

แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

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

ดังนั้นการศึกษาเรื่องการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา จึงควรตอบประเด็นปัญหาว่า บทบัญญัติว่าด้วยภาษีเพื่อการศึกษาขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ เพื่อศึกษาถึงการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาต่อไป

1. ปัญหาบทบัญญัติว่าด้วยภาษีเพื่อการศึกษาขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

1.1 หลักการทั่วไป

มาตรา 49 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

อีกทั้งมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

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

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนองค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดเนื้อหาสาระกฎเกณฑ์สำคัญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายในรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดหรือกฎหมายที่ขยายความหลักการของรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจเขียนในรายละเอียดในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงได้กำหนดข้อความที่ให้มีการกำหนดเนื้อหาขยายความหรือเนื้อหารายละเอียดว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติหลักการห้ามการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มีข้อยกเว้นว่า ในบางลักษณะอาจมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองได้ หากเป็นไปตาม

หลักเกณฑ์และขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติเฉพาะขึ้นเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ก็กระทำการได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กระทบสาระสำคัญโดยนักกฎหมายมหาชนบางคน ได้แก่ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ใช้คำว่า “แก่น” แห่งสิทธิและเสรีภาพ หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองได้ ต้องเป็นหลักเกณฑ์ “โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้” ทั้งขอบเขตของ “อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” นั้น มาตรา 29 วรรคสองได้กำหนดให้หมายถึง “กฎหมาย” ที่เข้าลักษณะการมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งหากออกกฎหมายลักษณะนี้แล้วยังต้องใช้กับการออกกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย

หากวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และประการที่สอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงอีกทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ประการแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยปราศจากเงื่อนไข กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัตินั้นด้วย การกำหนดในลักษณะดังกล่าวจะปรากฏเพียงข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เช่น

มาตรา 41 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขของการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ตามแต่จะเห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่ออกกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการล้มล้างสิทธิ แต่สามารถออกกฎหมาย “จำกัดสิทธิ” เท่านั้น

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

มาตรา 42 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

กรณีที่ 3 ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานบางประการ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเห็นที่ถือศาสนานิกายของ

ศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

ประการที่ 2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพพร้อมทั้งต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตามกฎหมายด้วย

มาตรา 29 ได้บัญญัติให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ตามนัยดังกล่าวได้รับการกำหนดลักษณะไว้ในวรรคสอง ในประการที่ “กฎหมาย” ตามนัยแห่งมาตรา 29 ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้เพราะมุ่งประสงค์เป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะที่ไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากการออกคำสั่งทางปกครองเพราะ “กฎหมาย” มุ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่จำกัดแก่บุคคลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ แต่ที่ “คำสั่งทางปกครอง” นั้นใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง จึงไม่สมควรให้องค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของต่างองค์กร (องค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหาร) นอกจากนั้นยังเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคในการตราบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคแรก

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดและให้ทำได้เท่าที่จำเป็นอันเป็นผลลัพธ์เนื่องมาจากการยอมรับหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐในรัฐธรรมนูญทั่วไปที่มีค่าบังคับเท่ากันกับบทบัญญัติอื่นแห่งรัฐธรรมนูญ หลักความพอสมควรแก่เหตุประกอบด้วยเนื้อหาสาระสำคัญต่อไปนี้

- การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีลักษณะ “เหมาะสม” กล่าวคือ ต้องไม่มีผลเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเองขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการพิจารณาต่าง ๆ ได้แก่ การคาดการณ์อนาคตที่ต้องไม่เกิดผลกระทบทางกฎหมายอย่างชัดแจ้ง เพราะหากเกิดผลกระทบอย่างชัดแจ้งย่อมมีผลให้กฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญได้ หลักการนี้จึงแตกต่างจากความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงที่มีผลให้ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพราะกฎหมายนั้นไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในเวลานั้น

- การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำภายใต้“หลักความจำเป็น” ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายที่เห็นว่าสอดคล้องกับเป้าหมายที่วางไว้

- การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ การที่องค์กรนิติบัญญัติต้องเข้าใจถึงเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์คุ้มครองประชาชนในระดับใด แล้วพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับว่าไปกันได้มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

- การตรากฎหมายที่ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ เป็นการกำหนดคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ เป็นการคุ้มครอง “แก่น” ของสิทธิและเสรีภาพแต่ละชนิด ไม่มุ่งประสงค์ให้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป แต่แนวทางการพิจารณาต้องให้การพิจารณาเป็นราย ๆ ไป เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายย่อมกระทบกระเทือนหากมีการลงโทษด้วยวิธีการทารุณโหดร้าย

- การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ทั้งนี้เพื่อจำกัดขอบเขตของการใช้มาตรการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ให้มีการใช้บังคับเฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นมาในลักษณะที่ล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนด แต่ไม่ครอบคลุมถึงการตรากฎหมายที่ได้กระทำก่อนแล้วตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อันเป็นวิธีการจำกัดการตีความกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงความโกลาหล “เพราะกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับซึ่งไม่อาจอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะขัดกับรัฐธรรมนูญทันที

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 29 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและขอบเขตของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้โดยองค์กรนิติบัญญัติต้องเคารพผูกพันไม่ล่วงละเมิดกรอบหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญในประเด็นที่ต้องตราบทบัญญัติกฎหมายภายใต้เนื้อหาสาระที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

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

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจึงประกอบด้วยบทบัญญัติที่กำหนดหลักการทั่วไปที่ใช้ในการปกครองบริหารประเทศ เมื่อผู้ร่างประสงค์ให้มีการขยายความหลักการทั่วไปที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดหลักการขอบเขตเงื่อนไขการบังคับใช้ในลักษณะที่เป็นหลักการเฉพาะภายใต้รูปแบบของกฎหมายประเภทต่าง ๆ ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ/หรือ “เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่ากฎหมายที่ขยายความหรือกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้เหตุผลที่ว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองแก่ประชาชนนี้ได้รับการกำหนดเป็นหลักการทั่วไปในรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนของกำหนดยกเว้นหลักการเฉพาะในลักษณะของการขยายความเนื้อหาสาระหรือการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทจะกระทำได้อีกแต่โดยการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นในรูปแบบของกฎหมายขึ้นตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา 90 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา...”

เมื่อกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหมายถึง พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด และยังอาจรวมถึงประกาศของคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาในระดับเดียวกับกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น การที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมมีผลให้รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองและต้องไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพในรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายของรัฐสภาเองก็ต้องอยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่อาจตรากฎหมายกระทบสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ แต่ถึงกระนั้นก็ไม่อาจออกกฎหมายเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญหรือ “แก่น” ของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วได้ จึงกล่าวได้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพสามารถกระทำได้โดยกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นเท่านั้น เพราะถือว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยผู้แทนปวงชนเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันและเจตนารมณ์ร่วมกันเท่านั้นที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้

ดังนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากระบวนการนิติบัญญัติมีส่วนสัมพันธ์กับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในสังคม หากมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินสมควรย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้กระทำภายใต้ขอบเขตเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 29¹

1.3 หลักเกณฑ์และขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่ไม่มีการออกกฎหมายบัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ

หากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดหรือขยายความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญภายใต้เนื้อความที่ว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แล้วแต่กรณีโดยมิได้ระบุขอบเขตของเนื้อหาสาระของกฎหมายรายละเอียดไว้ย่อมหมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้ดุลพินิจในการออกกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายถึงการออกกฎหมายได้อย่างอำเภोज เพราะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ ด้วยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายลูกที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ปรากฏว่า มีการบังคับใช้กฎหมายลูกที่ได้ออกมาบังคับใช้อยู่แล้วก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากไม่มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับไปได้ แต่หากมีข้อความขัดหรือแย้งย่อมต้องมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้น

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยได้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการใช้ดุลพินิจกำหนดเนื้อหาสาระรายละเอียดภายใต้ข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยมิได้วางเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับเนื้อหาสาระภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 โดยเฉพาะการจำกัด

¹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล , หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” , (วิญญูชน : กรุงเทพมหานคร , 2548) , น.129-130.

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการออกกฎหมายลูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ตัวอย่างบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ กรณีบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากร กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 69 กำหนดให้การเสียภาษีเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทย และในมาตรา 48 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีเป็นการนำเอาส่วนหนึ่งของเงินได้ ทรัพย์สินหรือการบริโภคที่ประชาชนหามาได้หรืออยู่ในความครอบครองของประชาชนมาเป็นรายได้ เพื่อไว้ใช้จ่ายในการสาธารณะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลจึงต้องตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินภายใต้เงื่อนไข มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แม้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2545 ตอนหนึ่งวินิจฉัยความว่า “... การตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลก็สามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 48 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้... พิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ ตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 48 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองจะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไว้ไม่ได้เลย เพราะมาตรา 29 และ มาตรา 30 ได้มีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการเลือกปฏิบัติไว้ โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 29 คือ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนการเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นจึงจะกระทำไม่ได้ ตามมาตรา 30...”²

ดังนั้น หากจะมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกทั้งการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา รัฐจัดเก็บมาเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย อาทิเช่น การสร้างอาคาร จัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน พัฒนาหลักสูตร พัฒนาคุณภาพครู เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมภาษีประเภทต่าง ๆ ที่เป็นรายได้ของรัฐต่างก็นำมาใช้จ่ายกับการศึกษาโดยรูปแบบของงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้ว การจัดเก็บภาษี

² เฟื่องอ้าง, น.170-174.

เพื่อการศึกษาโดยตรงจึงไม่ได้ขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง 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 เพื่อนำเงินภาษีนี้นั้นมาใช้ในการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันระบบงบประมาณของไทยได้รวบรวมเงินภาษีต่าง ๆ อันเป็นรายได้ของรัฐ และรายได้ด้านอื่นๆ เข้าคลัง แล้วจึงจัดสรรให้กับกระทรวง กรม อีกต่อหนึ่ง

การศึกษารูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรงเพื่อออกแบบลักษณะของภาษีเพื่อการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ จำเป็นต้องศึกษาถึงลักษณะภาษีที่ดี และ หลักการทั่วไปของโครงสร้างภาษี ก่อน ดังนี้

2.1.1 ลักษณะภาษีอากรที่ดี³

(1) ลักษณะภาษีอากรที่ดีตามแนวความคิดของ Adam Smith

Adam Smith มีความเห็นว่าภาษีอากรที่ดีจะต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ มีความเป็นธรรม มีความแน่นอน มีความสะดวก และประหยัด

³ ปรีดา นาคเนาวิม, เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร 1, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , น. 28-40 .

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

การเสียภาษีตามหลักความเป็นธรรมหมายความว่า ผู้ที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐโดยเท่าเทียมกัน ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าความเป็นธรรมในแนวนอน (horizontal equity) ไม่ควรมีการให้อภิสิทธิ์โดยการยกเว้นภาษี หรือลดภาษีให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ ความเป็นธรรมในที่นี้ยังรวมถึงความเท่าเทียมกันในการเสียสละเงินให้แก่รัฐตามส่วนแห่งความสามารถในการเสียภาษีด้วย (ability to pay) แต่ไม่ได้หมายความว่าทุก ๆ คนจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเงินเท่า ๆ กันแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะคนแต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังกาย กำลังสติปัญญา หรือกำลังทรัพย์ ดังนั้นผู้ใดมีความสามารถในการเสียภาษีมาก ก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐมากกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อย ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity)

นอกจากนี้ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่าการเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมที่พิจารณาจากความสามารถนั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เฉพาะความสามารถในการหารายได้เพียงอย่างเดียว ควรจะพิจารณาถึงทรัพย์สินหรือเงินทุนด้วย เพราะคนบางคนแม้จะมีความสามารถในการหารายได้น้อยแต่มีทรัพย์สินและเงินทุนเป็นจำนวนมาก กรณีเช่นนี้ก็ควรถือว่าบุคคลผู้นั้นมีความสามารถในการเสียภาษีได้มากด้วย นอกจากนี้บางท่านยังมีความเห็นอีกว่า ความสามารถอาจวัดได้จากการใช้จ่ายอีกทางหนึ่ง หมายความว่าผู้ที่มีเงินสำหรับการใช้จ่ายมากก็ควรเป็นผู้มีความสามารถในการเสียภาษีได้มากด้วย ไม่ว่าความสามารถในการเสียภาษีจะพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน เงิน หรือรายจ่ายก็ตาม หากนโยบายภาษีอากรของประเทศมุ่งยึดหลักความเป็นธรรมในแนวนอน (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) หลักนี้อธิบายว่าภาษีอากรที่จะถือว่าเป็นธรรมจะต้องเป็นภาษีอากรที่มีคุณสมบัติสองประการ คือ ประการแรก ผู้เสียภาษีอากรทุกคนจะต้องเสียภาษีคนละเท่า ๆ กัน ประการที่สอง ถ้าการเก็บภาษีอากรของรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินรายได้จากภาษีอากรไปเป็นรายจ่ายของรัฐบาลแล้ว จำนวนเงินค่าภาษีที่ผู้เสียภาษีแต่ละคนจ่ายจะต้องเท่ากับผลลัพธ์ของรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมดหารด้วยจำนวนผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามกฎหมายทั้งหมดของประเทศในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายปีละ 70,000 ล้านบาท โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรทั้งหมดของประเทศมีจำนวน 35 ล้านคน กรณีเช่นนี้ ผู้เสียภาษีแต่ละคนก็ต้องเสียภาษีอากรคนละ 2,000 บาทต่อปี ดังนี้ เป็นต้น

การเก็บภาษีอากรตามหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์นี้มีข้อเสียอยู่ 3 ประการ คือ

(ก) การที่เก็บภาษีอากรจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีในจำนวนเงินเท่า ๆ กันทุกคน แสดงให้เห็นว่าหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์นี้ได้พิจารณาความจริงข้อหนึ่งที่ว่ามนุษย์เราแต่ละคนมีความสามารถดังกล่าวแตกต่างกันเช่นนี้ความสามารถในการเสียภาษีก็ควรจะต้องแตกต่างกันด้วย ดังนั้นการที่ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทุกคน เสียภาษีเท่า ๆ กัน จึงไม่ชอบด้วยหลักความเป็นธรรมที่แท้จริง

(ข) การเฉลี่ยภาษีอากรให้ทุกคนเสียในจำนวนเงินเท่า ๆ กัน อาจมีผลทำให้ผู้เสียภาษีบางคนต้องเสียภาษีมากกว่าเงินได้ที่ทำมาหาได้ ยิ่งกว่านั้นผู้เสียภาษีที่มีรายได้ต่ำมาก ๆ อาจไม่มีเงินเสียภาษีเลยก็ได้

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

(1.1.2) หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (Principle of Relative Equity) จากข้อเสียของการเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ดังกล่าวแล้วทำให้มีผู้พยายามคิดหาหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นมา ซึ่งได้แก่หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ หลักนี้อธิบายว่าการจัดเก็บภาษีถ้าจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีแล้วควรจะต้องพิจารณาถึงความสามารถของผู้เสียภาษี หรือผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะพึงได้รับจากรัฐด้วย ซึ่งแต่ละหลักต่างก็มีเหตุผลต่างกัน ดังนี้

(ก) หลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to pay principles) หลักนี้มีคามเห็นว่า คนที่มีรายได้เท่า ๆ กันควรที่จะต้องเสียภาษีเท่ากัน ส่วนที่มีรายได้แตกต่างกันก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่ามีความสามารถในการเสียภาษีต่างกัน แต่จำนวนเงินภาษีที่จะต้องเสียต่างกันนั้นจะต้องเป็นความแตกต่างที่เหมาะสม กล่าวคือความเหมาะสมนั้นควรจะเป็นการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า (Progressive rate) หรืออัตราคงที่ (Proportional Rate) หรือ อัตราถอยหลัง (Regressive rate) อย่างไรก็ตามอย่างหนึ่งซึ่งยังไม่มีผู้ใดสามารถให้เหตุผลและชี้ขาดลงไปได้ว่าอัตราที่เหมาะสมกับหลักความสามารถมากที่สุด คือแบบไหน การที่คนสองคนมีรายได้ต่างกัน 5 เท่าก็ดี หรือการที่คน ๆ หนึ่งมีภรรยาและบุตรหลายคน ส่วนอีกคนหนึ่งยังเป็นโสดอยู่ก็ดี หลักนี้ก็ยิ่งทำให้ความไม่เสมอภาคเกิดขึ้นในระหว่างผู้เสียภาษี จากข้อบกพร่องจุดนี้ทำให้ John Stuart Mill ได้พยายามคิดค้นหลักการเก็บภาษีขึ้นใหม่โดยให้ผู้เสียภาษีทั้งหลายมีความเสมอภาคในการเสียสละ (equality of sacrifice) Mill เสนอว่าความเสมอภาคในการเก็บภาษีหมายถึงความเสมอภาคในการเสียสละ การที่คน ๆ หนึ่งเสียสละเงินรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ต้องไม่ทำให้เขารู้สึกลำบากมากกว่าหรือน้อยกว่าความรู้สึกของคนอื่น ๆ ที่ต้องสละรายได้ของเขาให้แก่รัฐบาลเช่นกัน

นอกจากนี้ Mill ยังได้เสนอว่า ไม่ควรเก็บภาษีจากผู้มีรายได้ขั้นต่ำ โดยใช้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำเป็นเกณฑ์วัด ส่วนผู้ที่มีรายได้เกินกว่าขั้นต่ำ ก็ควรเสียสละรายได้ของตนให้แก่รัฐในอัตราก้าวหน้าตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น หลักความเสมอภาคในการเสียสละของ Mill ได้กลายมาเป็นหลักการเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันนี้

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

บางตำรายังได้อธิบายหลักผลประโยชน์ที่ได้รับไปในแง่ที่ว่าผู้เสียภาษีตามหลักนี้จะต้องเป็นผู้ที่ซื้อสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐไปอุปโภคบริโภค โดยการซื้อนั้นจะต้องเป็นไปโดย

ความสมัครใจด้วย ซึ่งในการซื้อสินค้าและบริการดังกล่าวผู้ซื้อจะต้องจ่ายเงินค่าสินค้าและบริการนั้น ๆ ให้แก่รัฐในรูปของภาษีอากรนั่นเอง แสดงว่า ผู้ที่ต้องเสียภาษีอากร ก็คือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอุปโภคบริโภคสินค้า หรือบริการที่ผลิตโดยรัฐเท่านั้น ถ้าผู้ใดไม่ได้ซื้อสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐไปอุปโภคบริโภค ก็ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐ จึงไม่ต้องเสียภาษีและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอุปโภคบริโภคสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐมากก็ต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อย ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีอีกทฤษฎีหนึ่งที่มีแนวความคิดทำนองเดียวกับหลักผลประโยชน์ เรียกว่าทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการเสนอบริการของรัฐ (Cost of Service Theory) แนวความคิดของทฤษฎีนี้มีว่าบุคคลควรช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ ในการที่รัฐให้บริการต่างๆ และคุ้มครองให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนโดยตรง การที่บุคคลใดไม่ใช้บริการของรัฐ ย่อมถือว่าเป็นการสละสิทธิ์โดยความสมัครใจของเขาเองควรมีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐเช่นเดียวกัน

ถึงแม้ Adam Smith จะเห็นด้วยกับหลักความสามารถในการเสียภาษีและหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่สนับสนุนหลักผลประโยชน์มากกว่า โดยมีความเห็นว่าเมื่อรัฐต้องจ่ายเงินลงทุนในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากกิจการเหล่านั้น รัฐก็ควรจะเก็บภาษีจากประชาชนตามสัดส่วนแห่งผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับไป

(1.2) หลักความแน่นอน (Certainly) หมายความว่าภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บควรมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บที่แน่นอน ความแน่นอนในกรณีนี้มุ่งเน้นที่เรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1.2.1) เวลาชำระหนี้ จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการชำระภาษีแต่ละชนิดไว้ ให้เป็นการแน่นอน เพื่อผู้เสียภาษีจะได้ทราบล่วงหน้า และเตรียมตัวจัดหาเงินสำหรับเสียภาษีและจัดสรรเวลาในการทำงานเพื่อเดินทางไปชำระภาษีตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(1.2.2) อัตราภาษี ภาษีทุกชนิดจะต้องมีการกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บไว้ให้แน่นอน ไม่ใช่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บกำหนดได้เองตามความพอใจ เพราะความแน่นอนในที่นี้ ยังหมายถึงความไม่ลำเอียงในการเก็บภาษีด้วย นอกจากนี้ ผู้เสียภาษีจะสามารถคำนวณภาษีและเตรียมเงินที่จะต้องเสียภาษีไว้ล่วงหน้าเมื่อเจ้าพนักงานเรียกเก็บจะได้มีเงินจ่ายให้เต็มตามจำนวน

(1.2.3) วิธีการชำระหนี้ จะต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าให้เป็นการแน่นอนเช่นเดียวกัน เพื่อผู้เสียภาษีทุกคนจะได้ทราบและเตรียมตัวได้อย่างถูกต้อง เพราะนอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีแล้วยังเป็นความสะดวกในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดเก็บและทำให้การจัดเก็บดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(1.2.4) สถานที่เสียภาษี จะต้องกำหนดให้แน่นอนว่าภาษีแต่ละประเภทจะต้องไปชำระที่ไหน การกำหนดสถานที่สำหรับชำระภาษีจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในด้านการคมนาคมด้วย เพื่อให้ผู้เสียภาษีจะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางไปชำระภาษีมากเกินไป

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ให้เป็นการแน่นอนก็เพื่อให้ผู้เสียภาษีมีโอกาสปรับปรุงวิธีการดำเนินธุรกิจส่วนตนและเตรียมค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีอากรไว้ล่วงหน้า พร้อมทั้งสามารถรวบรวมเงินค่าภาษีไปชำระได้อย่างถูกต้องครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(1.3) หลักความสะดวก (Convenience) Adam Smith มีความเห็นว่าภาษีอากรทุกประเภทควรเรียกเก็บตามระยะเวลา และตามวิธีที่สะดวกที่สุดแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี การเลือกระยะเวลาและวิธีเก็บที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีทำให้สามารถเก็บเงินค่าภาษีได้มากแล้วยังทุนเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั่น ๆ อีกด้วย หลักความสะดวกนี้มีจุดมุ่งหมายว่าเมื่อประชาชนมีภาระหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ รัฐก็ควรที่จะเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีในการไปติดต่อเพื่อชำระภาษี เป็นต้นว่าการกำหนดระยะเวลาชำระภาษีควรให้เหมาะสมแก่ฤดูกาล เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ควรเก็บหลักฤดูเก็บเกี่ยวแล้วเพราะเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุดในการเก็บภาษี จากชาวไร่ชาวนา เนื่องจากเป็นเวลาที่ราษฎรว่างจากการเก็บเกี่ยวและกำลังมีเงินได้จากการขายข้าวหรือผลผลิตอื่น ๆ จึงมีความสามารถที่จะชำระภาษีได้มากกว่าเวลาอื่น

ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บก็ควรกำหนดไว้ให้ง่ายต่อการนำเงินมาชำระภาษีและสถานที่เก็บภาษีก็ควรกำหนดให้สะดวกแก่การสัญจรไปมาด้วย นอกจากนี้ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้คำแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับการปฏิบัติในการกรอกแบบฟอร์ม และการนำเงินไปเสียภาษีด้วย หลักความสะดวกนี้หากวางไว้อย่างเหมาะสมแล้วย่อมเป็นการจูงใจประชาชนในการให้ความร่วมมือเสียภาษีอากร ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีอากรได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น

(1.4) หลักประหยัด (Economy) Adam Smith มีความเห็นว่าการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีควรให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดทั้งฝ่ายผู้เสียภาษี ในขณะเดียวกันก็ควรให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุดด้วย และนอกจากค่าขายในการบริหารจัดการเก็บควรจะต้องต่ำกว่าจำนวนเงินภาษีที่จะเก็บได้แล้ว การจัดเก็บภาษียังควรที่จะต้องให้มีผลกระทบต่อการทำงานของเอกชนน้อยที่สุดด้วย ภาษีอากรที่ไม่ชอบด้วยหลักประหยัดได้แก่

(1.4.1) ในการบริหารจัดการเก็บใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมากกว่าความจำเป็น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

(1.4.2) การเก็บภาษีใดก็ตามที่มีอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความท้อถอยไม่มีกำลังใจในการประกอบอาชีพ หรือทำให้ธุรกิจบางอย่างต้องหยุดชะงัก หรือเลิกกิจการไปเลยก็ตาม

(1.4.3) การเก็บภาษีที่เป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงกันอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นเพราะอัตราภาษีสูงเกินไป หรือเพราะออกกฎหมายไว้ไม่รัดกุมมีช่องโหว่ทำให้หลีกเลี่ยงได้ดี ย่อมถือว่าเป็นการรั่วไหล และไม่ประหยัดด้วยกันทั้งสิ้น

(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) ลักษณะอำนาจผล (Productivity) ลักษณะอำนาจผลหมายความว่า ภาษีที่จัดเก็บ จะต้องทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมาก เมื่อวัตถุประสงค์อันสำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป คือการหารายได้เข้ารัฐ เพื่อจะได้นำเอารายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ดังนั้นในการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือจำนวนเงินภาษีที่จะพึงเก็บได้ กล่าวคือ ถ้าเป็นภาษีที่ดีเมื่อดำเนินการจัดเก็บไปแล้วจะต้องสามารถทำรายได้ให้ตามความต้องการของรัฐ ในขณะที่เดียวกันการเก็บภาษีดังกล่าวก็ต้องไม่ทำให้ผู้เสียภาษีภาษีหมดกำลังใจในการทำงานด้วย

ภาษีที่ทำรายได้ให้รัฐมาก ๆ ไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเก็บในอัตราสูงเสมอไป เพราะภาษีที่จัดเก็บในอัตราสูงนั้นอาจทำรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก ก็แต่เฉพาะในระยะแรกๆ ซึ่งเป็นระยะสั้นเท่านั้น ครั้นในระยะยาวแล้วภาษีที่กำหนดอัตราไว้สูง อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดการพยายามหาช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีมากขึ้น จนในที่สุดอาจเก็บเงินภาษีได้เป็นจำนวนน้อยลงก็เป็นได้ ในทางกลับกันถ้าภาษีที่จัดเก็บกำหนดอัตราไว้ต่ำ แม้ว่าในระยะแรกจะเก็บเงินภาษีได้น้อย แต่เมื่อจัดเก็บไปนาน ๆ คือในระยะยาวอาจเก็บเงินภาษีได้เพิ่มมากขึ้นก็ได้

ดังนั้นในการพิจารณาว่าภาษีแต่ละประเภทมีลักษณะอำนาจผลหรือไม่จึงต้องพิจารณาจากสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

(ก) ภาษีชนิดนั้น ๆ เมื่อทำการจัดเก็บไปแล้วได้เงินภาษีจำนวนมากตามความต้องการของรัฐหรือไม่ ถ้าเก็บได้มากแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูงมากด้วย กรณีเช่นนี้จะถือว่าภาษีนั้นมีลักษณะอำนาจผลอย่างสมบูรณ์ไม่ได้

(ข) จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ต้องไม่ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ คือจะต้องพิจารณาว่าเมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำ จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ยังคงมีจำนวนมากพอกับความต้องการของรัฐหรือไม่ เพราะแม้ว่าจะเก็บเงินเข้าคลังได้เป็นจำนวนมากในยามปกติ แต่เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นแล้วกลับปรากฏว่าเงินภาษีที่เก็บได้มีจำนวนลดลงไปกว่าเดิม ปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมถือว่าภาษีนั้นยังขาดลักษณะอำนาจผลเช่นเดียวกัน

(2.1.2) ลักษณะยืดหยุ่น (Elasticity) ภาษีทุกประเภทควรมีความยืดหยุ่นพอสมควร คือสามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจได้โดยง่าย ความยืดหยุ่นของภาษีแต่ละประเภทจะมีมากน้อยแค่ไหนสามารถทราบได้โดยการเปรียบเทียบจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นกับอัตราภาษีส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะเป็นในทางเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ลักษณะความยืดหยุ่นของภาษีอาจแยกประเด็นพิจารณาได้เป็น 4 กรณี คือ

(ก) ภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่นเลย ภาษีประเภทใดก็ตาม ถ้าหากเพิ่มอัตราภาษีแล้วกลับปรากฏว่าจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ไม่เพิ่มขึ้นจากเดิมเลยหรือกลับลดน้อยลงไปกว่าเดิมประการหนึ่งกับกรณีเมื่อลดอัตราภาษีให้ต่ำลงแล้ว แต่จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้กลับเพิ่มขึ้นหรือคงที่เท่าเดิมก็ดี ลักษณะดังกล่าวแสดงว่าภาษีประเภทนั้นไม่มีความยืดหยุ่นเลย

(ข) ภาษีที่มีความยืดหยุ่นตามปกติ คือ ภาษีที่เมื่อเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สูงขึ้นหรือลดลงแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนเท่ากับอัตราภาษีส่วนที่เปลี่ยนแปลง กรณีเช่นนี้ถือว่าภาษีชนิดนั้นมีความยืดหยุ่นตามปกติ ตัวอย่างเช่น เมื่อเปลี่ยนแปลงภาษีเงินได้ให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้วมีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์เท่า ๆ กันดังนี้ เป็นต้น

(ค) ภาษีที่มีความยืดหยุ่นมาก ภาษีประเภทใดก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนที่สูงกว่าอัตราภาษีส่วนที่เปลี่ยนแปลง แสดงว่าภาษีประเภทนั้นมีความยืดหยุ่นมาก ตัวอย่างเช่น เมื่อเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มมากขึ้นเกินกว่า 1 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

(ง) ภาษีที่มีความยืดหยุ่นน้อย ภาษีประเภทใดก็ตามเมื่อเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนต่ำกว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของ

อัตราภาษี กรณีเช่นนี้จัดว่าภาษีชนิดนั้นมีความยืดหยุ่นน้อย ตัวอย่างเช่น เมื่อเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้ว ทำให้เงินภาษีที่เก็บได้มีจำนวนมากขึ้นเหมือนกันแต่มากขึ้นไม่ถึง 1 เปอร์เซ็นต์

เห็นได้ว่า ภาษีอากรที่มีลักษณะยืดหยุ่น ก็คือภาษีที่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจได้ตามที่ต้องการเพื่อเหตุผลในการจัดเก็บภาษีให้ได้มากหรือน้อยตามความต้องการทางการคลัง ภาษีที่ดีควรมีลักษณะยืดหยุ่นได้มาก กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเพียงเล็กน้อยก็จะทำให้จำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมาก และลักษณะยืดหยุ่นนี้จะต้องเป็นไปได้ทั้งในทางเพิ่มขึ้นและลดลง กล่าวคือ ถ้าลดอัตราภาษีเพียงเล็กน้อยจะทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ลดลงอย่างมาก และถ้าเพิ่มอัตราภาษีเพียงเล็กน้อยก็จะมีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นเดียวกัน ภาษีอากรประเภทใดก็ตามที่มีความยืดหยุ่นมากจัดว่าเป็นภาษีอากรที่มีลักษณะอำนวยความสะดวกอยู่ในตัวด้วย

(2.1.3) ลักษณะทรงตัว (Stability) ภาษีที่ดีจะต้องมีลักษณะทรงตัว กล่าวคือในระยะเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะเจริญรุ่งเรือง ภาษีที่ดีจะต้องสามารถทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมาก และเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำ เงินภาษีที่เคยเก็บได้ก็ไม่ควรจะลดน้อยลงตามไปด้วย แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปมักเป็นว่าภาษีที่จะทำรายได้ให้แก่รัฐมากหรือน้อยมักขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ ถ้าวัดเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำการดำเนินธุรกิจการค้าโดยทั่วไปมักจะตกอยู่ในสภาพชะงักงัน การค้าขายชะงักงันบุคคลทั่วไปโดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ เช่น พวกพ่อค้ามักจะมีรายได้ลดลง ทำให้จำนวนเงินภาษีแต่ละประเภทที่เก็บได้พลอยลดน้อยถอยลงตามไปด้วย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในยามนี้หรือในภาวะเช่นนี้กลับเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลต้องการรายได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำเอาเงินรายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่กำลังชะงักงันอยู่ในดีขึ้น และเพื่อลดปัญหาการว่างงานซึ่งมักจะปรากฏอยู่โดยทั่วไป

ภาษีการบริโภค และภาษีทรัพย์สิน จัดว่าเป็นตัวอย่างของภาษีที่มีลักษณะการทรงตัวดี เพราะจะสังเกตเห็นได้ไม่ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในภาวะเจริญรุ่งเรือง หรือตกต่ำก็ตาม การอุปโภคบริโภคของประชาชนและการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก็ยังคงมีอยู่และไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงตลอดจนราคาเครื่องอุปโภคบริโภค และราคาทรัพย์สินโดยทั่วไปก็จะไม่เคลื่อนไหว หรือเปลี่ยนแปลงมากนัก สำหรับประเทศไทยภาษีที่มีลักษณะทรงตัวดีได้แก่ ภาษีการค้า ส่วนภาษีที่มีลักษณะทรงตัวไม่ดีได้แก่ภาษีศุลกากร

(2.1.4) ลักษณะไฟศาล (Diversity of Sources) ลักษณะไฟศาลในที่นี้หมายความว่า ในแต่ละระบบเศรษฐกิจ หรือในแต่ละประเทศ ควรจัดเก็บภาษีหลายประเภท เพื่อรายได้ของรัฐ จะได้มีที่มาจากหลายแหล่ง เพราะภาษีซึ่งมีที่มาจากหลาย ๆ แหล่งจะสามารถทำรายได้ให้แก่รัฐ เพิ่มมากขึ้น คุณประโยชน์ของการจัดเก็บภาษีหลายประเภทจะเห็นได้อย่างชัดเจนก็เวลาที่ ประเทศชาติกำลังตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็น จำนวนมากยิ่งขึ้น การเก็บภาษีหลายประเภทจะช่วยลดอัตราการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลงเพราะผู้ เสียภาษีไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีไปได้ง่าย ๆ กล่าวคือเมื่อหลีกเลี่ยงภาษีประเภทหนึ่งไปได้ ก็ จะต้องไปติดภาษีอีกประเภทหนึ่งอย่างเลี่ยงไม่พ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าฐานของภาษีประเภทต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันเช่นรายรับของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด นอกจากจะต้องเสียภาษีเงินได้ แล้วยังต้องเสียภาษีการค้าอีกด้วย กรณีเช่นนี้ผู้เสียภาษีจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีชนิดใดชนิด หนึ่งไปได้ง่าย ๆ เพราะเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ไม่ยากนัก แต่ถ้าหากว่าประเทศใดใช้ระบบ ภาษีเดียว คือจัดเก็บภาษีอยู่เพียงประเภทเดียว ถ้าผู้เสียภาษีสามารถหลีกเลี่ยงภาษีประเภทเดียว นั้นได้ เขาก็จะหลุดพ้นจากการเสียภาษีไปได้เลย

เนื่องจากในยามฉุกเฉินรัฐต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก บางครั้งจึงมีความ จำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นนี้อาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) การเพิ่มภาษีตามแนวตั้ง (Vertical increase) คือการเพิ่มอัตราภาษีของภาษี ชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือหลายชนิดที่ทำการจัดเก็บอยู่แล้วให้มีอัตราสูงขึ้นกว่าเดิม

(2) การเพิ่มภาษีตามแนวนอน (Horizontal increase) คือการจัดเก็บภาษีประเภท ใหม่ ๆ ที่ยังไม่เคยทำการจัดเก็บมาก่อนเลย ทำให้ภาษีที่จัดเก็บมีจำนวนมากขึ้น

การจัดเก็บภาษีหลายประเภทนอกจากจะช่วยลดการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลงแล้ว ยังมีส่วนช่วยกระจายภาระภาษีให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย เนื่องจากภาษีแต่ละประเภทมักจะมี ทั้งส่วนดีและส่วนเสียอยู่ในตัว แต่เมื่อมีภาษีอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้นเมื่อพิจารณาภาษีทุก ๆ ประเภทรวมกันแล้ว ส่วนดีส่วนเสียของภาษีประเภทต่าง ๆ ก็จะชดเชยกันทำให้ข้อเสียลดน้อยลง ไป

(2.2) ด้านการปฏิบัติจัดเก็บ ในการจัดเก็บภาษีอากรวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุด ก็คือ ทำอย่างไรการจัดเก็บภาษีอากรจึงจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2 โครงสร้างของภาษีอากร

(1) ผู้เสียภาษี(Taxpayer)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่จัดเก็บอยู่ นั่น ซึ่งการกำหนดตัวผู้เสียภาษีนี้อาจเป็นการกำหนดตามเพศ เช่น การเก็บภาษีรัชชูปการในสมัยโบราณที่กำหนดให้เก็บจากชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีได้รับราชการทหาร ผู้หญิงจึงไม่ต้องเสียภาษีรัชชูปการ หรืออาจเป็นการกำหนดตามสัญชาติ เช่น กำหนดให้คนต่างด้าวต้องเสียค่าธรรมเนียมคนต่างด้าว คนไทยไม่ต้องเสียหรืออาจเป็นการกำหนดตามฐานะบุคคลตามกฎหมาย เช่น กำหนดให้บุคคลธรรมดาเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนนิติบุคคลให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล นอกจากนี้ อาจเป็นการกำหนดตามถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาก็ได้ เช่น กำหนดให้บุคคลผู้มีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาในประเทศต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศ ผู้ที่มีได้มีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาในประเทศจึงไม่ต้องเสียภาษี เว้นแต่จะมีเงินได้จากแหล่งในประเทศนั้น หรือกำหนดให้คนที่อยู่ในเขตเทศบาลต้องเสียภาษีให้แก่เทศบาล คนที่อยู่นอกเขตเทศบาลไม่ต้องเสีย เว้นแต่จะมีทรัพย์สินอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

(2) ฐานภาษี (Tax Base)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้นเก็บจากอะไร ฐานภาษีในความหมายทั่วไปหรือความหมายอย่างกว้างหมายถึงสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้บุคคลต้องเสียภาษี เช่น ภาษีเงินได้ ฐานภาษีได้แก่ เงินได้ เพราะเก็บจากเงินได้ของบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ฐานภาษีได้แก่ สินค้าและบริการ เพราะเก็บจากสินค้าหรือบริการที่ขาย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฐานภาษีได้แก่ โรงเรือนและที่ดิน เพราะเก็บจากโรงเรือนและที่ดินที่บุคคลเป็นเจ้าของ ภาษีบำรุงท้องที่ ฐานภาษี ได้แก่ ที่ดิน เพราะเก็บจากที่ดินที่บุคคลเป็นเจ้าของ ส่วนฐานภาษีในความหมายอย่างแคบหรือความหมายตามกฎหมายนั้นหมายถึงสิ่งที่รองรับอัตราภาษี กล่าวคือ ฐานภาษีที่จะนำไปคำนวณกับอัตราภาษีได้นั้นจะต้องเป็นฐานที่ได้รับการปรุงแต่งแล้ว เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินได้พึงประเมินที่ผู้เสียภาษีได้รับยังนำไปคำนวณกับอัตราภาษีไม่ได้ จะต้องหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนออกก่อน เหลือเท่าใดเป็นเงินได้สุทธิ จึงจะนำไปคำนวณกับอัตราภาษีที่กำหนดไว้ได้ เงินได้สุทธิจึงเป็นฐานภาษีในความหมายอย่างแคบของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนเงินได้พึงประเมินเป็นฐานภาษีในความหมายอย่างกว้าง หรือในกรณีของภาษีเงินได้นิติบุคคล เงินได้หรือรายได้ (Gross Income) ที่ผู้เสียภาษีได้รับยังนำไปคำนวณกับอัตราภาษีไม่ได้ จะต้องหักค่าใช้จ่ายที่หักได้ตามกฎหมายออกก่อน เหลือเท่าใดเป็นกำไรสุทธิ (Net Profit) จึงจะนำไปคำนวณกับอัตราภาษีที่กำหนดไว้ได้ กำไรสุทธิจึงเป็นฐานภาษีในความหมายอย่างแคบของภาษีเงินได้นิติบุคคล

(3) อัตราภาษี (Tax Rate)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่าภาษีที่จัดเก็บอยู่นั้นเก็บในอัตราเท่าใด ซึ่งอาจเป็นอัตราคงที่ อัตราก้าวหน้า 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 อย่างไรก็ตามเมื่อผู้เสียภาษีได้ประเมินตนเองแล้ว เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจตรวจสอบและประเมินเพิ่มเติมได้ในเมื่อผู้เสียภาษีประเมินตนเองไว้ไม่ถูกต้อง ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะใช้วิธีการประเมินตนเองในการเสียภาษี

(4.2) การเสียภาษีโดยวิธีการประเมินโดยเจ้าพนักงาน เป็นวิธีที่กำหนดให้ผู้เสียภาษีชำระภาษีต่อเมื่อได้รับแจ้งการประเมินจากเจ้าพนักงานว่าผู้เสียภาษีจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่าใด วิธีนี้อาจกำหนดให้ผู้เสียภาษียื่นแบบแสดงรายการก่อนก็ได้ ในกรณีที่กำหนดก็เป็นเพียงเพื่อให้เกิดความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการประเมินภาษีนั่น ผู้เสียภาษียังไม่ต้องชำระภาษีจนกว่าจะได้รับแจ้งการประเมิน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายใช้วิธีนี้

(4.3) การเสียภาษีโดยวิธีหัก ณ ที่จ่าย เป็นวิธีที่กำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้คำนวณหาจำนวนเงินภาษีที่ผู้มีเงินได้จะต้องเสียตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราภาษีที่กำหนดไว้ แล้วหักภาษีจำนวนนั้นไว้ นำส่งอำเภอหรือเขตท้องที่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ภาษีที่หักและนำส่งนี้ถือเป็นเครดิตภาษีของผู้ถูกหักภาษี กล่าวคือ เมื่อถึงกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษี ผู้ถูกหักภาษีมีสิทธินำภาษีจำนวนที่ถูกหักนั้นมาเครดิตหรือลบออกจากภาษีที่คำนวณได้ในเวลาที่ยื่นแบบแสดงรายการ และคงเสียภาษีแต่เพียงจำนวนที่ยังขาดอยู่นั้น ถ้าจำนวนภาษีที่ถูกหัก ณ ที่จ่ายมีมากกว่าจำนวนภาษีที่ต้องเสีย ก็มีสิทธิขอคืนส่วนที่ถูกหักเกินได้นั้นได้ การเก็บภาษีโดยวิธีนี้เป็นการเก็บภาษีในขณะที่มีเงินได้เกิดขึ้น ทำให้เก็บภาษีได้สม่ำเสมอและเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทำให้ผู้เสียภาษีไม่ต้องรับภาระมากเมื่อถึงกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการ และป้องกัน

การหนีหรือหลีกเลี่ยงภาษีได้ ทั้งช่วยให้รัฐบาลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากในการจัดเก็บ เนื่องจากมีผู้จ่ายเงินได้ทำหน้าที่จัดเก็บแทน การเก็บภาษีโดยวิธีนี้ถือเป็นการเก็บภาษีล่วงหน้าวิธีหนึ่ง

(5) วิธีหาข้อยุติในปัญหาภาษีอากรที่เกิดขึ้น (Tax Settlement)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบว่ามีปัญหาภาษีเกิดขึ้น จะมีวิธีในการหาข้อยุติอย่างไร เช่น ในกรณีที่เป็นการเสียโดยวิธีประเมินตนเอง หากเจ้าพนักงานเห็นว่าการชำระภาษีตามแบบแสดงรายการที่ยื่นไว้ไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานก็มีอำนาจตรวจสอบและประเมินภาษีเพิ่มเติมได้ เมื่อเจ้าพนักงานประเมินแล้วเกิดปัญหาว่าการชำระภาษีตามที่ผู้เสียภาษีได้ประเมินตนเองไว้ถูกต้อง หรือการประเมินภาษีเพิ่มเติมของเจ้าพนักงานถูกต้องกว่า ก็จำเป็นต้องหาข้อยุติ ซึ่งในกรณีของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ประมวลรัษฎากรได้กำหนดวิธีหาข้อยุติโดยให้ผู้ได้รับแจ้งการประเมินอุทธรณ์การประเมินต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลภาษีอากรโดยยื่นฟ้องภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย เมื่อศาลภาษีอากรมีคำพิพากษาแล้ว หากผู้เสียภาษีไม่พอใจก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันอ่านคำพิพากษา เว้นแต่จะเป็นกรณีต้องห้ามฎีกาในข้อเท็จจริงเนื่องจากคดีมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 50,000 บาท

(6) การบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอากร (Tax Sanction)

เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบถึงสภาพบังคับ (Sanction) หรือโทษของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอากร เช่น กำหนดความผิดและโทษของการหลีกเลี่ยงภาษีอากรเรียกเบี้ยปรับและเงินเพิ่มในกรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีหรือยื่นและชำระแล้วแต่ไม่ถูกต้อง

2.2 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น

ภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น มีลักษณะการนำรายได้จากเงินภาษีต่าง ๆ หรือภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งที่รัฐมีอำนาจจัดเก็บแล้วปันส่วนให้กับการศึกษาโดยเฉพาะ โดยภาษีเพื่อการศึกษาที่จัดเก็บได้ไม่ต้องนำมารวมเป็นเงินงบประมาณ กล่าวคือ มีการกำหนดภาษีต่าง ๆ เป็นฐานภาษี กำหนดอัตราส่วนที่แน่นอนแล้วจัดสรรให้กับการศึกษา ซึ่งรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษา

โดยอิงกับภาษาอื่นนี้ ได้รวบรวมข้อมูลต่างประเทศเพื่อการศึกษา ปรากฏว่ามีประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ดังนี้

2.2.1 กรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

2.2.1.1 ระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 3 ระดับคือ⁴

(1) ราชการบริหารส่วนกลางในระดับสหพันธ์ (Federal Government)

การปกครองส่วนกลางในระดับสหพันธ์ มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภาและสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร และศาลสูงทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล

(2) ราชการบริหารระดับมลรัฐ

ในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกา จะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่างๆ ทั้งนี้ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง กล่าวคือจะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

(3) ราชการส่วนบริหารท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่าเป็นหน่วยราชการในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยความหลากหลายมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น แต่การจัดตั้ง อำนาจหรือหน้าที่หรือเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้น ๆ การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่ เคาน์ตี, มินิชิปอล, ทาวน์และทาวนชิพ และเขตพิเศษ

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), น.105 -115.

ซึ่งเขตพิเศษจะเป็นองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่ โดยเฉพาะ เช่นเขตจัดหาน้ำ เขตป้องกันอัคคีภัย และเขตการศึกษา (School District) เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการจัดแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ระดับ โดยแยกออกได้ดังนี้คือ

1. อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางระดับสหพันธ์ ได้แก่ ผลิตรายการและเหรียญ ดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ ประกาศสงคราม การกำหนดภาษี เป็นต้น รวมทั้งการออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรองรับหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้ว

2. อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลมลรัฐ ได้แก่ จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ภายในมลรัฐ อนุมัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดภาษี เป็นต้น

3. อำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการโดยองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การให้บริการด้านการป้องกันอัคคีภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การศึกษาและการฝึกอบรม ห้องสมุดพิพิธภัณฑสถาน และสาธารณูปโภคอื่นๆ

ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของเขตการศึกษา ดังนี้

เขตการศึกษาเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้การศึกษาจัดการกันได้ที่ท้องถิ่นตามรูปแบบการกระจายอำนาจเรื่องการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น โดยผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น มิได้เป็นผู้เข้ามาดำเนินการเอง ยกตัวอย่างเช่น Independent School District ของรัฐเท็กซัสหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา โดยรัฐเท็กซัสนั้น “เขตการศึกษา” หรือ School District มีอยู่ 3 แบบด้วยกัน คือ Independent School District ประเภทหนึ่งหรือ Common School District ประเภทที่สอง และ Home-Rule School District เป็นประเภทที่สาม ซึ่งบางแห่งเรียกกันว่า Consolidated Independent School District เช่นที่เมือง Kirbyville อยู่ห่างจากเมืองเอก Houston ประมาณ 150 ไมล์ อาจจัดเป็นประเภทที่ 4 ได้ ทั้งนี้มีคำอธิบายที่มีคำว่า Consolidated นำหน้านั้น เนื่องจากได้รวม District อื่นๆ ที่มีขนาดเล็กรวมเข้าด้วยกัน 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) ได้ครอบคลุมไปในบางส่วนของเขตปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เคาน์ตี (County) มากกว่าหนึ่งเคาน์ตี (County) อาทิ กรณี

Brookeland Independent School District ซึ่งอยู่เหนือเมือง Kirbyville ไปประมาณ 30 ไมล์ โดยมากเขตการศึกษาจะเล็กกว่าเขตปกครองที่เรียกว่าเคาท์ตี้

ยกตัวอย่างรูปการปกครองของรัฐเท็กซัสในสหรัฐอเมริกา หากกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของรัฐเท็กซัส สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภทที่สำคัญต่อจากระดับมลรัฐหรือรัฐดังนี้

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

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าเขตการศึกษา (School District) เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เขตการศึกษากับเขตการปกครองของเคาท์ตี้ อาจเป็นเขตที่มีพื้นที่และประชากรเหมือนกันคือทับซ้อนกันนั่นเอง ที่ต่างกันจึงเป็นเรื่อง “อำนาจหน้าที่” รวมทั้งในเขตเคาท์ตี้นั้นก็จะมีเทศบาลรวมอยู่ด้วยเหมือนกัน อำนาจหน้าที่ของหน่วยหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสำคัญมากในการพิจารณา

ในที่นี้จะศึกษาที่เขตการศึกษาในเขตการปกครองเคาท์ตี้แจสเปอร์ (Jasper Independent School District) หรือเขตการศึกษา (ท้องถิ่น) แจสเปอร์ ที่ทำงานของเขตการศึกษานี้ตั้งอยู่ที่เมืองแจสเปอร์ อันเป็นที่ตั้งของหน่วยบริหารเขตปกครองเคาท์ตี้แจสเปอร์ด้วย คำว่า Independent ที่ใช้นั้นได้บ่งบอกความเป็นอิสระมากของเขตการศึกษานี้

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

เมื่อเป็นเช่นนี้สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตการศึกษา โดยทั่วไปนั้นกล่าวได้ว่าคณะกรรมการเขตการศึกษาเป็นองค์การของท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการศึกษาของท้องถิ่นที่เป็นเขตการศึกษาให้ดีมีคุณภาพ เพื่อประโยชน์ของเยาวชนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ซึ่งอำนาจนี้คือการดูแลการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียน และครู ตลอดจนเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาในท้องถิ่นที่เป็นโรงเรียนของรัฐ ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึง

การศึกษามัธยมศึกษาปีที่ 12 ในเขตการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดการเปิดปิดการเรียนของโรงเรียน กำหนดประเภทและจำนวนโรงเรียน กับดูแลการใช้จ่ายเงินเนื่องจากเป็นองค์กรที่จะอนุมัติงบประมาณการใช้จ่ายประจำปีของเขตการศึกษา ดังปรากฏรายละเอียดดังนี้

1. การควบคุมดูแลการบริหารจัดการโรงเรียนของรัฐในเขตการศึกษา
2. ออกระเบียบและข้อบังคับ
3. ให้ความเห็นชอบนโยบายในการวางแผนงานการศึกษา
4. เก็บและรวบรวมภาษีที่เกี่ยวข้องตลอดจนออกพันธบัตร
5. ว่าจ้างและกำหนดค่าตอบแทนแก่ผู้ประเมินภาษีและผู้เก็บภาษีตามความเหมาะสม
6. ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี
7. ให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงินของเขตการศึกษา โดยผู้มีความสมบัติตามกฎหมาย
8. ประเมินงานประจำปีของผู้บริหารเขตการศึกษา (Superintendent)
9. พิมพ์เสนอรายงานประจำปีของเขตการศึกษา
10. รับเงินและทรัพย์สินที่บริจาคให้แก่เขตการศึกษาในนามของเขตการศึกษา
11. กำหนดที่จะฝากเงินของสำนักงานเขตการศึกษา
12. รวบรวมผลการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

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

ดังนั้นผู้อำนวยการเขตศึกษาจึงเป็นผู้บริหารสูงสุดของระบบโรงเรียน และการศึกษาในเขตศึกษานั้นเอง บางคนจึงกล่าวสั้น ๆ ว่า ผู้อำนวยการเขตการศึกษา คือ “นาย” ตัวจริงของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน และครูในเขตศึกษานั้น ๆ เมื่อบทบาทและหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตการศึกษาเป็นเช่นนี้ การจะตั้งใครสักคนเป็นผู้อำนวยการเขตการศึกษา จึงมีกรอบที่กำหนดไว้พอสมควร ไม่ได้เปิดโอกาสให้ทุกอย่างให้คณะกรรมการเขตการศึกษาพิจารณาได้ตามอำเภอใจ

การสรรหาต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ได้ชื่อใครมาพิจารณาก็ต้องให้เป็นที่รู้จักทั่วไป เขากำหนดว่าต้องให้สาธารณะได้รู้ล่วงหน้า 21 วัน ก่อนวันที่คณะกรรมการเขตการศึกษาจะพิจารณาตัดสิน

เมื่อดูจากการจัดเขตการศึกษาของสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่าทางอเมริกันได้ทำให้เขตการศึกษามีความเป็น “ท้องถิ่น” อยู่ในตัว นั่นคือให้คนในท้องถิ่นเองเป็นผู้เลือกคณะกรรมการเขตการศึกษาเอง โดยกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานและการมีถิ่นที่อยู่ในเขตการศึกษา และให้มีวาระที่กำหนดไว้คงที่เป็นระยะเวลาสมัยละ 3 ปี ให้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งซ้ำได้โดยไม่มีกำหนด อันอายุก็กำหนดเพียงอายุขั้นต่ำเท่านั้น

แต่คณะกรรมการเขตการศึกษา ซึ่งมีลักษณะและความเป็น “ของ” ท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมา “โดย” คนในท้องถิ่นให้มาทำงาน “เพื่อ” ท้องถิ่นในด้านการศึกษาของบุตรและหลานของคนในพื้นที่นั้น ๆ ก็เป็นลักษณะท้องถิ่นที่พิเศษคือมีหน้าที่เพียงทางด้านการศึกษา ดูแลโรงเรียนและการศึกษาของโรงเรียนในความดูแลอย่างเดียว พื้นที่ซึ่งเขตการศึกษาตั้งอยู่นั้นก็ทับกับเขตพื้นที่เขตของเทศบาลและบางส่วนของเขตปกครองเคาท์ตีนั้นเอง ลักษณะอย่างนี้ไม่เคยมีในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย

ฉะนั้นการศึกษาของคนในท้องถิ่นซึ่งถูกบริหารพิเศษไม่ได้ขึ้นอยู่กับหน่วยปกครองท้องถิ่นประเภทเขตปกครองเคาท์ตีหรือเทศบาลแต่อย่างใด พิจารณาแล้วก็มีลักษณะพิเศษอยู่ในตัวมาก ในบางประเทศเช่นอังกฤษนั้น เทศบาลขนาดเล็กอาจไม่ส่วนในการดูแลและควบคุมการบริหารการศึกษาของโรงเรียนก็ตามที แต่การปกครองท้องถิ่นระดับอื่นก็ยังมีส่วนในการดูแลการศึกษาของโรงเรียนอยู่⁵

2.2.1.2 การบริหารงานด้านการเงิน

การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองเป็นรัฐ (state) แต่ละรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการการปกครองและการจัดการการศึกษาของตนเอง รัฐบาลกลาง (Federal Government) จึงมีบทบาทน้อยมากในการจัดการศึกษา รัฐบาลกลางเพียงวางนโยบายการศึกษาแห่งชาติและจัดงบประมาณเพื่อการศึกษาระดับชาติ งบประมาณเพื่อการศึกษาที่รัฐบาลกลางจัดสรรนั้นคิดเป็นงบประมาณจำนวนมหาศาลเมื่อเทียบกับผลผลิตมวลรวมของประชาชาติและงบประมาณในด้านอื่น ๆ เฉพาะงบประมาณที่ใช้สำหรับโรงเรียนรัฐ (public school) ซึ่งเป็นระบบที่ใหญ่มากที่สุดในประเทศก็ถึงงบประมาณถึง 314 พันล้านอเมริกัน

⁵ นรนิติ เศรษฐบุตร, “เขตการศึกษาแบบหนึ่งของอเมริกัน : ดูของคนอื่นแล้วคิดถึงของตนเอง” , เอกสารเผยแพร่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพหุวิชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, น.1-21

ดอลลาร์ต่อปี ในระบบโรงเรียนรัฐมีบุคลากร 5.4 คน (2.7 ล้านคนเป็นครู) และมีนักเรียน 46 ล้านคน⁶ การจัดงบประมาณการศึกษาจึงเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ในระดับชาตินั้นงบประมาณการศึกษามักถูกจัดอยู่ในลำดับต้น ๆ คือ เป็นที่สองรองจากงบประมาณในการป้องกันประเทศเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารประเทศให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

กระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางจะทำทุกปีงบประมาณ โดยที่ประธานาธิบดีจะทำการประกาศแนวทางที่เรียกว่าพันธะแห่งชาติเป็นเป้าหมายหลักในการบริหารประเทศ (the President's Goals and Priorities) หรือ (the National commission) ตัวอย่างเช่น ในสมัยของประธานาธิบดีเรแกน (President, Ronald Reagan, 1981-1989) ขณะนั้นได้ชูประเด็นเรื่อง "Excellence in Education" จากรายงานเรื่อง "A Nation at Risk" ของกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้นทำให้มีการตื่นตัวอย่างมากในการปฏิรูปการศึกษา ในสมัยประธานาธิบดีคลินตัน (President, William Jefferson Clinton, 1993-2001) ก็มีประเด็น "Goals 2000" ส่วนในปัจจุบันประธานาธิบดีบุช (President, George W Bush, 2001- present) ได้ประกาศใช้ประเด็น "No child left behind" เป็นพันธะแห่งชาติ ดังนั้นการตั้งงบประมาณก็จะทำให้สอดคล้องกับพันธะแห่งชาติที่ผู้บริหารประเทศได้ประกาศการสนับสนุนและผลักดันให้เป็นกฎหมายด้วย ซึ่งประธานาธิบดีบุชก็ได้ผลักดันเรื่องนี้จนได้เป็นกฎหมาย ชื่อ "No child left behind Act" หรือในตัวย่อว่า "NCLB" ในปี ค.ศ.2001 เนื้อหาสาระหลักของกฎหมายนี้ได้สะท้อนอยู่ในการทำงานงบประมาณและการออกกฎหมายสนับสนุนที่ตามมา

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 และคณะกรรมการธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการตัดหรือเพิ่มงบประมาณ ซึ่งใน

⁶ Michael W. Kirst, Encarta 2005 .

ปัจจุบันงบประมาณของรัฐบาลประธานาธิบดีบุชจะเน้นไปในการสนับสนุนและส่งเสริมโครงการพิเศษต่าง 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 โรงเรียน และโรงเรียนเอกชนอีก 27,000 โรงเรียน⁷

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

- 1) จากท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่เก็บจากภาษีในท้องถิ่นโดยเฉพาะภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)
- 2) จากรัฐซึ่งเก็บจากภาษีสำหรับรัฐ เช่น ภาษีรายได้ ภาษีการคำนวณของรัฐ คิดเป็นร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมดและ
- 3) จากรัฐบาลกลางซึ่งส่วนใหญ่ได้จากภาษีต่าง ๆ อีกประมาณร้อยละ 4 ของงบประมาณ

โดยแหล่งเงินจากรัฐและท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้พื้นฐานของการจัดการศึกษาของโรงเรียนเมื่อเทียบกับเงินรายได้ที่ใช้ในการศึกษาจากรัฐบาลกลางซึ่งจะมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

รัฐจะออกกฎหมายเพื่อกำหนดภาษีและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โรงเรียนในท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการรัฐรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดงบประมาณการศึกษาและคำนวณงบประมาณที่จะมาใช้ในการศึกษา โดยมีหน่วยงานหรือทีมงานช่วยตีความและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มีสำนักว่าการการศึกษาแห่งรัฐ (State Department of Education) เป็นหน่วยงานที่จัดการดำเนินงานทางการศึกษาตามที่สภาการศึกษาของรัฐ (State Board of Education) กำหนด

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

นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาลกลางเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมาย

ผู้ว่าการการศึกษาของรัฐ (Secretary/Commissioner/Superintendent) จะเป็นผู้ดำเนินการเรื่องของงบประมาณและมักจะนำพันธะแห่งชาติที่รัฐบาลกำหนดมาใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับพันธะแห่งชาติและเพื่อจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามโครงการของรัฐบาลกลางซึ่งต้องระวัง เพราะอาจจะถูกตัดงบประมาณช่วยเหลือทางการศึกษาได้หากไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดในโครงการดังกล่าว

จะเห็นว่าแม้รัฐจะมีอิสระในการจัดการศึกษาเองซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจแต่รัฐก็ยังต้องให้ความสำคัญกับพันธะแห่งชาติซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลกลางด้วย ส่วนในระดับท้องถิ่นมีศึกษาธิการเขต (District Superintendent) เป็นผู้ทำเรื่องของงบประมาณในการสนับสนุนการศึกษาจากรัฐบาลท้องถิ่นในเขตนั้น ๆ ซึ่งในเขตการศึกษาก็จะมีคณะกรรมการเขตการศึกษา (District Board of Education) เป็นผู้พิจารณาเพื่อขอรับการสนับสนุนจากรัฐ (State) นอกจากนั้นยังอาจทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางโดยตรงหรือผ่านการเห็นชอบของสภาการศึกษาแห่งรัฐด้วย แต่เมื่อรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางแล้ว ก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งบางกรณีผู้ที่ดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ คือเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งมาจากรัฐบาลกลางเพื่อดูแลเอง หรือบางกรณีอาจเป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักงานการศึกษาแห่งรัฐ การของบประมาณให้โรงเรียนในเขตนั้น ศึกษาธิการเขตก็มักจะจัดให้โรงเรียนในเขตได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจนี้ทั้งในระดับโรงเรียน ระดับเขต และระดับรัฐ อาจถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่ทำภายใต้หลักการการกระจายอำนาจนั่นเอง⁸

2.2.1.3 งบประมาณในการจัดการศึกษา

งบประมาณที่ใช้จัดการศึกษาจะมาจากภาษีการศึกษา หรือ ภาษีโรงเรียน (School Taxes) ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. Fiscally Independent School Districts คือแต่ละเขตการศึกษามีอำนาจตามกฎหมายของรัฐที่จะกำหนดอัตราภาษีและเก็บภาษีเพื่อจะบำรุงการศึกษาท้องถิ่น และมีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง

⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2550), น.65 .

2. Fiscally dependent School District คณะกรรมการการศึกษาเขตจะเตรียมและปรับงบประมาณเพื่อคาดเดาค่าใช้จ่ายและวางโครงการการจัดเก็บภาษี เขตการศึกษาจะพึ่งงบประมาณของรัฐเพื่อจะแบ่งปันภาษีเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาด้วย

ปัญหาการจัดการด้านการเงินของรัฐและเขตการศึกษา

1. ปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างของเมืองและชนเมือง

เขตการศึกษาต่าง ๆ มีความสามารถแตกต่างกันในการให้การสนับสนุนการศึกษา เขตการศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ที่ร่ำรวยก็จะมีรายได้มากกว่าเขตการศึกษาในพื้นที่ที่ยากจน ฉะนั้นการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและรัฐบาลกลางจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีผลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างมากในบางเขตการศึกษา การที่ชนชั้นกลางและธุรกิจต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในเมื่อเคลื่อนย้ายตนเองออกไปสู่ชนเมืองก็ทำให้เกิดปัญหาการเก็บภาษีในเมืองลดลง จึงเป็นผลให้เกิดการตัดบริการด้านการจัดการศึกษาด้วย

2. ปัญหาภาระด้านการจัดการศึกษาที่มีมากเกินไปในบางท้องถิ่น

ในเมืองใหญ่มักพบกับปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง เป็นภาระหนักของหน่วยงานที่จัดการด้านการจัดการศึกษา เนื่องจากการเกิดการหลั่งไหลเข้ามาของประชาชนกลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่มุ่งหวังมาแสวงโชคหางานทำในเมืองใหญ่ทำให้สัดส่วนของรายได้ที่เกิดขึ้นไม่มีประโยชน์ต่อการเก็บภาษี ดังนั้นในเมืองใหญ่จึงไม่สามารถจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการศึกษาได้เหมือนเขตชนเมืองและชนบท อีกทั้งนักเรียนในเมืองใหญ่มักสนใจเรียนด้านเทคนิคและการอาชีพซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาสูงกว่า ประกอบกับปัญหาภาระเรื่องการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ คนยากจน การสอนสองภาษา มีมากกว่าชนบท และค่าจ้างครูและผู้บริหารในเมืองก็สูงกว่าจึงมักมีปัญหาเรื่องการจัดการการเงิน

เขตการศึกษาจะมีเงินรายได้ดั้งเดิมจากการเก็บภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น เพื่อความเสมอภาคในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีแหล่งทรัพยากรและคุณภาพทางการศึกษาที่แตกต่างกันภายในรัฐเดียวกัน รัฐก็จะเพิ่มเงินสนับสนุนการศึกษาให้จากแหล่งภาษีของรัฐ การจัดสรรเงินภาษีรายได้ของทั้งท้องถิ่นและรัฐ ต้องถือประโยชน์แก่โรงเรียนของรัฐ นโยบายพื้นฐานเป็นประเด็นคำถามสำคัญที่มีต่อระดับของความเหมาะสมในการสนับสนุนโรงเรียนของรัฐ และการผสมผสานอย่างเหมาะสมระหว่างภาษีรายได้ของท้องถิ่นและรัฐ ในกรณีที่เขตการศึกษามีเงินรายได้ไม่เพียงพอ รัฐก็อาจทำการเพิ่มงบประมาณพิเศษสำหรับการจัดสรรให้เขตการศึกษา ได้แก่ โครงการคูปองการศึกษา การใช้สูตรของความเท่าเทียมกัน การให้เงินอุดหนุนและความช่วยเหลือเป็นกลุ่มขั้น ซึ่งทางเลือกเหล่านี้เป็นกลไกที่มีผลต่อความเสมอภาค

2.2.1.4 การจัดการด้านการเงินของโรงเรียนรัฐ⁹

รัฐรับผิดชอบการจัดการศึกษาของรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่จะทำการมอบอำนาจให้เขตการศึกษา (School District) โดยเขตการศึกษาเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในการจัดการด้านการเงินของโรงเรียนของรัฐ เงินเหล่านี้ได้มาจากหลายทาง คือ

ภาษีทรัพย์สิน

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

ค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมเป็นเงินที่เรียกเก็บจากการใช้บริการต่าง ๆ ที่ผู้เสียภาษีใช้ จะเรียกเก็บในกรณีรายได้ของรัฐหรือท้องถิ่นขาดแคลนหรืออยู่ในภาวะที่ไม่สมดุล เช่น กรณีค่าบริการรถโรงเรียน ค่าตำรา ค่ากิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น

แม้ว่ารัฐมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เขตการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามรัฐก็ยังคงรับผิดชอบทางกฎหมายที่จะดูแลเมื่อเขตการศึกษาประสบปัญหาด้านการเงินซึ่งปกติจะเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือ สำหรับรัฐนั้นภาษีการค้าและภาษีรายได้ส่วนบุคคล เป็นรายได้ 2 แหล่งใหญ่ของรัฐ และในปัจจุบันรัฐจ้องใช้จ่ายเงินมากกว่า 50% ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้แก่เขตการศึกษา

แหล่งรายได้อื่น ๆ

กองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งของรัฐเพื่อการศึกษา (State Lottery) ซึ่งรัฐอาจจัดขึ้นเป็นครั้งเป็นคราว เงินจากกองทุนที่ได้จากค่าปรับที่บริษัทเอกชนต้องเสียให้กับรัฐเมื่อแพคดีในศาล เช่น บริษัทผลิตบุหรี่ บริษัทผลิตยาซึ่งเป็นจำนวนมหาศาล นอกจากนี้ก็ยังมีเงินที่หน่วยงานทางการศึกษาหรือโรงเรียนเองทำการหารายได้ (School Fund Raising) เช่น จากการจัดการออกร้านขายของ การจัดการแข่งขันโบลลิง การแข่งแรลลี่ เป็นต้น

⁹ เฟื่องอ้าง, น.70 .

และเงินที่ได้รับจากการบริจาคจากเอกชน การบริจาคของเอกชนได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในโรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเอกชน แต่ในหลายแห่งผู้บริจาคตั้งใจที่จะบริจาคเงินให้กับโครงการหรือโปรแกรมใดโปรแกรมหนึ่งในสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งใช้ในการขยายห้องสมุด การสร้างอาคารเรียนพิเศษสำหรับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง การสนับสนุนเงินเดือนให้แก่ครูที่บำเพ็ญประโยชน์ เป็นต้น เช่น ในปี 1993 Mr. Walter H. Annenberg ผู้มีจิตศรัทธาบริจาครายใหญ่ (Philanthropist) ประกาศบริจาคเพื่อสนับสนุนโครงการปฏิรูปการศึกษามูลค่าถึง 500 ล้านดอลลาร์

เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง นับว่าเป็นแหล่งเงินทุนอีกแหล่งหนึ่งของรายได้สถานศึกษา รายรับเหล่านี้ไม่เกิน 7% ของต้นทุนสถานศึกษา สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่งเงินสนับสนุนอาจสูงถึง 20% แต่บางแห่งอาจเหลือเพียง 5% เงินรัฐบาลกลางเกือบทั้งหมดเป็นเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจ ส่วนกองทุนท้องถิ่นได้ถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนโปรแกรมต่าง ๆ

ความสามารถของรัฐในการให้การสนับสนุนด้านการเงินจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเรียกเก็บภาษี รัฐจะมีความสามารถของรัฐในการให้การสนับสนุนด้านการเงินให้การศึกษาได้เท่าใดนั้นต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐจัดเก็บรายได้ได้เท่าไรและใช้จ่ายสำหรับการบริหารและภารกิจอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามความสามารถในการให้การสนับสนุนการเงินทางด้านการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับทัศนคติต่อการจัดการศึกษาของรัฐด้วย

เนื่องจากปัจจุบันมีนโยบายทางการบริหารงานในองค์กรในเรื่องการจัดการแบบโปร่งใสตรวจสอบได้ ในการจัดการงบประมาณการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นกัน ผู้เสียภาษีเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการใช้เงินของโรงเรียน การจัดการงบประมาณต้องรัดกุมเข้มงวด การใช้จ่ายต้องทำอย่างละเอียดรอบคอบ การลดขนาดของการดำเนินการทางการศึกษา ขนาดของบุคลากร และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ไม่มีความจำเป็นลงไปนับว่าเป็นแนวทางใหม่ในการจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกาซึ่งเชื่อว่าจะทำให้การตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น การตรวจสอบต่าง ๆ ทำได้ชัดเจนขึ้น แต่บุคลากรจะต้องทำงานให้หนักขึ้น ซึ่งแนวโน้มจะมีการลดค่าใช้จ่ายและจัดให้มีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- 1) การลดขนาดชั้นเรียนการปรับปรุงอาคารเก่าให้มีความทันสมัย
- 2) การทำให้โรงเรียนเล็กลง
- 3) การประหยัดพลังงาน
- 4) การให้ครูออกจากงาน
- 5) การให้ผู้บริหารออกจากงาน

อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณควรคำนึงถึงคุณภาพการศึกษามากกว่าเรื่องการบริหารจัดการเพียงอย่างเดียว

2.2.1.5 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น โดยหลักการแล้วในแต่ละมลรัฐจะมีหลักการการเก็บภาษีที่เหมือนกัน แต่ในรายละเอียดของการเก็บภาษีแต่ละชนิดจะแตกต่างกัน อาทิในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในแต่ละมลรัฐก็จะต่างกัน ซึ่งในที่นี้ขอยกตัวอย่างรัฐมิชิแกน ที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะเรียกว่า “พระราชบัญญัติภาษีการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993” (State education tax Act)¹⁰ โดยมีบทบัญญัติ ดังนี้

“พระราชบัญญัตินี้ กำหนดขึ้นมาเพื่อทำการจัดเก็บและรวบรวมภาษีเกี่ยวกับ ภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐ เพื่อกำหนดสำหรับการแบ่งสรรภาษีดังกล่าวและบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของข้าราชการท้องถิ่นและข้าราชการของรัฐให้ชัดเจน

211.902 คำจำกัดความ

มาตรา 2 ตามที่ปรากฏใน พระราชบัญญัติ นี้

(a) “พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สิน” หมายความว่า พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สิน

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

(b) “ภาษี” หมายความว่า ภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ที่ใช้บังคับภายใต้มาตรา 3

211.903 ภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐ ; การจัดเก็บ ; อัตรา ; ทรัพย์สินของบุคคลที่ ; การยกเว้น
มาตรา 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

¹⁰State Education Tax Act 1993,

[http://www.legislature.mi.gov/\(S\(4dksim55ycredl45qzvdxf3\)\)/documents/mcl/pdf/mcl-act-331-of-1993.pdf](http://www.legislature.mi.gov/(S(4dksim55ycredl45qzvdxf3))/documents/mcl/pdf/mcl-act-331-of-1993.pdf) 15 พฤศจิกายน 2550 .

(2) ในเฉพาะปี 2003 ได้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐจากทรัพย์สินทั้งหมดที่ไม่ได้รับยกเว้นโดยกฎหมาย โดยเก็บภาษีตามมูลค่าของทรัพย์สิน หรือ หรือไม่ถูกจัดเก็บภาษีภายใต้ 1905 PA 282, MCL 207.1 ถึง 207.21 ที่อัตรา 5 มิลล์ (mill)¹¹

(3) สำหรับภาษีที่เก็บหลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 2007 ทรัพย์สินของบุคคลถูกแบ่งประเภทภายใต้มาตรา 34c ของ the general property tax act. 1983 PA 206, MCL 211.34c ตามที่ทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีภายใต้ พระราชบัญญัตินี้ 211.904 ยกเลิก 1994, Act 187, Imd. Eff. June 20, 1994.

211.905 การจัดเก็บ, การแบ่งสรร, การยื่นแบบ, การรับรองและ การจัดการภาษี

มาตรา 5 (1) เริ่มในปี 1994 ถึง 2002 ภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ต้องถูกจัดเก็บและจำหน่ายโดยหน่วยงานจัดเก็บภาษีประจำท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินทั่วไป ในเวลาเดียวกันตามที่ภาษีอื่น ๆ ถูกจัดเก็บโดยเขตโรงเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ในปีต่อ ๆ มาหลังจาก 1993 ถ้าเขตโรงเรียนในพื้นที่ไม่ทำการจัดเก็บภาษีในฤดูร้อนปีนั้นแต่ได้เคยทำการจัดเก็บภาษีในฤดูร้อนปี 1993 และหน่วยการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นซึ่งเขตโรงเรียนในพื้นที่ตั้งอยู่ทำการจัดเก็บภาษีสำหรับหน่วยภาษีใด ๆ ในฤดูร้อนนั้น ๆ ภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ นั้นจะถูกรวบรวมโดยเมือง ซึ่งต้องกลายมาเป็นภาระต่อทรัพย์สินซึ่งถูกประเมินโดยวิธีการและในเวลาเดียวกันภาษีต่าง ๆ ของเมือง ในวันที่ 1 กรกฎาคม ภาษีที่จัดเก็บจากพระราชบัญญัตินี้ซึ่งถูกรวบรวมกับภาษีต่าง ๆ ของเมืองต้องถูกกำหนดให้มีเบี้ยปรับ, ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมในการรวบรวมต่าง ๆ เช่นเดียวกัน เช่นเดียวกับภาษีต่าง ๆ ของเมือง และ(ยกเว้นตามที่ได้กำหนดไว้หรืออย่างตามที่บัญญัติไว้ใน (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 ต้องถูกรวบรวมภายใต้บทบัญญัติตามที่กำหนดใน the general property tax act ในการจัดเก็บในฤดูร้อน และต้องถูกจัดสรรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นตามที่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นใน (3) และมาตรา 5b ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ต้องถูกรวบรวมโดยแต่ละเมืองและชุมชน

¹¹ Mills หมายความว่า ถึง 0.001 ดอลลาร์

(3) แม้ว่าบทบัญญัติตามกฎหมายของมลรัฐจะได้ดำเนินการตาม 1966 PA 293, MCL, 45.501 ถึง 45.521 หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายของเมืองที่ตั้งจะขัดแย้ง ผู้ดูแลทางการคลังของเมืองซึ่งไม่ได้ยื่นแบบภาษีอสังหาริมทรัพย์โดยผิดกฎหมายที่ถูกจัดเก็บโดยเมืองให้แก่ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐที่ต้องยื่นภาษีที่จัดเก็บโดยผิดกฎหมายซึ่งไม่ได้ถูกรวบรวมภายใต้ พ.ร.บ.นี้ ไปยังผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ใน the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.1 ถึง 211.157 ในวันที่ 1 มีนาคมในปีต่อมาซึ่งภาษีได้ถูกจัดเก็บโดยด่วน หลังจากภาษีที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์โดยผิดกฎหมายถูกยื่นไปยังผู้ตรวจการคลังประจำรัฐเพื่อทำการรวบรวมภายใต้มาตรานี้ บทบัญญัติต่าง ๆ ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.1 ถึง 211.157 ใช้กับการรวบรวมภาษีต่าง ๆ ดังกล่าวและสำหรับการออกคำสั่งเป็นหนังสือในส่วนที่มุ่งหวังในการรวบรวมภาษีต่าง ๆ

(4) เริ่มต้นขึ้นในปี 2003 ถ้าเขตโรงเรียนหรือเขตโรงเรียนระดับมัธยมต้นรวบรวมภาษีในฤดูร้อนภายใต้มาตรา 1613 ของ the revised school code of 1976, 1976 PA 451, MCL 380.1613 เขตโรงเรียนหรือโรงเรียนมัธยมต้น ต้องรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ในฤดูร้อนและต้องจัดสรรภาษีที่ได้รวบรวมมาตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(5) หน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลต้องพิสูจน์ว่าภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้เป็นผลมาจาก the general property tax act

(6) ผู้จัดเก็บเงินของรัฐบาลในเวลาที่ได้รับเงินแล้ว ต้องฝากเงินที่รวบรวมจากภาษีไปยังหน่วยงานทางการคลังของรัฐบาลเพื่อนำไปช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนช่วยเหลือโรงเรียนของรัฐ โดยการร้องจากหน่วยงานรวบรวมภาษีประจำท้องถิ่น ถ้าหน่วยงานดังกล่าวรวบรวมภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ หรือ โดยเขตการศึกษาโรงเรียนหรือเขตการศึกษาโรงเรียนมัธยม ซึ่งถ้าเขตการศึกษาดังกล่าวได้รวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ผู้จัดเก็บเงินของรัฐบาลต้องส่งเงินไปยังหน่วยงานรวบรวมภาษีประจำท้องถิ่นหรือเขตการศึกษาโรงเรียนหรือเขตการศึกษาโรงเรียนมัธยม ในจำนวนที่ได้รวบรวมอย่างไม่ถูกต้องหรือจำนวนที่ต้องการที่จะถูกส่งคืนโดยคำสั่งศาลในการดำเนินการในคดีล้มละลายซึ่งได้ถูกฟ้องหลังวันที่ 31 ธันวาคม 1999

211.905a Debt levy retirement funds ; การให้และการเก็บส่วนที่เกิน ; จำนวนของเครดิต; คำจำกัดความ

มาตรา 5a (1) ก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม 2001 เขตการศึกษาโรงเรียนในท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติต้องส่งข้อมูลไปยังผู้เก็บเงินของรัฐบาลเกี่ยวกับ excess debt levy retirement funds ทั้งหมดซึ่งอยู่ในการครอบครองของเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติ ผู้จัดเก็บเงินของ

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

(2) ในแต่ละส่วนของทรัพย์สินที่กำหนดให้ต้องถูกเก็บภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ที่มีคุณสมบัติต้องรับเครดิตต่อภาษีที่ถูกจัดเก็บในเดือนกรกฎาคม 2001 ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ จำนวนของเครดิตต้องถูกคำนวณโดยการคูณมูลค่าของภาษีที่ต้องเสียของทรัพย์สินโดยใช้ อัตราภาษี (millage rate) หน่วยงานรวบรวมภาษีในท้องที่ ต้องแสดงจำนวนของเครดิตในรายการภาษีเดือนกรกฎาคม 2001 สำหรับในแต่ละส่วนของทรัพย์สิน

(3) ตามที่ใช้ในมาตรานี้

(a) “Applied millage rate” (อัตราภาษี) คืออัตราที่กำหนดโดยผู้เก็บเงินของรัฐโดยแบ่งสรรจาก excess debt levy retirement funds ที่ถูกโอนภายใต้ (1) โดยมูลค่าภาษีที่ทั้งหมดของทรัพย์สินทั้งหมดที่กำหนดให้ต้องเสียภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ที่กำหนดอยู่ในเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ที่มีคุณสมบัติ

(b) “Excess debt levy retirement funds” หมายความว่า จำนวนที่โรงเรียนในท้องที่ที่มีคุณสมบัติรวบรวมจากหรือหลังจากวันที่ 1 กรกฎาคม 1997 เพื่อที่จะปลดภาระหนี้สินที่ยังไม่ได้ชำระในจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนมหาศาล เพื่อที่จะเพื่อที่จะปลดภาระหนี้สินที่ยังไม่ได้ชำระของเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ในวันที่ 1 ธันวาคม 1998 Excess debt levy retirement funds รวมถึงส่วนที่ได้รับจากการลงทุน, ผลประโยชน์, เบี้ยปรับจากการกระทำ ความผิด

(c) “Qualified local school district” หมายความว่า เขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ซึ่งตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม จัดเก็บและรวบรวมภาษีเพื่อปลดหนี้สินที่ยังไม่ได้รับชำระในจำนวนไม่น้อยกว่า แสนเหรียญ ซึ่งมากกว่าจำนวนที่ใช้ปลดภาระหนี้สินที่ยังไม่ได้รับชำระของเขตการศึกษาโรงเรียนในท้องที่ในวันที่ 1 ธันวาคม 1998

211.905b เมืองหรือชุมชนซึ่งไม่มีภาษีทรัพย์สินที่ถูกรวบรวม

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

(a) ภาษีที่จัดเก็บภายใต้ พ.ร.บ.นี้

(b) Village taxes

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

(2) ยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในประการอื่นใน (3), เมืองหรือชุมชนต้องรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้ พ.ร.บ.นี้ จนกระทั่ง ก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน 2002 กฎหมายที่เมืองหรือชุมชนนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมในการจัดเก็บภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และ สำหรับชุมชน, ผู้จัดเก็บเห็นพ้องเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยกับวิธีแก้ปัญหาดังกล่าว ก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน 2002 ถ้าเมืองหรือชุมชนนำวิธีการแก้ปัญหาความตกต่ำในการรวบรวมภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้และ (สำหรับชุมชน) ผู้จัดเก็บเห็นพ้องเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับวิธีการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ประเมินที่จัดสรรให้ต้องส่งสำเนาของวิธีการดังกล่าวและ(สำหรับชุมชน) ความเห็นพ้องดังกล่าวไปยังผู้ตรวจการคลังของรัฐและผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐซึ่งเมืองหรือชุมชนตั้งอยู่ ในเดือนมกราคม 2004 และในทุกเดือนมกราคมภายหลังจากนั้น กฎหมายของเมืองหรือชุมชนที่ได้บอกปิดการรวบรวมภาษีภายใต้กฎหมายนี้อาจจะ โดยแก้ปัญหาในการนำมาใช้ โดยเสียงส่วนใหญ่ของกฎหมายจะเพิกถอนมติที่มีมาก่อนเพื่อที่จะบอกปิดการเก็บภาษี เมืองหรือชุมชนต้องส่งสำเนาของวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นการเพิกถอนมติที่มีมาก่อนนั้นทันทีเพื่อที่จะรวบรวมภาษีไปยังผู้ตรวจการคลังของรัฐและผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐซึ่งเมืองหรือชุมชนนั้นตั้งอยู่ ถ้าเมืองหรือชุมชนจัดเก็บภาษีที่ถูกเรียกเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ที่เป็นไปตามมาตรานี้ เมืองหรือชุมชนต้องเก็บเงินจำนวน 2.50 ดอลลาร์สำหรับแต่ละส่วนของทรัพย์สินในเมืองหรือชุมชนดังกล่าวซึ่งภาษีได้จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ถูกแจ้งภายใต้มาตรานี้จากภาษีที่ถูกรวบรวมภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ก่อนส่งข้อมูลภาษีที่รวบรวมตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

(3) แม้ว่าการนำมาใช้เป็นวิธีการแก้ปัญหาโดยกฎหมายของเมืองหรือชุมชน ซึ่งปฏิเสธที่จะรวบรวมภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ตามที่บัญญัติไว้ใน (2), ในเมืองหรือชุมชนซึ่งผู้จัดเก็บของรัฐรวบรวมภาษีที่ถูกเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ระหว่างฤดูร้อนของปี 2007 และในแต่ละฤดูร้อนหลังจากนั้น

(4) มลรัฐที่ได้รับสำเนามติที่เพิกถอนการรวบรวมภาษีที่รวบรวมมาภายใต้พระราชบัญญัตินี้และ (สำหรับชุมชน) การเห็นพ้องเป็นหนังสือตามที่บัญญัติไว้ใน (2) ต้องรวบรวมภาษีที่ได้จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินการภายใต้มาตราดังกล่าวจนกระทั่ง ก่อน วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2003 คณะกรรมการของมลรัฐต้องนำมาใช้วิธีการเพิกถอนดังกล่าวเพื่อ

รวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้และผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐที่ได้ยินยอมเป็นหนังสือกับวิธีการดังกล่าว ก่อนวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2003 ถ้าคณะกรรมการของมลรัฐนำวิธีการดังกล่าวมาใช้เพื่อเพิกถอนการรวบรวมภาษีภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐได้เห็นพ้องด้วยเป็นหนังสือกับวิธีการดังกล่าว ผู้ตรวจการคลังนั้น ๆ ต้องส่งสำเนาของวิธีการและการเห็นพ้องไปยังผู้ตรวจการคลังของรัฐบาล ในเดือนกุมภาพันธ์ 2004 และในทุก ๆ เดือนกุมภาพันธ์หลังจากนั้น คณะกรรมการมลรัฐที่ได้เพิกถอนการเก็บภาษีภายใต้กฎหมายนี้อาจจะ (โดยวิธีการนั้น ๆ กับการยินยอมเป็นหนังสือของผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐ) ยกเลิกมติก่อนหน้านี้เพื่อเพิกถอนการรวบรวมภาษี ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐต้องส่งสำเนาของวิธีการที่เพิกถอนมติก่อนหน้านั้นในการยกเลิกที่จะรวบรวมภาษีและสำเนาหนังสือยินยอมของผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐไปยังผู้ตรวจการคลังของรัฐบาลในทันทีทันใด ถ้าผลเป็นการ รัฐได้รวบรวมภาษีที่ถูกจัดเก็บภายใต้ พ.ร.บ.นี้ ตามที่กำหนดภายใต้มาตรานี้ มลรัฐนั้นจะต้องเก็บเงินจำนวน 2.50 ดอลลาร์ ต่อทรัพย์สินแต่ละส่วนในมลรัฐซึ่งภาษีที่ได้จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ถูกแจ้งภายใต้มาตรานี้ จากภาษีที่ถูกเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ก่อนที่จะทำการส่งข้อมูลภาษีที่ได้จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ไปยังผู้ตรวจการคลังของรัฐบาลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

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

(6) ตามที่ได้ระบุมาทั้งหมดเพื่อรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้โดยผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือผู้ตรวจการคลังของรัฐบาล (ยกเว้นตามที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นใน (3))

(a) ภายในวันที่ 1 มิถุนายน ชุมชนหรือเมืองที่ซึ่งได้ถูกเก็บภาษีต้องส่งสำเนาแต่ละทะเบียนที่ประเมินทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีที่ตั้งอยู่ในชุมชนหรือเมืองที่ได้รับรองความถูกต้องต่อผู้ตรวจการคลังของมลรัฐหรือ ผู้ตรวจการคลังของรัฐ(ตามที่เหมาะสม)

(b) ภายในวันที่ 30 มิถุนายน ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือผู้ตรวจการคลังของรัฐบาล(ตามที่เหมาะสม) ต้องเผยแพร่อัตราภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ต่อทะเบียนทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินและเตรียมทะเบียนภาษี

(c) ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือผู้ตรวจการคลังของรัฐบาล (ตามที่เหมาะสม) อาจเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วน ตามที่ได้รับอำนาจภายใต้มาตรา 44 ของ the general property tax act 1893 PA206, MCL 211.44 ในภาษีที่จ่ายก่อน 1 มีนาคม ผู้ตรวจการคลังของมลรัฐหรือผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐ (ตามที่เหมาะสม) ต้องเก็บรักษา ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บภายใต้ ส่วนย่อยนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า ค่าธรรมเนียมและ ค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนได้ถูกเพิกถอนไปโดยชุมชนหรือเมือง

(7) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน, การกระจายและการรวบรวมภาษีตามที่ กำหนดไว้ในมาตรานี้ ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือผู้ตรวจการคลังของรัฐบาล (ที่เหมาะสม) ต้องมีอำนาจและหน้าที่เสมือนกับที่ได้บัญญัติไว้ใน the property tax act สำหรับหัวหน้าชุมชน, เจ้าหน้าที่ทะเบียนและผู้ดูแลการคลังของชุมชน อย่างไรก็ตาม ภาษานี้ต้องไม่ถูกนำไปพิจารณาใน การโอนอำนาจใด ๆ ที่มีเหนือการประเมินทรัพย์สิน

(8) ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือรัฐบาลซึ่งกระทำการรวบรวมภาษีที่ได้ บัญญัติไว้ในมาตรานี้ต้องถูกผูกพันในการรวบรวมภาษีในจำนวนที่เท่ากันโดยวิธีการเดียวกัน ตามที่ผู้ดูแลการคลังของชุมชนได้จัดทำสำหรับการดำเนินการตามหน้าที่ต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรานี้

(9) ถ้าผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือรัฐบาลรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้ พระราชบัญญัตินี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ การชำระเงินใด ๆ จากรัฐสำหรับการรวบรวมภาษีที่ ถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งจัดเก็บภาษีไปในฤดูร้อนและรายได้ทั้งหมดที่รวบรวมโดย ค่าธรรมเนียมการจัดการ ต้องถูกเก็บยังบัญชีควบคุมในชื่อของ the “state education tax collection account” ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือรัฐบาล(ที่เหมาะสม) ต้องกำหนดวิธีการ ลงทุนในบัญชีดังกล่าว ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐหรือมลรัฐ (ที่เหมาะสม) ต้องลงบัญชี ผลประโยชน์และรายได้ในบัญชีจากการลงทุนในบัญชีดังกล่าว การกระทำใดในบัญชีนั้น ๆ ต้อง ถูกใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการของ มลรัฐต้องจัดสรรเงินอย่างเพียงพอจากบัญชีที่ผู้ตรวจการคลังของมลรัฐให้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่าย ในการรวบรวมภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ (สำหรับมลรัฐที่ทำการรวบรวมภาษีภายใต้ พระราชบัญญัตินี้)

(10) ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถูกรวบรวมโดยเมืองตามที่ได้ทำเนิ นการตามมาตรานี้ ในวันอื่น ๆ นอกจากวันที่กำหนดให้รวบรวมภาษีของเมือง ต้องถูกกำหนดให้มี ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับกรณีที่เมืองอาจเรียกเก็บได้ภายใต้มาตรา 44 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.44 ยกเว้นกรณีที่เมืองอาจเรียกเก็บ

ค่าธรรมเนียมการจัดการสำหรับภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจะถูกแจ้งไปในฤดูร้อน แม้ว่าค่าธรรมเนียมนั้นไม่ถูกจัดเก็บจากภาษีที่แจ้งในเดือนธันวาคมก็ตาม ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ที่รวบรวมตามที่บัญญัติในมาตรานี้ ในวันที่หรือก่อนวันที่ 14 กันยายน ของแต่ละปีโดยเมืองที่รวบรวมภาษีโรงเรียน (school taxes) ในวันที่อื่น ๆ นอกจากวันที่มีการรวบรวมภาษีต่าง ๆ ของเมืองไม่มีดอกเบี้ย แต่ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้ถูกรวบรวมหลังจากวันที่ 14 กันยายนในแต่ละปีต้องถูกคิดดอกเบี้ยในอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.59 สำหรับการไม่ชำระภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บซึ่งกลายมาเป็นภาระในปีดังกล่าว ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับทั้งหมดซึ่งถูกจัดเก็บก่อนวันที่ภาษีถูกจัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ที่ถูกยื่นโดยผิดกฎหมาย (นอกจากค่าธรรมเนียมการจัดการ) ต้องถูกส่งข้อมูลไปยังผู้ตรวจการคลังของรัฐสำหรับการเก็บเงินไปยังกองทุนช่วยเหลือโรงเรียนของรัฐที่ตั้งขึ้นในมาตรา 11 ของส่วนที่ 9 ของรัฐธรรมนูญของรัฐปี 1963 (the state constitution) ถ้ามีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการต้องถูกเก็บไว้โดยเมือง

(11) ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งถูกรวบรวมโดยชุมชนในหรือก่อนวันที่ 14 กันยายน ในแต่ละปีต้องปราศจากดอกเบี้ย ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรวบรวมหลังจากวันที่ 14 กันยายน ของปีใด ๆ ต้องมีดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนดในมาตรา 59 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.59 จากการไม่ชำระภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บซึ่งกลายมาเป็นภาระในปีเดียวกัน ภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถูกรวบรวมโดยชุมชนถูกกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับที่ชุมชนอาจเรียกเก็บภายใต้มาตรา 44 ของ the general property tax act, 1893 PA 206, MCL 211.44 เว้นแต่ชุมชนดังกล่าวอาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการบนภาษีที่จัดเก็บภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งถูกเรียกเก็บในฤดูร้อน แม้ว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะไม่ถูกเรียกเก็บจากภาษีที่แจ้งในเดือนธันวาคม ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับทั้งหมดที่ถูกเรียกเก็บก่อนวันที่ภาษีถูกจัดเก็บซึ่งถูกยื่นโดยผิดกฎหมาย (นอกจากค่าธรรมเนียมการจัดการ) ต้องถูกส่งข้อมูลไปยังผู้ตรวจการคลังของรัฐสำหรับเก็บเงินดังกล่าวไว้ในกองทุนช่วยเหลือโรงเรียนของรัฐที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 11 ในส่วนที่ 9 ของรัฐธรรมนูญของรัฐปี 1963 ถ้าได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการต้องถูกเก็บไว้โดยชุมชนนั้น ๆ

(12) สำหรับภาษีที่จัดเก็บหลังจากวันที่ 31 ธันวาคม 2003 และไม่ช้ากว่าวันที่ 1 มิถุนายนในแต่ละปี ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐต้องส่งการแจ้งสถานะของจำนวนทั้งหมดของการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐของปีก่อนหน้าที่ไม่ได้ยื่นโดยผิดกฎหมายซึ่งได้รวบรวมโดยผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐและซึ่งได้ถูกรวบรวมและยกเว้นแก่ผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐโดยผู้ดูแลทางการคลังในแต่ละเมืองหรือในแต่ละชุมชนพร้อมด้วยสถานะของการแบ่งส่วน

ต่างๆ ซึ่งภาษีเพื่อการศึกษาได้ถูกรวบรวม, จำนวนของส่วนต่าง ๆ ซึ่งภาษีเพื่อการศึกษาได้ถูกแจ้ง, และจำนวนทั้งหมดที่เก็บไว้โดยผู้ตรวจการคลังประจำมลรัฐและโดยผู้ดูแลทางการคลังประจำเมือง และชุมชนตามที่ได้รับอนุญาตไว้ในอนุมาตรา (2) และ (4) สำหรับมลรัฐและสำหรับแต่ละเมืองหรือชุมชน ให้แก่ผู้ตรวจการคลังของรัฐ

211.906 เจื่อนไซในการบังคับใช้

มาตรา 6 พระราชบัญญัตินี้ ต้องไม่มีผลใช้บังคับจนกระทั่ง Senate Joint Resolution S ได้ยินยอมออกเสียงและปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ

(a) House Bill No.5109

(b) ...

(c) ...

(d) ...

(e) ...

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าภาษีเพื่อการศึกษาของรััฐมิชิแกนประเทศสหรัฐอเมริกาจัดเก็บโดยอิงกับภาษีทรัพย์สิน ในอัตราภาษี 6 มิลล์ของจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ต้องเสีย โดยผู้มีอำนาจจัดเก็บได้แก่ ท้องถิ่นต่าง ๆ อันได้แก่ ซิตี ทาวน์ชิพ เคาน์ตี และเขตการศึกษา เพื่อนำไปใช้ด้านการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นจึงต้องมีความเข้าใจการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในแต่ละมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงหลักการโดยรวมของภาษีทรัพย์สินประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

โดยหลักการแล้ว ภาษีทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกาจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกชนิดที่มีมูลค่าแลกเปลี่ยนไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีรูปร่างหรือไม่ก็ตาม จะเห็นได้ว่าฐานของภาษีมีลักษณะกว้างมาก ผลก็คือถ้ามีทรัพย์สินประเภทใหม่ๆ เกิดขึ้น ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องเสียภาษีโดยมิต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อระบุประเภททรัพย์สินที่เกิดขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกาแบ่งได้ ดังนี้

1. อสังหาริมทรัพย์ (Real Property) ได้แก่สิทธิหรือผลประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คำว่า สิ่งปลูกสร้างปกติย่อหมายถึงโรงเรือน ซึ่งทำให้ความหมายแคบไป เพราะภาษีทรัพย์สินนี้เก็บจากถนน สระน้ำ ลานบ้าน รางท่อระบายน้ำ ฯลฯ ซึ่งมีสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือน ดังนั้นบางแห่งจึงใช้คำว่า การปรับปรุงที่ดิน (Land Improvements) ซึ่งกินความถึงที่อยู่อาศัย หรือเคหะสถาน สระน้ำ รั้ว สนามหญ้า ฯลฯ ด้วย

2. สัมหาริมทรัพย์ (Personal Property) เป็นสิทธิหรือผลประโยชน์ในทรัพย์สินที่มีใช่อสังหาริมทรัพย์ สัมหาริมทรัพย์อาจแบ่งออกเป็น 2 อย่าง คือ

ก. ทรัพย์สิน (Tangible) เป็นสัมหาริมทรัพย์ที่มีตัวตน มองเห็นได้ วัดความกว้างยาวหนาได้ เช่น รถยนต์ นาฬิกา เพชรพลอย ฯลฯ อาจแบ่งออกเป็น

(1) ทรัพย์สินที่เป็นของใช้ในบ้านและของใช้ส่วนตัว (Household and Personal Effects) เป็นต้นว่า เครื่องตกแต่งบ้าน เสื้อผ้า รถยนต์ ฯลฯ เหล่านี้เป็นทรัพย์สินที่ผู้เป็นเจ้าของซื้อหามาเพื่อบำบัดความพอใจของตนมากกว่าที่จะนำไปลงทุนให้ผลิดดอกออกผล แต่ทรัพย์สินรูปนี้ต้องเสียภาษีก็เพราะถือว่าเจ้าของทรัพย์สินได้รับบริการจากรัฐในด้านความปลอดภัยจากโจรกรรมหรืออัคคีภัย จึงควรที่จะต้องรับภาระเสียภาษีสำหรับทรัพย์สินนั้น แต่ประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินจะได้รับโดยตรงค่อนข้างน้อย อัตราภาษีจึงควรวางให้ต่ำกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น

(2) ทรัพย์สินก่อให้เกิดรายได้ เป็นต้นว่า เครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรและอุตสาหกรรม ยานพาหนะที่ใช้เพื่อประกอบการถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้ ตลอดจนวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าสำเร็จรูป เครื่องคิดเลข เครื่องตกแต่ง และเครื่องใช้ประจำสำนักงาน ก็ถือว่าเป็นทรัพย์สินก่อให้เกิดรายได้เช่นเดียวกัน

ทรัพย์สินบางอย่างอาจมีลักษณะเป็นรายได้ทั้งประเภทของใช้ส่วนตัวและประเภทก่อให้เกิดรายได้ เช่น รถยนต์ ถ้ามีไว้ใช้สอยภายในบ้านก็เป็นทรัพย์สินประเภทของใช้ส่วนตัว แต่ถ้านำรถยนต์นั้นไปใช้ในสำนักงานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการก็ถือว่าเป็นทรัพย์สินก่อให้เกิดรายได้

ข. ออรูปทรัพย์สิน (Intangible) เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปเป็นตัวตนได้แก่ สิทธิต่าง ๆ ตามสัญญา และตามกฎหมายสิทธิดังกล่าว มี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

(1) ลักษณะที่เป็นตัวแทน (Representative) ได้แก่ สิทธิที่มีหลักฐานปรากฏในลักษณะเป็นตัวแทนของทรัพย์สิน และถ้าทรัพย์สินเกิดการสูญหายขึ้น ตัวแทนก็จะสูญค่าตามไปด้วย ตัวอย่าง เช่น ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ เป็นต้น

(2) ลักษณะไม่เป็นตัวแทน (Non-representative) ได้แก่ สิทธิบัตร ค่าความนิยม เครื่องหมายการค้า เป็นต้น ซึ่งสิทธินี้มีมูลค่าในฐานะเป็นทรัพย์สินโดยตัวเอง ในลักษณะไม่เป็นตัวแทนของทรัพย์สิน และไม่สูญค่าไปเมื่อทรัพย์สินอื่นสลายตัวไป

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี

โดยเหตุที่ภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกากำหนดฐานภาษีไว้กว้างมากคลุมถึงทรัพย์สินทุกชนิด จึงต้องมีข้อยกเว้นกล่าวไว้ ทั้งนี้ก็มีเจตนาพอสรุปได้ ดังนี้ คือ

1. เพื่อป้องกันการเก็บภาษีซ้อนระหว่างท้องถิ่น เพราะทรัพย์สินของกิจการบางอย่างที่รัฐได้รับประโยชน์จากท้องถิ่นหลายแห่งด้วยกัน เช่น บริษัท รถไฟ ซึ่งเดินอยู่ระหว่างท้องถิ่น หากท้องถิ่นจัดเก็บภาษีก็เป็นภาษีซ้อน จึงมีข้อตกลงยกเว้นระหว่างท้องถิ่นไว้

2. ส่งเสริมการประกอบการบางประเภทที่รัฐต้องการคุ้มครอง เช่น กิจการสาธารณูปโภคที่รัฐต้องการคุ้มครองสนับสนุนก็มักกำหนดข้อยกเว้นภาษีไว้ให้

3. ส่งเสริมงานสังคมสงเคราะห์ ในบางท้องถิ่นอาจสนับสนุนส่งเสริมงานสังคมสงเคราะห์ให้เจริญขึ้น ก็อาจยกเว้นภาษีให้กับทรัพย์สินของกิจการเหล่านี้

4. ส่งเสริมอุตสาหกรรมของท้องถิ่น เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมช่วยให้ท้องถิ่นเจริญขึ้น คนในท้องถิ่นมีงานทำมีรายได้ ท้องถิ่นส่วนมากจึงส่งเสริมอุตสาหกรรมในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดข้อยกเว้นภาษีให้กับทรัพย์สินของอุตสาหกรรมที่ส่งเสริม

5. มุ่งขจัดปัญหาข้อยุ่งยากในการปฏิบัติจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เพราะทรัพย์สินบางรูป เช่น พวกอสังหาริมทรัพย์มักยุ่งยากต่อการปฏิบัติจัดเก็บ และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการตรวจสอบ บางท้องถิ่นจึงยอมยกเว้นภาษีให้กับทรัพย์สินบางรูป เพื่อขจัดปัญหาข้อยุ่งยากในการปฏิบัติจัดเก็บ

6. เพื่อสนองคุณให้กับผู้ทำประโยชน์แก่สังคม เช่น ยกเว้นไม่เก็บภาษีในทรัพย์สินของทหารผ่านศึก เป็นต้น

การที่จะยกเว้นทรัพย์สินรูปใดบ้างนั้น มักกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยชุมชนนั้นเห็นชอบ และมักแปรเปลี่ยนไปตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมในสหรัฐอเมริกา ภาษีทรัพย์สินมิได้กำหนดยกเว้นไว้แน่นอน แม้แต่ทรัพย์สินรูปเดียวกัน แต่ละท้องถิ่นก็อาจกำหนดยกเว้นไว้ไม่เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม ก็พอจะสรุปเป็นหลักการได้ว่า ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา โดยมากได้แก่

1. ทรัพย์สินของทางราชการ องค์การศาสนา สถานศึกษา และองค์การสาธารณกุศล ซึ่งมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำรงไว้

2. อุตสาหกรรมบางประเภท มักได้รับยกเว้นให้กับทรัพย์สิน เครื่องจักรเครื่องมือเครื่องใช้ของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม ความจริงทรัพย์สินของอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูง และอาจเก็บภาษีได้มาก แต่ก็มักได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนอัตราภาษีทรัพย์สิน ก็โดยเหตุที่ท้องถิ่นต่างปรารถนาจะให้โรงงานอุตสาหกรรมมีราคาต่ำพอที่จะแข่งขันกับตลาดภายนอกได้ แต่การยกเว้นหรือลดหย่อนนี้ มักมีเงื่อนไขและมีระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ เพื่อกระตุ้นให้โรงงานอุตสาหกรรม นั้น ๆ สามารถปรับปรุงสมรรถภาพการผลิตของตนได้ในระยะเวลาดังนั้น

3. รัญญูพืชที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยว
4. ของใช้ประจำบ้านและของใช้ส่วนตัวที่ไม่เกินกำหนดที่กฎหมายระบุไว้
5. ทรัพย์สินซึ่งโดยลักษณะเป็นการเฉพาะตัว

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอันต้องเสียภาษี ย่อมมีหน้าที่เสียภาษีไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของตน หรือของบุคคลอื่นหรือทั้งไว้ว่างเปล่า เช่น นาย ก.มีบ้านให้นาย ข. เช่าอยู่ นาย ก. ผู้เป็นเจ้าของบ้านก็มีหน้าที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สิน หรือนาย ก.มีที่ดิน โดยที่ดินนั้นนาย ก. ได้นำไปจำนองไว้เช่นนี้ นาย ก. เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีจากมูลค่าของที่ดิน หากได้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบในการเสียภาษีด้วยไม่ทราบเท่าที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังไม่ได้โอนตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น

2. ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามเอกสาร จะมีขึ้นได้ในกรณีที่บริษัทใดบริษัทหนึ่งถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและโรงเรือนตามเอกสารนั้นอยู่ หลักทรัพย์ประเภทนี้เรียกว่า อรูปทรัพย์มีลักษณะเป็นตัวแทน (Representative Intangible) ซึ่งผู้ถือกรรมสิทธิ์ยังคงมีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สิน

สำหรับภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บบนที่ดิน บุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษีในสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปกำหนดไว้แตกต่างกัน ซึ่งพอจะสรุปผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ดินได้ว่าส่วนใหญ่มีอยู่ 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

1. เจ้าของที่ดินผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ดิน โดยประเมินราคาที่ดินเพื่อเป็นฐานภาษีจากค่าของทุน (Capital Value) มีจัดเก็บในสหรัฐอเมริกา แคนาดา (ยกเว้นเทศบาลบางแห่งในนิวฟาว์แลนด์) นอร์เวย์ เดนมาร์ก เป็นต้น

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

อัตราภาษี

การกำหนดอัตราภาษีเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ชุมชนนั้น ๆ ตามหลักการภาษีทรัพย์สินทั่วไปของสหรัฐอเมริกา อัตราภาษีมักเป็นอัตราเดียว (Flat Rate) แต่อาจมีกฎหมายกำหนดอัตราขั้นสูงไว้เพื่อความมุ่งหมายบางประการ สำหรับวิธีการกำหนดอัตราภาษีซึ่งมิได้ตั้งไว้เป็นอัตราตายตัวนั้น อัตราภาษีจะสูงหรือต่ำอาศัยหลักการพิจารณาจากงบประมาณค่าใช้จ่าย

ประจำปีว่าตั้งไว้เท่าใด ต่อจากนั้นก็หันมาพิจารณาถึงแหล่งที่มาของรายได้อื่นที่มีใช้รายได้จากภาษีทรัพย์สิน เช่น รายได้จากเงินภาษีอื่น เงินค่าธรรมเนียมและรายได้เบ็ดเตล็ดเป็นต้นว่าจะได้รวมทั้งหมดเท่าใด แล้วนำไปหักออกจากงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ ได้ยอดคงเหลือเท่าใดนำมาหารด้วยราคาทรัพย์สินซึ่งเป็นฐานภาษีทรัพย์สินที่ประเมินได้ผลที่ได้จะเป็นอัตราภาษีทรัพย์สิน ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{อัตราภาษีทรัพย์สิน} = (\text{ปริมาณเงินได้รายที่ต้องการ} - \text{ประมาณการรายได้ทุกประเภทที่มีใช้จากภาษีทรัพย์สิน}) / \text{มูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้}$$

การหาอัตราภาษีตามหลักที่กล่าวนี้ จะนำมาใช้ได้ผลดีก็ต่อเมื่อที่ฝ่ายบริหารสามารถหามูลค่าอันแท้จริงที่จะต้องเสียภาษีในท้องถิ่นทั้งหมดได้ก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วนับว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและมีปัญหามากที่สุด และยิ่งกว่านั้นการกำหนดอัตราภาษีโดยวิธีนี้ยังอาศัยรากฐานมาจากการคาดคะเนอีกด้วย กล่าวคือ นอกจากจะประมาณค่าใช้จ่ายแล้ว ยังต้องประมาณรายได้จากแหล่งอื่นซึ่งไม่แน่ว่าจะถูกต้องหรือใกล้เคียงเสมอไป ระดับอัตราภาษีที่จะเรียกเก็บจากทรัพย์สินนอกจากจะคำนึงในเรื่องรายได้แล้ว ยังมีความเกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจและนโยบายของประเทศเป็นสำคัญอีกด้วย กล่าวคือ

1. ขึ้นอยู่กับนโยบายของท้องถิ่นว่า การเก็บภาษีของท้องถิ่นนั้นโน้มเอียงไปทางหารายได้เพิ่มขึ้นหรือเพื่อผลอย่างอื่น นอกเหนือจากการหารายได้ เช่น เมื่อท้องถิ่นต้องการหารายได้มาเพื่อพัฒนาการท้องถิ่นก็อาจจะมีการกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นแก่ทรัพย์สินแก่ผู้เป็นเจ้าของมิได้ทำประโยชน์ให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจ แต่ปล่อยทิ้งไว้โดยมิได้ใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินทิ้งไว้รกร้างว่างเปล่า ต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า

2. อัตราภาษีมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินของประเทศ เพราะเงินที่ได้มาจากค่าภาษีนั่น ได้มาจากอำนาจซื้อของราษฎรในท้องถิ่น ซึ่งอาจนำมาเก็บไว้เฉย ๆ หรือใช้ต่อไปโดยมีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายต่างกับของเอกชน เช่น ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะเงินเฟ้อ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ราษฎรมีอำนาจซื้อมาก ก็ควรที่จะเรียกเก็บอำนาจซื้อไว้เสียบ้างในทางตรงกันข้ามในยามที่เศรษฐกิจฝืดเคือง ธุรกิจและการค้าต่าง ๆ ดำเนินไปได้ไม่สะดวก รายได้ของราษฎรรวมทั้งอำนาจซื้อลดต่ำลง รัฐบาลก็ต้องลดอัตราภาษีให้ต่ำลงเพื่อช่วยลดความ

ผิดเคื่องในด้านเศรษฐกิจให้น้อยลง และช่วยพยุงให้สถานการณ์ในด้านเศรษฐกิจได้กลับคืนเข้าสู่สภาวะปกติ¹²

กล่าวโดยทั่วไป ภาษาทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกา นับว่ามีบทบาทสำคัญในด้านรายได้ และเครื่องมือทางการคลัง จึงได้รับการวิพากวิจารณ์จากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทางผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร และเจ้าหน้าที่การคลังมากกว่าภาษาอื่น ๆ¹³

2.2.2 กรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี¹⁴

2.2.2.1 ระบบการปกครองของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีในปัจจุบัน ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข โดยได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ มีนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ และมีศาล ทำหน้าที่ทางตุลาการ ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ตามลำดับ การปกครองดังกล่าว สืบเนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2491 และการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญอีก 9 ครั้ง ในระยะต่อมา การปรับปรุงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2530 เมื่อประธานาธิบดีชุน ดู ฮวาน ต้องประสบกับภาวะกดดันจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งได้วาระเดียว (5 ปี) ยกเลิกอำนาจการยุบสภาของประธานาธิบดี แต่ให้รัฐสภา มีอำนาจดูแลตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และให้กองทัพวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ.2530 ประกาศใช้ รัฐสภาของเกาหลีได้จึงประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน โดยจำนวน 2 ใน 3 มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนที่เหลือจะมาจากการแต่งตั้ง โดยจัดสรรให้ตามสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง มีวาระในการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และจะมีประธานรัฐสภา 1 คน กับรองประธานรัฐสภา 2 คน การเสนอขอถอดถอนประธานาธิบดี จะกระทำได้โดยเสียงข้างมากและจะต้องให้รัฐสภาเห็นชอบ

¹² เอนก เขียวถาวร, “ภาษาทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), น.21-27.

¹³ เพิ่งอ้าง, น.33.

¹⁴ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, (กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค, 2549), น.44-55.

ประเทศภายใต้ระบบรัฐสภา ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร มีคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีก 20 คน ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการและสภาต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐบาล อาทิ สภาที่ปรึกษาอาวุโส สภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ คณะกรรมการวางแผนและงบประมาณ คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิสตรี สภาที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะกรรมการเกี่ยวกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ และสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ โดยประธานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เหล่านี้ ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี

ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ถูกกำหนดให้ตัดสินความโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ยกเว้นกรณีที่น่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ มีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประเทศ หรือเป็นภัยต่อประชาชน ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งประธานศาลฎีกา ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา นอกจากนี้ มีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน พิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ ตัดสินความถูกต้องทางกฎหมายของกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ อาทิ ประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรี และพิจารณาการยุบพรรคการเมือง ตามข้อเสนอของฝ่ายบริหาร หากพบว่าพรรคการเมืองดังกล่าวดำเนินกิจกรรมที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีมุ่งที่จะให้มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแนวเสรีนิยม (a liberal democratic political system) และรัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี พ.ศ.2530 ก็ได้พยายามที่จะกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น เนื่องจากมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดว่า “รัฐบาลท้องถิ่นจะดูแลงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่น จัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน และอาจจะออกกฎระเบียบต่าง ๆ ได้ตามขอบเขตที่ได้รับมอบโดยกฎหมายและข้อบังคับ ที่ออกโดยประธานาธิบดี” และในการแก้ไขกฎหมาย The Local Autonomy Act เมื่อปี พ.ศ.2531 กฎหมายฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้กรุงโซลมีฐานะเป็นมหานครรูปแบบพิเศษ (Special City) และมีมหานครอื่น ๆ ซึ่งบริหารอย่างเป็นอิสระอีก 6 แห่ง รวมทั้งมีจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งสามารถบริหารอย่างอิสระในขอบเขตกว้าง ๆ (wide-area autonomous governments) จำนวน 9 จังหวัด รัฐบาลท้องถิ่นใน

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 Metropolitan City ซึ่งกำหนดโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานกิจการของกรุงโซลเป็นการเฉพาะ เพื่อประกันการพัฒนาเมืองหลวงของประเทศอย่างถูกต้องทาง ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย (the Ministry of Government Administration and Home Affairs เรียกย่อว่า MOGAHA) จะดำเนินการตรวจสอบกิจการภายในของกรุงโซล ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี เพราะกรุงโซลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนมหานครอื่น ๆ ได้แก่ Busan, Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon และ Ulsan จะมีสถานะภาพเป็น 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, Jeollabuk-do, Jeollanam-Do, Gyeongsangbuk-Do, Gyeongsangnam-Do และ Jeju-Do

รัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างมีหลายประเภท คือ 1.เทศบาลเมือง (city หรือ Si) จะพัฒนาขึ้นมาจากพื้นที่ที่เป็นตำบล (township หรือ Eup) และมีจำนวนประชากรมากกว่า 50,000 คน และเป็นไปตามเกณฑ์ด้านอื่น ๆ เช่น ภาษีท้องถิ่นต่อคน ความหนาแน่นของประชากร อัตราการเกิด ฯลฯ จะต้องมีความพอ นอกจากนั้น ประชากรมากกว่าร้อยละ 60 ของทั้งหมดจะต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ และมากกว่าร้อยละ 60 ของครอบครัว ต้องประกอบอาชีพทางการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมแบบเมือง คณะกรรมการจังหวัดมีบทบาทมากในการพิจารณาจัดตั้ง Si ขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ และในปัจจุบัน มีรัฐบาลท้องถิ่นประเภท 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

สถานภาพเป็นเพียงสาขาย่อยของรัฐบาลท้องถิ่นระดับบน หรือสาขาย่อยของเขตบริหารตนเอง คือ Gu, Eup, Myeon และ Dong

2.2.2.2 ระบบบริหารงานการเงินทางการศึกษา

(1) การกระจายอำนาจการบริหารการเงินสู่ท้องถิ่น

โครงสร้างของการเงินท้องถิ่น ระบบภาษีของท้องถิ่น และการงบประมาณในระดับท้องถิ่น ของเกาหลีใต้ มีลักษณะดังนี้

(1.1) โครงสร้างของการเงินท้องถิ่น

การเงินของรัฐบาลท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ประเภท เรียกว่า บัญชีทั่วไป และบัญชีพิเศษ แต่ละประเภทมีองค์ประกอบดังนี้

(1.1.1) บัญชีทั่วไป (settled general accounts) ประกอบด้วย

ก. รายได้จากภาษี (tax revenue)

ข. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (non-tax revenue)

ค. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (grants from central government) หรือเงินที่ได้รับ การถ่ายโอนจากแหล่งการเงินต่าง ๆ (transfer financial resources)

ง. เงินยืมในท้องถิ่น (local borrowings) อาจเป็นรูปแบบของพันธบัตรท้องถิ่น หรือ รูปแบบเงินกู้โดยตรงจากภาครัฐหรือภาคเอกชน แต่กรณีที่ออกพันธบัตรท้องถิ่น จะต้องได้รับ อนุมัติจากรัฐบาลกลาง และต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

(1.1.2) บัญชีพิเศษ (special accounts) ประกอบด้วย

ก. รายได้จากธุรกิจของท้องถิ่น (Local business revenues)

ข. รายได้จากสิ่งที่ไม่ใช่ธุรกิจของท้องถิ่น (non – business revenues)

ทั้งนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเมื่อปี พ.ศ. 2544 จากรายงานของ กระทรวงมหาดไทย แสดงว่า รายได้ประเภทบัญชีทั่วไป มาจากภาษีร้อยละ 28.3 ไม่ได้มาจากภาษี ร้อยละ 38.3 ได้รับการถ่ายโอนจากแหล่งการเงินต่าง ๆ ร้อยละ 29.8 และเงินยืมในท้องถิ่น ร้อยละ 3.4

(1.2) ระบบภาษีท้องถิ่น

การจำแนกระบบภาษีท้องถิ่น อย่างกว้าง คือ ภาษีจังหวัด (province taxes) และ ภาษีเทศบาล/อำเภอ (city/county taxes) แต่ระบบภาษีของท้องถิ่นที่เป็นมหานคร มีความ แตกต่างจากระบบภาษีของท้องถิ่นที่เป็นจังหวัด

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

(1.3) การงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น

การบริหารงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น จะต้องดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายหลักดังนี้

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

(1.3.2) กฎหมายการเงินท้องถิ่น (The Local Finance Act) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพ 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) เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบโครงสร้างของการจัดองค์การและการจัดการรัฐวิสาหกิจ 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 ได้จัดทำและประกาศใช้กรอบมาตรฐานการงบประมาณ (The Budgeting Standards Guide) เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดงบประมาณของตนตามกรอบดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายการเงินท้องถิ่น (The Local Finance Act) ได้กำหนดให้รัฐบาลกลางจัดส่งกรอบมาตรฐานไปให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม ของปีปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณของตนและอนุมัติงบประมาณให้แล้วเสร็จก่อนปีงบประมาณใหม่ โดยกำหนดให้สภาท้องถิ่นระดับอำเภออนุมัติให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ และสภาท้องถิ่นระดับเทศบาลหรือเขต ฯ อนุมัติให้แล้วเสร็จไม่น้อยกว่า 10 วัน ก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ ซึ่งเริ่มในวันที่ 1 มกราคม

(2) แหล่งการเงินทางการศึกษาของท้องถิ่น

แหล่งการเงินเพื่อการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี หลังจากประกาศใช้กฎหมายเพื่อกระจายอำนาจ เมื่อปี พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน ได้แก่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น งบประมาณจากภาคเอกชน และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน

2.2.2.3 การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับการศึกษา

กล่าวได้ว่า รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลี ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาในระดับมาก 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 และรักษาอัตราการจัดสรรให้อยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลี ยังได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการงบประมาณ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้น กับระบบงบประมาณทางการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ดังนี้

(1.1) นำหนักของภาษีระดับชาติ ที่จัดสรรไว้เพื่อการศึกษา ได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.8 ของภาษีที่จัดเก็บทั้งหมด เป็นร้อยละ 13

(1.2) เพิ่มเงินสวัสดิการสำหรับครู ในหมวดเงินอุดหนุนประเภทเงินเดือนครู

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

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

(1.5) ให้เพิ่มสัดส่วนของภาษีมหรานคร และภาษีจังหวัดที่จัดให้เพื่อเป็นเงินเดือนของบุคลากรในสังกัด จากร้อยละ 2.6 เป็นร้อยละ 3.6

(2) การจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงการศึกษาสู่ท้องถิ่น

งบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้รับ เมื่อปี พ.ศ. 2544 ได้ถูกนำไปใช้เพื่อจัดการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จำแนกตามวัตถุประสงค์หลัก 6 ประการ คือ

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

(2.2) ค่าใช้จ่ายสำหรับองค์การทางการศึกษา 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 ของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

(2.5) ค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารโรงพยาบาลในสังกัด คิดเป็นร้อยละ 0.2

(2.6) ค่าใช้จ่ายสำหรับบัญชีพิเศษ (Special Account) เพื่อการศึกษาของผู้ด้อยโอกาสและเป็นทุนการศึกษาให้แก่เด็กในท้องถิ่นยากจน คิดเป็นร้อยละ 18.9

งบประมาณแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้รับทั้งสิ้นประมาณ 22.28 ล้านล้านบาท ได้ถูกจัดสรรให้กับสำนักงานการศึกษา ท้องถิ่นประมาณ 18.9 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 88.9

(3) สภาพการณ์ของรายได้สำหรับการศึกษาในระดับท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา งบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลได้รับจากรัฐบาลกลางจะถูกจัดสรรให้แก่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น เพื่อการบริหารการประถมและการมัธยมศึกษา ประมาณร้อยละ 70

เมื่อรวมงบประมาณจากบัญชีทั่วไปของท้องถิ่น ที่จัดสรรให้เพื่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง และงบประมาณบัญชีพิเศษในท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง และงบประมาณบัญชีพิเศษเพื่อการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสหรือเด็กพิการในท้องถิ่นแล้ว พบว่างบประมาณการศึกษาที่ท้องถิ่นจัดเก็บจากค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม จากการจำหน่ายทรัพย์สิน และอื่น ๆ มีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10

ตามข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2546 พบว่า เงินรายได้เพื่อการศึกษาของท้องถิ่น 16 ท้องถิ่น (ระดับมหานครและระดับจังหวัด) คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 25.85 ล้านล้านบาท จำแนกได้ดังนี้

(3.1) งบประมาณแผ่นดินจากส่วนกลาง 18.69 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 72

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

(3.3) รายได้ที่มาจากราคาเช่าเรียน ค่าธรรมเนียม การจำหน่ายทรัพย์สิน และอื่นๆ ประมาณ 1.91 ล้านล้านบาท หรือประมาณ ร้อยละ 8

สัดส่วนของรายได้เพื่อการศึกษาในท้องถิ่นต่าง ๆ เมื่อปี พ.ศ. 2544 เมื่อจำแนกตาม แหล่งรายได้ประเภทไม่อิสระ (Dependent Incomes) และประเภทอิสระ (Independent Incomes) ซึ่งประเภทแรกคือรายได้จากงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนประเภทหลังเป็นรายได้จากราคาเช่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา และอื่น ๆ โดยภาพรวม ท้องถิ่นได้รับงบประมาณการศึกษาจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นรวมกัน คิดเป็นร้อยละ 91.4 ของทั้งหมด

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างท้องถิ่น พบว่า กรุงโซล มีรายได้เพื่อการศึกษาที่มาจาก รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 89.3 และมาจากรายได้ประเภทอิสระ ร้อยละ 10.7 ซึ่งแสดงว่ากรุงโซลมีรายได้อิสระเป็นสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับท้องถิ่นอื่น ๆ ในขณะที่ จังหวัดเคียงบุก (Kyongbuk) มีรายได้ประเภทอิสระ เพียงร้อยละ 4.2 และต้องพึ่งพารายได้ ประเภทไม่อิสระมากที่สุด คือร้อยละ 95.8 ของทั้งหมด ทั้งนี้ การจัดการงบประมาณเพื่อ การศึกษาจากส่วนกลาง ใช้หลักการสร้างความเท่าเทียม โดยเฉพาะการจัดการงบประมาณจาก บัญชีพิเศษ ซึ่งจะมุ่งเพื่อช่วยเหลือเด็กที่มีฐานะยากจน ในท้องถิ่นที่มีสภาพทางเศรษฐกิจต่ำ

(4) การเงินสำหรับการบริหารการศึกษาเอกชน

งบประมาณที่สถานศึกษาเอกชนใช้ในการบริหารการศึกษาส่วนใหญ่ได้มาจากการ เก็บค่าสมัครเข้าศึกษา และค่าเล่าเรียน

การสนับสนุนการศึกษาเอกชน กระทำโดยการออกกฎหมายเพื่อยกเว้นภาษีสำหรับการซื้อขายทรัพย์สินของสถาบันการศึกษาเอกชน และการจัดงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าตอบแทน ครูและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานบางส่วน

นอกจากนี้ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ได้จัดให้มีระบบเงินกู้สำหรับการขยาย และปรับปรุงอาคารสถานที่ ของสถาบันการศึกษาเอกชนในสังกัด รวมทั้งเงินสนับสนุนการวิจัย เงินสนับสนุนกิจกรรมนักเรียนนักศึกษา

2.2.2.4 การบริหารการเงินโรงเรียน

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

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

2.2.2.5 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี¹⁵

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

(1.1) บุคคลที่ทำธุรกิจการธนาคารและการประกันภัยในสาธารณรัฐเกาหลี

(1.2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต (special excise tax) ตามกฎหมายภาษีสรรพสามิต

(1.3) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีขนส่ง (transportation tax) ตามกฎหมายภาษีขนส่ง

(1.4) ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา ซึ่งไม่รวมถึง ทักจู (Takju) และ ยักจู (Yakju)

(2) รายได้ที่ไม่นำมาเสียภาษี

กรณีของธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย กำไรจากทรัพย์สินที่อยู่ความดูแลของสวัสดิการสาธารณะไม่ตกอยู่ในภาษีเพื่อการศึกษา

(3) ฐานภาษีและอัตราภาษี

¹⁵ 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 19 เมษายน 2551

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

อัตราภาษีดังกล่าวข้างต้นอาจปรับเปลี่ยนได้โดยไม่เกิน 30% ของแต่ละอัตราภาษีถ้ามีการเพิ่มเงินทุนสำหรับการลงทุนเพื่อการศึกษา

(3.1) กรณีธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย ส่วนแบ่งรายรับรวมจากธุรกิจอัตราแลกเปลี่ยนกับแบงก์เกาหลี (Bank of Korea) จะไม่นำมารวมเป็นรายรับในการคำนวณภาษี

(3.2) กรณีธุรกิจธนาคารและการประกันภัย, รายได้ทั้งหมดจะประกอบด้วยรายได้ที่ได้รับภายในสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

(3.2.1) ดอกเบี้ย

(3.2.2) เงินปันผล

(3.2.3) ค่าธรรมเนียมการประกัน

(3.2.4) กำไรจากการประกันภัยการขนส่ง

(3.2.5) เบี้ยประกันภัย

(3.2.6) กำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

(3.2.7) ค่าเช่า

(3.2.8) กำไรจากการโยกย้ายทรัพย์สิน

(3.2.9) รายได้จากการดำเนินการอื่นๆ หรือการไม่ได้ดำเนินการ

(4) การชำระภาษีและการคืนภาษี

(4.1) กรณีธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นคำร้องขอชำระภาษีการศึกษาและขอคืนภาษีการศึกษากับสำนักงานภาษีพื้นที่ตามระยะเวลาดังนี้

	ช่วงเวลาการคำนวณภาษี	กำหนดเวลา
ช่วงเวลาแรก	1 มกราคม – 31 มีนาคม	31 พฤษภาคม
ช่วงเวลาที่สอง	1 เมษายน – 30 มิถุนายน	31 สิงหาคม
ช่วงเวลาที่สาม	1 กรกฎาคม – 30 กันยายน	30 พฤศจิกายน
ช่วงเวลาที่สี่	1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม	สิ้นเดือนกุมภาพันธ์

(4.2) กรณีผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ภาษีขนส่ง ภาษีสุรา

เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งและชำระภาษีสรรพสามิต ภาษีขนส่ง หรือ ภาษีสุราแล้ว ต้องดำเนินการแจ้งและชำระภาษีเพื่อการศึกษาทันที

(5) ข้อกำหนดและการเก็บภาษี

(5.1) กรณีของธุรกิจการธนาคารและการประกันภัย

(5.1.1) รัฐบาลจะแก้ไขฐานภาษีและจำนวนภาษีถ้ามีการละเลยหรือข้อผิดพลาดจากการยื่นขอคืนภาษี

(5.1.2) เมื่อไม่ชำระหรือชำระภาษีการศึกษาบางส่วน รัฐบาลจะต้องเก็บภาษีที่ไม่ได้ชำระในทันที

(5.2) กรณีของผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ภาษีขนส่ง ภาษีสุรา

ภาษีเพื่อการศึกษาภายใต้ภาษีสรรพสามิต ภาษีขนส่ง หรือ ภาษีเหล้า ถูกประเมินและรวบรวมตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยภาษีขนส่ง และกฎหมายว่าด้วยภาษีสุรา ตามลำดับ

(6) การลงโทษ

เมื่อไม่ชำระภาษีเพื่อการศึกษาหรือชำระบางส่วน จะต้องถูกปรับอีก 10% ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ต้องชำระ

(7) การประเมินภาษีเพื่อการศึกษาจะไม่รวมถึงการขาดทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นภายใต้บทบัญญัติของภาษีเงินได้หรือภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งไม่รวมการขาดทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการคำนวณเงินได้ทั้งหมดตามเจตนาของภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา และเงินได้นิติบุคคล

2.3 แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย

จากการศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของไทยในอดีต ภาษีเพื่อการศึกษาในปัจจุบัน รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย พบว่าในอดีตมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเนื่องจากการขาดแคลนเงินงบประมาณในการจัดการศึกษา ซึ่งในช่วงระยะเวลาในการจัดเก็บเงินศึกษาพลีและเงินช่วยการประถมศึกษาจะช่วยให้มีการศึกษาอย่างทั่วถึงก็ตาม แต่ด้วยเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและบางฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการจัดเก็บ ทำให้ต้องยกเลิกการจัดเก็บเงินศึกษาพลีและเงินช่วยการประถมศึกษา จนกระทั่งปี พ.ศ.2542 ได้มีการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย เพื่อปรับปรุงพัฒนาการศึกษา อาทิ การปรับเปลี่ยนองค์การพัฒนابุคลากร การระดมทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนดังกล่าว ก็ยังคงมีปัญหาคือความไม่เพียงพอด้านเงินทุนหรือทรัพยากรทางการศึกษาอันจะเห็นได้จากงานวิจัยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน ดังนั้นจึงเห็นว่าประเทศไทยควรมีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาและกรณีศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเกาหลีใต้แล้ว ทั้งสองประเทศดังกล่าวมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในรูปแบบการอิงกับภาษีอื่น ซึ่งจากการค้นคว้าหาข้อมูล ผู้เขียนไม่สามารถค้นหาข้อมูลตัวอย่างประเทศอื่นที่มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง จึงไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรงมีอยู่หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการปรับใช้ภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทยแล้ว เห็นว่าควรนำการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่นมาใช้กับประเทศไทยมากกว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง เนื่องจากตั้งแต่ยกเลิกการจัดเก็บเงินศึกษาพลีและเงินช่วยการประถมศึกษา ประเทศไทยยังไม่เคยมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาอีกเลยนับเป็นช่วงระยะเวลานาน และเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรทางการศึกษาขึ้น ก่อให้เกิดแนวความคิดของนักวิชาการที่ต้องการให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ซึ่งการที่รัฐจะมีนโยบายการจัดเก็บภาษีชนิดใหม่เพื่อจัดเก็บภาษีในประเทศไม่ว่าจะเป็นภาษีประเภทใดก็ตาม จะต้องมีการคัดค้านจากประชาชนเป็นจำนวนมาก เพราะการจัดเก็บภาษีเป็นการใช้อำนาจรัฐบังคับจัดเก็บภาษีเอาจากประชาชน ถึงแม้การจัดเก็บภาษีในรัฐเป็นการนำมาเพื่อใช้ประโยชน์ในประเทศ อาทิ การสาธารณสุข การขนส่ง การพาณิชย์ หรือความมั่นคงของประเทศ แต่ไม่อาจจะเลยได้เลยว่าการจัดเก็บภาษีจากประชาชนย่อมกระทบต่อจิตใจของผู้มีหน้าที่เสียภาษีแน่นอน

ดังนั้น มีความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย ควรเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่นมากกว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรง เพราะการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่นคงไม่กระทบกับความรู้สึกของประชาชนภายในประเทศมากนัก เนื่องจากภาษีอื่น ๆ ที่นำมาอิงกับภาษีเพื่อการศึกษา เป็นภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนั่น ๆ มีหน้าที่ที่ต้องเสียภาษีอยู่แล้ว จึงรู้สึกว่าได้เสียเงินเพิ่มนั่นเอง

เห็นว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาควรจัดเก็บจากฐานภาษีต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1 จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานเงินได้

จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากโดยหลักการแล้วบุคคลในรัฐทุกคนย่อมได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันและไม่เสียค่าใช้จ่ายกับการศึกษาขั้นพื้นฐานตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ต้องส่งเสริมและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าโดยการพัฒนาศักยภาพบุคคลอันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงเห็นควรให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ในการนี้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้ ควรนำมาใช้หลังจากที่ได้จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีตัวอื่นในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน เนื่องจากประชาชนในประเทศอาจไม่ยอมรับภาษีเพื่อการศึกษาในระยะแรก เนื่องจากเหตุผลตามที่กล่าวมา การจัดเก็บภาษีเป็นเรื่องละเอียดอ่อนอาจกระทบต่อจิตใจของผู้มีหน้าที่เสียภาษี อีกทั้งการเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไม่อาจแสดงผลดีได้ในระยะเวลานานสั้นที่จะทำให้ประชาชนเห็นว่ามิประโยชน์อะไรต่อประเทศของตน เนื่องจากการลงทุนทางการศึกษาเป็นการลงทุนระยะยาวที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ผล ซึ่งหากการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในระยะแรกเป็นไปด้วยดี ประกอบกับทำให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญทางการศึกษามากขึ้น จึงค่อยจัดให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น เห็นควรให้นำภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใช้ในระยะหลัง โดยทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในภาษีเพื่อการศึกษาเสียก่อน

ส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคลกับภาษีมูลค่าเพิ่ม เห็นว่าไม่ควรนำมาเป็นฐานภาษีในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เนื่องจากภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นภาษีที่จัดเก็บจากนิติบุคคล อาจกระทบต่อการลงทุนในประเทศได้ ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่ม ถึงแม้จะเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับรัฐเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าสินค้าที่เพิ่มขึ้น จัดเก็บจากฐานการบริโภคเป็นสำคัญ โดยผลกระทบการเสียภาษีให้กับผู้บริโภคขั้นสุดท้าย ดังนั้นภาระในการเสีย

ภาษีจึงตกอยู่กับผู้บริโกลำดับสุดท้าย ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการ ถึงแม้ทุกคนในประเทศต้องมีการใช้จ่ายมีการบริโภคก็ตาม แต่ข้อด้อยของภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ ไม่สามารถแยกแยะระหว่าง "คนรวย" กับ "คนจน" ดังนั้น ผู้บริโภคทั้งสองกลุ่มจ่ายภาษีให้กับรัฐในอัตราเดียวกัน แต่เมื่อคำนวณเป็นสัดส่วนรายได้ได้นั้น คนจนจ่ายภาษีสำหรับการบริโภคในสัดส่วนที่สูงกว่า คนจนจึงเป็นบุคคลที่จะรับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มมากกว่าคนรวย

2.3.2 จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานทรัพย์สิน

เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ โดยท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 กับพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 เหตุผลที่เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากต้องการให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาตัวเองโดยพึ่งความช่วยเหลือจากรัฐให้น้อยลงเพื่อประสิทธิภาพในการพัฒนาของท้องถิ่น แม้ภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่จะมีปัญหาในด้านโครงสร้างภาษีและการบริหารจัดการเก็บภาษี¹⁶ก็ตาม กล่าวคือ ในด้านโครงสร้างภาษี ประการแรก กฎหมายทั้งสองนี้กำหนดให้เจ้าของเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ทั้งที่ในทางปฏิบัติอาจมีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ ผู้เช่า ผู้เป็นหุ้นส่วน สามีภริยา เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ เป็นต้น จึงเป็นปัญหว่าบุคคลเหล่านี้จะมีภาระภาษีหรือผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายหรือไม่ ประการที่สอง กฎหมายภาษีทั้งสองกำหนดฐานภาษีไว้แตกต่างกัน โดยกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้ค่ารายปีเป็นฐานภาษีและประเมินค่ารายปีของโรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนด้วยอำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานประเมิน ซึ่งประมาณการจากค่าเช่านั้น ขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ใช้ราคาปานกลางเป็นฐานภาษีซึ่งยังคงใช้ราคาปานกลางของปี พ.ศ.2524 เป็นราคาที่ไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ปัญหารายได้ภาษีต่ำ ประการที่สาม กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้อัตราภาษีคงที่ในอัตราภาษีที่สูงเป็นเหตุให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษีขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่กำหนดอัตราภาษีในลักษณะถดถอยในอัตราภาษีที่ต่ำเป็นปัญหารายได้ภาษีต่ำ ประการที่สี่ กฎหมายภาษีทั้งสองมีการยกเว้นและการลดหย่อนมากเกินไป ทำให้ฐานภาษีแคบ มีผลให้รายได้ภาษีน้อย อีกทั้งไม่มีการปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับปัจจุบัน ทำให้การลดหย่อนในเรื่องการลดค่ารายปีให้กับโรงเรือนที่ติดตั้งเครื่องจักรกลไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการตามความมุ่งหมายของกฎหมาย

¹⁶ สุณี อาคเนย์เดโช, “กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) .

และเป็นการลดการจูงใจในการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรม ในด้านการบริหารจัดการเก็บภาษี กฎหมายภาษีที่ใช้บังคับอยู่ใช้วิธีการจัดเก็บโดยการประเมินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้รัฐหรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ภาษีล่าช้าและประสบปัญหารายได้ภาษีดำหักการ ประเมินไม่ถูกต้องอีกทั้งการจัดเก็บยังขาดเครื่องมือภาษีที่สำคัญ ได้แก่ แผนที่ภาษีและทะเบียน ทรัพย์สิน ข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ภาษีอากรที่ดี 4 ประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นธรรม ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี ปัญหารายได้ภาษีดำ และปัญหาความ ไม่แน่นอน ซึ่งต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้หลักขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบการปกครองและรูปแบบของภาษีต่างกัน

โดยสรุปแล้วภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บนั้น มีปัญหารายได้ภาษีดำ หากให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาแต่เพียงผู้เดียวก็ยังไม่ทำให้ เกิดการระดมทุนที่เพียงพอ จึงให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในระดับรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตอาจมีการปรับปรุงภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อ แก้ไขปัญหารายได้ภาษีดำ ปัญหาความไม่เป็นธรรม ซึ่งต่อไปภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุง ท้องที่อาจเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นก็เป็นได้

2.2.3 จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานรายจ่าย จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิง กับภาษีสุรา ภาษีเบียร์ และภาษียาสูบ โดยมีรัฐเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บ เนื่องจากภาษีสุรา ภาษีเบียร์ และภาษียาสูบ อันเป็นภาษีสรรพสามิต คือ ภาษีการขายเฉพาะที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการ บางประเภท ซึ่งมีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่น สินค้าที่บริโภคแล้วอาจ ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย หรือ สินค้าที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากรัฐ หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลในการที่จะต้อง สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภค หรือเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อ สิ่งแวดล้อม

เห็นว่าไม่ควรจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีศุลกากร เพราะภาษีศุลกากร เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งจัดเก็บจากสินค้าที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศ วัตถุประสงค์หลักของการ จัดเก็บภาษีศุลกากรในอดีต ก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือและปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมการผลิต ภายในประเทศ โดยมีการกำหนดอัตราอากรขาเข้าในอัตราที่สูงสำหรับอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ ในการผลิตของประเทศที่ยังไม่สามารถแข่งขันได้ แต่ในสภาวะการณ์กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ปัจจุบันส่งผลให้แต่ละประเทศมีการเปิดประเทศเพื่อค้าขายกันมากขึ้น ดังนั้น

บทบาทของภาษีศุลกากรเพื่อใช้เป็นวัตถุประสงค์ในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงลดน้อยถอยลงตามลำดับ

ในระยะแรกมีความเห็นให้เก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอิงกับภาษีอื่น อาทิ ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ในอัตราภาษีที่ไม่เพิ่มขึ้นจากฐานภาษีนั่น ๆ กล่าวคือ ไม่มีการเพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีสรรพสามิต ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ แต่จะนำภาษีที่เก็บได้บางส่วนมาใช้ในการศึกษา เพื่อประชาชนจะไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนมากนัก เนื่องจากเป็นภาษีที่ต้องเสียให้กับรัฐหรือท้องถิ่นอยู่แล้ว ส่วนในระยะหลังหากมีแนวโน้มทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น รัฐอาจมีนโยบายปรับเปลี่ยนอัตราภาษีก็ได้

หากพิจารณาจำนวนรายได้จากภาษีของประเทศไทย 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
ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	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

ตารางที่ 5.2 แสดงรายได้จากการเก็บภาษีของกรมสรรพสามิต ปีงบประมาณ 2546-2550

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2546 ¹⁷	ปีงบประมาณ 2547 ¹⁸	ปีงบประมาณ 2548 ¹⁹	ปีงบประมาณ 2549 ²⁰	ปีงบประมาณ 2550 ²¹
1. ภาษีน้ำมัน และ ผลิตภัณฑ์น้ำมัน	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. ภาษีแบตเตอรี่	590.80	762.69	762.34	1,190.35	1,426.11
10. ภาษีสถานบริการ- สนามม้า	67.66	96.95	86.45	87.03	87.17
11. ภาษีสถานบริการ- สนามกอล์ฟ	298.8	331.68	372.10	424.92	447.02
12. ภาษีผลิตภัณฑ์ เครื่องหอม	145.37	166.72	178.75	186.08	176.95
13. ภาษีแก้วและเครื่อง แก้ว	22.31	33.85	40.50	58.89	67.94

¹⁷ <http://www.excise.go.th/stat2b5/rev0207.jpg>, 24 เมษายน 2551 .¹⁸ http://www.excise.go.th/stat2b5/rev_september_47.htm , 24 เมษายน 2551.¹⁹ http://www.excise.go.th/stat2b5/Total_oct48.html , 24 เมษายน 2551 .²⁰ http://www.excise.go.th/stat2b5/all_oct48_sep49.htm , 24 เมษายน 2551 .²¹ http://www.excise.go.th/stat2b5/all_oct49_50all.files/sheet001.htm,

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2546 ¹⁷	ปีงบประมาณ 2547 ¹⁸	ปีงบประมาณ 2548 ¹⁹	ปีงบประมาณ 2549 ²⁰	ปีงบประมาณ 2550 ²¹
14.ภาษีพรม	26.08	23.51	38.43	38.80	29.18
15.ภาษีไฟ	64.90	43.82	74.23	51.94	45.63
16.ภาษีเรือ	19.00	4.79	0.08	-	-
17.ภาษีสารทำลายชั้น บรรยากาศ	53.79	48.18	52.96	26.13	15.98
18.ภาษีหินอ่อนและ หินแกรนิต	-	-	-	-	-
19.รายได้เบ็ดเตล็ด	238.87	238.87	397.57	345.51	268.75
20.ภาษีไนท์คลับ และดิสโก้เทค	37.53	37.53	82.27	103.96	110.90
21.ภาษีสถานอาบน้ำ	77.94	160.99	185.31	195.72	202.06
22.ภาษีการออกสลาก กินแบ่ง	-	-	-	-	-
23.ภาษีกิจการ โทรคมนาคม	6,419.63	12,625.34	13,939.05	15,522.80	7,229.15

ที่มา ฝ่ายสารสนเทศ ศูนย์สารสนเทศ กรมสรรพสามิต

ตารางที่ 5.3 แสดงรายได้จากการเก็บภาษีของท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2546-2550

หน่วย : บาท

	อบจ .	เทศบาล	อบต.	กทม.	พัตยา	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
อากรการฆ่า สัตว์	0.00	916,258.00	11,913.00	0.00	0.00	928,171.00
อากรรังนก อีแอ่น	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 สถิติการคลังท้องถิ่นประเภทรายรับ รายอปท./รายจังหวัด/รายประเทศ

http://mis.thailocaladmin.go.th:15040/sta_income_type_all.jsp?budget_year=2550&isSearch=yes

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

ภาษีเพื่อการศึกษาจัดเก็บจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปี พ.ศ.2550 จำนวน 192,795.12 ล้านบาท จัดเก็บในอัตราร้อยละ 10 จะได้เงินภาษีเพื่อการศึกษา จำนวน 19,279.51 ล้านบาท

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

ภาษีเพื่อการศึกษาจัดเก็บจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ปี พ.ศ.2550 จำนวน 37,671,028.53 บาท ในอัตราร้อยละ 10 จะได้เงินภาษีเพื่อการศึกษา จำนวน 3,767,102.85 บาท

รวมเป็นเงินภาษีเพื่อการศึกษาทั้งหมดประมาณ 32,004.23 ล้านบาท ซึ่งหากพิจารณาเทียบกับงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดให้กับการศึกษาแล้ว อาจเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก แต่ถ้าได้นำเงินจำนวนนี้ใช้จ่ายกับหลักหรือหัวใจของการศึกษาแล้ว อาจทำให้การศึกษาพัฒนาไปในทางที่ถูกต้องได้ ทั้งนี้หัวใจของการศึกษาก็คือบุคลากรทางการศึกษาหรือครูอาจารย์นั่นเอง เพราะการเรียนการสอนที่ดีจะเริ่มจากครูแล้วถ่ายทอดให้กับนักเรียน ดังนั้นจึงต้องทำการพัฒนาครูหรือบุคลากรทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาในปัจจุบันกรณีของบุคลากรทางการศึกษายังคงมีปัญหา เรืองจากขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ ดังนั้นหากนำเงินภาษีเพื่อการศึกษาลงไปแก้ไขหลักสำคัญของปัญหาแล้ว แม้จะเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ก็อาจทำให้การศึกษาพัฒนาได้เช่นกัน

โดยสรุปแล้วการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย มีข้อดี คือ 1. งบประมาณที่ใช้ในการศึกษามีมากขึ้น ทำให้การศึกษาของไทยพัฒนาไปอย่างถูกต้องและถูกทาง 2. ประชาชนจะเห็นความสำคัญในการศึกษามากขึ้น และสนใจในการบริหารจัดการภาษีเพื่อการศึกษา 3. พัฒนาประชาชนในประเทศไทยให้มีการศึกษามากขึ้น เนื่องจากได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงมากขึ้น 4. แก้ไขปัญหามูลค่าทางการศึกษา ให้มีกำลังใจในการทำงานเพื่อการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาของไทยต่อไป แต่ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาอาจทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกต่อต้าน ในกรณีที่ไม่มี ความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา