

## บทที่ 5

### แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา จากที่ได้ศึกษาแนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิและเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ปรากฏว่ามีแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาอยู่ 2 ประการ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง และการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น แต่การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษานั้นมีประเด็นข้อโต้แย้งว่าขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ โดยเห็นได้จากความเห็นของท่าน ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวนิช ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในรายงานการวิจัย “เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรการศึกษา” ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ส.ก.ศ.) ว่าไม่ควรมีการจัดเก็บภาษีการศึกษา เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ระบุว่าให้รัฐจัดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งประเด็นข้อโต้แย้งนี้ได้กล่าวไว้ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงเจตนาไว้ดังกล่าวไว้ใน มาตรา 49 วรรคแรก ที่บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

ดังนั้นการศึกษาเรื่องการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา จึงควรตอบประเด็นปัญหาว่า บทบัญญัติว่าด้วยภาษีเพื่อการศึกษาขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ เพื่อศึกษาถึงการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาต่อไป

#### 1. ปัญหาบทบัญญัติว่าด้วยภาษีเพื่อการศึกษาขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

##### 1.1 หลักการทั่วไป

มาตรา 49 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

อีกทั้งมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทำบุคคลที่อ่อนน้อมถ่อมตนและสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวาระหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีได้กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวาระหนึ่งและตรวจสอบให้แนมมาใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

รวมทั้ง มาตรา 80 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวโน้มโดยด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกชั้น級แบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนองค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวโน้มโดยพื้นฐานแห่งรัฐ”

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดเนื้อหาสาระกฎหมายในรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดหรือกฎหมายที่ขยายความหลักการของรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจเขียนในรายละเอียดในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงได้กำหนดข้อความที่ให้มีการกำหนดเนื้อหาขยายความหรือเนื้อหารายละเอียดว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติหลักการห้ามการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มีข้อยกเว้นว่า ในบางลักษณะอาจมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ หากเป็นไปตาม

หลักเกณฑ์และขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะขึ้นเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ก็จะทำ การได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระบวนการทางคุ้มครองได้ ต้องเป็นหลักเกณฑ์ “โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้” ทั้งขอบเขตของ “อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” นั้น มาตรา 29 วรรคสองได้กำหนดให้หมายถึง “กฎหมาย” ที่เข้าลักษณะการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีได้กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งหาก ออกกฎหมายลักษณะนี้แล้วยังต้องใช้กับการออกกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย

หากวิเคราะห์บทบัญญัติตามมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัด สิทธิและเสรีภาพได้ ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และประการที่สอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพ มี ผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีได้กรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเฉพาะ ซึ่งก็ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ประการแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดย ปราศจากเงื่อนไข กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา การออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการ ตรากฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัตินั้นด้วย การกำหนดในลักษณะดังกล่าวจะปรากฏเพียง ข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เช่น

มาตรา 41 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเข่นว่า นี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขของการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถจำกัดสิทธิเชื่อมโยงได้ตามแต่จะเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่ออกกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการล้มล้างสิทธิ แต่สามารถออกกฎหมาย “จำกัดสิทธิ” เท่านั้น

กรณีที่ 2 ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเชื่อมโยงไว้เป็นพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังปรากฏในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ว่า “...อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนด...” ซึ่งอาจมีเนื้อหาสาระที่เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติ หรืออาจมีเนื้อหาเกี่ยวกับสถานการณ์อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น

มาตรา 42 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเชื่อมโยงใน การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเชื่อมโยงเป็นครรภ์

การจำกัดเชื่อมโยงตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนพะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

กรณีที่ 3 ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเชื่อมโยงขึ้นพื้นฐานบางประการ เช่น เชื่อมโยงในกรณีศึกษา ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37

“บุคคลย่อมมีเชื่อมโยงใน การถือศึกษา นิเกยศึกษา หรือลัทธินิยมในทางศึกษา และย่อมมีเชื่อมโยงใน การปฏิบัติตามศาสนาคริสต์ ศาสนาบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นภัยปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เชื่อมโยงตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรได้ เพราะเห็นที่ถือศึกษานิเกยของ

ศาสนา ลัทธินิยม ในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนาธรรม ศาสนาบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

ประการที่ 2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพพร้อมทั้งต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตามกฎหมายด้วย

มาตรา 29 ได้บัญญัติให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ตามนัยดังกล่าวได้รับการกำหนดลักษณะไว้ในวรรคสอง ในประการที่ “กฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา 29 ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีได้กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะมุ่งประสงค์เป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่องค์กรผู้ให้อำนาจหรือปัจจัยในลักษณะที่ไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครอง ในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากการออกคำสั่งทางปกครอง เพราะ “กฎหมาย” มุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่จำกัดแก่บุคคลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ แต่ที่ “คำสั่งทางปกครอง” นั้นใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเฉพาะ จึงไม่สมควรให้องค์กรเดียวกันเป็นผู้ให้อำนาจ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของต่างองค์กร (องค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหาร) นอกจากนั้นยังเป็นการรบรองหลักความเสมอภาคในการทราบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคแรก

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดและให้ทำได้เท่าที่จำเป็นอันเป็นผลลัพธ์เนื่องมาจากภาระของรับหลักความพอกสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นหลักการย่ออย่างหลักนิติรัฐในรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีค่าบังคับเท่ากันกับบทบัญญัติอื่นแห่งรัฐธรรมนูญ หลักความพอกสมควรแก่เหตุประกอบด้วยเนื้อหาสาระสำคัญดังไปนี้

- การตรวจสอบกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีลักษณะ “เหมาะสม” กล่าวคือ ต้องไม่มีผลเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจตรวจสอบกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เองซึ่งอยู่กับดุลพินิจในการพิจารณาด้านต่าง ๆ ได้แก่ การคาดการณ์อนาคตที่ต้องไม่เกิดผลกระทบทางกฎหมายอย่างชัดแจ้ง เพราะหากเกิดผลกระทบอย่างชัดแจ้งย่อมมีผลให้กฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญได้ หลักการนี้จึงแตกต่างจากความเปลี่ยนแปลงของสภาวการณ์หรือข้อเท็จจริงที่มีผลให้ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพรากฎหมายนั้นไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในเวลานั้น

- การตราชากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำภายใต้ "หลักความจำเป็น" ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายที่เห็นว่าสอดคล้องกับเป้าหมายที่วางไว้

- การตราชากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นมาตรการที่พอดีสมควรแก่เหตุกล่าวคือ การที่องค์กรนิติบัญญัติต้องเข้าใจถึงเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์คุ้มครองประชาชนในระดับใด และพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับว่าไปกันได้มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

- การตราชากฎหมายที่ไม่กระทบกระเทือนสาธารณะสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ เป็นการกำหนดคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ เป็นการคุ้มครอง "แก่น" ของสิทธิและเสรีภาพแต่ละชนิด ไม่มุ่งประสงค์ให้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป แต่แนวทางการพิจารณาต้องใช้การพิจารณาเป็นราย ๆ ไป เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายย่อมกระทบกระเทือนหากมีการลงโทษด้วยวิธีการทางราษฎรให้ร้าย

- การตราชากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราชากฎหมาย ทั้งนี้เพื่อจำกัดขอบเขตของการใช้มาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ให้มีการใช้บังคับเฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นมาในลักษณะที่ล้ำแคนแห่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนด แต่ไม่ครอบคลุมถึงการตราชากฎหมายที่ได้กระทำก่อนแล้วตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ยังเป็นวิธีการจำกัดการตีความกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงความโกลาหล "เพราะกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งไม่อาจอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราชากฎหมายล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะขัดกับรัฐธรรมนูญทันที"

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 29 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและขอบเขตของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้โดยองค์กรนิติบัญญัติต้องตรวจสอบความผูกพันไม่ล่วงละเมิดกรอบหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมีสาธารณะสำคัญในประเด็นที่ต้องทราบทบทบัญญัติกฎหมายภายใต้เงื่อนไขสาธารณะที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

1.2 ความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ” และ/หรือ “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามความหมายทั่วไปของรัฐธรรมนูญ”

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจึงประกอบด้วยบทบัญญัติที่กำหนดหลักการทั่วไปที่ใช้ในการปกครองบริหารประเทศ เมื่อผู้ร่างประ拯救ให้มีการขยายความหลักการทั่วไปที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดหลักการขอบเขตเงื่อนไขการบังคับใช้ในลักษณะที่เป็นหลักการเฉพาะภายในตัวรูปแบบของกฎหมายประเภทต่าง ๆ ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ/หรือ “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความถึงกฎหมายที่ขยายความหรือกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติภายในตัวรูปแบบของกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 90 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา...”

เมื่อกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหมายถึง พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด และยังอาจรวมถึงประกาศของคณะกรรมการปฏิวัติที่มีเนื้อหาในระดับเดียวกับกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น กรณีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมมีผลให้รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองและต้องไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพในทุกชูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายของรัฐสภาเองก็ต้องอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่อาจตรากฎหมายกราบทบสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ แต่ถึงกระนั้นก็ไม่อาจออกกฎหมายเป็นกราบทบทกราบทีอนต่อสาธารณะสำคัญหรือ “แก่น” ของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วได้ จึงกล่าวได้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพสามารถกระทำได้โดยกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเท่านั้น เพราะถือว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยผู้แทนปวงชนเป็นการแสดงเจตนาณร่วมกันและเจตนาณร่วมกันเท่านั้นที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้

ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากระบวนการนิติบัญญัติมีส่วนสัมพันธ์กับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในสังคม หากมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินสมควรย่อมส่งผลให้ประชาชนในฐานะผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้รับผลกระทบอย่างแย่ย่อน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้กระทำภายใต้ขอบเขตเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 29<sup>1</sup>

### 1.3 หลักเกณฑ์และขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ

หากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดหรือขยายความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญภายใต้เงื่อนไขที่ว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แล้วแต่กรณีโดยมิได้ระบุขอบเขตของเนื้อหาสาระของกฎหมายรายละเอียดไว้ย่อมหมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้ดุลพินิจในการออกกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง แต่ถึงกระนั้นก็มิได้หมายลึกลงการออกกฎหมายได้อย่างจำกัด เพราะต้องคำนึงถึงเจตนาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ ด้วยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายลูกที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ปรากฏว่า มีการบังคับใช้กฎหมายลูกที่ได้ออกมาบังคับใช้อยู่แล้วก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากไม่มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับไปได้ แต่หากมีข้อความขัดหรือแย้งย่อมต้องมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้น

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการใช้ดุลพินิจกำหนดเนื้อหาสาระรายละเอียดภายใต้ข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยมิได้วางเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับเนื้อหาสาระภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 โดยเฉพาะการจำกัด

<sup>1</sup> ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”, (วิญญาณ: กรุงเทพมหานคร, 2548), น. 129-130.

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการออกกฎหมายลูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ตัวอย่างบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ กรณีบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 69 กำหนดให้การเสียภาษีเป็นหน้าที่ขึ้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทย และในมาตรา 48 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีเป็นการนำอาส่วนหนึ่งของเงินได้ ทรัพย์สินหรือการบริโภคที่ประชาชนนำมาได้หรืออยู่ในความครอบครองของประชาชนมาเป็นรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการสาธารณูปการ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลจึงต้องตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินภายใต้เงื่อนไข มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แม้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2545 ตอนหนึ่งวินิจฉัยความว่า "... การตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลก็สามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 48 ว่าคุณนี่ที่บัญญัติไว้... พิจารณา\_rัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ ตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 48 ว่าคุณนี่ และรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองจะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไว้ไม่ได้เลย เพราะมาตรา 29 และมาตรา 30 ได้มีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการเลือกปฏิบัติไว้ โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 29 คือ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ส่วนการเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นจึงจะกระทำไม่ได้ ตามมาตรา 30..."<sup>2</sup>

ดังนั้น หากจะมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ชัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกทั้งการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา รัฐจัดเก็บมาเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย อาทิเช่น การสร้างอาคาร จัดซื้ออุปกรณ์การเรียน การสอน พัฒนาหลักสูตร พัฒนาคุณภาพครู เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมภาษีประเภทต่าง ๆ ที่เป็นรายได้ของรัฐต่างก็นำมาใช้จ่ายกับการศึกษาโดยรูปแบบของงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้ว การจัดเก็บภาษี

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง, น.170-174.

เพื่อการศึกษาโดยตรงจึงไม่ได้ขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิ์เสมอ กันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

## 2. แนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา จากที่ได้ศึกษาแนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิและเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ปรากฏว่ามีแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาอยู่ 2 ประการ ได้แก่ 1) การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง และ 2) การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น ดังนี้

### 2.1 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง

แนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง เป็นการจัดเก็บภาษี เพื่อมาใช้ด้านการศึกษาโดยเฉพาะ โดยไม่นำเงินภาษีดังกล่าวไปรวมเป็นรายได้ของรัฐ กล่าวคือ เป็นการสร้างภาษีชนิดใหม่ขึ้นมา กำหนดโครงสร้างภาษีอย่างชัดเจน อาทิ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี อัตราภาษี ฐานภาษี เป็นต้น เพื่อนำเงินภาษีนั้นมาใช้ด้านการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันระบบประมาณของไทยได้รวบรวมเงินภาษีต่าง ๆ อันเป็นรายได้ของรัฐ และรายได้ด้านอื่นๆ เช่นคลัง แล้วจึงจัดสรรให้กับกระทรวง กรม อีกต่อหนึ่ง

การศึกษาอุปแบบภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรงเพื่อออกแบบลักษณะของภาษีเพื่อการศึกษาดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะภาษีที่ดี และ หลักการทั่วไปของโครงสร้างภาษี ก่อน ดังนี้

#### 2.1.1 ลักษณะภาษีอากรที่ดี<sup>3</sup>

(1) ลักษณะภาษีอากรที่ดีตามแนวความคิดของ Adam Smith

Adam Smith มีความเห็นว่าภาษีอากรที่ดีจะต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ มีความเป็นธรรม มีความแน่นอน มีความสะดวก และประหยัด

<sup>3</sup> ปรีดา นาคเนาว์ทิม, เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร 1, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. 28-40 .

(1.1) หลักความเป็นธรรม (Equity) Adam Smith มีความเห็นว่าพลเมืองของรัฐหรือผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในประเทศใดก็ตาม ควรมีส่วนช่วยรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ในการบริหาร หรือปกครองประเทศ โดยการบริจาคทรัพย์สิน ตามส่วนแห่งความสามารถในการหารายได้หรือทรัพย์สินซึ่งได้มา เพราะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

การเสียภาษีตามหลักความเป็นธรรมหมายความว่า ผู้ที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐโดยเท่าเทียมกัน ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าความเป็นธรรมในแนวนอน (horizontal equity) ไม่ควรมีการให้อภิสิทธิ์โดยการยกเว้นภาษี หรือลดภาษีให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ ความเป็นธรรมในที่นี้ยังความถึงความเท่าเทียมกันในการเสียสละเงินให้แก่รัฐตามส่วนแห่งความสามารถในการเสียภาษีด้วย (ability to pay) แต่ไม่ได้หมายความว่าทุก ๆ คนจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเงินเท่า ๆ กันแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะคนแต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังกาย กำลังสติปัญญา หรือกำลังทรัพย์ดังนั้นผู้ใดมีความสามารถในการเสียภาษีมาก ก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐมากกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อย ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity)

นอกจากนี้มีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมที่พิจารณาจากความสามารถนั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เฉพาะความสามารถในการหารายได้เพียงอย่างเดียว ควรจะพิจารณาถึงทรัพย์สินหรือเงินทุนด้วย เพราะคนบางคนแม้จะมีความสามารถในการหารายได้น้อยแต่มีทรัพย์สินและเงินทุนเป็นจำนวนมาก กรณีเช่นนี้ก็ควรถือว่าบุคคลผู้นั้นมีความสามารถในการเสียภาษีได้มากด้วย นอกจากนี้บางท่านยังมีความเห็นอีกว่า ความสามารถอาจวัดได้จากการใช้จ่ายอีกทางหนึ่ง หมายความว่าผู้ที่มีเงินสำหรับการใช้จ่ายมากก็ควรเป็นผู้มีความสามารถในการเสียภาษีได้มากด้วย ไม่ว่าความสามารถในการเสียภาษีจะพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน ทุน หรือรายจ่ายก็ตาม หากนิยามภาษีอากรของประเทศมุ่งยึดหลักความเป็นธรรมในแนวนอน (horizontal equity) และความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity) เป็นหลักในการจัดเก็บภาษีอากรแล้ว การจัดเก็บภาษีอากรของประเทศนั้นก็จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถนี้จะช่วยกระจายภาระภาษีออกไป ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าการเก็บภาษีอากรตามหลักความเป็นธรรม นอกจากจะเป็นวิธีการจัดเก็บภาษีที่ชอบด้วยหลักจริยธรรมแล้วยังเป็นหลักที่ช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งหรือความตึงเครียดภายในสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย

นักเศรษฐศาสตร์รุ่นต่อ ๆ มาได้พยายามอธิบายหลักความเป็นธรรมของ Adam Smith เพื่อให้ชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยอธิบายความเป็นธรรมไว้เป็น 2 หลักใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

(1.1.1) หลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ (Principle of Absolute equity) หลักนี้อธิบายว่าภาคีการที่จะถือว่าเป็นธรรมจะต้องเป็นภาคีการที่มีคุณสมบัติสองประการ คือ ประการแรก ผู้เสียภาษีอกรหุกคนจะต้องเสียภาษีคนละเท่า ๆ กัน ประการที่สอง ถ้าการเก็บภาษีอกรหุกของรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินรายได้จากภาคีการไปเป็นรายจ่ายของรัฐบาลแล้ว จำนวนเงินค่าภาษีที่ผู้เสียภาษีแต่ละคนจ่ายจะต้องเท่ากับผลพื้นของรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมดหารด้วยจำนวนผู้มีหน้าที่เสียภาษีภาคตามกฎหมายทั้งหมดของประเทศในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายปีละ 70,000 ล้านบาท โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีอกรหุกของประเทศมีจำนวน 35 ล้านคน กรณีเช่นนี้ ผู้เสียภาษีแต่ละคนก็จะต้องเสียภาษีอกรหุกคนละ 2,000 บาทต่อปี ดังนี้ เป็นต้น

การเก็บภาษีอกรหุกตามหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์นี้มีข้อเสียอยู่ 3 ประการ คือ

(ก) การที่เก็บภาษีอกรหุกคนที่เสียภาษีในจำนวนเงินเท่า ๆ กันทุกคน แสดงให้เห็นว่าหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์นี้มิได้พิจารณาความจริงข้อนี้ที่ว่ามนุษย์เราแต่ละคนมีความสามารถดังกล่าวแตกต่างกัน เช่น ความสามารถในการเสียภาษีก็ควรจะต้องแตกต่างกันด้วย ดังนั้นการที่ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทุกคน เสียภาษีเท่า ๆ กัน จึงไม่ชอบด้วยหลักความเป็นธรรมที่แท้จริง

(ข) การเฉลี่ยภาษีอกรหุกคนเสียในจำนวนเงินเท่า ๆ กัน อาจมีผลทำให้ผู้เสียภาษีบางคนต้องเสียภาษีมากกว่าเงินได้ที่ทำมาหาได้ ยิ่งกว่านั้นผู้เสียภาษีที่มีรายได้ต่ำมาก ๆ อาจไม่มีเงินเสียภาษีเลยก็ได้

(ค) การที่ผู้เสียภาษีทุกคนต้องเสียภาษีเท่า ๆ กัน ย่อมมีผลทำให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำหรือคนยากจน ต้องรับภาระภาษีมากกว่าผู้มีเงินได้สูงหรือคนร่ำรวย เพราะเงินแต่ละบาทแต่ละสตางค์ของคนรวยและคนจนมีอัตราประโยชน์สุดท้าย (Marginal utility) แตกต่างกัน

(1.1.2) หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (Principle of Relative Equity) จากข้อเสียของ การเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ดังกล่าวแล้วทำให้มีผู้พยายามคิดหาหลักเกณฑ์ใหม่ ขึ้นมา ซึ่งได้แก่หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ หลักนี้อธิบายว่าการจัดเก็บภาษีถ้าจะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีแล้วควรจะต้องพิจารณาถึงความสามารถของผู้เสียภาษี หรือผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะพึงได้รับจากการรัฐด้วย ซึ่งแต่ละหลักต่างก็มีเหตุผลต่างกัน ดังนี้

(ก) หลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to pay principles) หลักนี้มีความเห็นว่า คนที่มีรายได้เท่า ๆ กันควรที่จะต้องเสียภาษีเท่ากัน ส่วนที่มีรายได้แตกต่างกันก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่ามีความสามารถในการเสียภาษีต่างกัน แต่จำนวนเงินภาษีที่จะต้องเสียต่างกันนั้นจะต้องเป็นความแตกต่างที่เหมาะสม กล่าวคือความเหมาะสมสมั้นควรจะเป็นการเก็บภาษีตามอัตราที่ก้าวหน้า (Progressive rate) หรืออัตราคงที่ (Proportional Rate) หรือ อัตราถอยหลัง (Regressive rate) อย่างได้อย่างหนึ่งซึ่งยังไม่มีผู้ใดสามารถให้เหตุผลและชี้ขาดลงได้ว่าอัตราที่เหมาะสมกับหลักความสามารถมากที่สุด คือแบบไหน การที่คนสองคนมีรายได้ต่างกัน 5 เท่าก็ดีหรือการที่คน ๆ หนึ่งมีภรรยาและบุตรหลายคน ส่วนอีกคนหนึ่งยังเป็นโสดอยู่ก็ดี หลักนี้ก็ยังทำให้ความไม่เสมอภาคเกิดขึ้นในระหว่างผู้เสียภาษี จากข้อบกพร่องจุดนี้ทำให้ John Stuart Mill ได้พยายามคิดค้นหลักการเก็บภาษีขึ้นใหม่โดยให้ผู้เสียภาษีทั้งหลายมีความเสมอภาคในการเสียสละ (equality of sacrifice) Mill เสนอว่าความเสมอภาคในการเก็บภาษีหมายถึงความเสมอภาคในการเสียสละ การที่คน ๆ หนึ่งเสียสละเงินรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ต้องไม่ทำให้เข้ารู้สึกลำบากมากกว่าหรือน้อยกว่าความรู้สึกของคนอื่น ๆ ที่ต้องสละรายได้ของเขาก็ให้แก่รัฐบาลเข่นกัน

นอกจากนี้ Mill ยังได้เสนอว่า ไม่ควรเก็บภาษีจากผู้มีรายได้ขั้นต่ำ โดยใช้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำเป็นเกณฑ์วัด ส่วนผู้ที่มีรายได้เกินกว่าขั้นต่ำ ก็ควรเสียสละรายได้ของตนให้แก่รัฐในอัตราที่ก้าวหน้าตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น หลักความเสมอภาคในการเสียสละของ Mill ได้กล่าวมาเป็นหลักการเก็บภาษีเงินได้ในอัตราที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันนี้

(ข) หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Principles) หลักนี้พิจารณาผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะพึงได้รับจากบริการของรัฐเป็นปัจจาระสำคัญ โดยมีความเห็นว่าเมื่อผู้เสียภาษีได้รับประโยชน์ไปจากรัฐเท่าใดก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐเท่ากับผลประโยชน์ที่ตนได้รับอันเนื่องมาจากการเสนอบริการของรัฐ แต่การนำเอาหลักผลประโยชน์มาใช้ในการเก็บภาษีจะทำให้ขัดกับหลักความยุติธรรม กล่าวคือ คงจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากิจการของรัฐหลายอย่างให้ประโยชน์แก่คนจนมากกว่าคนรวย เช่น กิจการด้านสาธารณสุข การศึกษาและการประกันสังคม เป็นต้น หากนำเอาหลักผลประโยชน์มาใช้ในการเก็บภาษีก็จะกล่าวเป็นว่าคนจนที่ใช้บริการเหล่านี้มากกว่าคนรวยก็จะต้องเสียภาษีมากกว่าคนรวย เพื่อให้เป็นไปตามหลักผลประโยชน์ เลยไปขัดกับหลักความเป็นธรรมตามความมุ่งหมายของ Adam Smith

บางตำราซึ่งได้อธิบายหลักผลประโยชน์ที่ได้รับไปในแบบที่ว่าผู้เสียภาษีตามหลักนี้จะต้องเป็นผู้ที่ซื้อสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐไปอุปโภคบริโภค โดยการซื้อนั้นจะต้องเป็นไปโดย

ความสมัครใจด้วย ซึ่งในการซื้อสินค้า และบริการดังกล่าวผู้ซื้อจะต้องจ่ายเงินค่าสินค้าและบริการนั้น ๆ ให้แก่รัฐในรูปของภาษีอากรนั้นเอง แสดงว่า ผู้ที่ต้องเสียภาษีอากร ก็คือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการคุปโภคบริโภคสินค้า หรือบริการที่ผลิตโดยรัฐเท่านั้น ถ้าผู้ใดไม่ได้ซื้อสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐไปอุปโภคบริโภค ก็ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐ จึงไม่ต้องเสียภาษีและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการคุปโภคบริโภคสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐมากก็จะต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อย ดังนี้เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีอีกทฤษฎีหนึ่งที่มีแนวความคิดทำงานองเดียวกับหลักผลประโยชน์เรียกว่าทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการเสนอบริการของรัฐ (Cost of Service Theory) แนวความคิดของทฤษฎีนี้มีว่าบุคคลควรช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ ในกรณีที่รัฐให้บริการต่างๆ และคุ้มครองให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแด่ประชาชนโดยตรง การที่บุคคลได้ไม่ใช้บริการของรัฐย่อมถือว่าเป็นการสละสิทธิ์โดยความสมัครใจของเขารวมหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐเข่นเดียวกัน

ถึงแม้ Adam Smith จะเห็นด้วยกับหลักความสามารถในการเสียภาษีและหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่สนับสนุนหลักผลประโยชน์มากกว่า โดยมีความเห็นว่าเมื่อรัฐต้องจ่ายเงินลงทุนในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากการเหล่านั้น รัฐก็ควรจะเก็บภาษีจากประชาชนตามสัดส่วนแห่งผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับไป

(1.2) หลักความแน่นอน ( Certainly) หมายความว่าภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บควรมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บที่แน่นอน ความแน่นอนในกรณีนี้มุ่งเน้นที่เรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1.2.1) เวลาชำระหนี้ จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการชำระภาษีแต่ละชนิดไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อผู้เสียภาษีจะได้ทราบล่วงหน้า และเตรียมตัวจัดหาเงินสำหรับเสียภาษีและจัดสรรเวลาในการทำงานเพื่อเดินทางไปชำระภาษีตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(1.2.2) อัตราภาษี ภาษีทุกชนิดจะต้องมีการกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บไว้ให้แน่นอน ไม่ใช่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บกำหนดได้เองตามความพอดี เพราจะความแน่นอนในนี้ยังหมายถึงความไม่ลำเอียงในการเก็บภาษีด้วย นอกจากนี้ ผู้เสียภาษีจะได้สามารถคำนวณภาษีและเตรียมเงินที่จะต้องเสียภาษีไว้ล่วงหน้าเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เรียกเก็บจะได้มีเงินจ่ายให้เต็มตามจำนวน

(1.2.3) วิธีการชำระหนี้ จะต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าให้เป็นการแน่นอนเข่นเดียวกัน เพื่อผู้เสียภาษีทุกคนจะได้ทราบและเตรียมตัวได้อย่างถูกต้อง เพราจะนอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีแล้วยังเป็นความสะดวกในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดเก็บและทำให้การจัดเก็บดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(1.2.4) สถานที่เสียภาษี จะต้องกำหนดให้แน่นอนว่าภาษีแต่ละประเภทจะต้องไปชำระที่ไหน การกำหนดสถานที่สำหรับชำระภาษีจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในด้านการคุณภาพด้วย เพื่อผู้เสียภาษีจะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางไปชำระภาษีมากเกินไป

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ให้เป็นการแน่นอนก็เพื่อที่จะให้ผู้เสียภาษีมีโอกาสปรับปรุงวิธีการดำเนินธุรกิจส่วนตนและตระเตรียมค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีอย่างไรล่วงหน้า พร้อมทั้งสามารถรวมเงินค่าภาษีไปชำระได้อย่างถูกต้องครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(1.3) หลักความสะดวก (Convenience) Adam Smith มีความเห็นว่าภาษีอากรทุกประเภทควรเรียกเก็บตามระยะเวลา และตามวิธีที่สะดวกที่สุดแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี การเลือกระยะเวลาและวิธีเก็บที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีทำให้สามารถเก็บเงินค่าภาษีได้มากแล้วยังทุนเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ อีกด้วย หลักความสะดวกนี้มีจุดมุ่งหมายว่า เมื่อประชาชนมีภาระหน้าที่ต้องเสียภาษีหากให้แก่รัฐ รัฐก็ควรที่จะเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีในการไปติดต่อเพื่อชำระภาษี เป็นต้นว่าการกำหนดระยะเวลาชำระภาษีควรให้เหมาะสมแก่ฤดูกาล เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ควรเก็บหลักฤดูกาลเกี่ยวแล้ว เพราะเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุดในการเก็บภาษี จากชาวไร่ชาวนา เนื่องจากเป็นเวลาที่ราชภรรยาจะทำการเก็บเกี่ยวและกำลังมีเงินได้จากการขายข้าวหรือผลผลิตอื่น ๆ จึงมีความสามารถที่จะชำระภาษีได้มากกว่าเวลาอื่น

ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บก็ควรกำหนดให้ง่ายต่อการนำเงินมาชำระภาษีและสถานที่เก็บภาษีก็ควรกำหนดให้สะดวกแก่การสัญจรไปมาด้วย นอกจากนี้ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้คำแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับการปฏิบัติในการกรอกแบบฟอร์ม และการนำเงินไปเสียภาษีด้วย หลักความสะดวกนี้หากว่างไว้อย่างเหมาะสมแล้วป้อมเป็นการดูงใจประชาชนในการให้ความร่วมมือเสียภาษีอากร ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีอากรได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น

(1.4) หลักประหยัด (Economy) Adam Smith มีความเห็นว่าในการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีควรให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดทั้งฝ่ายผู้เสียภาษี ในขณะเดียวกันก็ควรให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุดด้วย และนอกจากค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดเก็บควรจะต้องต่ำกว่าจำนวนเงินภาษีที่จะเก็บได้แล้ว การจัดเก็บภาษียังควรที่จะต้องให้มีผลลัพธ์ต่อการทำงานของเอกชนน้อยที่สุดด้วย ภาษีอากรที่ไม่ครอบด้วยหลักประหยัดได้แก่

(1.4.1) ในการบริหารจัดเก็บให้เจ้าหน้าที่จำนวนมากกว่าความจำเป็น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

(1.4.2) การเก็บภาษีได้ก็ตามที่มีอุปสรรคไม่ร่าจะเป็นกรณีที่ทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความท้อถอยไม่มีกำลังใจในการประกอบอาชีพ หรือทำให้ธุรกิจบางอย่างต้องหยุดชะงัก หรือเลิกกิจการไปโดยก็ตาม

(1.4.3) การเก็บภาษีที่เป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงกันอย่างมากไม่ร่าจะเป็นเพราะคัตตราภาษีสูงเกินไป หรือเพราะออกกฎหมายไว้ไม่รัดกุมมีช่องให้ว่าทำให้หลีกเลี่ยงได้ก็ตี ย่อมถือว่าเป็นการรั่วไหล และไม่ประยุตด้วยกันทั้งสิ้น

## (2) ลักษณะของภาษีอากรที่ดีตามความเห็นของ Seligman

Seligman มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องลักษณะของภาษีอากรที่ดีว่าควรจะต้องทำการพิจารณาเป็นด้าน ๆ ไป ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 4 ด้านด้วยกัน คือ ด้านการคลัง ด้านการปฏิบัติจัดเก็บ ด้านเศรษฐกิจ และด้านศีลธรรม

(2.1) ด้านการคลัง การพิจารณาลักษณะของภาษีอากรในด้านการคลังจะต้องพิจารณาว่าภาษีแต่ละประเภทจะทำการจัดเก็บสามารถทำรายได้เข้ารัฐมากน้อยเพียงใด เกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องพิจารณาจากลักษณะสำคัญของภาษี 2 ประการด้วยกัน คือ

(2.1.1) ลักษณะอัมนาวยผล (Productivity) ลักษณะอัมนาวยผลหมายความว่า ภาษีที่จัดเก็บ จะต้องทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมาก เมื่อวัตถุประสงค์อันสำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป คือการหารายได้เข้ารัฐ เพื่อจะได้นำเข้ารายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศดังนั้นในการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือจำนวนเงินภาษีที่จะพึงเก็บได้ กล่าวคือ ถ้าเป็นภาษีที่ดีเมื่อคำนวณการจัดเก็บไปแล้วจะต้องสามารถทำรายได้ให้ตามความต้องการของรัฐ ในขณะเดียวกันการเก็บภาษีดังกล่าวก็ต้องไม่ทำให้ผู้เสียภาษีภาษีหมดกำลังใจในการทำงานด้วย

ภาษีที่ทำรายได้ให้รัฐมาก ๆ ไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเก็บในอัตราสูงเสมอไป เพราะภาษีที่จัดเก็บในอัตราสูงนั้นอาจทำรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก ก็แต่เฉพาะในระยะแรก ๆ ซึ่งเป็นระยะสั้นเท่านั้น ครั้นในระยะยาวแล้วภาษีที่กำหนดอัตราไว้สูง อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดการพยายามหาช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีมากขึ้น จนในที่สุดอาจเก็บเงินภาษีได้เป็นจำนวนน้อยลงก็เป็นได้ ในทางกลับกันถ้าภาษีที่จัดเก็บกำหนดอัตราไว้ต่ำ แม้ว่าในระยะแรกจะเก็บเงินภาษีได้น้อยแต่เมื่อจัดเก็บไปนาน ๆ คือในระยะยาวอาจเก็บเงินภาษีได้เพิ่มมากขึ้นก็ได้

ดังนั้นในการพิจารณาว่าภาษีแต่ละประเภทมีลักษณะอัมนาวยผลหรือไม่จึงต้องพิจารณาจากสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

(ก) ภาชนะนั้น ๆ เมื่อทำการจัดเก็บไปแล้วได้เงินภาชนะมากตามความต้องการของรัฐหรือไม่ ถ้าเก็บได้มากแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูงมากด้วย กรณีเช่นนี้จะถือว่าภาชนะมีลักษณะชำรุดอย่างสมบูรณ์ไม่ได้

(ข) จำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้ต้องไม่ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ คือจะต้องพิจารณาว่า เมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำ จำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้ยังคงมีจำนวนมากพอ กับความต้องการของรัฐอยู่หรือไม่ เพราะแม้ว่าจะเก็บเงินเข้าคลังได้เป็นจำนวนมากในยามปกติ แต่ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นแล้วกลับปรากฏว่าเงินภาชนะที่เก็บได้มีจำนวนลดลงไปกว่าเดิม ปรากฏกรณีเช่นนี้ยอมถือว่าภาชนะยังขาดลักษณะชำรุดอย่างผล เช่นเดียวกัน

(2.1.2) ลักษณะยืดหยุ่น (Elasticity) ภาชนะทุกประเภทควรมีความยืดหยุ่นพอสมควร คือสามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาชนะให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจได้โดยง่าย ความยืดหยุ่นของภาชนะแต่ละประเภทจะมีมากน้อยแค่ไหนสามารถทราบได้โดยการเปรียบเทียบจำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้เพิ่มขึ้นกับอัตราภาชนะส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะเป็นในทางเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ลักษณะความยืดหยุ่นของภาชนะอาจแยกประเภทเดิมพิจารณาได้เป็น 4 กรณี คือ

(ก) ภาชนะที่ไม่มีความยืดหยุ่นเลย ภาชนะประเภทเดิม ถ้าหากเพิ่มอัตราภาชนะแล้ว กลับปรากฏว่าจำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้ไม่เพิ่มขึ้นจากเดิมเลยหรือกลับลดน้อยลงไปกว่าเดิม ปรากฏว่านี้กับกรณีที่เมื่อลดอัตราภาชนะให้ต่ำลงแล้ว แต่จำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้กลับเพิ่มขึ้นหรือคงที่เท่าเดิมก็ได้ ลักษณะดังกล่าวแสดงว่าภาชนะประเภทนั้นไม่มีความยืดหยุ่นเลย

(ข) ภาชนะที่มีความยืดหยุ่นตามปกติ คือ ภาชนะที่เมื่อเปลี่ยนแปลงอัตราภาชนะให้สูงขึ้น หรือลดลงแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนเท่ากันกับอัตราภาชนะส่วนที่เปลี่ยนแปลง กรณีเช่นนี้ถือว่าภาชนะนิดนั้นมีความยืดหยุ่นตามปกติ ตัวอย่างเช่น เมื่อเปลี่ยนแปลงภาชนะเงินได้ให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้วมีผลทำให้จำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้เพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์เท่า ๆ กันดังนี้เป็นต้น

(ค) ภาชนะที่มีความยืดหยุ่นมาก ภาชนะประเภทเดิม เมื่อทำการเปลี่ยนแปลงอัตราภาชนะแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาชนะที่เก็บเพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนที่สูงกว่าอัตราภาชนะส่วนที่เปลี่ยนแปลง แสดงว่าภาชนะประเภทนั้นมีความยืดหยุ่นมาก ตัวอย่างเช่น เมื่อเพิ่มอัตราภาชนะให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาชนะที่เก็บได้เพิ่มมากขึ้นเกินกว่า 1 เปอร์เซ็นต์เป็นต้น

(ง) ภาชนะที่มีความยืดหยุ่นน้อย ภาชนะประเภทเดิม เมื่อทำการเปลี่ยนแปลงอัตราภาชนะแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาชนะเก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนต่ำกว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของ

อัตราภาษี กรณีเช่นนี้จัดว่าภาษีชนิดนั้นมีความยึดหยุ่นน้อย ตัวอย่างเช่น เมื่อเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้ว ทำให้เงินภาษีที่เก็บได้มีจำนวนมากขึ้นเหมือนกันแต่มากขึ้นไม่ถึง 1 เปอร์เซ็นต์

เห็นได้ว่า ภาษีอกรที่มีลักษณะยึดหยุ่น คือภาษีที่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจได้ตามที่ต้องการเพื่อเหตุผลในการจัดเก็บภาษีให้ดีมาก หรือน้อยตามความต้องการทางการคลัง ภาษีที่ดีควรมีลักษณะยึดหยุ่นได้มาก กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเพียงเล็กน้อยก็จะทำให้จำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมาก และลักษณะยึดหยุ่นนี้จะต้องเป็นไปได้ทั้งในทางเพิ่มขึ้นและลดลง กล่าวคือ ถ้าลดอัตราภาษีเพียงเล็กน้อยจะทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ลดลงอย่างมาก และถ้าเพิ่มอัตราภาษีเพียงเล็กน้อย ก็จะมีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นเดียวกัน ภาษีอกรประเภทใดก็ตามที่มีความยึดหยุ่นมากจัดว่าเป็นภาษีอกรที่มีลักษณะอำนวยผลอยู่ในตัวด้วย

(2.1.3) ลักษณะทรงตัว (Stability) ภาษีที่ดีจะต้องมีลักษณะทรงตัว กล่าวคือในระยะเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะเจริญรุ่งเรือง ภาษีที่ดีจะต้องสามารถทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมาก และเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำ เงินภาษีที่เคยเก็บได้ก็ไม่ควรจะลดน้อยลงตามไปด้วย แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปมักเป็นว่าภาษีที่จะทำรายได้ให้แก่รัฐมากหรือน้อยมักขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ ถือถ้าเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำการดำเนินธุรกิจการค้าโดยทั่วไปมักจะตกอยู่ในสภาพชั่วคราว การค้าชั่วคราว บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้ขั้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ เช่น พวกพ่อค้ามักจะมีรายได้ลดลง ทำให้จำนวนเงินภาษีแต่ละประเภทที่เก็บได้ลดลงน้อยลงตามไปด้วย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในยามนี้หรือในภาวะเช่นนี้กลับเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลต้องการรายได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำเงินรายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่กำลังชั่วคราวอยู่ในเดือน และเพื่อลดปัญหาการว่างงานซึ่งมักจะปรากฏอยู่โดยทั่วไป

ภาษีการบริโภค และภาษีทรัพย์สิน จัดว่าเป็นตัวอย่างของภาษีที่มีลักษณะการทรงตัวดี เพราะจะสังเกตเห็นได้ไม่ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในภาวะเจริญรุ่งเรือง หรือตกต่ำก็ตาม การอุปโภคบริโภคของประชาชนและการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก็ยังคงมีอยู่และไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงตลอดจนราคามีความคงที่ แต่ราคายังคงมีความคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก สำหรับประเทศไทยภาษีที่มีลักษณะทรงตัวดีได้แก่ ภาษีการค้า ส่วนภาษีที่มีลักษณะทรงตัวไม่ดีได้แก่ภาษีศุลกากร

(2.1.4) ลักษณะไฟศาล (Diversity of Sources) ลักษณะไฟศาลในที่นี่หมายความว่าในแต่ละระบบเศรษฐกิจ หรือในแต่ละประเทศ ควรจัดเก็บภาษีหลายประเภท เพื่อรายได้ของรัฐจะได้มีที่มาจากการหลายแหล่งเพิ่มมากขึ้น คุณประโยชน์ของการจัดเก็บภาษีหลายประเภทจะเห็นได้อย่างชัดเจนก็เวลาที่ประเทศชาติกำลังตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น การเก็บภาษีหลายประเภทจะช่วยลดอัตราการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลง เพราะผู้เสียภาษีไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีไปได้ง่าย ๆ กล่าวคือเมื่อหลีกเลี่ยงภาษีไปแล้วหนึ่งประเทศหนึ่งไปได้ ก็จะต้องไปติดภาษีอีกประเทศหนึ่งอย่างเลี่ยงไม่พ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าฐานของภาษีประเภทต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กัน เช่นรายรับของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด นอกจากจะต้องเสียภาษีเงินได้แล้วยังต้องเสียภาษีการค้าอีกด้วย กรณีเช่นนี้ผู้เสียภาษีจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีชนิดใดชนิดหนึ่งไปได้ง่าย ๆ เพราะเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ไม่ยากนัก แต่ถ้าหากว่าประเทศใดใช้ระบบภาษีเดียว คือจัดเก็บภาษีอยู่เพียงประเทศเดียว ถ้าผู้เสียภาษีสามารถหลีกเลี่ยงภาษีไปแล้วนั้นได้ เขาก็จะหลุดพ้นจากการเสียภาษีไปได้เลย

เนื่องจากในยามฉุกเฉินรัฐต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก บางครั้งจึงมีความจำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นนี้อาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) การเพิ่มภาษีตามแนวตั้ง (Vertical increase) คือการเพิ่มอัตราภาษีของภาษีชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือหลายชนิดที่ทำการจัดเก็บอยู่แล้วให้มีอัตราสูงขึ้นกว่าเดิม

(2) การเพิ่มภาษีตามแนวอน (Horizontal increase) คือการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ ที่ยังไม่เคยทำการจัดเก็บมาก่อนเลย ทำให้ภาษีที่จัดเก็บมีจำนวนมากขึ้น

การจัดเก็บภาษีหลายประเภทนอกจากจะช่วยลดการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลงแล้ว ยังมีส่วนช่วยกระจายภาระภาษีให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย เนื่องจากภาษีแต่ละประเภทมักจะมีทั้งส่วนดีและส่วนเสียอยู่ในตัว แต่เมื่อมีภาษีอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้นเมื่อพิจารณาภาษีทุก ๆ ประเภทรวมกันแล้ว ส่วนดีส่วนเสียของภาษีประเภทต่าง ๆ ก็จะชดเชยกันทำให้ข้อเสียลดน้อยลงไป

(2.2) ด้านการปฏิบัติจัดเก็บ ในการจัดเก็บภาษีควรรัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุด ก็คือ ทำอย่างไรการจัดเก็บภาษีจากการจึงจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.1.2 โครงสร้างของภาษีอากร

### (1) ผู้เสียภาษี(Taxpayer)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้น ซึ่งการกำหนดตัวผู้เสียภาษีนี้อาจเป็นการกำหนดตามเพศ เช่น การเก็บภาษีรัชฎากรในสมัยโบราณที่กำหนดให้เก็บจากชายฉกรรจ์ทุกคนที่มิได้รับราชการทหาร ผู้หญิงจึงไม่ต้องเสียภาษีรัชฎากร หรืออาจเป็นการกำหนดตามสัญชาติ เช่น กำหนดให้คนต่างด้าวต้องเสียค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว คนไทยไม่ต้องเสียหรืออาจเป็นการกำหนดตามฐานะบุคคลตามกฎหมาย เช่น กำหนดให้บุคคลธรรมด้าเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมด้า ส่วนนิติบุคคลให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล นอกจากนี้อาจเป็นการกำหนดตามเงื่อนไขที่อยู่หรือภูมิลำเนาได้ เช่น กำหนดให้บุคคลผู้มีเงื่อนไขอยู่หรือภูมิลำเนาในประเทศต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศ ผู้ที่มิได้มีเงื่อนไขอยู่หรือภูมิลำเนาในประเทศจึงไม่ต้องเสียภาษี เว้นแต่จะมีเงินได้จากการแสวงหานั้น หรือกำหนดให้คนที่อยู่ในเขตเทศบาลต้องเสียภาษีให้แก่เทศบาล คนที่อยู่นอกเขตเทศบาลไม่ต้องเสีย เว้นแต่จะมีทรัพย์สินอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

### (2) ฐานภาษี (Tax Base)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้นเก็บจากอะไร ฐานภาษีในความหมายทั่วไปหรือความหมายอย่างกว้างหมายถึงสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้บุคคลต้องเสียภาษี เช่นภาษีเงินได้ ฐานภาษีได้แก่ เงินได้ เพาะเก็บจากเงินได้ของบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ฐานภาษีได้แก่ สินค้าและบริการ เพาะเก็บจากสินค้าหรือบริการที่ขาย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฐานภาษีได้แก่โรงเรือนและที่ดิน เพาะเก็บจากโรงเรือนและที่ดินที่บุคคลเป็นเจ้าของ ภาษีบำรุงท้องที่ ฐานภาษีได้แก่ ที่ดิน เพาะเก็บจากที่ดินที่บุคคลเป็นเจ้าของ ส่วนฐานภาษีในความหมายอย่างแคบหรือความหมายตามกฎหมายนั้นหมายถึงสิ่งที่รองรับอัตราภาษี กล่าวคือ ฐานภาษีที่จะนำไปคำนวณกับอัตราภาษีได้นั้นจะต้องเป็นฐานที่ได้รับการปูรุ่งแต่งแล้ว เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมด้า เงินได้พึงประเมินที่ผู้เสียภาษีได้รับยังนำไปคำนวณกับอัตราภาษีไม่ได้ จะต้องหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนออกก่อน เหลือเท่าใดเป็นเงินได้สุทธิ จึงจะนำไปคำนวณกับอัตราภาษีที่กำหนดได้ เงินได้สุทธิจึงเป็นฐานภาษีในความหมายอย่างแคบของภาษีเงินได้บุคคล ธรรมด้า ส่วนเงินได้พึงประเมินเป็นฐานภาษีในความหมายอย่างกว้าง หรือในกรณีของภาษีเงินได้นิติบุคคล เงินได้หรือรายได้ (Gross Income) ที่ผู้เสียภาษีได้รับยังนำไปคำนวณกับอัตราภาษีไม่ได้ จะต้องหักค่าใช้จ่ายที่หักได้ตามกฎหมายออกก่อน เหลือเท่าใดเป็นกำไรสุทธิ (Net Profit) จึงจะนำไปคำนวณกับอัตราภาษีที่กำหนดได้ กำไรสุทธิจึงเป็นฐานภาษีในความหมายอย่างแคบของภาษีเงินได้นิติบุคคล

(3) อัตราภาษี (Tax Rate)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้นเก็บในอัตราเท่าใด ซึ่งอาจเป็นอัตราคงที่ อัตราทั่วหน้า หรืออัตราถอยหลังก็ได้

(4) วิธีเสียภาษี (Tax Payment)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้นมีวิธีเสียเป็นอย่างไร อาจเป็นการกำหนดให้เสียโดยวิธีประเมินตนเอง (Self-Assessment) วิธีประเมินโดยเจ้าพนักงาน (Authoritative Assessment) หรือวิธีหักภาษี ณ ที่จ่าย (Withholding Tax หรือ Deduction at Source)

(4.1) การเสียภาษีโดยวิธีการประเมินตนเอง เป็นวิธีที่กำหนดให้ผู้เสียภาษีคำนวณหาจำนวนภาษีที่ต้องเสียแล้วยื่นแบบแสดงรายการพร้อมชำระภาษีตามจำนวนที่คำนวณได้ ไม่ต้องรอให้เจ้าพนักงานทำการประเมินภาษีก่อนว่าจะต้องเสียเป็นจำนวนเท่าใดแล้วจึงชำระ อย่างไรก็ได้ เมื่อผู้เสียภาษีได้ประเมินตนเองแล้ว เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจตรวจสอบและประเมินเพิ่มเติมได้ ในเมื่อผู้เสียภาษีประเมินตนเองได้ไม่ถูกต้อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้ nitibucus ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะใช้วิธีการประเมินตนเองในการเสียภาษี

(4.2) การเสียภาษีโดยวิธีการประเมินโดยเจ้าพนักงาน เป็นวิธีที่กำหนดให้ผู้เสียภาษี ชำระภาษีต่อเมื่อได้รับแจ้งการประเมินจากเจ้าพนักงานว่าผู้เสียภาษีจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่าใด วิธีนี้อาจกำหนดให้ผู้เสียภาษียื่นแบบแสดงรายการก่อนได้ ในกรณีที่กำหนดก็เป็นเพียงเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการประเมินภาษีเท่านั้น ผู้เสียภาษียังไม่ต้องชำระภาษีจนกว่าจะได้รับแจ้งการประเมิน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายใช้วิธีนี้

(4.3) การเสียภาษีโดยวิธีหัก ณ ที่จ่าย เป็นวิธีที่กำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้คำนวณหาจำนวนเงินภาษีที่ผู้มีเงินได้จะต้องเสียตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราภาษีที่กำหนดไว้ แล้วหักภาษีจำนวนนั้นไว้นำส่งคำเกอหรือเขตท้องที่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ภาษีที่หักและนำส่งนี้ถือเป็นเครดิตภาษีของผู้ถูกหักภาษี กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดเวลา y แบบแสดงรายการและชำระภาษี ผู้ถูกหักภาษีมีสิทธินำภาษีจำนวนที่ถูกหักนั้นมาเครดิตหรือลบออกจากภาษีที่คำนวณได้ในเวลาที่ y แบบแสดงรายการ และคงเสียภาษีแต่เพียงจำนวนที่ยังขาดอยู่นั้น ถ้าจำนวนภาษีที่ถูกหัก ณ ที่จ่ายมากกว่าจำนวนภาษีที่ต้องเสีย ก็มีสิทธิขอคืนส่วนที่ถูกหักเกินไปนั้นได้ การเก็บภาษีโดยวิธีนี้เป็นการเก็บภาษีในขณะที่มีเงินได้เกิดขึ้น ทำให้เก็บภาษีได้สม่ำเสมอและเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำให้ผู้เสียภาษีไม่ต้องรับภาระมากเมื่อถึงกำหนดเวลา y แบบแสดงรายการ และป้องกัน

การหนีหรือหลีกเลี่ยงภาษีได้ ทั้งช่วยให้รัฐบาลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากในการจัดเก็บ เนื่องจากมีผู้จ่ายเงินได้ทำหน้าที่จัดเก็บแทน การเก็บภาษีโดยวิธีนี้ถือเป็นการเก็บภาษีล่วงหน้าวิธีหนึ่ง

(5) วิธีห้ามอยู่ในปัญหาภาษีอกรที่เกิดขึ้น (Tax Settlement)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าหากมีปัญหาภาษีเกิดขึ้น จะมีวิธีในการหาข้อยุติอย่างไร เช่น ในกรณีที่เป็นการเสียโดยวิธีประเมินตนเอง หากเจ้าพนักงานเห็นว่าการชำระภาษีตามแบบแสดงรายการที่ยื่นไว้ไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานก็มีอำนาจตรวจสอบและประเมินภาษีเพิ่มเติมได้ เมื่อเจ้าพนักงานประเมินแล้วเกิดปัญหาว่าการชำระภาษีตามที่ผู้เสียภาษีได้ประเมินตนเองไว้ถูกต้อง หรือการประเมินภาษีเพิ่มเติมของเจ้าพนักงานถูกต้องกว่า ก็จะเป็นจะต้องหาข้อยุติ ซึ่งในกรณีของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้ในบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ประมาณรัชภารträได้กำหนดวิธีห้ามอยู่โดยให้ผู้ได้รับแจ้งการประเมินอุทธรณ์การประเมินต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลภาษีอกรโดยยื่นฟ้องภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้เสียภาษีไม่พอใจก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันอ่านคำพิพากษาแล้ว หากผู้เสียภาษีไม่พอใจก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษีเพิ่มเติมถึง 50,000 บาท

(6) การบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอกร (Tax Sanction)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบถึงสภาพบังคับ (Sanction) หรือโทษของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอกร เช่น กำหนดความผิดและโทษของการหลีกเลี่ยงภาษีอกรเรียกเบี้ยปรับและเงินเพิ่มในกรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีหรือยื่นและชำระแล้วแต่ไม่ถูกต้อง

## 2.2 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น

ภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น มีลักษณะการนำรายได้จากเงินภาษีต่าง ๆ หรือภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งที่รัฐมีอำนาจจัดเก็บแล้วบันทึกให้กับการศึกษาโดยเฉพาะ โดยภาษีเพื่อการศึกษาที่จัดเก็บได้ไม่ต้องนำมารวมเป็นเงินบประมาณ กล่าวคือ มีการกำหนดภาษีต่าง ๆ เป็นฐานภาษี กำหนดขัตตราส่วนที่แน่นอนแล้วจัดสรุปให้กับการศึกษา ซึ่งรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษา

โดยอิงกับภาษาอื่นนี้ ได้รวมข้อมูลต่างประเทศเพื่อการทำการศึกษา ปรากฏว่ามีประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ดังนี้

### 2.2.1 กรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 2.2.1.1 ระบบการปกครองของประเทศไทยสหรัฐอเมริกา

ระบบการปกครองของประเทศไทยสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 3 ระดับคือ<sup>4</sup>

##### (1) ราชการบุริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์ (Federal Government)

การปกครองส่วนกลางในระดับสหพันธ์ มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภาและสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร และศาลสูงทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากการของอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล

##### (2) ราชการบุริหารระดับมัลรัฐ

ในแต่ละมัลรัฐของสหรัฐอเมริกา จะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่างๆ ทั้งนี้ การปกครองในมัลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง กล่าวคือจะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

##### (3) ราชการส่วนบุริหารท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่าเป็นหน่วยราชการในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยความหลากหลายมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่การจัดตั้ง อำนาจหรือหน้าที่หรือเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมัลรัฐนั้น ๆ การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในแต่ละมัลรัฐของสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปหรือหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่เดียวกันที่หนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่ เคาร์ตี้, มิวนิซิปอล, ทาวน์และทาวน์ชิป และเขตพิเศษ

<sup>4</sup> สมคิด เลิศไพบูลย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), น. 105 - 115.

ชี้งเขตพิเศษจะเป็นองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ให้นำที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ เช่นเขตจัดหน้า เขตป้องกันอัคคีภัย และเขตการศึกษา (School District) เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการจัดแบ่งภาระกิจออกเป็น 3 ระดับ โดยแยกออกได้ดังนี้คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางระดับสหพันธ์ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์และ เหรียญ ดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ ประกาศสงเคราะห์ การกำหนดภาษี เป็นต้น รวมทั้งการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรับหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้ว

2. อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลลรัฐ ได้แก่ จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น ออกกฎหมายพานิชย์ที่ใช้ภายในลรัฐ อนุมัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดภาษี เป็นต้น

3. อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการโดยองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การให้บริการด้านการป้องกันอัคคีภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การศึกษาและการฝึกอบรม ห้องสมุดพิพิธภัณฑ์ และสาธารณูปโภคคื่นๆ

ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของเขตการศึกษา ดังนี้

เขตการศึกษาเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้การศึกษาจัดการกันได้ที่ท้องถิ่นตามรูปแบบการกระจายอำนาจเจริญการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น โดยผู้บุนหารองค์กรปกครองท้องถิ่น มิได้เป็นผู้เข้ามาดำเนินการเอง ยกตัวอย่างเช่น Independent School District ของรัฐเท็กซ์สันลัย แห่งในสหรัฐอเมริกา โดยรัฐเท็กซ์สันนี้ “เขตการศึกษา” หรือ School District มีอยู่ 3 แบบด้วยกัน คือ Independent School District ประเภทหนึ่งหรือ Common School District ประเภทที่สอง และ Home-Rule School District เป็นประเภทที่สาม ซึ่งบางแห่งเรียกันว่า Consolidated Independent School District เช่นที่เมือง Kirbyville อยู่ห่างจากเมืองเอก Houston ประมาณ 150 ไมล์ อาจจัดเป็นประเภทที่ 4 ได้ ทั้งนี้มีคำอธิบายที่มีคำว่า Consolidated นำหน้านั้น เนื่องจากได้รวม District อื่นๆ ที่มีขนาดเล็กกว่าเข้าด้วยกัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ไม่มี School District หรือเขตการศึกษาประเภท Home – Rule ส่วนประเภท Common เหลือเพียง 6 แห่ง ในขณะที่ Independent School District มีอยู่ถึง 1,056 แห่ง และในจำนวนนี้คงมีบางแห่งเป็น Consolidated แบบที่ Kirbyville แต่มีจำนวนไม่มากนัก จึงไม่ได้แบ่งเป็นประเภทใหม่

เขตการศึกษา (School District) กับเขตการปกครองท้องถิ่นอาจไปหรือไม่ไปด้วยกันก็ได้ ที่ไม่ไปด้วยกันนั้น คือ เขตการศึกษา (School District) ได้ครอบคลุมเป็นบางส่วนของเขตปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เคาน์ตี้ (County) มากกว่าหนึ่งเคาน์ตี้ (County) อาทิ กรณี

Brookeland Independent School District ซึ่งอยู่เหนือเมือง Kirbyville ไปประมาณ 30 ไมล์ โดยมากเขตการศึกษาจะเลือกกว่าเขตปกครองที่เรียกว่าเคาน์ตี้

ยกตัวอย่างรูปการปกครองของรัฐเท็กซัสในสหรัฐอเมริกา หากกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของรัฐเท็กซัส สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภทที่สำคัญต่อจากรัฐด้วยรัฐดังนี้

1. เคาน์ตี้ (County)
2. เทศบาล (Municipality)
3. เมือง (Township)
4. เขตการศึกษา (School District)
5. เขตเฉพาะพิเศษ (Special District)

ฉบับนี้ จึงเห็นได้ว่าเขตการศึกษา (School District) เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เขตการศึกษา กับเขตการปกครองของเคาน์ตี้ อาจเป็นเขตที่มีพื้นที่และประชากรเหมือนกันคือทับซ้อนกันนั่นเอง ที่ต่างกันจึงเป็นเรื่อง “อำนาจหน้าที่” รวมทั้งในเขตเคาน์ตี้นั้นก็จะมีเทศบาลรวมอยู่ด้วยเหมือนกัน อำนาจหน้าที่ของหน่วยหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสำคัญมากในการพิจารณา

ในที่นี้จะศึกษาที่เขตการศึกษาในเขตการปกครองเคาน์ตี้เจสเปอร์ (Jasper Independent School District) หรือเขตการศึกษา (ท้องถิ่น) เจสเปอร์ ที่ทำงานของเขตการศึกษานี้ตั้งอยู่ที่เมืองเจสเปอร์ อันเป็นที่ตั้งของหน่วยบริหารเขตปกครองเคาน์ตี้เจสเปอร์ด้วย คำว่า Independent ที่ใช้นั้นได้บ่งบอกความเป็นอิสระมากของเขตการศึกษานี้

ผู้ที่ดูแลเขตการศึกษาเจสเปอร์ได้แก่ คณะกรรมการเขตการศึกษา (School Board of Trustees) คณะกรรมการรัฐดูแลประจำบดีด้วยกรรมการ (Trustee) จำนวน 7 คน ที่มาจากการเลือกตั้งทั้งเขตการศึกษา อายุการทำงานของกรรมการวาระละ 3 ปี โดยแบ่งการเข้าสู่ตำแหน่งในการเลือกตั้งกระจายกันไปทุกปี คือปีละ 2 คน 2 ปี และปีละ 3 คนอีก 1 ปี กรณีที่เขตการศึกษาเจสเปอร์นั้น เมื่อปีที่แล้ว ค.ศ. 2000 เลือก 2 คน มาปีนี้ ค.ศ. 2001 เลือก 2 คน และปีหน้า ค.ศ. 2002 จะเลือก 3 คน จะเวียนกันต่อไป

เมื่อเป็นเช่นนี้สิ่งที่น่าพิจารณา ก็คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตการศึกษา โดยทั่วไปนักกล่าวได้ว่าคณะกรรมการเขตการศึกษาเป็นองค์กรของท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการศึกษาของท้องถิ่นที่เป็นเขตการศึกษาให้มีคุณภาพ เพื่อประโยชน์ของเยาวชนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ซึ่งอำนาจนี้คือการดูแลการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียน และครู ตลอดจนเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาในท้องถิ่นที่เป็นโรงเรียนของรัฐ ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึง

การศึกษามัธยมปลายชั้นที่ 12 ในเขตการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดการเปิดปิดการเรียนของโรงเรียน กำหนดประเภทและจำนวนโรงเรียน กับดูแลการใช้จ่ายเงินเนื่องจากเป็นองค์กรที่จะอนุมัติงบประมาณการใช้จ่ายประจำปีของเขตการศึกษา ดังปรากฏรายละเอียดดังนี้

1. การควบคุมดูแลการบริหารจัดการโรงเรียนของรัฐในเขตการศึกษา
2. ออกจะเบี้ยบและข้อบังคับ
3. ให้ความเห็นชอบนโยบายในการวางแผนงานการศึกษา
4. เก็บและรับรวมภาษีที่เกี่ยวข้องตลอดจนออกพันธบัตร
5. ว่าจ้างและกำหนดค่าตอบแทนแก่ผู้ประเมินภาษีและผู้เก็บภาษีตามความเหมาะสม
6. ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี
7. ให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงินของเขตการศึกษา โดยผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมาย
8. ประเมินงานประจำปีของผู้อำนวยการเขตการศึกษา (Superindependent )
9. พิมพ์เสนอรายงานประจำปีของเขตการศึกษา
10. รับเงินและทรัพย์ที่บริจาคให้แก่เขตการศึกษาในนามของเขตการศึกษา
11. กำหนดที่จะฝากเงินของสำนักงานเขตการศึกษา
12. รวบรวมผลการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก 10 ข้อ ซึ่งเป็นรายละเอียดด้านต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการเขตการศึกษาทำงานดูแลเรื่องการศึกษาของท้องถิ่นได้ดี ในความเป็นจริงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตการศึกษาที่สำคัญนั้น คือการให้ความเห็นชอบในการจ้าง หรือตั้งผู้อำนวยการเขตการศึกษา กับถอดถอนหรือเลิกจ้างผู้อำนวยการเขตการศึกษา เพราะผู้อำนวยการเขตการศึกษานั้นคือ ตัวแทนของคณะกรรมการเขตการศึกษา ที่จะบริหารจัดการดูแลโรงเรียนและการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียนในท้องถิ่นที่เป็นเขตการศึกษาได้นั่นเอง แต่เป็นตัวแทนที่มีลักษณะเฉพาะคือเน้นนักการศึกษา มีความรู้เรื่องการศึกษาดี

ดังนั้นผู้อำนวยการเขตการศึกษาจึงเป็นผู้บริหารสูงสุดของระบบโรงเรียน และการศึกษาในเขตการศึกษานั้นเอง บางคนจึงกล่าวสั้น ๆ ว่า ผู้อำนวยการเขตการศึกษา คือ “นาย” ตัวจริงของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน และคู่ในเขตการศึกษานั้น ๆ เมื่อบทบาทและหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตการศึกษาเป็นเช่นนี้ การจะตั้งครัวสักคนเป็นผู้อำนวยการเขตการศึกษา จึงมีกรอบที่กำหนดไว้ พอกสมควร ไม่ได้เปิดโอกาสให้ทุกอย่างให้คณะกรรมการเขตการศึกษาพิจารณาได้ตามกำหนดใจ

การสร้างสรรค์ต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ได้รับความพิจารณาแล้วให้เป็นที่รู้กันทั่วไป เข้ากำหนดว่า ต้องให้สาธารณะได้รู้ล่วงหน้า 21 วัน ก่อนวันที่คณะกรรมการเขตการศึกษาจะพิจารณาตัดสิน

เมื่อคุณจากการจัดเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่าทางอเมริกันได้ทำให้เขตการศึกษามีความเป็น “ท้องถิ่น” อยู่ในตัว นั่นคือให้คนในท้องถิ่นเองเป็นผู้เลือกคณะกรรมการเขตการศึกษาเอง โดยกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานและการมีถิ่นที่อยู่ในเขตการศึกษา และให้มีวาระที่กำหนดไว้คงที่เป็นระยะเวลาสามียลละ 3 ปี ให้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งขึ้นได้โดยไม่มีกำหนด อันหมายความว่า กำหนดเพียงอย่างเดียวที่กำหนด

แต่คณะกรรมการเขตการศึกษา ซึ่งมีลักษณะและความเป็น “ของ” ท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมา “โดย” คนในท้องถิ่นให้มาร่วมทำงาน “เพื่อ” ท้องถิ่นในด้านการศึกษาของบุตรและหลานของคนในพื้นที่นั้น ๆ ก็เป็นลักษณะท้องถิ่นที่พิเศษคือมีหน้าที่เพียงทางด้านการศึกษา ดูแลโรงเรียนและการศึกษาของโรงเรียนในความดูแลอย่างเดียว พื้นที่ซึ่งเขตการศึกษาตั้งอยู่นั้นก็ทับกับเขตพื้นที่เขตของเทศบาลและบางส่วนของเขตปกรของเค้าที่ตั้งนั้นเอง ลักษณะอย่างนี้ไม่เคยมีในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย

ฉะนั้นการศึกษาของคนในท้องถิ่นซึ่งถูกบริหารพิเศษไม่ได้ขึ้นอยู่กับหน่วยปกครองท้องถิ่นประจำเขตปกรของเค้าที่หรือเทศบาลแต่อย่างใด พิจารณาแล้วก็มีลักษณะพิเศษอยู่ในตัวมาก ในบางประเทศ เช่น อังกฤษนั้น เทศบาลขนาดเล็กอาจไม่มีส่วนในการดูแลและควบคุมการบริหารการศึกษาของโรงเรียนก็ตามที่ แต่การปกครองท้องถิ่นระดับอื่นก็ยังมีส่วนในการดูแลการศึกษาของโรงเรียนอยู่<sup>5</sup>

#### 2.2.1.2 การบริหารงานด้านการเงิน

การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองเป็นรัฐ (state) แต่ละรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการการปกครองและการจัดการการศึกษาของตนเอง รัฐบาลกลาง (Federal Government) จึงมีบทบาทน้อยมากในการจัดการศึกษา รัฐบาลกลางเพียงวางแผนนโยบายการศึกษาแห่งชาติและจัดงบประมาณเพื่อการศึกษาระดับชาติ งบประมาณเพื่อการศึกษาที่รัฐบาลกลางจัดสร้างนั้นคิดเป็นงบประมาณจำนวนมหาศาล เมื่อเทียบกับผลผลิตมวลรวมของประชาชาติและงบประมาณในด้านอื่น ๆ เฉพาะงบประมาณที่ใช้สำหรับโรงเรียนรัฐ (public school) ซึ่งเป็นระบบที่ใหญ่มากที่สุดในประเทศก็มีงบประมาณถึง 314 พันล้านอเมริกัน

<sup>5</sup> นรนิตร เศรษฐบุตร, “เขตการศึกษาแบบหนึ่งของอเมริกัน : ดูของคนอื่นแล้วคิดถึงของตนเอง” , เอกสารเผยแพร่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, น.1-21

ดอตราร์ต่อปี ในระบบโรงเรียนรัฐมีบุคลากร 5.4 คน (2.7 ล้านคนเป็นครู) และมีนักเรียน 46 ล้านคน<sup>6</sup> การจัดงบประมาณการศึกษาจึงเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ในระดับชาตินั้นงบประมาณการศึกษามักถูกจัดอยู่ในลำดับต้น ๆ คือ เป็นที่สองรองจากงบประมาณในการป้องกันประเทศเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารประเทศให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

กระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางจะทำทุกปีงบประมาณ โดยที่ประธานาธิบดีจะทำการประกาศแนวทางที่เรียกว่าพันธะแห่งชาติเป็นเป้าหมายหลักในการบริหารประเทศ (the President's Goals and Priorities) หรือ (the National commission) ตัวอย่างเช่น ในสมัยของประธานาธิบดี雷根 (President, Ronald Reagan, 1981-1989) ขณะนั้นได้ระบุ ประเด็นเรื่อง “Excellence in Education” จากรายงานเรื่อง “A Nation at Risk” ของกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้นทำให้มีการตั้งตัวอย่างมากในการปฏิรูปการศึกษา ในสมัยประธานาธิบดีคัลตัน (President, William Jefferson Clinton, 1993-2001) ก็มีประเด็น “Goals 2000” ส่วนในปัจจุบันประธานาธิบดีบุช (President, George W Bush, 2001- present) ได้ประกาศให้ประเด็น “No child left behind” เป็นพันธะแห่งชาติ ดังนั้นการตั้งงบประมาณก็จะทำให้สอดคล้องกับพันธะแห่งชาติที่ผู้บริหารประเทศได้ประกาศการสนับสนุนและผลักดันให้เป็นกฎหมายด้วย ซึ่งประธานาธิบดีบุชก็ได้ผลักดันเรื่องนี้จนได้เป็นกฎหมาย ชื่อ “No child left behind Act” หรือในตัวอย่างว่า “NCLB” ในปี ค.ศ.2001 เนื้อหาสาระหลักของกฎหมายนี้ได้สะท้อนอยู่ในการทำงบประมาณและการออกกฎหมายสนับสนุนที่ตามมา

ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดวิธีการคิดงบประมาณซึ่งในด้านการศึกษานั้น กระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) เป็นผู้จัดทำร่างเสนอซึ่งจะเริ่มจัดทำงบประมาณในเดือนพฤษภาคมของทุกปี และตามกฎหมายจะต้องเสร็จให้ทันเพื่อประธานาธิบดียื่นเสนอต่อรัฐสภา (Congress) ไม่เกินวันจันทร์แรกของเดือนกุมภาพันธ์ปีถัดมา และในงบประมาณนี้ก็จะแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

- 1) การร่างงบประมาณ (budget formulation)
- 2) การเสนองบประมาณ (budget presentation and the congressional process)
- 3) การบริหาร/ใช้งบประมาณ (budget execution)

เมื่อเสนองบประมาณเข้าสู่สภานั้นหน่วยงานตัวแทนผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมการบริหารงบประมาณของสภากลุ่มแรกที่ทำหน้าที่ในการตัดหน้าที่ในการเพิ่มงบประมาณซึ่งใน

<sup>6</sup> Michael W. Kirst, Encarta 2005 .

ปัจจุบันงบประมาณของรัฐบาลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จัดทำให้เป็นไปในการสนับสนุนและส่งเสริมโครงการพิเศษต่าง ๆ ตามกฎหมาย No child left behind act เช่นโครงการการศึกษาของผู้ด้อยโอกาส โครงการการศึกษาเพื่อคนพิการ โครงการการศึกษาเพื่อการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการบริหารเงินงบประมาณเป็นเงินถึง 71.5 พันล้านอเมริกันดอลลาร์ต่อปีซึ่งใช้สำหรับทุกระดับชั้นการศึกษาและทุกพื้นที่ ส่วนการศึกษาระดับประถมและมัธยม (Department of Elementary and Secondary School) มีเขตพื้นที่การศึกษา (School District) อยู่ในโปรแกรมถึง 14,600 เขต และมีนักเรียนประมาณ 54 ล้านคนซึ่งกำลังเรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐมากกว่า 94,000 โรง และโรงเรียนเอกชนอีก 27,000 โรง<sup>7</sup>

ในขณะที่รัฐบาลกลางทำหน้าที่เพียงประสานงาน เก็บรวบรวมข้อมูล แนะนำช่วยเหลือด้านการเงินในโครงการต่าง ๆ ดังได้กล่าวข้างต้น โรงเรียนก็จะได้รับงบประมาณจากท้องถิ่นหรือเรียกว่าเขตการศึกษา (School District) ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐ เนื่องจากรัฐแต่ละรัฐมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เงินสนับสนุนทางการศึกษาหรืองบประมาณทางการศึกษาของโรงเรียนของรัฐนั้นได้มาจาก 3 แหล่ง คือ

1) จากท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เก็บจากภาษีในท้องที่โดยเฉพาะภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)

2) จากรัฐซึ่งเก็บจากภาษีสำหรับรัฐ เช่น ภาษีรายได้ ภาษีการค้าส่วนของรัฐ คิดเป็นร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด และ

3) จากรัฐบาลกลางซึ่งส่วนใหญ่ได้จากภาษีต่าง ๆ อีกประมาณร้อยละ 4 ของงบประมาณ

โดยแหล่งเงินจากรัฐและท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้พื้นฐานของการจัดการศึกษาของโรงเรียนเมื่อเทียบกับเงินรายได้ที่ใช้ในการศึกษาจากรัฐบาลกลางซึ่งจะมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

รัฐจะออกกฎหมายเพื่อกำหนดภาษีและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โรงเรียนในท้องถิ่นโดยผู้จัดการรัฐรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดงบประมาณการศึกษาและคำนวณงบประมาณที่จะมาใช้ในการศึกษา โดยมีหน่วยงานหรือทีมงานช่วยตีความและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มีสำนักว่าการการศึกษาแห่งรัฐ (State Department of Education) เป็นหน่วยงานที่จัดการดำเนินงานทางการศึกษาตามที่สภการศึกษาของรัฐ (State Board of Education) กำหนด

<sup>7</sup> <http://www.ed.gov/about/overview/budget/index.htm> .

นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ที่เกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลกลางเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการศึกษาของรัฐ (Secretary/Commissioner/Superintendent) จะเป็นผู้ดำเนินการเรื่องของงบประมาณและมักจะนำพันธะแห่งชาติที่รัฐบาลกำหนดมาใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับพันธะแห่งชาติและเพื่อจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามโครงการของรัฐบาลกลางซึ่งต้องระวัง เพราะอาจจะถูกตัดงบช่วยเหลือทางการศึกษาได้หากไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดในโครงการดังกล่าว

จะเห็นว่าแม้รัฐจะมีส่วนในการจัดการศึกษาเองซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจแต่รัฐยังต้องให้ความสำคัญกับพันธะแห่งชาติซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลกลางด้วย ส่วนในระดับท้องถิ่นมีศึกษาธิการเขต (District Superintendent) เป็นผู้ทำเรื่องของงบประมาณในการสนับสนุนการศึกษาจากรัฐบาลท้องถิ่นในเขตนั้น ๆ ซึ่งในเขตการศึกษาจะมีคณะกรรมการเขตการศึกษา (District Board of Education) เป็นผู้พิจารณาเพื่อการขอรับการสนับสนุนจากรัฐ (State) นอกจากนั้นยังอาจทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางโดยตรงหรือผ่านการเห็นชอบของสภากาชาดแห่งรัฐด้วย แต่เมื่อรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางแล้ว ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด ซึ่งบางกรณีผู้ที่คุ้มครองให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายที่คือเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งมาจากรัฐบาลกลางเพื่อดูแลเอง หรือบางกรณีอาจเป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักว่าการการศึกษาแห่งรัฐ ของบประมาณให้โรงเรียนในเขตนั้น ศึกษาธิการเขตก็มักจะจัดให้โรงเรียนในเขตได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจนี้ทั้งในระดับโรงเรียน ระดับเขต และระดับรัฐ อาจถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ทำภายใต้หลักการกระจายอำนาจอย่างแน่นอน<sup>8</sup>

#### 2.2.1.3 งบประมาณในการจัดการศึกษา

งบประมาณที่ใช้จัดการศึกษาจะมาจากภาษีการศึกษา หรือ ภาษีโรงเรียน (School Taxes) ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. Fiscally Independent School Districts คือแต่ละเขตการศึกษามีอำนาจตามกฎหมายของรัฐที่จะกำหนดอัตราภาษีและเก็บภาษีเพื่อจะบำรุงการศึกษาท้องถิ่น และมีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง

<sup>8</sup> สำนักงานเลขานุการสภากาชาดไทย, รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2550), น.65 .

2. Fiscally dependent School District คณะกรรมการการศึกษาเขตจะเตรียมและปรับงบประมาณเพื่อคาดเดาค่าใช้จ่ายและวางแผนโครงการจัดเก็บภาษี เขตการศึกษาจะพึงงบประมาณของรัฐเพื่อจะแบ่งบันภาษีเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาด้วย

### ปัญหาการจัดการด้านการเงินของรัฐและเขตการศึกษา

#### 1. ปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างของเมืองและชนบทเมือง

เขตการศึกษาต่าง ๆ มีความสามารถแตกต่างกันในการให้การสนับสนุนการศึกษา เขตการศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ที่ร่วมร่วมกันจะมีรายได้มากกว่าเขตการศึกษาในพื้นที่ที่ยากจน ฉะนั้นการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและรัฐบาลกลางจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีผลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างมากในบางเขตการศึกษา การที่ชนชั้นกลางและชั้นนำต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในเมืองเคลื่อนย้ายตันเองออกไปสู่ชนบทเมืองก็ทำให้เกิดปัญหาการเก็บภาษีในเมืองลดลง จึงเป็นผลให้เกิดการตัดบริการด้านการศึกษาด้วย

#### 2. ปัญหาภาระด้านการจัดการศึกษาที่มีมากเกินไปในบางท้องถิ่น

ในเมืองใหญ่มากพบกับปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง เป็นภาระหนักของหน่วยงานที่จัดการด้านการศึกษา เนื่องจากการเกิดการหลั่งไหลเข้ามาของประชาชนกลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่มุ่งหวังมาแสวงโชคทางการทำในเมืองใหญ่ทำให้สัดส่วนของรายได้ที่เกิดขึ้นไม่มีประโยชน์ต่อการเก็บภาษี ดังนั้นในเมืองใหญ่จึงไม่สามารถจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการศึกษาได้เหมือนเขตชนบทเมืองและชนบท อีกทั้งนักเรียนในเมืองใหญ่มากสนใจเรียนด้านเทคโนโลยีและภาษาต่างๆ มากกว่าในเขตการศึกษาสูงกว่า ประกอบกับปัญหาภาระเรื่องการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ คนยากจน การสอนสองภาษา มีมากกว่าชนบท และค่าจ้างครูและผู้บริหารในเมืองก็สูงกว่าจึงมักมีปัญหาเรื่องการจัดการการเงิน

เขตการศึกษาจะมีเงินรายได้ดังเดิมจากการเก็บภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น เพื่อความเสมอภาคในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีแหล่งทรัพยากรและคุณภาพทางการศึกษาที่แตกต่างกันภายในรัฐเดียวกัน รัฐก็จะเพิ่มเงินสนับสนุนการศึกษาให้จากแหล่งภาษีของรัฐ การจัดสรรงบประมาณภาษีรายได้ของทั้งท้องถิ่นและรัฐ ต้องเอื้อประโยชน์แก่โรงเรียนของรัฐ นโยบายพื้นฐานเป็นประเด็นความสำคัญที่มีต่อระดับของความเหมาะสมในการสนับสนุนโรงเรียนของรัฐ และการผนวกส่วนอย่างเหมาะสมระหว่างภาษีรายได้ของท้องถิ่นและรัฐ ในกรณีที่เขตการศึกษามีเงินรายได้ไม่เพียงพอ รัฐก็อาจทำการเพิ่มงบประมาณพิเศษสำหรับการจัดสรรงบให้เขตการศึกษา ได้แก่ โครงการคุปองการศึกษา การใช้สูตรของความเท่าเทียมกัน การให้เงินอุดหนุนและความช่วยเหลือเป็นกลุ่มชั้น ซึ่งทางเลือกเหล่านี้เป็นกลไกที่มีผลต่อความเสมอภาค

#### 2.2.1.4 การจัดการด้านการเงินของโรงเรียนรัฐ<sup>9</sup>

รัฐรับผิดชอบการจัดการศึกษาของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่จะทำการมอบอำนาจให้เขตการศึกษา (School District) โดยเขตการศึกษาเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในการจัดการด้านการเงินของโรงเรียนของรัฐ เงินเหล่านี้ได้มาจากหลายทาง คือ

##### ภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งเงินหลักของเขตการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งภาษีทรัพย์สินนี้คิดเป็นรายได้ถึง 90 % ของรายได้ท้องถิ่น เป็นเงินที่เรียกเก็บจากการขายทรัพย์สิน ซึ่งในการขายจะมีมูลค่าตลาดที่ซื้อขายกันและมูลค่าประเมิน ภาษีทรัพย์สินจะเรียกเก็บเป็นอัตราส่วนของมูลค่าประเมิน โดยภาษีทรัพย์สินนี้อาจเรียกเก็บไม่เท่าเทียมกัน ไม่กำหนดตายตัว แต่ต้องไม่เป็นการเรียกเก็บที่ก่อให้เกิดภาระต่อผู้เสียภาษี การเรียกเก็บภาษีทรัพย์สินไม่ย่านักและขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของภาษี คณะกรรมการสถานศึกษาอาจให้มีการเรียกเก็บภาษีที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนสถานศึกษา นอกจากนี้ รัฐหลายแห่งยินยอมให้คณะกรรมการสถานศึกษาสามารถเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ ในบางรัฐงบประมาณสถานศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น

##### ค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมเป็นเงินที่เรียกเก็บจากการใช้บริการต่าง ๆ ที่ผู้เสียภาษีใช้ จะเรียกเก็บในกรณีรายได้ของรัฐหรือท้องถิ่นขาดแคลนหรืออยู่ในภาวะที่ไม่สมดุล เช่น กรณีค่าบริการรถโรงเรียน ค่าตำรา ค่ากิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น

แม้ว่ารัฐมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เขตการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามรัฐก็ยังต้องรับผิดชอบทางกฎหมายที่จะดูแลเมื่อเขตการศึกษาประสบปัญหาด้านการเงินซึ่งปกติจะเข้ามาด้านการซ่อมแซมหรือซ่อมแซมภายนอก ซึ่งมีรายได้ส่วนบุคคล เป็นรายได้ 2 แหล่งใหญ่ของรัฐ และในปัจจุบันรัฐจึงองใช้จ่ายเงินมากกว่า 50% ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้แก่เขตการศึกษา

##### แหล่งรายได้อื่น ๆ

กองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งของรัฐเพื่อการศึกษา (State Lottery) ซึ่งรัฐอาจจัดขึ้นเป็นครั้งเป็นคราว เงินจากการกองทุนที่ได้จากการค่าปรับที่บริษัทเอกชนต้องเสียให้กับรัฐเมื่อแพ้คดีในศาล เช่น บริษัทผลิตบุหรี่ บริษัทผลิตยาซึ่งเป็นจำนวนมหาศาล นอกจากนี้ยังมีเงินที่หน่วยงานทางการศึกษาหรือโรงเรียนเองทำการหารายได้ (School Fund Raising) เช่น จากการจัดการขอกร้านขายของ การจัดการแข่งขันใบลิ้ง การแข่งแรลลี่ เป็นต้น

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง, น.70 .

และเงินที่ได้รับจากการบริจาคจากเอกชน การบริจาคของเอกชนได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในโรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเอกชน แต่ในหลายแห่งผู้บริจาคตั้งใจที่จะบริจาคเงินให้กับโครงการหรือโปรแกรมใดโปรแกรมหนึ่งในสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งใช้ในการขยายห้องสมุด การสร้างอาคารเรียนพิเศษสำหรับวัฒนธรรมคุณภาพสูง หรือห้องเรียนที่มีมาตรฐานสูง การสนับสนุนเงินเดือนให้แก่ครูที่บำเพ็ญประโยชน์ เป็นต้น เช่น ในปี 1993 Mr. Walter H. Annenberg ผู้มีจิตศรัทธาบริจาครายใหญ่ (Philanthropist) ประสบการณ์เพื่อสนับสนุนโครงการปฏิรูปการศึกษา มูลค่าถึง 500 ล้านอเมริกันดอลลาร์

เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง นับว่าเป็นแหล่งเงินทุนอีกแหล่งหนึ่งของรายได้ สถานศึกษา รายรับเหล่านี้ไม่เกิน 7% ของต้นทุนสถานศึกษา สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่ง เงินสนับสนุนอาจสูงถึง 20% แต่บางแห่งอาจเหลือเพียง 5% เงินรัฐบาลกลางเกือบทั้งหมดเป็นเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจ ส่วนกองทุนท้องถิ่นได้ถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนโปรแกรมต่าง ๆ

ความสามารถของรัฐในการให้การสนับสนุนด้านการเงินจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเรียกเก็บภาษี รัฐจะมีความสามารถของรัฐในการให้การสนับสนุนด้านการเงินให้การศึกษา ได้เท่าใดนั้นต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐจัดเก็บรายได้ได้เท่าไหร่และใช้จ่ายสำหรับการบริหารและภาครัฐอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามความสามารถในการให้การสนับสนุนการเงินทางด้านการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับทัศนคติต่อการจัดการศึกษาของรัฐด้วย

เนื่องจากปัจจุบันมีนโยบายทางการบริหารงานในองค์กรในเรื่องการจัดการแบบปร่องใส่ตรวจสอบได้ ในการจัดการงบประมาณการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งกัน ผู้เสียภาษีเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการใช้เงินของโรงเรียน การจัดการงบประมาณต้องรัดกุมเข้มงวด การใช้จ่ายต้องทำอย่างละเอียดรอบคอบ การลดขนาดของการดำเนินการทางการศึกษา ขนาดของบุคลากร และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ไม่มีความจำเป็นลงไปนับว่าเป็นแนวทางใหม่ในการจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกาซึ่งเชื่อว่าจะทำให้การตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเป็นไปได้รวดเร็วขึ้น การตรวจสอบต่าง ๆ ทำได้ชัดเจนขึ้น แต่บุคลากรจะต้องทำงานให้หนักขึ้น ซึ่งแนวโน้มจะมีการลดค่าใช้จ่ายและจัดให้มีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- 1) การลดขนาดห้องเรียนการปรับปรุงอาคารเก่าให้มีความทันสมัย
- 2) การทำให้โรงเรียนเล็กลง
- 3) การประยุกต์พัฒนา
- 4) การให้ครูออกจากการงาน
- 5) การให้ผู้บริหารออกจากการงาน

อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณควรคำนึงถึงคุณภาพการศึกษามากกว่าเรื่องการบริหารจัดการเพียงอย่างเดียว

#### 2.2.1.5 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น โดยหลักการแล้วในแต่ละมลรัฐจะมีหลักการการเก็บภาษีที่เหมือนกัน แต่ในรายละเอียดของ การเก็บภาษีแต่ละชนิดจะแตกต่างกัน อาทิในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในแต่ละมลรัฐก็จะต่างกัน ซึ่งในที่นี้ขอยกตัวอย่างรัฐมิชิแกน ที่มีบันัญชีแต่ห้องเรียนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะเรียกว่า “พระราชบัญชีการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993” (State education tax Act)<sup>10</sup> โดยมีบันัญชีดังนี้

“พระราชบัญชีนี้ กำหนดขึ้นมาเพื่อทำการจัดเก็บและรวมรวมภาษีเกี่ยวกับ ภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐ เพื่อกำหนดสำหรับการแบ่งสรรงบประมาณที่ดังกล่าวและบัญชีติดตามที่ของข้าราชการท้องถิ่นและข้าราชการของรัฐให้ชัดเจน

#### 211.902 คำจำกัดความ

มาตรา 2 ตามที่ปรากฏใน พระราชบัญชี นี้

(a) “พระราชบัญชีติดตามที่” หมายความถึง พระราชบัญชีติดตามที่รัฐพย์สิน

Act No. 206 of the Public Acts of 1893, being sections 211.1 to 211.157 of the Michigan Compiled Laws

(b) “ภาษี” หมายความถึง ภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ที่ใช้บังคับภายในมาตรา 3

211.903 ภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐ ; การจัดเก็บ ; อัตรา ; ทรัพย์สินของบุคคลที่ ; การยกเว้นมาตรา 3. (1) เริ่มต้นขึ้นในปี 1994 (ยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา (2) และ(3), ภาษีเพื่อการศึกษาถูกจัดเก็บจากทรัพย์สินทั้งหมดที่ไม่ได้รับการยกเว้นโดยกฎหมาย โดยเก็บภาษีตามมูลค่าทรัพย์สิน (ad valorem property taxes) หรือไม่ถูกจัดเก็บภาษีภายใต้ 1905 PA 282, MCL 207.1 ถึง 207.21 ที่อัตรา 6 mills

<sup>10</sup> State Education Tax Act 1993,

[http://www.legislature.mi.gov/\(S\(4dksim55ycredl45qzvdcxf3\)\)/documents/mcl/pdf/mcl-act-331-of-1993.pdf](http://www.legislature.mi.gov/(S(4dksim55ycredl45qzvdcxf3))/documents/mcl/pdf/mcl-act-331-of-1993.pdf) 15 พฤษภาคม 2550 .

(2) ในเดือนพฤษภาคม 2003 ได้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐจากทรัพย์สินทั้งหมดที่ไม่ได้รับยกเว้นโดยกฎหมาย โดยเก็บภาษีตามมูลค่าของทรัพย์สิน หรือ หรือไม่ถูกจัดเก็บภาษีภายใต้ 1905 PA 282, MCL 207.1 ถึง 207.21 ที่อัตรา 5 มิลล์ (mill)<sup>11</sup>

(3) สำหรับภาษีที่เก็บหลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 2007 ทรัพย์สินของบุคคลภูมิพลัง ประเภทภายนอกได้มาตรา 34c ของ the general property tax act. 1983 PA 206, MCL 211.34c ตามที่ทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ 211.904 ยกเลิก 1994, Act 187, lmd. Eff. June 20, 1994.

211.905 การจัดเก็บ, การแบ่งสรร, การยื่นแบบ, การรับรองและ การจัดการภาษี

มาตรา 5 (1) เริ่มในปี 1994 ถึง 2002 ภาษีที่ถูกจัดเก็บภายนอกภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ต้องถูกจัดเก็บและจำนวนน้อยโดยหน่วยงานจัดเก็บภาษีประจำท้องถิ่นภายนอกให้บัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินทั่วไป ในเวลาเดียวกันตามที่ภาษีอื่น ๆ ถูกจัดเก็บโดยเขตโรงเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการโรงเรียน อย่างไรก็ได้ ในปีต่อ ๆ มาหลังจาก 1993 ถ้าเขตโรงเรียนในพื้นที่ไม่ทำการจัดเก็บภาษีในครุรักษ์นั้นแต่ได้เคยทำการจัดเก็บภาษีในครุรักษ์ปี 1993 และหน่วยการจัดเก็บภาษีในท้องที่ซึ่งเขตโรงเรียนในพื้นที่ตั้งอยู่ทำการจัดเก็บภาษีสำหรับหน่วยภาษีได้ ฯ ในครุรักษ์นั้น ๆ ภาษีที่ถูกจัดเก็บภายนอกภายใต้พระราชบัญญัตินี้ นั้นจะถูกรวมโดยเมือง ซึ่งต้องกล่าวมาเป็นภาระต่อทรัพย์สินซึ่งถูกประเมินโดยวิธีการและในเวลาเดียวกันภาษีต่าง ๆ ของเมือง ในวันที่ 1 กรกฎาคม ภาษีที่จัดเก็บจากพระราชบัญญัตินี้ซึ่งถูกรวมโดยเมืองต้องถูกกำหนดให้มีเบี้ยปรับ, ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมในการรวมรวมต่าง ๆ เช่นเดียวกัน เช่นเดียวกับภาษีต่าง ๆ ของเมือง และ(ยกเว้นตามที่ได้กำหนดไว้สัก อย่างตามที่บัญญัติไว้ใน (3)) ต้องถูกส่งคืนในฐานะเป็นผู้กระทำผิดต่อการคลังของมลรัฐ (county) ในวิธีการเดียวกันและเช่นเดียวกับ ผลประโยชน์, เบี้ยปรับ, และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่นเดียวกับภาษีของเมือง ยกเว้นตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 89a ของ the general property tax act} 1893 PA 206, MCL 211.89a.

(2) ในการเริ่มต้นในปี 2003 ซึ่งการจัดเก็บภาษีภายใต้ พ.ร.บ.นี้ ต้องถูกรวมรวมภายนอกให้บัญญัติตามที่กำหนดใน the general property tax act ในการจัดเก็บในครุรักษ์ และต้องถูกจัดสรรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นตามที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นใน (3) และมาตรา 5b ภาษีที่จัดเก็บภายนอกภายใต้พระราชบัญญัตินี้ต้องถูกรวมโดยแต่ละเมืองและชุมชน

<sup>11</sup> Mills หมายความ ถึง 0.001 ดอลลาร์

(3) แม้ว่าบทบัญญัติตามกฎหมายของมลรัฐจะได้ดำเนินการตาม 1966 PA 293, MCL, 45.501 ถึง 45.521 หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายของเมืองที่ตั้งจะขัดแย้ง ผู้ดูแล ทางการคลังของเมืองซึ่งไม่ได้ยื่นแบบภาษีอสังหาริมทรัพย์โดยผิดกฎหมายที่ถูกจัดเก็บโดยเมือง ให้แก่ผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐที่ต้องยื่นภาษีที่จัดเก็บโดยผิดกฎหมายซึ่งไม่ได้ถูกควบรวม ภายใต้ พ.ร.บ.นี้ ไปยังผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ใน the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.1 ถึง 211.157 ในวันที่ 1 มีนาคมในปีต่อมาซึ่งภาษีได้ถูก จัดเก็บโดยด่วน หลังจากภาษีที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์โดยผิดกฎหมายถูกยื่นไปยังผู้ตรวจสอบ คลังประจำรัฐเพื่อทำการควบรวมภายใต้มาตรานี้ บทบัญญัติต่าง ๆ ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.1 ถึง 211.157 ใช้กับการควบรวมภาษีต่าง ๆ ดังกล่าวและ สำหรับการออกคำสั่งเป็นหนังสือในส่วนที่มุ่งหวังในการควบรวมภาษีต่าง ๆ

(4) เริ่มต้นขึ้นในปี 2003 ถ้าเขตโรงเรียนหรือเขตโรงเรียนระดับมัธยมต้นควบรวมภาษี ในฤดูร้อนภายใต้มาตรา 1613 ของ the revised school code of 1976, 1976 PA 451, MCL 380.1613 เขตโรงเรียนหรือเขตโรงเรียนมัธยมต้น ต้องควบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้ พระราชบัญญัตินี้ในฤดูร้อนและต้องจัดสรรงบภาษีที่ได้รวมมาตามที่ได้บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัตินี้

(5) หน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลต้องพิสูจน์ว่าภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เป็นผลมาจากการ general property tax act

(6) ผู้จัดเก็บเงินของรัฐบาลในเวลาที่ได้รับเงินแล้ว ต้องฝากเงินที่รับรวมจากภาษีไป ยังหน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลเพื่อนำไปช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนช่วยเหลือโรงเรียน ของรัฐ โดยการร้องจากหน่วยงานควบรวมภาษีประจำท้องที่ ถ้าหน่วยงานดังกล่าวรวมภาษีที่ ถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ หรือ โดยเขตการศึกษาโรงเรียนหรือเขตการศึกษาโรงเรียน มัธยม ซึ่งถ้าเขตการศึกษาดังกล่าวได้รวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ผู้จัดเก็บเงิน ของรัฐบาลต้องส่งเงินไปยังหน่วยงานควบรวมภาษีประจำท้องที่หรือเขตการศึกษาโรงเรียนหรือเขต การศึกษาโรงเรียนมัธยม ในจำนวนที่ได้รับรวมอย่างไม่ถูกต้องหรือจำนวนที่ต้องการที่จะถูกส่งคืน โดยคำสั่งศาลในการดำเนินการในคดีล้มละลายซึ่งได้ถูกฟ้องหลังวันที่ 31 ธันวาคม 1999

211.905a Debt levy retirement funds ; การให้และการเก็บส่วนที่เกิน ; จำนวน ของเครดิต; คำจำกัดความ

มาตรา 5a (1) ก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม 2001 เขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ที่มี คุณสมบัติต้องส่งข้อมูลไปยังผู้เก็บเงินของรัฐบาลเกี่ยวกับ excess debt levy retirement funds ทั้งหมดซึ่งอยู่ในการครอบครองของเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ที่มีคุณสมบัติ ผู้จัดเก็บเงินของ

รัฐต้องเก็บ excess debt levy retirement funds ที่ถูกส่งเข้ามูลภายใต้กฎหมายให้ต้องนำมาราณีไปยังหน่วยงานทางการคลังของรัฐเพื่อเป็นเครดิตของกองทุนช่วยเหลือโรงเรียนของรัฐที่ตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 11 ของ ส่วนที่ 9 ของ the state constitution ปี 1963

(2) ในแต่ละส่วนของทรัพย์สินที่กำหนดให้ต้องถูกเก็บภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่มีคุณสมบัติต้องรับเครดิตต่อภาษีที่ถูกจัดเก็บในเดือนกรกฎาคม 2001 ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ จำนวนของเครดิตต้องถูกคำนวณโดยการคูณมูลค่าของภาษีที่ต้องเสียของทรัพย์สินโดยใช้ อัตราภาษี (millage rate) หน่วยงานควบรวมภาษีในท้องที่ต้องแสดงจำนวนของเครดิตในรายการภาษีเดือนกรกฎาคม 2001 สำหรับในแต่ละส่วนของทรัพย์สิน

(3) ตามที่ใช้ในมาตรานี้

(a) "Applied millage rate" (อัตราภาษี) คืออัตราที่กำหนดโดยผู้เก็บเงินของรัฐโดยแบ่งสรรจาก excess debt levy retirement funds ที่ถูกโอนภายใต้ (1) โดยมูลค่าภาษีที่หักหดของทรัพย์สินทั้งหมดที่กำหนดให้ต้องเสียภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ที่กำหนดอยู่ในเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่มีคุณสมบัติ

(b) "Excess debt levy retirement funds" หมายความถึง จำนวนที่โรงเรียนในท้องที่มีคุณสมบัติควบรวมจากหรือหลังจากวันที่ 1 กรกฎาคม 1997 เพื่อที่จะปลดภาระหนี้สินที่ยังไม่ได้ชำระในจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนมหากาล เพื่อที่จะเพื่อที่จะปลดภาระหนี้สินที่ยังไม่ได้ชำระของเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ในวันที่ 1 ธันวาคม 1998 Excess debt levy retirement funds รวมถึงส่วนที่ได้รับจากการลงทุน, ผลประโยชน์, เป็นปรับจากการกระทำความผิด

(c) "Qualified local school district" หมายความถึง เขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ซึ่งตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม จัดเก็บและควบรวมภาษีเพื่อปลดหนี้สินที่ยังไม่ได้รับชำระในจำนวนไม่น้อยกว่า แสนหรรี่บูญ ซึ่งมากกว่าจำนวนที่ใช้ปลดภาระหนี้สินที่ยังไม่ได้รับชำระของเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ในวันที่ 1 ธันวาคม 1998

211.905b เมืองหรือชุมชนซึ่งไม่มีภาษีทรัพย์สินที่ถูกควบรวม

มาตรา 5b (1) มาตรานี้ใช้สำหรับเมืองหรือชุมชน หรือส่วนของเมืองหรือชุมชน ซึ่งไม่มีภาษีต่าง ๆ ในทรัพย์สิน (อื่น ๆ นอกจากตามที่ระบุไว้ด้านล่าง) ที่จัดเก็บในฤดูร้อนของปี 2003 และในฤดูร้อนของปีต่อ ๆ ไปหลังจากปี 2003

(a) ภาษีที่จัดเก็บภายใต้ พ.ร.บ.นี้

(b) Village taxes

(c) เริ่มในฤดูร้อนปี 2005 สัดส่วนของจำนวน mills ที่จัดสรรไป้ยังมลรัฐโดยคณะกรรมการกำหนดภาษีในมลรัฐหรือที่ให้อำนาจสำหรับมลรัฐผ่านทางการออกเสียงอย่างจำกัด สำหรับภาษีที่ถูกแยกออกไป ถ้าสัดส่วนของจำนวน mills ที่จัดสรรไป้ยังมลรัฐโดยคณะกรรมการกำหนดภาษีในมลรัฐหรือที่ให้อำนาจสำหรับมลรัฐผ่านทางการออกเสียงอย่างจำกัด ไม่ถูกจัดเก็บ ก่อนฤดูร้อนปี 2005

(2) ยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในประการอื่นใน (3), เมืองหรือชุมชนต้องรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภาษีได้ พ.ร.บ.นี้ จนกระทั่ง ก่อนวันที่ 1 พฤษภาคมที่เมืองหรือชุมชน นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมในการจัดเก็บภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และ, สำหรับ ชุมชน, ผู้จัดเก็บเห็นพ้องเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยกับวิธีแก้ปัญหาดังกล่าว ก่อนวันที่ 1 พฤษภาคม 2002 ถ้าเมืองหรือชุมชนนำวิธีการแก้ปัญหาความตกร้าวในการรวบรวมภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้และ (สำหรับชุมชน) ผู้จัดเก็บเห็นพ้องเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับวิธีการดังกล่าว และ (สำหรับชุมชน) ความเห็นพ้องดังกล่าวไปยังผู้ติดต่อการคัดของรัฐและผู้ติดต่อการคัดประจํามลรัฐซึ่งเมืองหรือชุมชนตั้งอยู่ ในเดือนมกราคม 2004 และในทุกเดือนมกราคมภายหลังจากนั้น กฎหมายของเมืองหรือชุมชนที่ได้บอกบังคับการรวบรวมภาษีภายใต้อนุมาตรานี้ อาจจะ โดยแก้ปัญหาในการนำมาใช้ โดยเสียงส่วนใหญ่ของกฎหมายจะเพิกถอนมติที่มีมาก่อนเพื่อที่จะบอกบังคับการเก็บภาษี เมืองหรือชุมชนต้องลงสำเนาของวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นการเพิกถอนมติที่มีมาก่อนนั้นทันทีเพื่อที่จะรวบรวมภาษีไปยังผู้ติดต่อการคัดของรัฐและผู้ติดต่อการคัดประจํามลรัฐซึ่งเมืองหรือชุมชนนั้นตั้งอยู่ ถ้า เมืองหรือชุมชนจัดเก็บภาษีที่ถูกเรียกเก็บภาษีให้พระราชบัญญัตินี้ ที่เป็นไปตามมาตรานี้ เมืองหรือชุมชนต้องจัดเก็บเงินจำนวน 2.50 ดอลลาร์สำหรับแต่ละส่วนของทรัพย์สินในเมืองหรือชุมชน ดังกล่าวซึ่งภาษีได้จัดเก็บภาษีให้พระราชบัญญัตินี้ ถูกแจ้งภายใต้มาตรานี้จากการที่ถูกรวบรวมภาษีให้พระราชบัญญัตินี้ ก่อนสิ้นข้อมูลภาษีที่รวมตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

(3) แม้ว่าการนำมาใช้เป็นวิธีการแก้ปัญหาโดยกฎหมายของเมืองหรือชุมชน ซึ่งปฏิเสธที่จะรวบรวมภาษีที่ถูกจัดเก็บภาษีให้พระราชบัญญัตินี้ตามที่บัญญัติไว้ใน (2), ในเมืองหรือชุมชนซึ่งผู้จัดเก็บของรัฐรวบรวมภาษีที่ถูกเก็บภาษีให้พระราชบัญญัตินี้ระหว่างฤดูร้อนของปี 2007 และในแต่ละฤดูร้อนหลังจากนั้น

(4) มลรัฐที่ได้รับสำเนามติที่เพิกถอนการรวบรวมภาษีที่รวมมาภายใต้พระราชบัญญัตินี้และ (สำหรับชุมชน) การเห็นพ้องเป็นหนังสือตามที่บัญญัติไว้ใน (2) ต้องรวบรวมภาษีที่ได้จัดเก็บภาษีให้พระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินการภายใต้มาตราดังกล่าวจนกระทั่ง ก่อน วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2003 คณะกรรมการของมลรัฐต้องนำมาใช้วิธีการเพิกถอนดังกล่าวเพื่อ

ราบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้และผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐที่ได้ยินยอมเป็นหนังสือกับวิธีการดังกล่าว ก่อนวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2003 ถ้าคณะกรรมการของมลรัฐนำวิธีการดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิกถอนการรวบรวมภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐที่ได้เห็นพ้องด้วยเป็นหนังสือกับวิธีการดังกล่าว ผู้ตรวจสอบการคลังนั้น ๆ ต้องส่งสำเนาของวิธีการและการเห็นพ้องไปยังผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐบาล ในเดือนกุมภาพันธ์ 2004 และในทุก ๆ เดือนกุมภาพันธ์หลังจากนั้น คณะกรรมการมลรัฐที่ได้เพิกถอนการเก็บภาษีภายใต้อันมาตรฐานนี้อาจจะ (โดยวิธีการนั้น ๆ กับการยินยอมเป็นหนังสือของผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐ) ยกเลิกมติ ก่อนหน้านั้นเพื่อเพิกถอนการรวบรวมภาษี ผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐต้องส่งสำเนาของวิธีการที่เพิกถอนมติก่อนหน้านั้นในการยกเลิกที่จะรวบรวมภาษีและสำเนาหนังสือยินยอมของผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐไปยังผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐบาลในทันทีทันใด ถ้าผลเป็นการรัฐได้รวบรวมภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้ พ.ร.บ.นี้ ตามที่กำหนดโดยมาตรฐานนี้ มลรัฐนั้นจะต้องเก็บเงินจำนวน 2.50 ดอลล์ ต่อทรัพย์สินแต่ละส่วนในมลรัฐซึ่งภาษีที่ได้จัดเก็บภาษีพระราชบัญญัตินี้ถูกแจ้งภายใต้มาตรฐานนี้ จากราชบัญญัตินี้ ยกเว้นแต่จะได้จัดเก็บภาษีเพิ่มเติมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(5) ถ้าเมืองหรือชุมชน ไม่รวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้กำหนดใน (2) และถ้ามลรัฐไม่รวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้กำหนดใน (4) , ผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐต้อง (ยกเว้นแต่จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นใน (3)) รวบรวมภาษีภายใต้บทบัญญัติของ the general property tax act การรวบรวมภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้ พ.ร.บ.นี้ ไม่ถูกกำหนดใน 1941 PA 122, MCI 205.1 to 205.31 ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ถูกรวมตามมาตรฐานนี้กำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการที่ 1%

(6) ตามที่ได้ระบุมาทั้งหมดเพื่อรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้โดยผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐหรือผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐบาล (ยกเว้นตามที่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นใน (3))

(a) ภาษีในวันที่ 1 มิถุนายน ชุมชนหรือเมืองที่ซึ่งได้ถูกจัดเก็บภาษีต้องส่งสำเนาแต่ละทะเบียนที่ประเมินทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีที่ตั้งอยู่ในชุมชนหรือเมืองที่ได้รับรองความถูกต้องต่อผู้ตรวจสอบการคลังของมลรัฐหรือ ผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐ (ตามที่เหมาะสม)

(b) ภาษีในวันที่ 30 มิถุนายน ผู้ตรวจสอบการคลังประจำมลรัฐหรือผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐบาล (ตามที่เหมาะสม) ต้องเผยแพร่ต่อตัวภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ต่อทะเบียนทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินและตรวจสอบทะเบียนภาษี

(c) ผู้ตรวจสอบการคลังประจำจำลงรัฐหรือผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐบาล (ตามที่เหมาะสม) อาจเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่ได้รับอำนาจภายใต้มาตรา 44 ของ the general property tax act 1893 PA206, MCL 211.44 ในภาษีที่จ่ายก่อน 1 มีนาคม ผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐหรือผู้ตรวจสอบการคลังประจำจำลงรัฐ (ตามที่เหมาะสม) ต้องเก็บรักษาค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บภายใต้ ส่วนย่อยนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนได้ถูกเพิกถอนไปโดยชุมชนหรือเมือง

(7) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน การกระจายและการรวมภาษีตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ผู้ตรวจสอบการคลังประจำจำลงรัฐหรือผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐบาล (ที่เหมาะสม) ต้องมีอำนาจและหน้าที่เสนอข้อกับที่ได้บัญญัติไว้ใน the property tax act สำหรับหน้าชุมชน เจ้าหน้าที่ทั่วไปและผู้ดูแลการคลังของชุมชน อย่างไรก็ได้ มาตรานี้ต้องไม่กวนนำไปพิจารณาในการโอนอำนาจใด ๆ ที่มีเหนือการประเมินทรัพย์สิน

(8) ผู้ตรวจสอบการคลังประจำจำลงรัฐหรือรัฐบาลซึ่งกระทำการรวมภาษีตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรานี้ต้องถูกผูกพันในการรวมภาษีในจำนวนที่เท่ากันโดยวิธีการเดียวกัน ตามที่ผู้ดูแลการคลังของชุมชนได้จัดทำสำหรับการดำเนินการตามหน้าที่ต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรานี้

(9) ถ้าผู้ตรวจสอบการคลังประจำจำลงรัฐหรือรัฐบาลรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ การชำระเงินใด ๆ จากรัฐสำหรับการรวมภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งจัดเก็บภาษีไปในครัวเรือนและรายได้ทั้งหมดที่รวมรวมโดยค่าธรรมเนียมการจัดการ ต้องถูกเก็บยังบัญชีควบคุณในชื่อของ the "state education tax collection account" ผู้ตรวจสอบการคลังประจำจำลงรัฐหรือรัฐบาล(ที่เหมาะสม) ต้องกำหนดวิธีการลงทุนในบัญชีดังกล่าว ผู้ตรวจสอบการคลังประจำจำลงรัฐหรือรัฐบาล (ที่เหมาะสม) ต้องลงบัญชีผลประโยชน์และรายได้ในบัญชีจากการลงทุนในบัญชีดังกล่าว การกระทำได้ในบัญชีนี้ ๆ ต้องถูกใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการของมลรัฐต้องจัดสรรเงินอย่างเพียงพอจากบัญชีที่ผู้ตรวจสอบการคลังของมลรัฐให้คลอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ (สำหรับมลรัฐที่ทำการรวมภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้)

(10) ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถูกรวบรวมโดยเมืองตามที่ได้ทำเนินการตามมาตรานี้ ในวันอื่น ๆ นอกจากวันที่กำหนดให้รวมภาษีของเมือง ต้องถูกกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับกรณีที่เมืองอาจเรียกเก็บได้ภายใต้มาตรา 44 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.44 ยกเว้นกรณีที่เมืองอาจเรียกเก็บ

ค่าธรรมเนียมการจัดการสำหรับภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะถูกแบ่งไปในครัวเรือน แม้ว่าค่าธรรมเนียมนั้นไม่ถูกจัดเก็บจากภาษีที่แจ้งไปในเดือนธันวาคมก็ตาม ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ที่ได้รับรวมตามที่บัญญัติในมาตราหนึ่ง ในวันที่หรือก่อนวันที่ 14 กันยายน ของแต่ละปีโดยเมืองที่รับรวมภาษีโรงเรียน (school taxes) ในวันที่อื่น ๆ นอกจากวันที่มีการรับรวมภาษีต่าง ๆ ของเมืองไม่มีดอกเบี้ย แต่ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้ถูกรับรวมหลังจากวันที่ 14 กันยายนในแต่ละปีต้องถูกคิดดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.59 สำหรับการไม่ชำระภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บซึ่งถูกยกเว้นโดยผู้ดูแลกฎหมาย (นอกจาค่าธรรมเนียมการจัดการ ต้องถูกส่งข้อมูลไปยังผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐสำหรับการเก็บเงินไปยังกองทุนช่วยเหลือโรงเรียนของรัฐที่ตั้งขึ้นในมาตรา 11 ของส่วนที่ 9 ของรัฐธรรมนูญของรัฐปี 1963 (the state constitution) ถ้ามีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการต้องถูกเก็บไว้โดยเมือง

(11) ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งถูกรับรวมโดยชุมชนในหรือก่อนวันที่ 14 กันยายน ในแต่ละปีต้องปรารถนาจากดอกเบี้ย ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรับรวมหลังจากวันที่ 14 กันยายน ของปีใด ๆ ต้องมีดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนดในมาตรา 59 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.59 จากการไม่ชำระภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บซึ่งถูกยกเว้นภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถูกรับรวมโดยชุมชนถูกกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับที่ชุมชนอาจเรียกเก็บภายใต้มาตรา 44 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.44 เว้นแต่ชุมชนดังกล่าวอาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการบนภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถูกเรียกเก็บในครัวเรือนแม้ว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะไม่ถูกเรียกเก็บจากภาษีที่แจ้งในเดือนธันวาคม ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับทั้งหมดที่ถูกเรียกเก็บก่อนวันที่ภาษีถูกจัดเก็บซึ่งถูกยกเว้นโดยผู้ดูแลกฎหมาย (นอกจาค่าธรรมเนียมการจัดการ) ต้องถูกส่งข้อมูลไปยังผู้ตรวจสอบการคลังของรัฐสำหรับการเก็บเงินดังกล่าวไว้ในกองทุนช่วยเหลือโรงเรียนของรัฐที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 11 ในส่วนที่ 9 ของรัฐธรรมนูญของรัฐปี 1963 ถ้าได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการต้องถูกเก็บไว้โดยชุมชนนั้น ๆ

(12) สำหรับภาษีที่จัดเก็บหลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 2003 และไม่มากกว่าวันที่ 1 มิถุนายนในแต่ละปี ผู้ตรวจสอบการคลังประจำมณฑลรัฐต้องส่งการแจ้งสถานะของจำนวนทั้งหมดของการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐของปีก่อนหน้าที่ไม่ได้ยื่นโดยผู้ดูแลกฎหมายซึ่งได้รับรวมโดยผู้ตรวจสอบการคลังประจำมณฑลรัฐและซึ่งได้ถูกรับรวมและยกเว้นแก่ผู้ตรวจสอบการคลังประจำมณฑลรัฐโดยผู้ดูแลทางการคลังในแต่ละเมืองหรือในแต่ละชุมชนพร้อมด้วยสถานะของสำหรับการแบ่งส่วน

ต่างๆ ซึ่งภาครัฐเพื่อการศึกษาได้ถูกควบรวม, จำนวนของส่วนต่างๆ ซึ่งภาครัฐเพื่อการศึกษาได้ถูกแจ้ง, และจำนวนทั้งหมดที่เก็บไว้โดยผู้ติดต่อจากการคลังประจำมูลรัฐและโดยผู้ดูแลทางการคลังประจำเมือง และชุมชนตามที่ได้รับอนุญาตไว้ในอนุมาตรา (2) และ (4) สำหรับมูลรัฐและสำหรับแต่ละเมือง หรือชุมชน ให้แก่ผู้ติดต่อจากการคลังของรัฐ

211.906 เงื่อนไขในการบังคับใช้

มาตรา 6 พระราชนบัญญัตินี้ ต้องไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าทั้ง Senate Joint Resolution S ได้ยินยอมออกเสียงและปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ

(a) House Bill No.5109

(b) ...

(c) ...

(d) ...

(e) ...

จากบทบัญญัติตั้งกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาครัฐเพื่อการศึกษาของรัฐมิใช่แกนประเทศไทย สหรัฐอเมริกาจัดเก็บโดยองค์กับภาครัฐพัฒน์ ในอัตรากำลัง 6 มิลล์ของจำนวนภาครัฐพัฒน์ที่ต้องเสีย โดยมีจำนวนจัดเก็บได้แก่ ห้องถินต่างๆ อันได้แก่ ชีตี ทาวน์ชิพ เคาน์ตี้ และเขตการศึกษา เพื่อนำไปใช้ด้านการศึกษาในห้องถินนั้นๆ ดังนั้นจึงต้องมีความเข้าใจการจัดเก็บภาครัฐพัฒน์ในแต่ละมูลรัฐของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการโดยรวมของภาครัฐพัฒน์ในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา ดังนี้

โดยหลักการแล้ว ภาครัฐพัฒน์ในสหรัฐอเมริกาจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกชนิดที่มีมูลค่าแลกเปลี่ยนไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีรูปร่างหรือไม่ก็ตาม จะเห็นได้ว่าฐานของภาครัฐมีลักษณะกว้างมาก ผลก็คือถ้ามีทรัพย์สินประเภทใหม่ๆ เกิดขึ้น ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องเสียภาษีโดยมิต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อระบุประเภททรัพย์สินที่เกิดขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกาแบ่งได้ ดังนี้

1. อสังหาริมทรัพย์ (Real Property) ได้แก่สิทธิหรือผลประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คำว่า สิ่งปลูกสร้างปกติย่อมหมายถึงโรงเรือน ซึ่งทำให้ความหมายแคบไป เพราะภาครัฐพัฒน์นี้เก็บจากถนน สรวน้ำ ลานบ้าน รากท่อระบายน้ำ ฯลฯ ซึ่งมิใช่สิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือน ดังนั้นบางแห่งจึงให้คำว่า การปรับปรุงที่ดิน (Land Improvements) ซึ่งกินความถึงที่อยู่อาศัย หรือ เคหะสถาน สรวน้ำ รั้ว สนามหญ้า ฯลฯ ด้วย

2. สังหาริมทรัพย์ (Personal Property) เป็นสิทธิหรือผลประโยชน์ในทรัพย์สินที่มิใช่ อสังหาริมทรัพย์ สังหาริมทรัพย์อาจแบ่งออกเป็น 2 อย่าง คือ

ก. รูปทรัพย์ (Tangible) เป็นสังหาริมทรัพย์ที่มีตัวตน มองเห็นได้ วัดความกว้างยาว หนาได้ เช่น รถยนต์ นาฬิกา เพชรพลอย ฯลฯ อาจแบ่งออกเป็น

(1) รูปทรัพย์ที่เป็นของใช้ในบ้านและของใช้ส่วนตัว (Household and Personal Effects) เป็นต้นว่า เครื่องตกแต่งบ้าน เสื้อผ้า รถยนต์ ฯลฯ เหล่านี้เป็นทรัพย์สินที่ผู้เป็นเจ้าของซื้อ หมายเพื่อบำบัดความพอกใจของตนมากกว่าที่จะนำไปลงทุนให้ผลตอบแทนออกผล แต่ทรัพย์สินรูปนี้ ต้องเสียภาษีก็ เพราะถือว่าเจ้าของทรัพย์สินได้รับบริการจากรัฐในด้านความปลอดภัยจากจราจร หรือขัคคีร้าย จึงควรที่จะต้องรับภาระเสียภาษีสำหรับทรัพย์สินนั้น แต่ประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สิน จะได้รับโดยตรงค่อนข้างน้อย อัตราภาษีจึงควรวางแผนให้ต่ำกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น

(2) รูปทรัพย์ก่อให้เกิดรายได้เป็นต้นว่า เครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรและ อุตสาหกรรม ยานพาหนะที่ใช้เพื่อประกอบการถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้ ตลอดจน วัตถุที่ใช้ในการผลิตสินค้าสำเร็จ เครื่องคิดเลข เครื่องตกแต่ง และเครื่องใช้ประจำสำนักงาน ก็ถือว่าเป็นรูปทรัพย์ก่อให้เกิดรายได้ เช่นเดียวกัน

รูปทรัพย์บางอย่างอาจมีลักษณะเป็นรายได้ทั้งประเภทของใช้ส่วนตัวและประเภท ก่อให้เกิดรายได้ เช่น รถยนต์ ถ้ามีไว้ใช้สอยภายในบ้านก็เป็นรูปทรัพย์ประเภทของใช้ส่วนตัว แต่ถ้า นำรถยนต์นั้นไปใช้ในสำนักงานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการก็ถือว่าเป็นรูปทรัพย์ก่อให้เกิด รายได้

ข. อรูปทรัพย์ (Intangible) เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปเป็นตัวตนได้แก่ สิทธิ์ต่าง ๆ ตาม สัญญา และตามกฎหมายสิทธิ์ดังกล่าว มี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

(1) ลักษณะที่เป็นตัวแทน (Representative) ได้แก่สิทธิ์ที่มีหลักฐานปรากฏใน ลักษณะเป็นตัวแทนของทรัพย์สิน และถ้าทรัพย์สินเกิดการสูญหายขึ้น ตัวแทนก็จะสูญค่าตามไป ด้วย ตัวอย่าง เช่น ใบหุ้น ใบหนี้ ก็ เป็นต้น

(2) ลักษณะไม่เป็นตัวแทน (Non-representative) ได้แก่ สิทธิ์บัตร ค่าความนิยม เครื่องหมายการค้า เป็นต้น ซึ่งสิทธินี้มีมูลค่าในส่วนเป็นทรัพย์สินโดยตัวเอง ในลักษณะไม่เป็น ตัวแทนของทรัพย์สิน และไม่สูญค่าไปเมื่อทรัพย์สินอื่นลายตัวไป

### ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี

โดยเหตุที่ภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกากำหนดฐานภาษีไว้กว้างมากคดีสูง ทรัพย์สินทุกชนิด จึงต้องมีข้อยกเว้นกล่าวไว้ ทั้งนี้โดยมีเจตนาพอสรุปได้ ดังนี้ คือ

1. เพื่อป้องกันการเก็บภาษีซ้อนระหว่างท้องถิ่น เพาะทัวร์พย์สินของกิจการบางอย่าง ที่รัฐได้รับประโยชน์จากการท้องถิ่นหลายแห่งด้วยกัน เช่น บริษัท รถไฟ ซึ่งเดินอยู่ระหว่างท้องถิ่น หากท้องถิ่นจัดเก็บภาษีก็เป็นภาษีซ้อน จึงมีข้อตกลงยกเว้นระหว่างท้องถิ่นไว้

2. สงเสริมการประกอบการบางประเภทที่รัฐต้องการชุมชน เช่น กิจการสาธารณูปโภค ที่รัฐต้องการคุ้มครองสนับสนุนก็มักกำหนดข้อยกเว้นภาษีไว้ให้

3. สงเสริมงานสังคมส่งเคราะห์ ในบางท้องถิ่นอาจสนับสนุนส่งเสริมงานสังคม ส่งเคราะห์ให้เจริญขึ้น ก็อาจยกเว้นภาษีให้กับทัวร์พย์สินของกิจการเหล่านี้

4. สงเสริมอุตสาหกรรมของท้องถิ่น เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมช่วยให้ท้องถิ่น เจริญขึ้น คนในท้องถิ่นมีงานทำมีรายได้ ท้องถิ่นส่วนมากจึงส่งเสริมอุตสาหกรรมในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดข้อยกเว้นภาษีให้กับทัวร์พย์สินของอุตสาหกรรมที่สงเสริม

5. มุ่งจัดปัญหาข้อยุ่งยากในการปฏิบัติจัดเก็บภาษีทัวร์พย์สิน เพาะทัวร์พย์สินบางรูป เช่น พวกรูปทัวร์พย์มักยุ่งยากต่อการปฏิบัติจัดเก็บ และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการตรวจสอบ บางท้องถิ่นจึงยอมยกเว้นภาษีให้กับทัวร์พย์สินบางรูป เพื่อขจัดปัญหาข้อยุ่งยากในการปฏิบัติจัดเก็บ

6. เพื่อสนองคุณให้กับผู้ทำประโยชน์แก่สังคม เช่น ยกเว้นไม่เก็บภาษีในทัวร์พย์สิน ของทหารผ่านศึก เป็นต้น

การที่จะยกเว้นทัวร์พย์สินรูปใดบ้างนั้น มักกำหนดให้เป็นรายลักษณ์อักษร โดยชุมชนนั้นเห็นชอบ และมักเปลี่ยนไปตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมในสหรัฐอเมริกา ภาษีทัวร์พย์สิน มิได้กำหนดยกเว้นไว้แน่นอน แม้แต่ทัวร์พย์สินรูปเดียวกัน แต่ละท้องถิ่นก็อาจกำหนดยกเว้นไว้ไม่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม ก็พอจะสรุปเป็นหลักการได้ว่า ทัวร์พย์สินที่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีทัวร์พย์สินของสหรัฐอเมริกา โดยมากได้แก่

1. ทัวร์พย์สินของทางราชการ องค์การศาสนา สถานศึกษา และองค์กรสาธารณกุศล ซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้ากำไร

2. อุตสาหกรรมบางประเภท มักได้รับยกเว้นให้กับทัวร์พย์สิน เครื่องจักรเครื่องมือ เครื่องใช้ของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ความจริงทัวร์พย์สินของอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูง และอาจเก็บภาษีได้มาก แต่ก็มักได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอัตราภาษีทัวร์พย์สิน ก็โดยเหตุที่ท้องถิ่นต่างบรรณาจักรให้เงินงานอุตสาหกรรมมีราคาต่ำพอที่จะแข่งขันกับตลาดภายนอกได้ แต่การยกเว้นหรือลดหย่อนนี้ มักมีเงื่อนไขและมีระยะเวลาขั้นจำกัด ทั้งนี้ เพื่อกратตุนให้โรงงานอุตสาหกรรม นั้น ๆ สามารถปรับปรุงสมรรถภาพการผลิตผลของตนได้ในระยะเวลาขั้นสั้น

3. ჩัญญพืชที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยว
  4. ของใช้ประจำบ้านและของใช้ส่วนตัวที่ไม่เกินกำหนดที่กฎหมายระบุไว้
  5. ทรัพย์สินซึ่งโดยลักษณะเป็นการเฉพาะตัว
- ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันต้องเสียภาษี ย่อมมีหน้าที่เสียภาษีไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของตน หรือของบุคคลอื่นหรือทิ้งไว้ร่างเปล่า เช่น นาย ก. มีบ้านให้นาย ข. เช่าอยู่ นาย ก. ผู้เป็นเจ้าของบ้านก็มีหน้าที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สิน หรือนาย ก. มีที่ดิน โดยที่ดินนั้นนาย ก. ได้นำไปจำนองไว้ เช่นนี้ นาย ก. เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีจากมูลค่าของที่ดิน หากได้หลุดพ้นจากความรับผิดในการเสียภาษีด้วยไม่ทราบเท่าที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่ได้โอนตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น

2. ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามเอกสาร จะมีขึ้นได้ในกรณีที่บริษัทได้บริษัทหนึ่งถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและโวงเรือนตามเอกสารหันกู้อยู่ หลักทรัพย์ประเภทนี้เรียกว่า อู่ปทรัพย์มีลักษณะเป็นตัวแทน (Representative Intangible) ซึ่งผู้ถือกรรมสิทธิ์ยังคงมีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สิน

สำหรับภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บบนที่ดิน บุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษีในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปกำหนดไว้แตกต่างกัน ซึ่งพอกจะสรุปผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ดินได้ว่าส่วนใหญ่มีอยู่ 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

1. เจ้าของที่ดินผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ดิน โดยประเมินราคาที่ดินเพื่อเป็นฐานภาษีจากค่าของทุน (Capital Value) มีจัดเก็บในสหรัฐอเมริกา แคนนาดา (ยกเว้นเทศบาลบางแห่งในนิวเฟร์แลนด์) นอร์เวย์ เดนมาร์ค เป็นต้น

2. เป็นผู้เช่าที่ดินหรือผู้ครอบครองในที่ดิน (Occupier) เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ดินโดยประเมินจากค่ารายปี (Rental Value) มีจัดเก็บในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย อินเดีย เป็นต้น

### อัตราภาษี

การกำหนดอัตราภาษีเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ชุมชนนั้น ๆ ตามหลักการภาษีทรัพย์สินทั่วไปของสหรัฐอเมริกา อัตราภาษีมักเป็นอัตราเดียว (Flat Rate) แต่อาจมีกฎหมายกำหนดอัตราขั้นสูงไว้เพื่อความมุ่งหมายบางประการ สำหรับวิธีการกำหนดอัตราภาษีซึ่งมีได้ดังนี้

เป็นอัตราตายตัวนั้น อัตราภาษีจะสูงหรือต่ำอาศัยหลักการพิจารณาจากบประมาณค่าใช้จ่าย

ประจำปีว่าตั้งไว้เท่าใด ต่อจากนั้นก็หันมาพิจารณาลึ่งแหล่งที่มาของรายได้ก่อนที่มิใช่รายได้จากภาษีทรัพย์สิน เช่น รายได้จากการเงินภาษีอื่น เงินค่าธรรมเนียมและรายได้เบ็ดเตล็ดเป็นต้นว่าจะได้รวมทั้งหมดเท่าใด แล้วนำไปหักออกจากงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ ได้ยอดคงเหลือเท่าใดน้ำมาหารด้วยราคาทรัพย์สินซึ่งเป็นฐานภาษีทรัพย์สินที่ประเมินได้ผลที่ได้จะเป็นอัตราภาษีทรัพย์สิน ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

อัตราภาษีทรัพย์สิน =  $(\text{ปริมาณเงินได้รายที่ต้องการ} - \text{ประมาณการรายได้ทุกประเภทที่มิใช่จากภาษีทรัพย์สิน}) / \text{มูลค่าทรัพย์ที่ประเมินได้}$

การหาอัตราภาษีตามหลักที่กล่าวนี้ จะนำมาใช้ได้ผลดีก็ต่อเมื่อที่ฝ่ายบริหารสามารถหามูลค่าอันแท้จริงที่จะต้องเสียภาษีในห้องถินทั้งหมดได้ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วนับว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและมีปัญหามากที่สุด และยิ่งกว่านั้นการกำหนดอัตราภาษีโดยวิธีนี้ยังอาศัยรากฐานมาจาก การคาดคะเนอีกด้วย กล่าวคือ นอกจากจะประมาณค่าใช้จ่ายแล้ว ยังต้องประมาณรายได้จากแหล่งอื่นซึ่งไม่แน่ว่าจะถูกต้องหรือไม่ แล้วก็ยังมีความเกี่ยวพันกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายของประเทศเป็นสำคัญอีกด้วย กล่าวคือ

1. ขั้นอยู่กับนโยบายของห้องถินว่า การเก็บภาษีของห้องถินนั้นน้อมเอียงไปทางหารายได้เพิ่มขึ้นหรือเพื่อผลอย่างอื่น นอกเหนือจากการหารายได้ เช่น เมื่อห้องถินต้องการหารายได้มาเพื่อพัฒนาการห้องถินก็อาจจะมีการกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นแก่ทรัพย์สินแก่ผู้เป็นเจ้าของมิได้ ทำประโยชน์ให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจ แต่ปล่อยทิ้งไว้โดยมิได้ใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินที่ไว้ไว้ร้าง ว่างเปล่า ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า

2. อัตราภาษีมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินของประเทศ เพราะเงินที่ได้มากจากค่าภาษีนั้น ได้มาจากอำนาจซื้อของราชภูมิในห้องถิน ซึ่งอาจนำมาเก็บไว้โดย ฯ หรือใช้ต่อไปโดยมีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายต่างกับของเอกชน เช่น ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ราชภูมีอำนาจซื้อมาก ก็ควรที่จะเรียกเก็บอำนาจซื้อไว้เสียบ้าง ในทางตรงกันข้ามในยามที่เศรษฐกิจฟื้นตัว ฯ ดำเนินไปได้ไม่สะดวกรายได้ของราชภูมิทั้งอำนาจซื้อลดต่ำลง รัฐบาลก็ต้องลดอัตราภาษีให้ต่ำลงเพื่อช่วยลดความ

ผู้ดูแลในด้านเศรษฐกิจให้น้อยลง และช่วยพยุงให้สถานะการในด้านเศรษฐกิจได้กลับคืนเข้าสู่สภาวะปกติ<sup>12</sup>

กล่าวโดยทั่วไป ภาษาอังกฤษในสหรัฐอเมริกานับว่ามีบทบาทสำคัญในด้านรายได้ และเครื่องมือทางการค้า จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทางผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร และเจ้าหน้าที่การคัลมากกว่าภาษาอื่น ๆ<sup>13</sup>

## 2.2.2 กรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

#### 2.2.2.1 ระบบการปกคลุมของประเทศไทย

<sup>12</sup> เอกนก เนียมราตร, “ภาคีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), น.21-27.

<sup>13</sup> พึงอ้าง. น.33.

<sup>14</sup> สำนักเลขานุการศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: พริพนธ์นนท์กราฟฟิค, 2549), น.44-55.

ประเทศไทยได้ระบบวัสดุสภา ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร มี คณะกรรมการตัวแทนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีก 20 คน ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากวัสดุสภา นอกจานนี้ ยังมีคณะกรรมการและสภาต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการตัวแทนนายกรัฐบาล อาทิ สภาที่ปรึกษาอาชูโส สภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการวางแผนและงบประมาณ คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิสตรี สภาที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการเกี่ยวกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ และสำนักงานข้าราชการแห่งชาติ โดยประธานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้ ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี

ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลฎีกา และศาลฎีกานัดให้ตัดสินความโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ ยกเว้นกรณีที่อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ มีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประเทศ หรือเป็นภัยต่อประชาชน ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งประธานศาลฎีกานัด ด้วยความเห็นชอบของวัสดุสภา นอกจานนี้ มีศาลวัสดุธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ในการพิทักษ์วัสดุธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน พิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อวัสดุธรรมนูญและเป็นโมฆะ ตัดสินความถูกต้องทางกฎหมายของกระบวนการคดี公然เจ้าหน้าที่ระดับสูงของวัสดุ อาทิ ประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรี และพิจารณาการยุบพรรคการเมือง ตามข้อเสนอของฝ่ายบริหาร หากพบว่าพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินกิจกรรมที่ขัดต่อวัสดุธรรมนูญ

วัสดุธรรมนูญของสาธารณรัฐไทยหลีมุ่งที่จะให้มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแนวเสรีนิยม (a liberal democratic political system) และวัสดุบาลที่ได้มาจาก การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี พ.ศ.2530 ที่ได้พยายามที่จะกระจายอำนาจจากการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น เนื่องจากมาตรา 114 ของวัสดุธรรมนูญ กำหนดว่า “วัสดุบาลท้องถิ่นจะดูแลงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่น จัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน และอาชญากรรมภายในต่าง ๆ ได้ตามขอบเขตที่ได้รับมอบโดยกฎหมายและข้อบังคับ ที่ออกโดยประธานาธิบดี” และในการแก้ไขกฎหมาย The Local Autonomy Act เมื่อปี พ.ศ.2531 กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้กรุงโซลมีฐานะเป็นมหานครรูปแบบพิเศษ (Special City) และมีมหานครอื่น ๆ ซึ่งบริหารอย่างเป็นอิสระอีก 6 แห่ง รวมทั้งมีจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นวัสดุบาลท้องถิ่นซึ่งสามารถบริหารอย่างอิสระในขอบเขตกว้าง ๆ (wide-area autonomous governments) จำนวน 9 จังหวัด วัสดุบาลท้องถิ่นใน

ระดับมหานครและจังหวัด อาจจะเรียกว่ารัฐบาลท้องถิ่นระดับบน (upper-level local governments)

รัฐบาลท้องถิ่นระดับบน ที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ Seoul Metropolitan City เรียกเป็นภาษาเกาหลีว่า Teuk-Byeol-Si มีรูปแบบการบริหารแตกต่างจากมหานครและจังหวัดอื่นโดยมีกฎหมายเฉพาะ คือ The Act on Special Cases of Administration of Seoul Metro-politan City ซึ่งกำหนดโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานกิจการของกรุงโซลเป็นการเฉพาะ เพื่อประกันการพัฒนาเมืองหลวงของประเทศไทยอย่างถูกต้อง ตัวอย่างเช่น สำนักงานกรุงโซล กระทรวงมหาดไทย (the Ministry of Government Administration and Home Affairs เรียกย่อว่า MOGAHA) จะดำเนินการตรวจสอบกิจกรรมภายในของกรุงโซล ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี เพราะกรุงโซลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนมหานครอื่น ๆ ได้แก่ Busan, Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon และ Ulsan จะมีสถานภาพเป็น Metropolitan City และมีเขตและอำเภอต่าง ๆ อยู่ภายใต้สังกัด ในฐานะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง (lower-level local governments)

รัฐบาลท้องถิ่นระดับบน ประเภทจังหวัด (ภาษาเกาหลี เรียกว่า Do) เป็นหน่วยงานบริหารที่เชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกลาง (central governments) และรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง (lower-level local governments) แต่ละจังหวัดมีเมืองต่าง ๆ (cities or urban areas) อำเภอ (counties) ซึ่งเป็นพื้นที่ทางการเกษตรหรือการประมงอยู่ภายใต้สังกัด ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 9 จังหวัด ได้แก่ Gyeonggi-Do, Gangwon-Do, Chungcheongbuk-Do, Jeoliabuk-do, Jeollanam-Do, Gyeongsangbuk-Do, Gyeongsangnam-Do และ Jeju-Do

รัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างมีหลายประเภท คือ 1. เทศบาลเมือง (city หรือ Si) จะพัฒนาขึ้นมาจากการพื้นที่ที่เป็นตำบล (township หรือ Eup) และมีจำนวนประชากรมากกว่า 50,000 คน และเป็นไปตามเกณฑ์ด้านอื่น ๆ เช่น ภาษีท้องถิ่นต่อคน ความหนาแน่นของประชากร อัตราการเกิด ฯลฯ จะต้องมีมากพอ นอกเหนือนี้ ประชากรมากกว่าร้อยละ 60 ของทั้งหมดจะต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ และมากกว่าร้อยละ 60 ของครอบครัว ต้องประกอบอาชีพทางการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมแบบเมือง คณะกรรมการจังหวัดมีบทบาทมากในการพิจารณาจัดตั้ง Si ขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ และในปัจจุบัน มีรัฐบาลท้องถิ่นระดับ Si ทั้งสิ้น 74 แห่ง 2. อำเภอ (country หรือ Gun) เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างที่อยู่ในพื้นที่ชนบท มีจำนวนทั้งสิ้น 89 อำเภอ 3. เขตที่มีอิสระ (autonomous district หรือ Jachi-Gu) เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง ที่อยู่ภายใต้มหานคร มีจำนวนทั้งสิ้น 69 แห่ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานบริหารในระดับล่าง รองจากรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้ ที่มี

สถานภาพเป็นเพียงสาขาย่อยของรัฐบาลท้องถิ่นระดับนน หรือสาขาย่อยของเขตบริหารตนเอง คือ Gu, Eup, Myeon และ Dong

#### 2.2.2.2 ระบบบริหารงานการเงินทางการศึกษา

##### (1) การกระจายอำนาจการบริหารการเงินสู่ท้องถิ่น

โครงสร้างของการเงินท้องถิ่น ระบบภาษีของท้องถิ่น และการบประมาณในระดับท้องถิ่น ของภาครัฐได้มีลักษณะดังนี้

###### (1.1) โครงสร้างของการเงินท้องถิ่น

การเงินของรัฐบาลท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ประเภท เรียกว่า บัญชีทั่วไป และบัญชีพิเศษ แต่ละประเภทมีองค์ประกอบดังนี้

###### (1.1.1) บัญชีทั่วไป (settled general accounts) ประกอบด้วย

ก. รายได้จากการภาษี (tax revenue)

ข. รายได้ที่ไม่ใช้ภาษี (non-tax revenue)

ค. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (grants from central government) หรือเงินที่ได้รับการถ่ายโอนจากแหล่งการเงินต่างๆ (transfer financial resources)

ง. เงินยืมในท้องถิ่น (local borrowings) อาจเป็นรูปแบบของพันธบัตรท้องถิ่น หรือรูปแบบเงินกู้โดยตรงจากภาครัฐหรือภาคเอกชน แต่กรณีที่ออกพันธบัตรท้องถิ่น จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลาง และต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

###### (1.1.2) บัญชีพิเศษ (special accounts) ประกอบด้วย

ก. รายได้จากการค้าขายของท้องถิ่น (Local business revenues)

ข. รายได้จากการสิ่งที่ไม่ใช่ธุรกิจของท้องถิ่น (non – business revenues)

ทั้งนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเมื่อปี พ.ศ. 2544 จากรายงานของกระทรวงมหาดไทย แสดงว่า รายได้ประเภทบัญชีทั่วไป มากกว่าร้อยละ 28.3 ไม่ได้มากกว่าร้อยละ 38.3 ได้รับการถ่ายโอนจากแหล่งการเงินต่างๆ ร้อยละ 29.8 และเงินยืมในท้องถิ่นร้อยละ 3.4

###### (1.2) ระบบภาษีท้องถิ่น

การจำแนกระบบภาษีท้องถิ่น อย่างกว้าง คือ ภาษีจังหวัด (province taxes) และภาษีเทศบาล/อำเภอ (city/county taxes) แต่ระบบภาษีของท้องถิ่นที่เป็นมหานคร มีความแตกต่างจากระบบภาษีของท้องถิ่นที่เป็นจังหวัด

นอกจากนี้ภาษีเขตที่มีอิสระในการบริหาร (autonomous district taxes) ประกอบด้วยภาษีใบอนุญาต ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน (aggregated land) ภาษีธุรกิจ และยังมีภาษีประเภทอื่น ๆ ที่จัดเก็บเฉพาะในกลุ่มที่เรียกว่าภาษีกรุงโซลและภาษีมหานคร (Seoul and Metropolitan City taxes)

(1.3) กระบวนการของรัฐบาลท้องถิ่น

การบริหารงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น จะต้องดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายหลักดังนี้

(1.3.1) กฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (The Local Autonomy Act) เป็นกฎหมาย แม่บทสำหรับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลท้องถิ่น และในหมวดที่ 7 กล่าวถึงด้านการเงินของท้องถิ่น

(1.3.2) กฎหมายการเงินท้องถิ่น (The Local Finance Act) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับ สถานภาพ ทั่วไปทางการเงิน เช่น การจัดสรรค่าใช้จ่าย การงบประมาณ การจัดตั้งบัญชีการเงิน การทำสัญญา การยืมเงิน ทรัพย์สิน เป็นต้น

(1.3.3) กฎหมายภาษีท้องถิ่น (The Local Tax Act) เป็นกฎหมายที่อธิบายภาษีต่าง ๆ ที่อาจจะจัดเก็บได้โดยรัฐบาลท้องถิ่นและการบริหารการจัดเก็บภาษี

(1.3.4) กฎหมายรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น (The Local Public Enterprises Act) เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบโครงสร้างของการจัดองค์กรและการจัดการรัฐวิสาหกิจ เช่น โครงสร้างการบริหารการเงิน มาตรฐานการจัดการ เป็นต้น

(1.3.5) กฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายการมีส่วนร่วมด้านภาษี (The Local Share Tax Law) กฎหมายการงบประมาณและการจัดการเงินอุดหนุนและเงินกองทุนการถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น (The Budgeting and Management of Subsidies and the Local Transfer Fund Act)

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำและประกาศใช้กรอบมาตรฐาน การงบประมาณ (The Budgeting Standards Guide) เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดงบประมาณของตนตามกรอบดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายการเงินท้องถิ่น (The Local Finance Act) ได้กำหนดให้รัฐบาลกลางจัดส่งกรอบมาตรฐานไปให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม ของปี ปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณของตนและอนุมัติงบประมาณให้แล้วเสร็จก่อนปีงบประมาณใหม่ โดยกำหนดให้สภាភัองถิ่นระดับอำเภออนุมัติให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ และสภាភัองถิ่นระดับเทศบาลหรือเขต อนุมัติให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่า 10 วัน ก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ ซึ่งเริ่มในวันที่ 1 มกราคม

(2) แหล่งการเงินทางการศึกษาของท้องถิ่น

แหล่งการเงินเพื่อการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทยสารณรัฐบาลได้หลังจากประกาศใช้กฎหมายเพื่อกระจายอำนาจ เมื่อปี พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น งบประมาณจากภาคเอกชน และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน

**2.2.2.3 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับการศึกษา**

กล่าวได้ว่า รัฐบาลของสาธารณรัฐไทยได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาในระดับมาก เพราะพบว่า เงินงบประมาณทางการศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2523 – 2546 ได้เพิ่มจากร้อยละ 18.9 ของงบประมาณแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2523 เป็นร้อยละ 22.3 ในปี พ.ศ. 2533 และร้อยละ 22.8 ในปี พ.ศ. 2538 ตามลำดับ และแม้อยู่ในช่วงที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ (ระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2545) ก็ยังคงจัดสรรงบประมาณการศึกษาให้แก่กระทรวงการศึกษา ไม่น้อยกว่าร้อยละ 19.5 และมากถึงร้อยละ 20.3 ในปี พ.ศ. 2546

(1) การปรับปรุงระบบงบประมาณการศึกษา

นอกจากมาตรการด้านการเพิ่มงบประมาณการศึกษา และรักษาอัตราการจัดสรรงบให้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลของสาธารณรัฐไทย ยังได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการงบประมาณ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้น กับระบบงบประมาณทางการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ดังนี้

(1.1) นำหนักของภาษีระดับชาติ ที่จัดสรรห้าเพื่อการศึกษา ได้เพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 11.8 ของภาษีที่จัดเก็บทั้งหมด เป็นร้อยละ 13

(1.2) เพิ่มเงินสวัสดิการสำหรับครู ในหมวดเงินอุดหนุนประเทศไทยเดือนครู

(1.3) ให้จัดเก็บภาษีการศึกษา (Education tax) ระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2548 หลังจากที่ให้หยุดจัดเก็บข้าราชการ

(1.4) ให้กรมภาษีระดับจังหวัด (Provincial department of taxation) เปลี่ยนภาษีการศึกษา (education tax) เป็นภาษีการศึกษาจังหวัด (provincial education tax) และ

(1.5) ให้เพิ่มสัดส่วนของภาษีมหานคร และภาษีจังหวัดที่จัดให้เพื่อเป็นเงินเดือนของบุคลากรในสังกัด จากร้อยละ 2.6 เป็นร้อยละ 3.6

(2) การจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงการศึกษาสู่ท้องถิ่น

งบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรัฐมนตรีได้รับ เมื่อปี พ.ศ. 2544 ได้ถูกนำไปใช้เพื่อจัดการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรัฐมนตรี จำแนกตามวัตถุประสงค์หลัก 6 ประการ คือ

(2.1) ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารสำนักงาน ทบวงและกองในส่วนกลาง (MOEHRD Headquarters) คิดเป็นร้อยละ 8.0 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบ

(2.2) ค่าใช้จ่ายสำหรับองค์กรทางการศึกษา ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบริหารมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง และสำหรับการอุดหนุนมหาวิทยาลัยเอกชน คิดเป็นร้อยละ 7.6

(2.3) ค่าใช้จ่ายสำหรับสถาบันต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนการศึกษา เช่น สถาบันวิจัยทางการศึกษา คิดเป็นร้อยละ 0.2

(2.4) ค่าใช้จ่ายสำหรับการถ่ายโอนการบริหารการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น (Transfer for Local Education) คิดเป็นร้อยละ 65.1 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบ

(2.5) ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารโรงพยาบาลในสังกัด คิดเป็นร้อยละ 0.2

(2.6) ค่าใช้จ่ายสำหรับบัญชีพิเศษ (Special Account) เพื่อการศึกษาของผู้ด้อยโอกาสและเป็นทุนการศึกษาให้แก่เด็กในท้องถิ่นยากจน คิดเป็นร้อยละ 18.9

งบประมาณ แผ่นดิน ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรัฐมนตรีได้รับทั้งสิ้นประมาณ 22.28 ล้านล้านวอน ได้ถูกจัดสรรให้กับสำนักงานการศึกษา ท้องถิ่นประมาณ 18.9 ล้านล้านวอน คิดเป็นร้อยละ 88.9

(3) สภาพการณ์ของรายได้สำหรับการศึกษาในระดับท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา งบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรัฐบาลได้รับจากรัฐบาลกลางจะถูกจัดสรรให้แก่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น เพื่อการบริหารการประถมและการมัธยมศึกษา ประมาณร้อยละ 70

เมื่อรวมงบประมาณจากบัญชีทั่วไปของท้องถิ่น ที่จัดสรรให้เพื่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง และงบประมาณบัญชีพิเศษในท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง และงบประมาณบัญชีพิเศษเพื่อการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสหรือเด็กพิการในท้องถิ่นแล้ว พบว่างบประมาณการศึกษาที่ท้องถิ่นจัดเก็บจากค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม จากการจำหน่ายทรัพย์สิน และอื่น ๆ มีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10

ตามข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2546 พบว่า เงินรายได้เพื่อการศึกษาของห้องถิน 16 ห้องถิน (ระดับมหานครและระดับจังหวัด) คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 25.85 ล้านล้านวอน จำแนกได้ดังนี้

(3.1) งบประมาณแผ่นดินจากส่วนกลาง 18.69 ล้านล้านวอน หรือร้อยละ 72

(3.2) รายได้จากบัญชีทั่วไป (General account) 5.28 ล้านล้านวอน หรือร้อยละ 20

(3.3) รายได้ที่มาจากการค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม การจำนวนรายทรัพย์สิน และอื่นๆ ประมาณ 1.91 ล้านล้านวอน หรือประมาณ ร้อยละ 8

สัดส่วนของรายได้เพื่อการศึกษาในห้องถินต่าง ๆ เมื่อปี พ.ศ. 2544 เมื่อจำแนกตาม แหล่งรายได้ประเภทไม่อิสระ (Dependent Incomes) และประเภทอิสระ (Independent Incomes) ซึ่งประเภทแรกคือรายได้จากการบประมาณแผ่นดินและงบประมาณของรัฐบาลห้องถิน ส่วนประเภทหลังเป็นรายได้จากการค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา และอื่น ๆ โดยภาพรวม ห้องถินได้รับงบประมาณการศึกษาจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลห้องถินรวมกัน คิดเป็นร้อยละ 91.4 ของทั้งหมด

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างห้องถิน พบร่วมกัน พบว่า กรุงโซล มีรายได้เพื่อการศึกษาที่มากกว่ารัฐบาลกลางและรัฐบาลห้องถินคิดเป็นร้อยละ 89.3 และมาจากการรายได้ประเภทอิสระ ร้อยละ 10.7 ซึ่งแสดงว่ากรุงโซลมีรายได้อิสระเป็นสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับห้องถินอื่น ๆ ในขณะที่ จังหวัดเคียงบุค (Kyongbuk) มีรายได้ประเภทอิสระ เพียงร้อยละ 4.2 และต้องพึ่งพารายได้ประเภทไม่อิสระมากที่สุด คือร้อยละ 95.8 ของทั้งหมด ทั้งนี้ การจัดการงบประมาณเพื่อ การศึกษาจากส่วนกลาง ใช้หลักการสร้างความเท่าเทียม โดยเฉพาะการจัดการงบประมาณจาก บัญชีพิเศษ ซึ่งจะมุ่งเพื่อช่วยเหลือเด็กที่มีฐานะยากจน ในห้องถินที่มีสภาพทางเศรษฐกิจต่ำ

#### (4) การเงินสำหรับการบริหารการศึกษาเอกชน

งบประมาณที่สถานศึกษาเอกชนใช้ในการบริหารการศึกษาส่วนใหญ่ได้มาจาก การเก็บค่าสมัครเข้าศึกษา และค่าเล่าเรียน

การสนับสนุนการศึกษาเอกชน กระทำโดยการออกกฎหมายเพื่อยกเว้นภาษีสำหรับ การซื้อขายทรัพย์สินของสถาบันการศึกษาเอกชน และการจัดงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าตอบแทน คุณและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานบางส่วน

นอกจากนี้ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลห้องถิน ได้จัดให้มีระบบเงินกู้สำหรับการขยาย และปรับปรุงอาคารสถานที่ ของสถาบันการศึกษาเอกชนในสังกัด รวมทั้งเงินสนับสนุนการวิจัย เงินสนับสนุนกิจกรรมนักเรียนนักศึกษา

#### 2.2.2.4 การบริหารการเงินโรงเรียน

มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารการเงินมาที่ระดับสถานศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 โดยใช้ระบบที่เรียกว่า school-based account system โดยมีแนวคิดว่าควรให้สถานศึกษาจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระและตรงกับความต้องการ (Independent and on-the-spot financial management)

ระบบบัญชีโรงเรียนแบบเก่า เป็นแบบกำหนดรายการ (Fixed item) โดยสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อให้โรงเรียนใช้จ่ายตามรายการที่กำหนดให้อย่างตายตัว แต่ในโรงเรียนที่ Sang-kab Lee เป็นผู้บริหาร ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการจัดระบบบัญชีประจำได้เอง โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ครูอาจารย์ในสถานศึกษา และนักเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถจัดการหลักสูตรได้ตรงกับความต้องการของนักเรียน ครู และผู้ปกครองนักเรียนได้มากขึ้น

#### 2.2.2.5 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศไทย

##### (1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

(1.1) บุคคลที่ทำธุรกิจการธนาคารและการประกันภัยในสาธารณรัฐเกาหลี

(1.2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต (special excise tax) ตามกฎหมายภาษีสรรพสามิต

(1.3) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีขนส่ง (transportation tax) ตามกฎหมายภาษีขนส่ง

(1.4) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา ซึ่งไม่รวมถึง ทักจุ (Takju) และ ยักจุ (Yakju)

##### (2) รายได้ที่ไม่นำมาเสียภาษี

กรณีของธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย กำไรจากทรัพย์สินที่อยู่ความดูแลของสวัสดิการสาธารณไม่ตกลอยู่ในภาษีเพื่อการศึกษา

##### (3) ฐานภาษีและอัตราภาษี

<sup>15</sup> Korean Taxation 2007 (July24,2007)

[http://english.mofc.go.kr/public/direction\\_view.php?sect=pubs\\_korean&pmode=&cat=&sn=5476&page=1&SK=ALL&SW](http://english.mofc.go.kr/public/direction_view.php?sect=pubs_korean&pmode=&cat=&sn=5476&page=1&SK=ALL&SW) 19 เมษายน 2551

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี
ธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย	รายรับรวม	0.5%
ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต	จำนวนภาษีสรรพสามิต	30%(15% กรณีของ )
ผู้มีหน้าที่เสียภาษีขันส่ง	จำนวนภาษีขันส่ง	15%
ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา	จำนวนภาษีสุรา	10%(30% เมื่ออัตราภาษีสุราสูงกว่า 70%)

อัตราภาษีดังกล่าวข้างต้นอาจปรับเปลี่ยนได้โดยไม่เกิน 30% ของแต่ละอัตราภาษีถ้ามีการเพิ่มเงินทุนสำหรับการลงทุนเพื่อการศึกษา

(3.1) กรณีธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย สำนับจากรายรับรวมจากธุรกิจอัตราแลกเปลี่ยนกับแบงค์เกาหลี (Bank of Korea) จะไม่นำรวมเป็นรายรับในการคำนวณภาษี

(3.2) กรณีธุรกิจธนาคารและการประกันภัย, รายได้ทั้งหมดจะประกอบด้วยรายได้ที่ได้รับภายในสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

(3.2.1) ดอกเบี้ย

(3.2.2) เงินปันผล

(3.2.3) ค่าธรรมเนียมการประกัน

(3.2.4) กำไรจากการประกันภัยการขันส่ง

(3.2.5) เปี้ยประกันภัย

(3.2.6) กำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

(3.2.7) ค่าเช่า

(3.2.8) กำไรจากการโดยภัยทรัพย์สิน

(3.2.9) รายได้จากการดำเนินการอื่นๆ หรือการไม่ได้ดำเนินการ

(4) การนำภาษีและการคืนภาษี

(4.1) กรณีธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นคำร้องขอชำระภาษีการศึกษาและขอคืนภาษีการศึกษา กับ สำนักงานภาษีพื้นที่ตามระยะเวลาดังนี้

ช่วงเวลาการคำนวนภาษี	กำหนดเวลา
ช่วงเวลาแรก	1 มกราคม – 31 มีนาคม
ช่วงเวลาที่สอง	1 เมษายน – 30 มิถุนายน
ช่วงเวลาที่สาม	1 กรกฎาคม – 30 กันยายน
ช่วงเวลาที่สี่	1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม
	สิ้นเดือนกุมภาพันธ์

(4.2) กรณีผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตร ภาษีขั้นสูง ภาษีสุรา

เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งและชำระชำระภาษีสรรพสามิตร ภาษีขั้นสูง หรือ ภาษีสุราแล้ว ต้องดำเนินการแจ้งและชำระภาษีเพื่อการศึกษาทันที

(5) ข้อกำหนดและการเก็บภาษี

(5.1) กรณีของธุรกิจการค้าการและภาระกันภัย

(5.1.1) รัฐบาลจะแก้ไขฐานภาษีและจำนวนภาษีถ้ามีการละเลยหรือข้อผิดพลาดจาก การยื่นขอคืนภาษี

(5.1.2) เมื่อไม่ชำระหรือชำระภาษีการศึกษาบางส่วน รัฐบาลจะต้องเก็บภาษีที่ไม่ได้ชำระในทันที

(5.2) กรณีของผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตร ภาษีขั้นสูง ภาษีสุรา

ภาษีเพื่อการศึกษาภายใต้ภาษีสรรพสามิตร ภาษีขั้นสูง หรือ ภาษีเหล้า ถูกประเมิน และรวมตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตร กฎหมายว่าด้วยภาษีขั้นสูง และกฎหมายว่าด้วยภาษีสุรา ตามลำดับ

(6) การลงโทษ

เมื่อไม่ชำระภาษีเพื่อการศึกษาหรือชำระบางส่วน จะต้องถูกปรับอีก 10% ของ จำนวนเงินทั้งหมดที่ต้องชำระ

(7) การประเมินภาษีเพื่อการศึกษาจะไม่รวมถึงการขาดทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ภายใต้บทบัญญัติของภาษีเงินได้หรือภาษีเงินได้ในติบุคคล ซึ่งไม่รวมการขาดทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการคำนวนเงินได้ทั้งหมดตามเจตนาของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และเงินได้ในติบุคคล

### 2.3 แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

จากการศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของไทยในอดีต ภาษีเพื่อการศึกษาในปัจจุบัน รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย พบว่าในอดีตมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเนื่องจากการขาดแคลนเงินงบประมาณในการจัดการศึกษา ซึ่งในช่วงระยะเวลาในการจัดเก็บเงินศึกษาพลีและเงินช่วยการประมาณศึกษาจะช่วยให้มีการศึกษาอย่างทั่วถึงก็ตาม แต่ด้วยเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและบางฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการจัดเก็บ ทำให้ต้องยกเลิกการจัดเก็บเงินศึกษาพลีและเงินช่วยการประมาณศึกษา จนกระทั่งปี พ.ศ.2542 ได้มีการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย เพื่อปรับปรุงพัฒนาการศึกษา อาทิ การปรับเปลี่ยนองค์กร การพัฒนาบุคลากร การระดมทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนดังกล่าว ก็ยังคงมีปัญหาความไม่เพียงพอด้านเงินทุนหรือทรัพยากรทางการศึกษาอันจะเห็นได้จากการวิจัยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน ดังนั้นจึงเห็นว่าประเทศไทยควรมีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาและกรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทยหรือเมริกาและประเทศไทยหลังได้แล้ว ทั้งสองประเทศดังกล่าวมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในรูปแบบการอิงกับภาษีอื่น ซึ่งจากการค้นคว้าหาข้อมูล ผู้เขียนไม่สามารถค้นหาข้อมูลตัวอย่างประเทศไทยอื่นที่มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง จึงไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรงมีอยู่หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการปรับใช้ภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทยแล้ว เห็นว่าควรนำการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่นมาใช้กับประเทศไทยมากกว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง เนื่องจากตั้งแต่ยกเลิกการจัดเก็บเงินศึกษาพลีและเงินช่วยการประมาณศึกษา ประเทศไทยยังไม่เคยมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาอีกเลยนับเป็นช่วงระยะเวลาหนานาน และเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรทางการศึกษาขึ้น ก่อให้เกิดแนวความคิดของนักวิชาการที่ต้องการให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ซึ่งการที่รัฐจะมีนโยบายการจัดเก็บภาษีชนิดใหม่เพื่อจัดเก็บภาษีในประเทศไทยไม่จำเป็นภาษีประเภทใดก็ตาม จะต้องมีการคัดค้านจากประชาชนเป็นจำนวนมาก เพราะการจัดเก็บภาษีเป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับจัดเก็บภาษีเอกสาร ประชาน ถึงแม้การจัดเก็บภาษีในรัฐเป็นการนำมาราเพื่อใช้ประโยชน์ในประเทศไทย อาทิ การสาธารณสุข การขนส่ง การพาณิชย์ หรือความมั่นคงของประเทศไทย แต่ไม่อาจละเลยได้เลยว่าการจัดเก็บภาษีจากประชาชนย่อมกระทบต่อจิตใจของผู้มีหน้าที่เสียภาษีแน่นอน

ดังนั้น มีความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย ควรเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่นมากกว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง เพราะการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่นคงไม่กระทบกับความรู้สึกของประชาชนภายในประเทศไทยนัก เนื่องจากภาษีอื่น ๆ ที่นำมาอิงกับภาษีเพื่อการศึกษา เป็นภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนั้น ๆ มีหน้าที่ที่ต้องเสียภาษีอยู่แล้ว จึงรู้สึกว่าไม่ได้เสียเงินเพิ่มนั่นเอง

เห็นว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาควรจัดเก็บจากฐานภาษีต่าง ๆ ดังนี้

### 2.3.1 จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานเงินได้

จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากโดยหลักการแล้วบุคคลในรัฐทุกคนย่อมได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันและไม่เสียค่าใช้จ่ายกับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามเจตนาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ต้องส่งเสริมและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าโดยการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงเห็นควรให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ในการนี้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้ ควรนำมาใช้หลังจากที่ได้จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีตัวอื่นในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน เนื่องจากประชาชนในประเทศไทยไม่ยอมรับภาษีเพื่อการศึกษาในระยะแรก เนื่องจากเหตุผลตามที่กล่าวมา การจัดเก็บภาษีเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจากกระทบต่อจิตใจของผู้มีหน้าที่เสียภาษี อีกทั้งการเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไม่อาจแสดงผลได้ได้ในระยะเวลาอันสั้นที่จะทำให้ประชาชนเห็นว่ามีประโยชน์อย่างไรต่อประเทศของตน เนื่องจากการลงทุนทางการศึกษาเป็นการลงทุนระยะยาวที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ผล ซึ่งหากการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในระยะแรกเป็นไปด้วยดี ประกอบกับทำให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญทางด้านการศึกษามากขึ้น จึงค่อยจัดให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น เห็นควรให้นำภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใช้ในระยะหลัง โดยทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในภาษีเพื่อการศึกษาเสียก่อน

ส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคลกับภาษีมูลค่าเพิ่ม เห็นว่าไม่ควรนำมาเป็นฐานภาษีในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เนื่องจากภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นภาษีที่จัดเก็บจากนิติบุคคล อาจกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศได้ ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่ม ถึงแม้จะเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับรัฐเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าสินค้าที่เพิ่มขึ้น จัดเก็บจากฐานภาษีโดยผลกิจกรรมการเสียภาษีให้กับผู้บริโภคขั้นสุดท้าย ดังนั้นควรในการเสีย

ภาษาซึ่งตกลอยู่กับผู้บริโภคลำดับสุดท้าย ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการ ถึงแม้ทุกคนในประเทศต้องมีการใช้จ่ายมีการบริโภคก็ตาม แต่ข้อด้อยของภาษาชี้มูลค่าเพิ่ม คือ ไม่สามารถแยกแยะระหว่าง "คนราย" กับ "คนจน" ดังนั้น ผู้บริโภคทั้งสองกลุ่มจ่ายภาษีให้กับรัฐในอัตราเดียวกัน แต่เมื่อคำนวณเป็นสัดส่วนรายได้นั้น คนจนจ่ายภาษีสำหรับการบริโภคในสัดส่วนที่สูงกว่า คนจนจึงเป็นบุคคลที่จะรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มมากกว่าคนราย

### 2.3.2 จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานทรัพย์สิน

เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ โดยท้องถินเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 กับพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 เหตุผลที่เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากต้องการให้ท้องถินมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และต้องการให้ท้องถินพัฒนาตัวเองโดยพึ่งความช่วยเหลือจากรัฐ ให้น้อยลงเพื่อประสิทธิภาพในการพัฒนาของท้องถิน แม้ภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่จะมีปัญหาในด้านโครงสร้างภาษีและการบริหารการจัดเก็บภาษี<sup>16</sup> ก็ตาม กล่าวคือ ในด้านโครงสร้างภาษี ประการแรก กฎหมายทั้งสองนี้กำหนดให้เจ้าของเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ทั้งที่ในทางปฏิบัติอาจมีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ ผู้เช่า ผู้เป็นหุ้นส่วน สามีภริยา เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ เป็นต้น จึงเป็นปัญหาว่าบุคคลเหล่านี้จะมีภาระภาษีหรือผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายหรือไม่ ประการที่สอง กฎหมายภาษีทั้งสองกำหนดฐานภาษีไว้แตกต่างกัน โดยกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้ค่ารายปีเป็นฐานภาษีและประเมินค่ารายปีของโรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนด้วยอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานประเมิน ซึ่งประมาณการจากค่าเช่านั้น ขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ใช้ราคากลางเป็นฐานภาษีซึ่งยังคงใช้ราคากลางของปี พ.ศ.2524 เป็นราคาที่ไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ปัญหารายได้ภาษีต่ำ ประการที่สาม กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้อัตราภาษีคงที่ในอัตราภาษีที่สูงเป็นเหตุให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่กำหนดอัตราภาษีในลักษณะลดลงในอัตราภาษีที่ต่ำเป็นปัญหารายได้ภาษีต่ำ ประการที่สี่ กฎหมายภาษีทั้งสองมีการยกเว้นและการลดหย่อนมากเกินไป ทำให้ฐานภาษีแคบ มีผลให้รายได้ภาษีน้อย อีกทั้งไม่มีการปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับปัจจุบัน ทำให้การลดหย่อนในเรื่องการลดค่ารายปีให้กับโรงเรือนที่ติดตั้งเครื่องจักรกลไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

<sup>16</sup> สุนี อะคเนย์เดโซ, “กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

และเป็นการลดการจูงใจในการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรม ในด้านการบริหารจัดเก็บภาษี กฎหมายภาษีที่ใช้บังคับอยู่ใช้วิธีการจัดเก็บโดยการประเมินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ภาษีล่าช้าและประสบปัญหารายได้ภาษีต่ำหากการประเมินไม่ถูกต้องอีกทั้งการจัดเก็บยังขาดเครื่องมือภาษีที่สำคัญ ได้แก่ แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ข้อมูลพร่องดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ภาษีอากรที่ดี 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นธรรม ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี ปัญหารายได้ภาษีต่ำ และปัญหาความไม่แน่นอน ซึ่งต่างกับประเทศไทยที่มีภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบการปกครองและรูปแบบของภาษีต่างกัน

โดยสรุปแล้วภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บนั้น มีปัญหารายได้ภาษีต่ำ หากให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาแต่เพียงผู้เดียวคงไม่ทำให้เกิดการระดมทุนที่เพียงพอ จึงให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในระดับรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอาจมีการปรับปรุงภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อแก้ไขปัญหารายได้ภาษีต่ำ ปัญหาความไม่เป็นธรรม ซึ่งต่อไปภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่อาจเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นก็เป็นได้

2.2.3 จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานรายจ่าย จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีสุรา ภาษีเบียร์ และภาษียาสูบ โดยมีรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บ เนื่องจากภาษีสุรา ภาษีเบียร์ และภาษียาสูบ อันเป็นภาษีสรรพสามิต คือ ภาษีการขายเฉพาะที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภท ซึ่งมีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่น สินค้าที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากรัฐ หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลในการที่จะต้องสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภค หรือเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เห็นว่าไม่ควรจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีศุลกากร เพราะภาษีศุลกากรเป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งจัดเก็บจากสินค้าที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศ วัตถุประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีศุลกากรในอดีต ก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือและปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศ โดยมีการกำหนดอัตราอากรเข้าในอัตราที่สูงสำหรับอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการผลิตของประเทศไทยที่ยังไม่สามารถแข่งขันได้ แต่ในสภาวะการณ์กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ปัจจุบันส่งผลให้แต่ละประเทศมีการเปิดประเทศเพื่อค้าขายกันมากขึ้น ดังนั้น

บทบาทของภาษีศุลกากรเพื่อใช้เป็นวัตถุประสงค์ในการป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงลดน้อยถอยลงตามลำดับ

ในระยะแรกมีความเห็นให้เก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น อาทิ ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ในอัตราภาษีที่ไม่เพิ่มขึ้นจากฐานภาษีนั้น ๆ กล่าวคือ ไม่มีการเพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ แต่จะนำภาษีที่เก็บได้บางส่วนมาใช้เพื่อการศึกษา เพื่อประชาชัąนจะไม่ได้รับความเดือดร้อนมากนัก เนื่องจากเป็นภาษีที่ต้องเสียให้กับรัฐ หรือท้องถิ่นอยู่แล้ว ส่วนในระยะหลังหากมีแนวโน้มทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น รัฐอาจมีนโยบายปรับเปลี่ยนอัตราภาษีก็ได้

หากพิจารณาจำนวนรายได้จากการเก็บภาษีของประเทศไทย จะปรากฏตามตาราง 5.1 , 5.2 และ 5.3 ดังนี้

ตารางที่ 5.1 แสดงรายได้จากการเก็บภาษีของกรมสรรพากร ปีงบประมาณ 2546-2550

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทภาษี	ปีงบประมาณ 2546	ปีงบประมาณ 2547	ปีงบประมาณ 2548	ปีงบประมาณ 2549	ปีงบประมาณ 2550
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	117,308.74	135,219.49	147,352.15	170,086.60	192,795.12
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	208,859.19	261,924.77	329,515.96	374,817.75	384,617.91
ภาษีเงินได้ปัตรเดียม	21,772.58	31,935.38	41,177.57	56,54.18	65,734.86
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	261,306.37	316,103.52	385,717.57	417,79.91	434,272.49
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	12,756.84	20,032.42	26,304.36	30,624.55	34,405.82
อากรแสตมป์	5,348.23	6,822.00	6,815.61	7,260.47	7,136.82

ที่มา [www.rd.go.th](http://www.rd.go.th)

ตารางที่ 5.2 แสดงรายได้จากการเก็บภาษีของกรมสรรพาณิช ปีงบประมาณ 2546-2550

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2546 <sup>17</sup>	ปีงบประมาณ 2547 <sup>18</sup>	ปีงบประมาณ 2548 <sup>19</sup>	ปีงบประมาณ 2549 <sup>20</sup>	ปีงบประมาณ 2550 <sup>21</sup>
1.ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	73,604.75	76,996.02	76,458.21	70,774.00	76,943.95
2.ภาษียาสูบ	33,288.86	36,325.08	38,192.61	45,651.06	41,823.81
3.ภาษีสุรา	25,676.15	26,181.47	28,619.97	29,145.77	33,298.22
4.ภาษีเบียร์	36,986.64	42,748.62	45,482.85	44,210.02	52,087.55
5.ภาษีรถยนต์	56,473.89	65,011.81	8,759.63	59,814.87	55,843.80
6.ภาษีเครื่องดื่ม	8,620.52	9,349.60	10,165.71	10,764.94	11,735.30
7.ภาษีเครื่องไฟฟ้า	2,346.78	2,858.86	3,711.85	3,522.72	3,726.51
8.ภาษีรถจักรยานยนต์	1,580.70	1,604.96	1,848.65	2,010.15	1,665.37
9.ภาษีแบบเตอร์วี่	590.80	762.69	762.34	1,190.35	1,426.11
10.ภาษีสถานบริการ-สนาમม้า	67.66	96.95	86.45	87.03	87.17
11.ภาษีสถานบริการ-สนา�กอล์ฟ	298.8	331.68	372.10	424.92	447.02
12.ภาษีผลิตภัณฑ์เครื่องหอม	145.37	166.72	178.75	186.08	176.95
13.ภาษีแก้วและเครื่องแก้ว	22.31	33.85	40.50	58.89	67.94

<sup>17</sup> <http://www.excise.go.th/stat2b5/rev0207.jpg>, 24 เมษายน 2551 .

<sup>18</sup> [http://www.excise.go.th/stat2b5/rev\\_september\\_47.htm](http://www.excise.go.th/stat2b5/rev_september_47.htm) , 24 เมษายน 2551.

<sup>19</sup> [http://www.excise.go.th/stat2b5/Total\\_oct48.html](http://www.excise.go.th/stat2b5/Total_oct48.html) , 24 เมษายน 2551 .

<sup>20</sup> [http://www.excise.go.th/stat2b5/all\\_oct48\\_sep49.htm](http://www.excise.go.th/stat2b5/all_oct48_sep49.htm) , 24 เมษายน 2551 .

<sup>21</sup> [http://www.excise.go.th/stat2b5/all\\_oct49\\_50all.files/sheet001.htm](http://www.excise.go.th/stat2b5/all_oct49_50all.files/sheet001.htm),

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2546 <sup>17</sup>	ปีงบประมาณ 2547 <sup>18</sup>	ปีงบประมาณ 2548 <sup>19</sup>	ปีงบประมาณ 2549 <sup>20</sup>	ปีงบประมาณ 2550 <sup>21</sup>
14.ภาษีรวม	26.08	23.51	38.43	38.80	29.18
15.ภาษีเพิ่ม	64.90	43.82	74.23	51.94	45.63
16.ภาษีเรื้อรัง	19.00	4.79	0.08	-	-
17.ภาษีสารทำลายชั้นบรรณาการ	53.79	48.18	52.96	26.13	15.98
18.ภาษีที่นั่งอ่อนและที่นั่งเกรนิต	-	-	-	-	-
19.รายได้เบ็ดเตล็ด	238.87	238.87	397.57	345.51	268.75
20.ภาษีในที่ดินและดินสีเกี้ยวกะ	37.53	37.53	82.27	103.96	110.90
21.ภาษีสถานอาบนำ	77.94	160.99	185.31	195.72	202.06
22.ภาษีการออกสลากกินแบ่ง	-	-	-	-	-
23.ภาษีกิจกรรมทางความมั่นคง	6,419.63	12,625.34	13,939.05	15,522.80	7,229.15

ที่มา ฝ่ายสารสนเทศ ศูนย์สารสนเทศ กรมสรรพสามิตร

ตารางที่ 5.3 แสดงรายได้จากการเก็บภาษีของห้องถิน ปีงบประมาณ 2546-2550

หน่วย : บาท

	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พทฯ	รวม
ภาษีโรงเรือน และที่ดิน	0.00	28,031,275.00	7,792,727.69	0.00	0.00	35,824,002.69
ภาษีบำรุง ท้องที่	0.00	560,228.77	1,286,797.07	0.00	0.00	1,847,025.84
ภาษีป้าย	0.00	5,446,722.50	426,662.20	0.00	0.00	5,873,384.70
อากรภารณา สัตว์	0.00	916,258.00	11,913.00	0.00	0.00	928,171.00
อากรรั้งนก อีก่อน	0.00	0.00	117,139.02	0.00	0.00	117,139.02
ภาษีบำรุง อบจ. จาก สถานค้าปลีก ยาสูบ	46,773,995.03	0.00	0.00	0.00	0.00	46,773,995.03
ภาษีบำรุง อบจ. จาก สถานค้าปลีก น้ำมัน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ค่าธรรมเนียม บำรุง อบจ. จากผู้เข้าพัก โรงแรม	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

ที่มา สถิติการคลังห้องถินปีงบประมาณรายรับ รายอปท./รายจังหวัด/รายประเทศ

[http://mis.thailocaladmin.go.th:15040/sta\\_income\\_type\\_all.jsp?budget\\_year=2550&isSearch=yes](http://mis.thailocaladmin.go.th:15040/sta_income_type_all.jsp?budget_year=2550&isSearch=yes)

ตามตารางข้างต้น แสดงให้เห็นถึงรายได้จากการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ซึ่งหากคำนวณเงินภาษีเพื่อการศึกษาที่จัดเก็บจากภาษีต่าง ๆ ที่เสนอมาดังกล่าวข้างต้น ในปีงบประมาณ พ.ศ.2550 จะได้เงินจำนวนดังนี้

ภาษีเพื่อการศึกษาจัดเก็บจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมด้า ปี พ.ศ.2550 จำนวน 192,795.12 ล้านบาท จัดเก็บในอัตราอัตรายละ 10 จะได้เงินภาษีเพื่อการศึกษา จำนวน 19,279.51 ล้านบาท

ภาษีเพื่อการศึกษาจัดเก็บจากภาษีสุรา ภาษีเบียร์และยาสูบ ปี พ.ศ.2550 จำนวน 127,209.58 ล้านบาท ในอัตราอัตรายละ 10 จะได้เงินภาษีเพื่อการศึกษา จำนวน 12,720.96 ล้านบาท

ภาษีเพื่อการศึกษาจัดเก็บจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ปี พ.ศ.2550 จำนวน 37,671028.53 บาท ในอัตราอัตรายละ 10 จะได้เงินภาษีเพื่อการศึกษา จำนวน 3,767,102.85 บาท

รวมเป็นเงินภาษีเพื่อการศึกษาทั้งหมดประมาณ 32,004.23 ล้านบาท ซึ่งหาก พิจารณาเทียบกับงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดให้กับการศึกษาแล้ว อาจเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก แต่ถ้าได้นำเงินจำนวนนี้ใช้จ่ายกับหลักหรือหัวใจของการศึกษาแล้ว อาจทำให้การศึกษา พัฒนาไปในทางที่ถูกต้องได้ ทั้งนี้หัวใจของการศึกษา ก็คือบุคลากรทางการศึกษาหรือครูอาจารย์ นั่นเอง เพราะการเรียนการสอนที่ดีจะเริ่มจากครูแล้วถ่ายทอดให้กับนักเรียน ดังนั้นจึงต้องทำการ การพัฒนาครูหรือบุคลากรทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาในปัจจุบันกรณีของบุคลากร ทางการศึกษาอย่างคงมีปัญหา เรื่องจากขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ ดังนั้นหากนำเงินภาษีเพื่อการศึกษาลงไป แก้ไขหลักสำคัญของปัญหาแล้ว เมื่อเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ก็อาจทำให้การศึกษาพัฒนาได้ เช่นกัน

โดยสรุปแล้วการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย มีข้อดี คือ 1. งบประมาณที่ใช้ในการศึกษามีมากขึ้น ทำให้การศึกษาของไทยพัฒนาไปอย่างถูกต้องและถูกทาง 2. ประชาชนจะเห็นความสำคัญในการศึกษามากขึ้น และสนใจในการบริหารจัดการภาษีเพื่อ การศึกษา 3. พัฒนาประชาชนในประเทศไทยให้มีการศึกษามากขึ้น เนื่องจากได้รับการศึกษาอย่าง ทั่วถึงมากขึ้น 4. แก้ไขปัญหาบุคลากรทางการศึกษา ให้มีกำลังใจในการทำงานเพื่อการศึกษาเพื่อ พัฒนาการศึกษาของไทยต่อไป แต่ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาอาจทำให้ประชาชนเกิด ความรู้สึกต่อต้าน ในกรณีที่ไม่มีความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา