คน ทั้งหมดให้มาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาล และควบคุมการบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นรูปสภานาตเล็กจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานสามารถประชุมได้ตลอดเวลา เมื่อมีงานที่เร่งด่วนที่จะต้องทำและเป็นการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างฉับไว และมีประสิทธิภาพ และเป็นการประหยัดงบประมาณอีกด้วย

แผนภูมิโครงสร้างการจัดองค์การและส่วนงานของสหภาพที่ควรเป็น



แผนภูมิโครงสร้างการจัดองค์การและส่วนงานของสหภาพที่ควรเป็น มีข้อสมมติว่า ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ไม่จำเป็นต้องมีข้าราชการเป็น 'พี่เลี้ยง' ต่อไป คณะกรรมการสหภาพควรแยกออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกัน เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของปลัดสหภาพ และส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับฐานะการเงิน และการปรับเปลี่ยนสู่เทศบาลตำบลต่อไปในอนาคต