

แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย



นายณัฐพร รอดเจริญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

LEGAL FRAMEWORK FOR COLLECTION OF TAX LEVIED BY LOCAL GOVERNMENTS IN
THAILAND FOR THE BENEFITS OF EDUCATION

Mr. Natthaporn Rodcharoen



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

โดย

นายณัฐพร รอดเจริญ

สาขาวิชา

กฎหมายการเงินและภาษีอากร

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

อาจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(อาจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ประเสริฐ โทหล่อประดิษฐ์)

ณัฐพร รอดเจริญ : แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. (LEGAL FRAMEWORK FOR COLLECTION OF TAX LEVIED BY LOCAL GOVERNMENTS IN THAILAND FOR THE BENEFITS OF EDUCATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: อ. ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 183 หน้า.

รัฐมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจมานั้น ก็ย่อมที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในทางการคลัง ในประการที่จะมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเพื่อใช้ในการดำเนินการได้เต็มตามศักยภาพและเป็นอิสระ ไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดการศึกษาประสบปัญหาในด้านรายได้ เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรมาให้ลักษณะเงินอุดหนุนภารกิจด้านการศึกษามีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสภาพโครงสร้างการดำเนินงานของท้องถิ่น เป็นเหตุให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้เต็มตามศักยภาพเท่าที่ควร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อให้ทราบแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาในองค์ประกอบของโครงสร้างภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา โดยเปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษาพบว่า เห็นควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้เป็นรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเอง ประเภทรฐานภาษีส่วนเพิ่มโดยจัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน และกำหนดให้เป็นรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล โดยใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และภาษีการพนันเป็นฐานในการจัดเก็บ ทั้งนี้ ให้อัตราภาษีที่ให้จัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราที่ใช้จัดเก็บนั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรภาษีเพื่อการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร

ลายมือชื่อนิติ
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ปีการศึกษา 2556

5385979134 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS

KEYWORDS: TAX LEVIED/LOCAL GOVERNMENT/EDUCATION/SURCHARGE TAX / SURCHARGE
BASE

NATTHAPORN RODCHAROEN: LEGAL FRAMEWORK FOR COLLECTION OF TAX LEVIED
BY LOCAL GOVERNMENTS IN THAILAND FOR THE BENEFITS OF EDUCATION. ADVISOR:
LECT. AUA-AREE ENGCHANIL, Ph.D., 183 pp.

At present, Thailand has the Decentralization policy in providing education to the local government organization, which have been empowered as mentioned above, should have independency in their operations, especially in fiscal autonomy. By this empowerment, the local government organizations should have their own sources of revenue for the operation of education in their areas with full potential and being independent without the need to only rely on a centralized government budget. However, the study shows that the operation of education in local government organizations encounter with financial problems. Since the budget allocated in the form of grant-in-aid for education is insufficient and inconsistent with the structure of local government organization. As a result, it renders the public service as to provide education by the local government as being empowered by the laws, was not able to fully perform as they should. This thesis aims to study the problems, causes and consequences arising out of the process of providing education as it operates without the mobilization of resources by local government in form of self-taxation. Also, the purpose of this thesis is to have better understanding with regard to proper form of taxation concerning its structures that the local government organizations could use to collect tax. Thus, it shall enhance the efficiency of decentralized education management by comparing with the collecting of tax for education in local government organization of the United States and the Republic of Korea.

The study shows that Thailand should enact the Act for collecting tax specifying for the purpose of education in local government organizations. The said Act should be prescribed as the Surcharge Taxes by using the Value Added Tax, the Specific Business Tax, the Excise Tax, the Liquor Tax and the Gambling Tax and the Surcharge Base levied from Property Tax rate as the base for calculation. Moreover, the Act should empower the Minister of Interior to issue the ministerial regulations and details regarding tax allocation for education in local government organizations and the Tax rate to be increased from its levying rate shall be implemented by issuing royal decree.

Field of Study: Finance and Tax Laws

Student's Signature

Academic Year: 2013

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียนด้วยความเมตตา และให้คำปรึกษาแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างยิ่ง และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้ง อาจารย์ ดร. คณพล จันทน์หอม และอาจารย์ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะและกรุณาชี้แนะกระบวนการศึกษาวิจัยต่างๆที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ และ ศูนย์บรรณสารสนเทศทางการศึกษาคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีในการสืบค้นเอกสารวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอบพระคุณ อาจารย์จงสวัสดิ์ พิสิฐพันธ์ สำหรับคำแนะนำ และความช่วยเหลือในทุกๆเรื่อง ตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อาจารย์เทียนเงิน อุดระชัย อาจารย์เปลวเทียน อุดระชัย และอาจารย์ภัทรภาส ทัดศรี ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และคุณน้าของผู้เขียน คือ คุณสุรัตน์ ไชยธวัช ที่เป็นกำลังใจสำคัญ และสนับสนุนผู้เขียนในทุกๆด้านด้วยดีเสมอมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญแผนภาพ.....	2
บทที่ 1.....	3
บทนำ.....	3
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2.....	6
แนวคิด และหลักการในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	6
2.1 หลักการกระจายอำนาจปกครอง.....	7
2.1.1 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	8
2.1.1.1 การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่.....	8
2.1.1.2 การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางบริการ.....	9
2.1.2 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ใน ด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น.....	10
2.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในการจัดการศึกษาตาม หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่.....	15
2.1.3.1 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	15
2.1.3.2 เทศบาล.....	16
2.1.3.3 เมืองพัทยา.....	18

2.1.3.4	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	19
2.1.3.5	กรุงเทพมหานคร	21
2.2	หลักการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา	25
2.2.1	ความหมายของภาษีเพื่อการศึกษา	26
2.2.2	ลักษณะของภาษีเพื่อการศึกษา	26
2.2.3	ทฤษฎีและหลักการทางภาษีที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา.....	26
2.2.3.1	หลักการทำได้ (Productivity).....	26
2.2.3.2	หลักการบริหารภาษีอากรที่ดี	28
2.2.3.3	หลักการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรที่ดีในปัจจุบัน.....	30
2.2.4	วัตถุประสงค์และเหตุผลในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา	35
2.2.4.1	การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	35
2.2.4.2	การกำหนดและการแบ่งสรรภาระสาธารณะเพื่อการศึกษา.....	39
บทที่ 3	42
	ความจำเป็นในการใช้มาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา.....	42
	ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	42
3.1	ลักษณะทั่วไปของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	43
3.1.1	ประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	43
	(1) เทศบาล	43
	(2) กรุงเทพมหานคร	46
	(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	50
	(4) เมืองพัทยา	52
	(5) องค์การบริหารส่วนตำบล.....	53
3.1.2	เหตุผลและความจำเป็นของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	54
3.1.3	ลักษณะรูปแบบการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	54
3.1.3.1	การจัดการศึกษาปฐมวัย.....	55
3.1.3.2	การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	55

3.1.3.3	การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ.....	55
3.1.3.4	การจัดการส่งเสริมการกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน	55
3.1.3.5	การดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา ท้องถิ่น.....	55
3.2	ปัญหาและความจำเป็นในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	56
3.2.1	ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในประเทศไทย.....	57
3.2.1.1	ด้านการเมือง.....	57
3.2.1.2	ด้านเศรษฐกิจ.....	61
3.2.1.3	ด้านสังคม.....	68
3.2.2	ปัญหาด้านรายได้เพื่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	70
3.2.2.1	ความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	70
3.2.2.2	การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอกับสภาพการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	72
3.2.3	ความจำเป็นในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	72
3.2.3.1	ความแน่นอนของแหล่งเงินได้ที่สอดคล้องกับรายจ่ายในการดำเนินการจัด การศึกษา.....	73
3.2.3.2	การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการศึกษาตามหลักการ กระจายอำนาจ.....	77
3.3	กรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา	77
3.3.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	78
3.3.2	พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	78
3.3.3	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	79
บทที่ 4	81
	วิธีการและแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา.....	81

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	81
4.1 มลรัฐเทกซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	82
4.1.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District).....	82
4.1.2 รูปแบบ ลักษณะวิธีการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของเขตการศึกษา	84
4.1.3 วิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเขตการศึกษา	84
4.2 มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	89
4.2.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District).....	89
4.2.2 รูปแบบ ลักษณะวิธีการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของเขตการศึกษา.....	90
4.2.3 วิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเขตการศึกษา	90
4.3 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	94
4.3.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government).....	94
4.3.2 รูปแบบ ลักษณะวิธีการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น	96
4.3.3 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา	98
4.4 วิเคราะห์ เปรียบเทียบ ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	104
4.4.1 วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐ เทกซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา	104
4.4.2 วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐ มิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา	105
4.4.3 วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี.....	106
4.4.4 เปรียบเทียบรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเทกซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อหาวิธีที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย	107
4.4.4.1 ผู้เสียภาษี	107
4.4.4.2 ฐานภาษี.....	108

4.4.4.3 อัตราภาษี.....	110
4.4.4.4 หน่วยงานจัดเก็บภาษี.....	112
บทที่ 5	116
วิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา	116
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	116
5.1 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	117
5.2 การบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	130
5.3 วิเคราะห์แนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	133
5.3.1 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes).....	134
5.3.2 ภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Taxes)	137
5.3.3 ภาษีที่ให้รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น (Shared taxes)	138
5.4 โครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	142
5.4.1 การกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. 143	
5.4.2 การกำหนดวิธีการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	151
5.4.2.1 การประเมินฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	152
5.4.2.2 การกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	153
5.4.2.3 การกำหนดสัดส่วนของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	154
5.4.3 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	155
5.4.3.1 การประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	155
5.4.3.2 หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	156

5.4.3.3. วิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	156
บทที่ 6	159
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	159
6.1 บทสรุป	159
6.2 ข้อเสนอแนะ	171
รายการอ้างอิง	178
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	183



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ทางพื้นที่กับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางบริการ.....	19
ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย.....	34
ตารางที่ 3 หลักการทำรายได้ที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.....	44
ตารางที่ 4 หลักการบริหารภาษีอากรที่ดีในปัจจุบันที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	44
ตารางที่ 5 หลักการบริหารภาษีอากรที่ดีที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	45
ตารางที่ 6 แหล่งที่มาของรายได้ของภาครัฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556.....	73
ตารางที่ 7 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2555 (หน่วย : ล้านบาท).....	77
ตารางที่ 8 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2550 – 2554 (หน่วย: ล้านบาท).....	82
ตารางที่ 9 ฐานภาษีและอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	106
ตารางที่ 10 เปรียบเทียบงบประมาณด้านการจัดการศึกษาและภาษีเพื่อการศึกษา ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีระหว่างค.ศ. 1996 – 2006.....	107
ตารางที่ 11 ฐานภาษีและอัตราภาษีของภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	111
ตารางที่ 12 รอบระยะเวลาในการคำนวณภาษีและกำหนดเวลาในการเสียภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี.....	113
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกนประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.....	124
ตารางที่ 14 เปรียบเทียบสัดส่วนของจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของประเทศไทยกับประเทศในทวีปเอเชีย ระหว่าง พ.ศ.2552 – 2555.....	140
ตารางที่ 15 งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา พ.ศ. 2552 – 2556.....	140
ตารางที่ 16 ภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือ ภาษีเสริม (Surcharge taxes).....	149
ตารางที่ 17 สรุปผลการวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย และความสอดคล้องกับกับหลักภาษีอากรที่ดี.....	168

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 ระบบการบริหารและจัดการการศึกษาท้องถิ่น.....	23
แผนภาพที่ 2 การระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษา.....	49
แผนภาพที่ 3 ความเป็นมาในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร.....	60
แผนภาพที่ 4 จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 – 2555.....	78

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐมีนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

ลักษณะรูปแบบในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการศึกษาปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ การส่งเสริมกีฬานันทนาการ กิจกรรมสำหรับเด็กและเยาวชน การดำเนินงานทางศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีกฎหมายให้อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการการศึกษาในท้องถิ่น ทั้งนี้แหล่งที่มาของงบประมาณเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมาจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อันได้แก่ งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนเพื่อจัดการศึกษาจากรัฐบาล ตามแผนงานจัดการศึกษาปฐมวัย แผนงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด

จากการศึกษารายงานผลการวิจัย เรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้รายงานว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพปัญหาด้านงบประมาณ อันได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณยังไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษา การจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้า ไม่เป็นธรรม และไม่ตรงกับความต้องการ อีกทั้งขาดการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาในท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถที่จะจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 283 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดการศึกษาอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของพัฒนาการของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย อีกทั้งได้บัญญัติมีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะภาษีแต่ละชนิด การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น และสถานะทางการคลังของ

ในการกำหนดนโยบายอีกทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58 (1) ก็มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ในลักษณะการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาแต่อย่างใด และจากการศึกษาการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาอันเป็นภาษีท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เป็นแหล่งเงินได้ถาวรที่สอดคล้องกับโครงสร้างรายจ่ายในการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการเป็นภารกิจสำคัญ อีกทั้งทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเห็นความสำคัญ และตื่นตัวสนใจในการสอดส่องดูแลวามีการนำเงินภาษีไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงสมควรศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่มีการกำหนดฐานภาษีเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการส่งเสริมอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยมิได้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาในท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

(2) เพื่อให้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการมีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาในท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในฐานะที่จะเป็นเครื่องมือช่วยให้มีงบประมาณอันเป็นแหล่งเงินได้ถาวรเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา

(3) เพื่อทราบแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาในองค์ประกอบด้านฐานภาษีและอัตราภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา โดยเปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้นประสบปัญหาด้านรายได้ เนื่องจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นอย่างแท้จริง ประกอบกับการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการจัดการศึกษาโดยตรง จึงควรมีการพัฒนากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยกำหนดโครงสร้างของภาษีในองค์ประกอบด้านฐานภาษี วิธีการคำนวณภาษี และการจัดเก็บภาษีให้มีความเหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา ปัญหาที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาเพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในปัจจุบัน กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา แนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาในองค์ประกอบด้านฐานภาษีและอัตราภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยเปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Document Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา และรูปแบบการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการจัดรวบรวมเป็นระบบ เพื่อให้ทราบข้อมูลโดยละเอียดแล้วนำเสนอให้เห็นว่าประเทศไทยนั้นมีกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา แล้วทำการวิเคราะห์รูปแบบภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บเพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการนำมาปรับใช้สำหรับประเทศไทยต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตระหนักถึงความจำเป็นในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ทำให้ทราบแนวทางในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวคิด และหลักการในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติ อันสืบเนื่องจากการที่รัฐได้มีนโยบายในการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้เริ่มบัญญัติรับรองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้เช่นเดิม ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษานั้น ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และให้มีการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริหารโรงเรียนระดับประถมศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ การจัดแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิต การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ หากแต่ก็ประสบปัญหาต่างๆ หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณยังไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษา และการขาดการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาในท้องถิ่น จึงเป็นสาเหตุทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษามาจากส่วนกลาง จึงสมควรที่จะต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะมีอำนาจในการมีแหล่งรายได้เฉพาะเพื่อเป็นแหล่งเงินได้ถาวรที่สอดคล้องกับโครงสร้างรายจ่ายในการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการเป็นภารกิจสำคัญ ดังนั้น การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58 (1) ตามที่ได้ให้อำนาจไว้นั้น จึงเป็นวิธีการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระในทางการคลัง ในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงประสงค์ที่จะนำเสนอแนวคิดและหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาแนวคิดและหลักการในการระดมทรัพยากรทางการศึกษาโดยวิธีจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อใช้เป็นแหล่ง

ทรัพยากรของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาตามที่ได้ถ่ายโอนกิจการมาจากส่วนกลาง

2.1 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

ในบริบทที่ภารกิจของประเทศมีความสลับซับซ้อน หากรัฐมีการบริหารแบบรวมศูนย์ ก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ประกอบกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ได้มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจในสังคมโลกเป็นอย่างสูง อีกทั้งในแต่ละภาคส่วนของสังคม ก็มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในบริบทของสังคม วัฒนธรรมอยู่เสมอ ดังนั้นการกระจายอำนาจของรัฐโดยวิธีการถ่ายโอนอำนาจที่รัฐมีอยู่ไปให้องค์การอื่นไปบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเอง จึงเป็นวิธีการที่สามารถแก้ปัญหาในการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นของรัฐ และเป็นวิธีกาที่ที่จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และดำรงอยู่ได้ภายใต้กระแสพลวัตของสังคมโลกที่เกิดขึ้น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ว่า “การกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น”¹

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมนันท์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองว่า “การกระจายอำนาจปกครอง คือ การถ่ายโอนอำนาจทางปกครอง ความรับผิดชอบในการบริหารงานทรัพยากร และการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐบาลส่วนกลางไปยังองค์การอื่นๆ โดยใช้งบประมาณและบุคลากรขององค์การนั้นเอง ทั้งนี้ การดำเนินการตามภารกิจที่องค์การได้รับมอบอำนาจนั้น มีลักษณะเป็นไปโดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง”²

จึงเห็นได้ว่า จากคำจำกัดความของคำว่า “การกระจายอำนาจปกครอง” สามารถจำแนกองค์ประกอบของหลักการดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลส่วนกลางซึ่งมีอำนาจทางปกครองในการบริหารจัดการ การให้บริการสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
2. ได้มอบอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรอื่นนอกจากรัฐบาลกลางซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการในเรื่องดังกล่าวแทนรัฐบาลกลาง
3. องค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมานั้น มีอิสระในการใช้อำนาจและการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลมีเพียงหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรเท่านั้น
4. สภาและผู้บริหารขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ จะต้องมีที่มาจากการเลือกตั้ง เนื่องจากองค์กรจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการตัดสินใจและการบริหารงานด้านการบริการ

¹ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง(กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 183.

²นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 23.

สาธารณะซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่เขตองค์กรนั้น ดังนั้น สภาและผู้บริหารจึงต้องมีฐานะเป็นตัวแทน ที่เกิดจากกลไกการแสดงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนในการเรียกร้องหรือตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ขององค์กร³

5. องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจะต้องมีอิสระด้านการเงินและการคลัง โดยจะต้องมีเงินงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระและเต็มที่ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว⁴ ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในด้านความเพียงพอของงบประมาณที่รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรมาให้ อีกทั้งรัฐบาลกลางย่อมจะต้องเข้ามาตรวจสอบองค์กรในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ อันจะก่อให้เกิดความไม่อิสระแก่องค์กรในการดำเนินการด้วยตนเอง

ดังนั้น การกระจายอำนาจปกครอง จึงหมายความว่า การที่รัฐบาลกลางซึ่งมีอำนาจปกครองตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ได้ถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรอื่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมิได้อยู่ในสังกัดของรัฐบาลกลาง และมีที่มาจาก การเลือกตั้ง ให้สามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาทรัพยากรบุคคล งบประมาณขององค์กรนั้นเอง เพื่อนำมาใช้บริหารงานและจัดทำบริการสาธารณะในเขตขององค์กรอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากรัฐบาลส่วนกลาง ทั้งนี้ รัฐบาลส่วนกลางเพียงแต่ทำหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น

2.1.1 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การจัดการศึกษาซึ่งเป็นภาระหน้าที่ในด้านการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลส่วนกลางนั้น รัฐบาลส่วนกลางสามารถมอบอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่น ตามหลักการกระจายอำนาจได้ โดยสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

2.1.1.1 การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่

หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Territorial Decentralization) เป็นการที่รัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจในการจัดการศึกษาอันเป็นภาระหน้าที่ในจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Collectivities) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลโดยมีสภาและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการจัดทำภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจนั้น⁵ ทั้งนี้ จะมีการกำหนดขอบเขตอำนาจให้ดำเนินการจัดการศึกษาโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่เท่านั้น

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 31.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 90 - 91.

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 19.

ดังนั้นจึงไม่อาจดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ได้ นอกจากจะมีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้⁶ อันเป็นลักษณะของการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษา

2.1.1.2 การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางบริการ

หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Technique decentralization) เป็นการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและได้แยกออกมาจากรัฐ ให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบมาดำเนินการในภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าว โดยองค์กรของรัฐนั้นจะมีผู้บริหารและทรัพย์สินของตนเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรนั้นจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลในภารกิจด้านจัดการศึกษา แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ในปัจจุบัน องค์กรของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลกระจายอำนาจนั้น ปรากฏอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน⁷ เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (รัฐวิสาหกิจ) องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (รัฐวิสาหกิจ) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

เมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่กับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางบริการนั้น สามารถอธิบายได้ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับมอบอำนาจนั้น เพียงแต่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่เท่านั้น เช่น สำนักการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งรับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่สังกัดกรุงเทพมหานครนั้น ให้รับผิดชอบเฉพาะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น

ส่วนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางบริการ องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษาให้ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศไทย เช่น สถาบันทดสอบทางการศึกษา (องค์การมหาชน) มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาและการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนให้ความร่วมมือและสนับสนุนการทดสอบทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาทั่วประเทศ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ.2548 มาตรา 8 (2)

(2) การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับมอบอำนาจนั้น สามารถจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาภายในพื้นที่ได้อย่างหลากหลาย ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50

⁶ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 185.

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 18 - 19.

(6) บัญญัติให้ เทศบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม เช่นนี้ เทศบาลจึงสามารถดำเนินการจัดการศึกษาภายในเขตพื้นที่ได้อย่างหลากหลาย ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นของเทศบาล

ส่วนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางบริการ องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษาตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวิจัย และให้บริการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาประเทศ ในทางเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่หน่วยงานของรัฐและวิสาหกิจเอกชน ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 6 ได้บัญญัติเท่านั้น

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่กับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางบริการ⁸

องค์กร	ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา
	การกระจายอำนาจในทางพื้นที่	เฉพาะในเขตพื้นที่ขององค์กร	จัดการศึกษาภายในพื้นที่ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายให้อำนาจไว้
	การกระจายอำนาจในทางบริการ	ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	จัดการศึกษาได้เฉพาะตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ทั้งนี้ ในขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเฉพาะการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่และแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อันเป็นวิธีการในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้เป็นแหล่งทุนในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐบาลส่วนกลาง

2.1.2 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ในด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ซึ่งเป็นมาตราแรกของหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติถึงหลักความเป็นอิสระซึ่งเป็นหลักสำคัญใน

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 19.

การปกครองส่วนท้องถิ่นว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกับรูปแบบของประเทศ⁹ ดังนั้น หลักการให้อิสระแก่ท้องถิ่นดังกล่าว จึงต้องไม่กระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรไทยที่มีอาจแบ่งแยกได้ ตามมาตรา 1

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีอิสระในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นให้อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางในการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ จึงควรมีความเป็นอิสระในกรณีดังต่อไปนี้ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

(1) การมีบุคลากรของตนเอง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรเป็นของตนเองนั้น ย่อมสะท้อนให้ถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลในประการที่จะมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตน อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นไปทางให้คุณหรือให้โทษแก่พนักงาน รวมถึงตลอดจนถึงการให้สิทธิประโยชน์เมื่อพ้นจากการปฏิบัติงาน¹⁰ ซึ่งถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมที่จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นที่องค์กรได้รับการกระจายอำนาจมานั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้สามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท ดังนี้¹¹

1) บุคลากรในสถานศึกษา

1.1) สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา

1.2) สายงานการสอน ได้แก่ ครู และครูผู้ช่วย

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 90.

¹⁰ จรูญ ศรีสุกใส, “แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 9.

¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานผลการวิจัย เรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2550), หน้า 24.

1.3) บุคลากรสนับสนุนการสอน ได้แก่ กลุ่มตำแหน่งการเงิน บัญชี พัสดุ กลุ่มตำแหน่งธุรการ บันทึกข้อมูล กลุ่มตำแหน่งโภชนาการ งานอนามัยโรงเรียน กลุ่มตำแหน่งคอมพิวเตอร์ โสตทัศนศึกษา

2) บุคลากรไม่สังกัดสถานศึกษา

2.1) สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักสถานศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา หัวหน้ากองการศึกษา หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าฝ่ายการศึกษา

2.2) สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งศึกษานิเทศก์

2.3) สายงานการศึกษานอกระบบและส่งเสริมการศึกษา ได้แก่ สารวัตรนักเรียน นักวิชาการศึกษา นักวิชาการวัฒนธรรม บรรณารักษ์

2.4) สายงานทั่วไป ได้แก่ พนักงานห้องสมุด เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน

ทั้งนี้ แม้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก็ตาม หากแต่ตามมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาบังคับใช้กับบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จึงต้องจัดทำประกาศมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มาตรฐานวิชาชีพ สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆของบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่บังคับใช้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ¹²

(2) มีรายได้เป็นของตนเอง

เป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ในท้องถิ่นซึ่งกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นจัดหาและจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ และจากแหล่งอื่น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยรายได้ของท้องถิ่นนั้นอาจเป็นรายได้ทางตรงซึ่งมาจากการบังคับจัดเก็บจากราษฎรตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือเป็นรายได้ทางอ้อมซึ่งเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นได้มาจากการกักขังในลักษณะต่างๆจากแหล่งต่างๆตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่างๆ¹³

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 23 - 24.

¹³ พรชัย รัศมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย(นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537), หน้า 46 - 47.

ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดของท้องถิ่นได้รับงบประมาณในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามที่ได้รับงบถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ โดยมีแหล่งที่มาจากรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ภาษีที่ได้รับการแบ่งส่วนจากรัฐบาลและค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยเป็นเงินอุดหนุนสำหรับภารกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนงานการจัดการศึกษาปฐมวัย แผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴

(3) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

บุคคลตามกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. บุคคลธรรมดา
2. นิติบุคคล

โดยนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท¹⁵ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยการแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าว จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ กฎหมายที่จัดตั้งคณะบุคคลนั้น กิจกรรมที่คณะบุคคลนั้นดำเนินการ และการใช้อำนาจของของนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน มีกิจกรรมเป็นการบริการสาธารณะและใช้อำนาจปกครอง นิติบุคคลนั้นมักเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และหากนิติบุคคลได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน ดำเนินกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของเอกชน ไม่มีการใช้อำนาจมหาชน นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

การที่บทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นมาตรการในการสนับสนุนความเป็นอิสระ และให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำภารกิจในความรับผิดชอบ เนื่องจากท้องถิ่นมีความสามารถในการมีและจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิ หน้าที่และความสามารถในการใช้สิทธิทั้งในฐานะที่เป็นบุคคลที่ฐานะเท่าเทียมกันในทางเอกชนหรือในฐานะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าเอกชนตามที่บทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติไว้¹⁶

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลจะทำให้ท้องถิ่นเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากกลุ่มบุคคลผู้เป็นสมาชิกของท้องถิ่น และส่งผลให้ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากรัฐบาลส่วนกลางด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถกระทำการที่มีผลเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นได้โดยตรง ไม่ต้องกระทำผ่านหน่วยงานหรือบุคคลอื่น ประกอบกับการที่ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกออกจากองค์กรของท้องถิ่นอันได้แก่สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ทำให้การก่อนิติสัมพันธ์และผลของนิติสัมพันธ์ดำเนิน

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานผลการวิจัย เรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 26.

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูริย์, “สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย,” ใน รายงานการวิจัยเสนอต่อ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2539), หน้า 34.

¹⁶ พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 47 - 48.

ต่อไปได้โดยไม่ขาดตอน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เช่น การดำเนินคดีทางศาล เป็นต้น ดังนั้น ในส่วนของการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางด้านภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตนได้อิสระ โดยส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมการดำเนินการของท้องถิ่นให้อยู่ภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง¹⁷

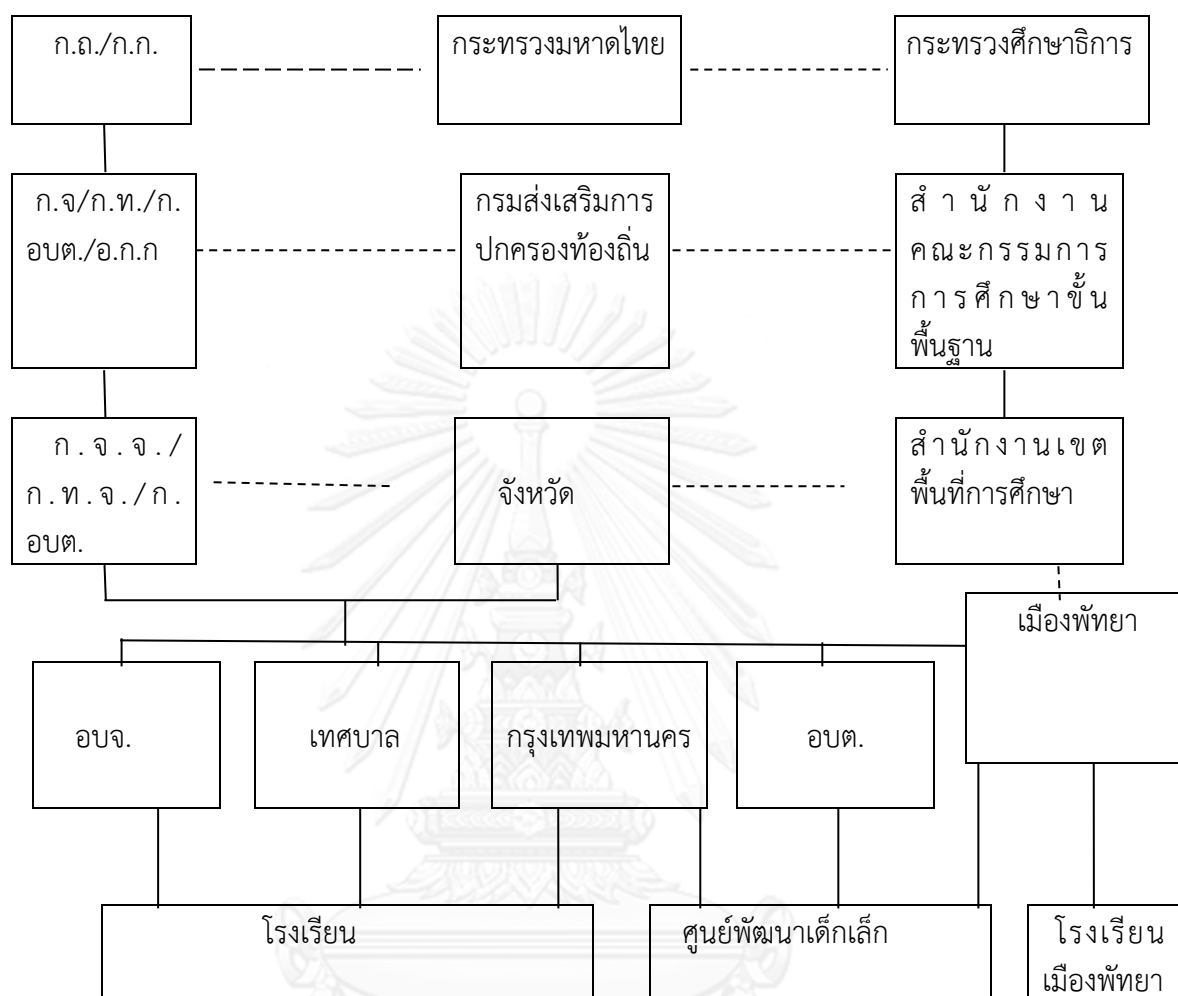
(4) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหาร การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การเงินการคลัง เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น จึงต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นอิสระ โดยส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นให้อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร(ก.ก.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล (ก.อบต.) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ให้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในการดำเนินการในการจัดการศึกษา ทั้งนี้คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดโครงสร้างสำนัก กอง ส่วนการศึกษา เพื่อให้เป็นหน่วยรับผิดชอบและกำกับดูแลในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในด้านการกำหนดคุณวุฒิทางการศึกษาของบุคลากรทางการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็นผู้กำหนดจำนวนบุคคลที่จะปฏิบัติงานในแต่ละท้องถิ่นที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการทั้งในปัจจุบันและในอนาคตตามที่ได้รับโอนการจัดการศึกษามาด้วย¹⁸ ทั้งนี้ ได้กำหนดโครงสร้างในการกำกับดูแลการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีลักษณะตามแผนภาพต่อไปนี้

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 25.

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: บริษัท เพลิน สตูดิโอ จำกัด, 2553), หน้า 64.

แผนภาพที่ 1 ระบบการบริหารและจัดการการศึกษาท้องถิ่น



2.1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่

2.1.3.1 องค์กรบริหารส่วนตำบล

องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่เล็กที่สุดและมีเขตพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของตำบล ในปัจจุบัน องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษา ตามกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ ดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ต้องส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามความในมาตรา 67 (5)

(ข) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ แม้จะมีใช้กฎหมายที่จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ แต่เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งในการกำหนดบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารปกครองตนเอง โดยในส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ตามความในหมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ดังต่อไปนี้

- การจัดการศึกษา ตามมาตรา 16 (9)
- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 16 (11)
- การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 16 (14)

2.1.3.2 เทศบาล

เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ในเขตเมือง แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบตามลักษณะของความเจริญ คือ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลตำบล ในปัจจุบันเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษา ตามกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ ดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496¹⁹

ตามกฎหมายฉบับนี้ เทศบาลทั้งสามรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(ก.1) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตเทศบาล การกำหนดนโยบายเพื่อบริหารกิจการของเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี ตามความในมาตรา 48 เดรส แห่งพระราชบัญญัตินี้ นายกเทศมนตรีมีอำนาจกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาให้เป็นส่วนหนึ่งในแผนนโยบายดังกล่าวได้เท่าที่ไม่ขัดกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

¹⁹พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 13 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498, (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505, (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510,(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511,ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 พ.ศ.2515, (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517, (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519, (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523, (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542, (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ,(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 และ(ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

(ก.2) การจัดการศึกษา

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษาของเทศบาลทั้ง 3 รูปแบบไว้ ดังนี้

(ก.2.1) เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องให้ราษฎรในเขตเทศบาลตำบลได้รับการศึกษาอบรมตามมาตรา 50 (6) ทั้งนี้ ในการจัดการศึกษาของเทศบาลดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามความในมาตรา 50 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

(ก.2.2) เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องให้ราษฎรในเขตเทศบาลเมืองได้รับการศึกษาอบรมตามมาตรา 53 (1) ประกอบมาตรา 50 (6) อีกทั้งอาจจัดให้มีการจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาในเขตเทศบาลเมืองได้ตามความในมาตรา 54 (8)

(ก.2.3) เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องให้ราษฎรในเขตเทศบาลนครได้รับการศึกษาอบรมตามมาตรา 56 (1) ประกอบมาตรา 53 (1) และมาตรา 50 (6) อีกทั้งอาจจัดให้มีการจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาในเขตเทศบาลนครได้ตามความในมาตรา 57 ประกอบมาตรา 54 (8) ได้

(ก.3) การตราเทศบัญญัติ

เทศบาลทั้งสามรูปแบบมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ในการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตราเทศบัญญัติให้เป็นไปตามความในมาตรา 60

(ก.4) การดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การดำเนินการกิจการใดที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้กระทำโดยวิธีประชาชาติ กิจการเช่นว่านั้นจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้จัดทำประชามติตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น แต่เมื่อกิจการเกี่ยวกับการจัดการศึกษานั้น พระราชบัญญัติเทศบาลฯ มิได้บังคับว่าจะต้องกระทำได้แต่โดยวิธีประชาชาติ ดังนั้นกิจการดังกล่าวจึงสามารถดำเนินการได้โดยมิจำเป็นต้องมีจัดทำประชามติก่อนดำเนินการ²⁰ เว้นแต่กิจการดังกล่าวอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ให้สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรี เสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้และประกาศให้ประชาชนทราบตามความในมาตรา 32 ทวิ วรรคหนึ่ง

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548), หน้า 16.

(ข) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- การจัดการศึกษา ตามมาตรา 16 (9)
- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 16 (11)
- การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 16 (14)

2.1.3.3 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอาณาเขตตามเมืองพัทยาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 โดยได้ยกฐานะขึ้นจากสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นเมืองพัทยา เพื่อให้มีระเบียบการบริหารราชการท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอันจะทำให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น²¹ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ขึ้นมาใช้บังคับแทน เพื่อให้เมืองพัทยามีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²² ทั้งนี้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในเขตเมืองพัทยา ตามกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ ดังต่อไปนี้

(ก) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ตามกฎหมายฉบับนี้ เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในเขตเมืองพัทยา ดังต่อไปนี้

(ก.1) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเมืองพัทยา การกำหนดนโยบายเพื่อบริหารกิจการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโดยนายกเมืองพัทยาตามความในมาตรา 48 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ นายกเมืองพัทยามีอำนาจกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาให้เป็นส่วนหนึ่งในแผนนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารการจัดการศึกษาของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 77.

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายปกครอง(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 203.

(ก.2) การจัดการศึกษา

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษาของเมืองพัทยา ดังต่อไปนี้

- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 62 (13)
- การดำเนินการให้ราษฎรในเขตเมืองพัทยาได้รับการศึกษาอบรม อีกทั้งอาจจัดให้มีการจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาในเขตเมืองพัทยา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ทั้งนี้ ตามมาตรา 62 (14)

(ก.3) การตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีอำนาจในการตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ในการจัดการศึกษาในเขตเมืองพัทยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการตราข้อบัญญัติให้เป็นไปตามความในมาตรา 70

(ก) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในเขตเมืองพัทยา ดังต่อไปนี้

- การจัดการศึกษา ตามมาตรา 16 (9)
- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 16 (11)
- การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 16 (14)

2.1.3.4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีการจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดและมีเขตพื้นที่เต็มพื้นที่ของจังหวัด เพื่อจัดทำกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค²³ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ ดังต่อไปนี้

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 124.

(ก) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ตามกฎหมายฉบับนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น มีทั้งหมด 7 ประการ คือ

(ก.1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ตามมาตรา 45

(1)

(ก.2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 45 (2)

(ก.3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตามมาตรา 45 (3)

(ก.4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามมาตรา 45 (4)

(ก.5) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 45 (7 ทวิ)

(ก.6) จัดทำกิจการใดๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นอันสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 45 (8)

(ก.7) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 (9)

จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว ในการปฏิบัติการกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 ในลักษณะของการผสมผสานระหว่างอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เข้าด้วยกัน อันได้แก่

- การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามความในมาตรา 45 (2) และ (8) นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำแผนด้านการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่รับผิดชอบเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่ส่วนราชการท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกันดำเนินการได้

- ในการตราข้อบัญญัติตามความในมาตรา 45 (1) (7 ทวิ) และ (9) และมาตรา 51 (1) หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวบรรลุเป้าหมายในแผนท้องถิ่นของตน องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายชั้นใช้บังคับเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวก็

ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น²⁴

(ก) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในการบริหารปกครองในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ได้ จำแนกเขตการบริหารปกครองในกรณีการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามมาตรา 17 (6) และการส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นตามมาตรา 17 (18) อย่างไรก็ตาม หากเขตพื้นที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของเทศบาล เมืองพัทยา หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา หรือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการ บริหารการปกครองตามความในมาตรา 17 นี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 16 ด้วย

2.1.3.5 กรุงเทพมหานคร²⁵

กรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอาณาเขตท้องที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เพื่อบริหารปกครองเมืองหลวงของประเทศที่มีขนาดใหญ่ และมี ประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัด การศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

²⁴ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 51 ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ
- (3) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 50 ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น อย่างอื่น

²⁵ พระราชบัญญัตินี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด 3 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542

(ก) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528

ตามกฎหมายฉบับนี้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีทั้งหมด 3 ประการ คือ

(ก.1) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 89 (14ทวิ)

(ก.2) การจัดการศึกษา ตามมาตรา 89 (21)

(ก.3) การส่งเสริมการกีฬา ตามมาตรา 89 (24)

(ก.4) หน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 89 (27) เช่น หน้าที่จัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนร่วมกับสถานศึกษา เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน ตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

(ข) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราชินี พ.ศ.2553

ตามกฎหมายฉบับนี้ บัญญัติผู้ว่ากรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนวมินทราชินี ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบายของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง

(ค) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากกรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการบริหารการปกครองดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรุงเทพมหานครยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนี้

- การจัดการศึกษา ตามมาตรา 18 ประกอบมาตรา 16 (9)

- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 18 ประกอบมาตรา 16 (11)

- การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 18 ประกอบมาตรา 16 (14)

ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา	อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท	อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามที่รัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนมาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	- ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 (5) ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537	- จัดการศึกษา ตามมาตรา 16 (9) - การบำรุงรักษาศิลปปะ จาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตาม มาตรา 16 (11) - การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 16 (14)
เทศบาล	- จัดการศึกษาในเขตเทศบาล ตาม มาตรา 50(6) - ดำเนินการโรงเรียนอาชีวศึกษาในเขตเทศบาลนคร ตามมาตรา 57 ประกอบ มาตรา 54 (8) ตามพ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496	- จัดการศึกษา ตามมาตรา 16 (9) - การบำรุงรักษาศิลปปะ จาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตาม มาตรา 16 (11) - การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 16 (14)
เมืองพัทยา	- จัดการศึกษาในเขตเมืองพัทยา ตาม มาตรา 62 (14) พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542	- จัดการศึกษา ตามมาตรา 16 (9) - การบำรุงรักษาศิลปปะ จาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตาม มาตรา 16 (11) - การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 16 (14)

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา	อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท	อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามที่รัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนมาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
กรุงเทพมหานคร	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการศึกษา ตามมาตรา 89 (21) - การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 89 (14ทวิ) - การส่งเสริมการกีฬา ตาม มาตรา 89 (24) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 - กำกับดูแลมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช มาตรา 53 วรรคหนึ่ง 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดการศึกษา ตามมาตรา 18 ประกอบมาตรา 16 (9) - การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา 18 ประกอบมาตรา 16 (11) - การส่งเสริมกีฬา ตามมาตรา 18 ประกอบมาตรา 16 (14)

เมื่อพิจารณาจากรายงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแล้วพบว่า

ประการที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นในลักษณะการดำเนินการของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานศึกษาขั้นพื้นฐานประเภทโรงเรียน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มิได้ให้อำนาจไว้แต่อย่างใด หากแต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับโอนอำนาจในการ

จัดการศึกษาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลในบางท้องถิ่น ซึ่งมีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย และระดับประถมศึกษา ก็ได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็มีจำนวนน้อย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ไม่ได้ดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระบบแต่อย่างใด คงดำเนินการแต่เพียงเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสถานศึกษาของรัฐในการจัดการศึกษาในระบบ การดำเนินการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยโดยจัดตั้งเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประจำองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยโดยจัดศูนย์อ่านหนังสือและที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน การจัดห้องสมุดชุมชน ศูนย์วัฒนธรรมตำบล ศูนย์การเรียนรู้ หรือกิจกรรมกีฬาในเขตพื้นที่เท่านั้น

ประการที่ 2 กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนครสามารถจัดการศึกษาในสายวิชาชีพประเภทโรงเรียนอาชีวศึกษาได้

ประการที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครสามารถจัดการศึกษาได้หลากหลายมากที่สุด โดยมีอำนาจจัดการศึกษาในระบบ ทั้งระดับปฐมวัย ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ประการที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมกีฬาเหมือนกัน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2 หลักการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาในท้องถิ่นตามที่ได้รับ การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางโดยเฉพาะ ทั้งนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้นั้น ก็จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ขึ้นมา โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี วิธีการประเมินภาษีเพื่อการศึกษาโดยชัดแจ้ง ดังนั้น ในการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา จึงต้องศึกษาความหมายของภาษีเพื่อการศึกษา ลักษณะของภาษีเพื่อการศึกษา รวมถึงทฤษฎีและหลักการทางภาษีที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

2.2.1 ความหมายของภาษีเพื่อการศึกษา

ภาษีเพื่อการศึกษา เป็นภาษีที่บังคับเรียกเก็บจากประชาชนเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นหรือรัฐบาลในการดำเนินบริการสาธารณะด้านจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการด้านฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การจัดงบประมาณด้านบุคลากรด้านการศึกษา รวมถึงเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมกีฬา การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมอันดีในสังคม

2.2.2 ลักษณะของภาษีเพื่อการศึกษา

ภาษีเพื่อการศึกษา มีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้เป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวรเพื่อนำไปใช้ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐบาลหรือท้องถิ่นโดยเฉพาะ

2.2.3 ทฤษฎีและหลักการทางภาษีที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

Adam Smith ได้กล่าวถึงหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีไว้ในหนังสือ เรื่อง The Wealth Of Nations ซึ่งเป็นหลักที่ยอมรับกันในทุกประเทศเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 จนกระทั่งปัจจุบัน โดยได้ประมวลวิธีที่ประเทศต่างๆ นำมาบังคับใช้ในการจัดเก็บภาษี มาสรุปเป็นหลักการทางภาษีที่ดีเพื่อนำใช้ในการพิจารณาบทบัญญัติของภาษีต่างๆ

ในการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อจะกำหนดโครงสร้างของภาษีในองค์ประกอบด้านฐานภาษี การคำนวณภาษี การประเมินภาษีนั้น จำต้องศึกษาถึงทฤษฎีและหลักการทางภาษีอากรในเรื่องหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี เพื่อจะใช้เป็นพื้นฐานในการบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษา อันจะทำให้การจัดเก็บภาษีชนิดดังกล่าว เป็นไปตามหลักการภาษีอากรและเป็นภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.3.1 หลักการทำรายได้ (Productivity)

หลักการทำรายได้ หมายถึง ภาษีที่มีฐานกว้างและฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีแล้วจะทำรายได้ให้รัฐเป็นอย่างดี โดยไม่ต้องเพิ่มอัตรากำจัดเก็บ²⁶

²⁶ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพฯ., บริษัท ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2556), หน้า 51 - 52.

ในปัจจุบัน รัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาดำเนินการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงรายจ่ายที่จะต้องใช้ในการดำเนินการมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานมากขึ้น ดังนั้น ภาษีเพื่อการศึกษาที่ดีจึงควรเป็นภาษีที่ต้องทำรายได้สูงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าหากระบบภาษีเพื่อศึกษามีโครงสร้างอำนาจรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม ซึ่งจะสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น ภาษีเพื่อการศึกษาที่ดีตามหลักนี้จึงควรประกอบไปด้วยภาษีน้อยประเภท และภาษีแต่ละประเภทสามารถทำรายได้สูงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าในอนาคต สภาพเศรษฐกิจในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสภาพผันผวนอย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ หลักการทำรายได้ดังกล่าว ได้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) การทำรายได้ดี ลักษณะภาษีอากรที่จะอำนาจรายได้ให้กับรัฐบาลได้ดี จะต้องเป็นภาษีที่ฐานกว้าง กล่าวคือจะต้องครอบคลุมจำนวนผู้เสียภาษีอากรจำนวนมาก และขณะเดียวกัน ฐานภาษีที่ใช้เรียกเก็บภาษีจากผู้เสียภาษีแต่ละรายจะต้องมีขนาดใหญ่ด้วย โดยภาษีอากรฐานกว้างเช่นนี้จะทำรายได้ให้กับประเทศได้สูงโดยไม่จำเป็นต้องใช้อัตราภาษีที่สูงเท่าใดนัก ซึ่งจะส่งผลให้ลดการกระทบกระเทือนต่อการออมของประชาชนได้ ตัวอย่างภาษีฐานกว้างตามความหมายนี้ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีมรดก²⁷

เมื่อพิจารณาถึงภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บจากผู้เสียภาษีในเขตพื้นที่ในปัจจุบันนั้น เป็นภาษีทรัพย์สินซึ่งจัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่อยู่ในพื้นที่โดยตรง เนื่องจากสามารถจัดเก็บภาษีได้สะดวกและมีพยานหลักฐาน หากแต่จากการศึกษาพบว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งเป็นภาษีทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้นั้นมีลักษณะฐานภาษีที่แคบ และยังคงมีทรัพย์สินบางประเภทที่ยังไม่สามารถประเมินภาษีได้ ส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก จึงไม่สามารถจัดหารายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทนี้ได้ ดังนั้น หากมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องพิจารณาถึงฐานภาษีเพื่อการศึกษาให้มีฐานภาษีที่กว้างเพียงพอที่จะเกิดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้

(2) ความมั่นคง (Stability) ลักษณะภาษีอากรที่ดี จะต้องมีความมั่นคง กล่าวคือในระยะเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะรุ่งเรือง ภาษีที่ดีจะต้องสามารถทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมาก และเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำ เงินภาษีก็ไม่ควรลดน้อยลงตามไปด้วย ตัวอย่างภาษีที่มีความมั่นคง ได้แก่ ภาษีบริโภค และภาษีทรัพย์สิน เพราะไม่ว่าเศรษฐกิจจะอยู่ในสภาวะใด ประชาชนก็ยังคงมีการอุปโภคบริโภคและถือครองทรัพย์สินอยู่เสมอ²⁸ ดังนั้น หากมีการจัดเก็บภาษี

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

²⁸ พนิดา คู่คำเกิง, “ภาษีเพื่อการศึกษา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 117.

เพื่อการศึกษาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานภาษีที่จะบังคับจัดเก็บจากประชาชนจึงต้องมีความมั่นคง ไม่มีการกร่อนของฐานภาษีไปตามสภาพเศรษฐกิจที่มีความผันผวน

(3) ความยืดหยุ่น (Elasticity) หมายความว่า การเพิ่มอัตราภาษีจะต้องไม่ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียภาษี อันเป็นผลให้รายได้จากภาษีนั่นลดลง²⁹ เช่น หากมีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดเก็บจากฐานเงินได้ของนิติบุคคลที่ประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนนอกระบบประเภทกวดวิชาต่างๆที่จำหน่ายสินค้าและได้รับเงินจากบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่นักเรียน โดยได้ดำเนินกิจการดังกล่าวในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอัตรา 20 % ของกำไรสุทธิในปัจจุบันให้เพิ่มสูงขึ้น ก็อาจทำให้ผู้ประกอบการต้องปิดกิจการดังกล่าวลงจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้ ดังนี้ หากมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานเงินได้บุคคลธรรมดาหรือเงินได้ของนิติบุคคล และมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สูงขึ้น ก็อาจเกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากประชาชนโดยอาจจะมีผลต่อการตัดสินใจในการมีภูมิลำเนาหรือการประกอบกิจการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ เช่นนี้ การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยจัดเก็บจากฐานเงินได้ และมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่มีอยู่เดิม จึงต้องพิจารณาถึงหลักความยืดหยุ่นด้วย

2.2.3.2 หลักการบริหารภาษีอากรที่ดี

ในการพิจารณาแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาหลักการบริหารภาษีอากรที่ดีของ Adam Smith ซึ่งได้เกิดขึ้นเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 และเป็นที่ยอมรับเป็นหลักในการพิจารณาจัดเก็บภาษีอากรในรัฐจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน หลักการนี้ได้สะท้อนหลักการที่ว่ารัฐใดที่มีความมั่นคงในทางการคลัง ย่อมเกิดจากการร่วมมือของประชาชนในการกระทำหน้าที่ของตนเอง และประชาชนต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมโดยต้องแบกรับส่วนแบ่งภาระสาธารณะร่วมกัน ทั้งนี้วิธีการชำระภาษีให้แก่รัฐก็ถือว่าประชาชนได้แบกรับส่วนที่จะรับผิดชอบภาระสาธารณะในลักษณะหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ หลักการบริหารภาษีอากรที่ดีเพื่อจะมาสู่ความมั่นคงในทางการคลังของรัฐนั้น สามารถสรุปเป็นหลักการ 4 ประการ³⁰ ดังต่อไปนี้

(1) หลักความเป็นธรรม (Equity)

ภาษีอากรที่มีลักษณะเป็นธรรมนั้น ได้แก่ ภาษีอากรซึ่งบังคับจัดเก็บจากบุคคลที่เท่าเทียมกันตามส่วนของรายได้และสถานะส่วนบุคคลเป็นจำนวนเท่ากันและเก็บจากบุคคลซึ่งแตกต่างกันทั้งในส่วนของรายได้และสถานะส่วนบุคคลตามความเหมาะสมและต้องได้

²⁹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 52.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53 - 54.

สัดส่วนอันเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมและหลักความเสมอภาค³¹ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการศึกษาเรื่องหลักความเป็นธรรมในทางภาษีอากรจึงอยู่ที่ว่าจะยึดถือมาตรการใดเป็นเครื่องวัดความเท่าเทียมหรือความแตกต่างกัน และในกรณีที่มีความแตกต่างกันแล้วการเก็บภาษีจะแตกต่างกันในลักษณะใดจึงจะเหมาะสม³² เนื่องจากประชาชนจะต้องชำระภาษีตามสัดส่วนของความสามารถในการหารายได้ในแต่ละบุคคลหรือ การถือครองความมั่งคั่งในกองทรัพย์สิน หรือระดับการอุปโภคบริโภค ให้แก่รัฐเพื่อเป็นการตอบแทนการที่รัฐได้ให้ความคุ้มครองและสวัสดิการต่างให้แก่ประชาชน ดังนั้นการบังคับจัดเก็บภาษีจึงย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ด้วยเหตุผลตามที่ได้บรรยายอธิบายในข้างต้น การจัดเก็บภาษีด้วยความเป็นธรรมตามส่วนของรายได้และสถานะของบุคคล จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญของหลักการบริหารภาษีที่ดี

ดังนั้น ในการพิจารณาฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะให้การบังคับจัดเก็บจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปอย่างยุติธรรมนั้น จึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์และได้สัดส่วนกับระดับความสามารถในการหารายได้ การถือครองทรัพย์สิน และระดับการอุปโภคบริโภคของผู้เสียภาษีเป็นสำคัญ ประกอบกับในการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษา จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงจำนวนภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนพึงต้องมีหน้าที่ชำระ³³ และจะต้องได้สัดส่วนกับความสามารถของผู้เสียภาษีในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย

(2) หลักความแน่นอน (Certainly)

ภาษีที่จัดเก็บต้องมีความชัดเจนและแน่นอน ไม่ว่าจะเป็ฐานภาษี วิธีการประเมินภาษี และวิธีการจัดเก็บภาษี โดยจะต้องใช้อำนาจจัดเก็บภาษีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อันเป็นลักษณะของกฎหมายภาษีอากรที่มีข้อจำกัด ดังนั้น การจัดเก็บภาษีที่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจจัดเก็บ จึงเป็นภาษีที่ไม่สอดคล้องกับหลักความแน่นอน อีกทั้งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขาดสาระสำคัญในด้านเนื้อหา ก็ย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในประการที่จะเป็นการละเมิดสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองไว้ อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐอีกประการหนึ่งด้วย

ในการพิจารณาโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษา จึงต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานภาษี การคำนวณภาษี การประเมินภาษีไว้อย่างชัดเจน ไม่คลุมเครือ โดยผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องชำระได้ รวมทั้งมีการกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่แน่นอน³⁴ และเมื่อใดที่ระบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแน่นอนชัดเจนแล้วย่อมจะสร้าง

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54 - 55.

³² วิทย์ ต้นตยกุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร(กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2538), หน้า 24.

³³ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 54.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

ความสมัครใจในการเสียภาษีอากร ลดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งภาษีเพื่อการศึกษาที่ดีควรมีความแน่นอนในการทำรายได้ให้กับรัฐบาลด้วยเช่นกัน³⁵

(3) หลักความสะดวก (Convenience)

ภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรต้องเรียกเก็บตรงตามเวลา วิธีการชำระภาษี และช่วงเวลาที่ยื่นเสียภาษีจะต้องเสียภาษีเพื่อศึกษานั้น ก็จะต้องมีความสะดวกที่จะชำระภาษี ส่วนสถานที่จัดเก็บภาษีเพื่อศึกษานั้น ก็จะต้องมีความสะดวกในการเดินทางมาติดต่อของผู้เสียภาษี อีกทั้งรูปแบบเอกสารการแสดงรายการเสียภาษีเพื่อการศึกษา ก็จะต้องมีลักษณะเข้าใจได้ง่ายและที่ใช้กันอย่างแพร่หลายโดยทั่วไป³⁶

(4) หลักความประหยัด (Economy)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้น้อยที่สุดและผู้เสียภาษีย่อมจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการชำระภาษีเพื่อศึกษาน้อยที่สุดด้วย ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรการในการลดค่าใช้จ่ายและหลีกเลี่ยงความยุ่งยากประการอื่น ๆ ที่จะเกิดกับผู้เสียภาษีที่ต้องชำระภาษีเพื่อการศึกษาให้ได้มากที่สุด อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องควบคุมการใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเงินภาษีไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด อีกทั้ง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีระบบการตรวจสอบวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่มีประสิทธิภาพด้วย³⁷

2.2.3.3 หลักการบริหารจัดเก็บภาษีอากรที่ดีในปัจจุบัน

ภายหลังที่ Adam Smith กำหนดหลักการภาษีอากรที่ดีไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1776 นั้น ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาแนวความคิดเรื่องหลักการภาษีอากรที่ดีและเพิ่มหลักเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีอากร เพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้ในปัจจุบันได้มีแนวความคิดเพิ่มเติม เกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรที่ดีที่ Adam Smith ได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณากับแนวทางการกำหนดโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่ามีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) หลักของการยอมรับ (Acceptability)

ภาษีเพื่อการศึกษาที่ประชาชนจะยอมรับได้นั้น จะต้องมีการบริหารจัดการเก็บภาษีที่เป็นธรรม ซึ่งการยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นประชาชนที่

³⁵ อรรถพร พจนานุกรณ์, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (Law of Taxation)(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 21 - 22.

³⁶ ศุภลักษณ์ พินิจกุลดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 56.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

มีต่อการบริหารจัดการด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย³⁸ ดังนั้นถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีไปใช้ในการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยได้อย่างมีคุณภาพ ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดี มีความรู้ที่จะใช้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือสามารถประกอบอาชีพที่มั่นคงในภายภาคหน้า เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมสามารถแสดงประชาชนผู้เสียภาษีให้เห็นเป็นประจักษ์ถึงประโยชน์หรือผลตอบแทนที่ประชาชนและสังคมในท้องถิ่นจะได้รับโดยรวมในอนาคต และส่งผลให้ผู้เสียภาษีในท้องถิ่นยอมรับการเสียภาษีมากยิ่งขึ้น

(2) หลักของการเป็นกลาง (Neutrality)

ภาษีเพื่อการศึกษาที่ดีควรมีความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจ³⁹ กล่าวคือการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนต่อพฤติกรรม การบริโภค การออม การแข่งขันการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนการทำงานของกลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจ เช่น ถ้าหากมีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดเก็บจากฐานเงินได้ของนิติบุคคลที่ประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนนอกระบบ ประเภททวิวิชาต่างๆ ที่สอนทบทวนเนื้อหาวิชาสามัญเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัยและได้รับเงินจากบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่นักเรียน โดยได้ดำเนินกิจการดังกล่าวในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็ย่อมที่ต้องมีการเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานเงินได้ของนิติบุคคลที่ประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนนอกระบบที่สอนเน้นทักษะด้านทัศนศิลป์ ดนตรีกรรม สถาปัตยกรรมเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัยก็ย่อมจะต้องอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลด้วย หากมีการจำหน่ายสินค้าและได้รับเงินจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ นักเรียน มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อการประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนนอกระบบประเภททวิวิชาในลักษณะเนื้อหาวิชาต่างๆ ได้ โดยหลักของการเป็นกลาง นั้นมีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ว่า รัฐจะต้องดำเนินการบังคับจัดเก็บภาษีอากรต่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีในลักษณะที่เป็นกลาง เสมอภาคทั่วหน้ากัน มิฉะนั้น จะเกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อการตัดสินใจที่จะดำเนินการทางทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน⁴⁰

(3) หลักความประจักษ์แจ้ง (Evidence)

ภาษีเพื่อการศึกษาที่ดีและที่มีประสิทธิภาพนั้น ควรจะเป็นภาษีอากรที่ผู้เสียภาษีมีความประจักษ์และตระหนักในภาษีอากรที่ตนจะต้องเสียว่ามีความสำคัญ⁴¹ ในประการที่รัฐจะได้นำเงินภาษีที่ได้ไปเป็นงบประมาณในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่จะต้องใช้ในการจัด

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56 - 57.

³⁹ ดุลยลักษณ์ ตราชูธรรม, หลักกฎหมายภาษีอากร (The Principles of Tax Law)(กรุงเทพฯ: สถาบัน T.Training Center} 2555), หน้า 6 - 7.

⁴⁰ อรรถพร พจนานูรัตน์, กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (Law of Taxation), หน้า 22 - 23.

⁴¹ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร(กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516), หน้า 50.

การศึกษาของท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิผลตามที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาจากส่วนกลางว่ามีจำนวนเท่าใด ประชาชนก็จะยอมที่จะประจักษ์แจ้งในเกี่ยวกับต้นทุนในการดำเนินการด้านจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรู้ถึงคุณประโยชน์ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะ (Public goods) ดังกล่าว เช่นนี้ ประชาชนก็จะยอมที่จะให้ความร่วมมือในการเสียภาษีเพื่อการศึกษา

(4) หลักประสิทธิภาพในการบริหาร (Administrative Efficiency)

ภาษีเพื่อการศึกษาที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น ควรเป็นภาษีที่รัฐเสียต้นทุนในการบริหารการจ้ดเก็บภาษี (Collective Cost) ในระดับที่ต่ำ อีกทั้งประชาชนผู้ต้องเสียภาษียังก็ต้องมีต้นทุนในการเสียภาษีที่ต่ำด้วย เช่น การเดินทางเพื่อมาชำระภาษี การกรอกรายละเอียดในแบบยื่นรายการเสียภาษี⁴² และภาษีเพื่อการศึกษาที่เก็บได้นั้นจะต้องได้เงินภาษีที่จะนำไปใช้ดำเนินการทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จะต้องต่ำหรือประหยัดที่สุดด้วย⁴³ ทั้งนี้ ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจึงควรใช้ระบบเช่นเดียวกับลักษณะการหักภาษี ณ ที่จ่าย และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการรับชำระภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อช่วยให้ประหยัดต่อต้นทุนในการจัดเก็บภาษีได้

(5) หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability)

ภาษีเพื่อการศึกษาที่จัดเก็บต้องสามารถทำการบริหารจัดการเก็บอย่างได้ผลในทางปฏิบัติซึ่งต้องมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ⁴⁴ เช่น หากมีการนำฐานการบริโภคของประชาชนมาใช้เป็นฐานภาษีเพื่อการศึกษา ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้และดำเนินการตรวจสอบใบกำกับภาษี ซึ่งเป็นหลักฐานทางเอกสารที่ใช้บันทึกการทำธุรกรรมของผู้ประกอบการในท้องที่ เพื่อนำมาใช้ในการบังคับจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการ ซึ่งในปัจจุบัน ผู้ประกอบการในบางพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีการออกใบกำกับภาษีไว้เป็นหลักฐานและจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระบบ จึงอาจเกิดปัญหาการขาดระบบการจดบันทึกและการตรวจสอบการเก็บภาษีของเจ้าพนักงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาตรฐานเพียงพอ ดังนั้น จึงเกิดข้อพิพาทเป็นอย่างมาก หากมีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากฐานภาษีบริโภค

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-52.

⁴³ ปรีดา นาคเนาวทิม, เศรษฐศาสตร์การบัญชีภาษีอากร 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 33.

⁴⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 57.

(6) ผลักผลการจำกัดรายจ่ายสุทธิ (Net Expenditure Restraining Effect)

จุดมุ่งหมายหลักของการจัดเก็บภาษีอากรคือ การลดการใช้จ่ายของประชาชน ดังนั้นภาษีอากรที่ดีและมีประสิทธิภาพจึงควรเป็นภาษีอากรที่มีผลในการลดรายจ่ายของประชาชนด้วย⁴⁵ เช่นนี้แล้ว การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจึงต้องกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี วิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาให้เหมาะสม ไม่ให้กระทบต่อรายได้สุทธิของประชาชน

ตารางที่ 3 หลักการทำรายได้ที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของหลักการทำได้	ข้อพิจารณาในการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การทำรายได้ดี	ต้องพิจารณาฐานภาษีที่กว้างเพียงพอที่จะเกิดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้
ความมั่นคง	ฐานภาษีต้องมีความมั่นคง ไม่มีการกร่อนของฐานภาษีไปตามสภาพเศรษฐกิจที่มีความผันผวน
ความยืดหยุ่น	การเพิ่มอัตราภาษีจะต้องไม่ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียภาษี

ตารางที่ 4 หลักการบริหารภาษีอากรที่ดีที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของหลักการบริหารภาษีอากรที่ดี	สาระสำคัญของหลักการบริหารภาษีอากรที่ดี
หลักความเป็นธรรม	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์และได้สัดส่วนกับระดับความสามารถในการหารายได้ การถือครองทรัพย์สิน และระดับการอุปโภคบริโภคของผู้เสียภาษีเป็นสำคัญ - การกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษา จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงจำนวนภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนพึงต้องมีหน้าที่ชำระ และจะต้องได้สัดส่วนกับความสามารถของผู้เสียภาษีในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
หลักความแน่นอน	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานภาษี การคำนวณภาษี การประเมินภาษีไว้

⁴⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ภาษีอากร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516), หน้า 52.

	<p>อย่างชัดเจน ไม่คลุมเครือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องชำระได้ รวมทั้งมีการกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่แน่นอน
หลักความสะดวก	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องเรียกเก็บตรงตามเวลา - วิธีการชำระภาษี และช่วงเวลาของผู้เสียภาษีจะต้องเสียภาษีต้องมีความสะดวกที่จะชำระภาษี - ส่วนสถานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา นั้น ต้องมีความสะดวกในการเดินทางมาติดต่อของผู้เสียภาษี - รูปแบบเอกสารการแสดงรายการเสียภาษีเพื่อการศึกษา ต้องมีลักษณะเข้าใจได้โดยง่ายและที่ใช้กันอย่างแพร่หลายโดยทั่วไป
หลักความประหยัด	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้น้อยที่สุด - ผู้เสียภาษีก็จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการชำระภาษีเพื่อศึกษาน้อยที่สุดด้วย - ต้องมีมาตรการในการลดค่าใช้จ่ายและหลีกเลี่ยงความยุ่งยากประการอื่นๆที่จะเกิดกับผู้มีหน้าที่ต้องชำระภาษีเพื่อการศึกษาให้ได้มากที่สุด - ต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเงินภาษีไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด - จะต้องมึระบบการตรวจสอบวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่มีประสิทธิภาพด้วย

ตารางที่ 5 หลักการบริหารภาษีอากรที่ดีในปัจจุบัน
ที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของ หลักการบริหารภาษี อากรที่ดีในปัจจุบัน	ข้อพิจารณาในการกำหนด รูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
หลักการยอมรับ	- มีระบบการจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรม อันทำให้ประชาชนรู้สึกเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
หลักความเป็นกลาง	- การจัดเก็บภาษีจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนต่อพฤติกรรม การบริโภค การออม การแข่งขันการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนการทำงานของกลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจ
หลักความ	- ต้องเป็นภาษีอากรที่ผู้เสียภาษีมีความประจักษ์และตระหนักในภาษีอากรที่ตนจะต้องเสียว่ามีความสำคัญในประการที่รัฐจะได้นำเงินภาษีที่ได้ไปเป็นงบประมาณในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประจักษ์แจ้ง	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่จะต้องใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิผลตามที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาจากส่วนกลางว่ามีจำนวนเท่าใด เพื่อให้ประชาชนเกิดความประจักษ์แจ้งในเกี่ยวกับต้นทุนในการดำเนินการด้านจัดการศึกษาของท้องถิ่นและรู้ถึงคุณประโยชน์ของการจัดการศึกษา
หลักประสิทธิภาพในการบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> - ควรเป็นภาษีที่รัฐเสียต้นทุนในการบริหารการจ้ดเก็บภาษี (Collective Cost) ในระดับที่ต่ำ และประชาชนผู้ต้องเสียภาษีมิต้นทุนในการเสียภาษีที่ต่ำ - การจ้ดเก็บภาษีจะต้องได้เงินภาษีที่จะนำไปใช้ดำเนินการทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย - ค่าใช้จ่ายในการจ้ดเก็บเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จะต้องต่ำหรือประหยัดที่สุด - ควรใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการรับชำระภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อช่วยให้ประหยัดต่อต้นทุนในการจ้ดเก็บภาษี
หลักการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ	- การจ้ดเก็บภาษีต้องสามารถทำการบริหารจ้ดเก็บอย่างได้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งต้องมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ
หลักผลการจำกัดรายจ่ายสุทธิ	- ควรเป็นภาษีอากรที่มีผลในการลดรายจ่ายของประชาชน โดยการจ้ดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจะต้องกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี วิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาให้เหมาะสม ไม่ให้กระทบต่อรายได้สุทธิของประชาชน

2.2.4 วัตถุประสงค์และเหตุผลในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

2.2.4.1 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาลักษณะของการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยเป็นการศึกษาในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ศาสตราจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้อรรถาธิบายไว้ในหนังสือเศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษาไว้ว่า รัฐมีความจำเป็นต้องนำทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการผลิตบริการทางการศึกษา โดยสามารถจำแนกประเภทของแหล่งทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการจัดการศึกษาออกเป็น ทรัพยากรทางการเงิน (Financial resources) และทรัพยากรที่มีใช้ทรัพยากรทางการเงิน (Non-financial resources) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ทรัพยากรทางการเงิน (Financial resources) ทั้งนี้ สามารถจำแนกแหล่งของเงินทุนออกเป็น 2 แหล่งใหญ่ๆ อันได้แก่ แหล่งภายในประเทศ และแหล่งภายนอกประเทศ⁴⁶ กล่าวคือ

แหล่งภายในประเทศ เงินทุนภายในประเทศที่จะนำไปใช้ในการจัดการศึกษานั้น โดยทั่วไปจะมีที่มาจาก 2 แหล่งที่สำคัญ ได้แก่

การออม (Savings) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ประเภทหนึ่งเป็น การออมโดยความสมัครใจ (Voluntary savings) โดยเป็นเงินที่ประชาชนได้นำไปฝากไว้ที่ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน หรือนำไปลงทุนในตราสารหนี้ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรรัฐบาล ทั้งนี้ แหล่งเงินทุนดังกล่าวนี้ประชาชนสามารถนำไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของชาติได้ เช่น การนำไปประกอบกิจการสถานศึกษาเอกชน หรือ ในส่วนของเงินออมของประชาชนที่อยู่ในรูปแบบตราสารหนี้ของรัฐบาลซึ่งเป็นหนี้สาธารณะภายในประเทศ (Internal public debt) นั้น รัฐบาลก็สามารถนำเงินรายได้ในส่วนดังกล่าวไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายและหลักเกณฑ์ของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในส่วนดังกล่าว⁴⁷

ส่วนการออมอีกประเภทหนึ่งเป็นการออมที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมทรัพย์ (Forced savings) กล่าวคือ รัฐบาลได้บังคับจัดเก็บเงินออมของประชาชน โดยอยู่ในรูปแบบเงินภาษีอากร โดยรัฐบาลจะนำเงินดังกล่าวไปใช้เป็นเงินงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ จำนวนเงินงบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรในการดำเนินงานดังกล่าวจะมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายอื่นๆ ของรัฐบาลมากน้อยเพียงใดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับนโยบายในการกำหนดรายจ่ายและการให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการศึกษาซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลแล้ว ทั้งนี้ก็ยังขึ้นอยู่กับนโยบายในการกำหนดรายจ่ายและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐบาลอีกด้วย⁴⁸

ข) การบริโภคที่ฟุ่มเฟือย (Luxurious consumption) โดยเป็นเงินที่ประชาชนใช้จ่ายในการบริโภคด้วยความฟุ่มเฟือย กล่าวคือ เป็นการบริโภคในส่วนที่เกินกว่าจำเป็นในการดำรงชีพ หรือเป็นการบริโภคสินค้าและบริการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือขัดต่อศีลธรรมอันดีต่อประชาชน รัฐจึงดำเนินการจัดเก็บเงินที่ประชาชนใช้จ่ายในสินค้าหรือบริการดังกล่าวเพื่อจำกัดหรือควบคุมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย⁴⁹ โดยให้อยู่ในรูปแบบการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีจากฐานการบริโภค โดยผู้เสียภาษีจะต้องเสียภาษีให้แก่

⁴⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 163.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 165 - 167.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

รัฐตามสัดส่วนแห่งการใช้หรือการบริโภคของตน⁵⁰ ทั้งนี้ รัฐจะได้นำเงินภาษีที่ได้จากฐานภาษีบริโภคมารวมเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อจัดสรรงบประมาณในด้านการจัดการศึกษาต่อไป

แหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ เงินทุนจากภายนอกประเทศที่จะนำมาใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ซึ่งจะมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ การลงทุนจากต่างประเทศ และการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) การลงทุนจากต่างประเทศ เป็นกรณีที่นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาต่างๆในประเทศไทยอันเป็นการประกอบกิจการสถานศึกษาเอกชน

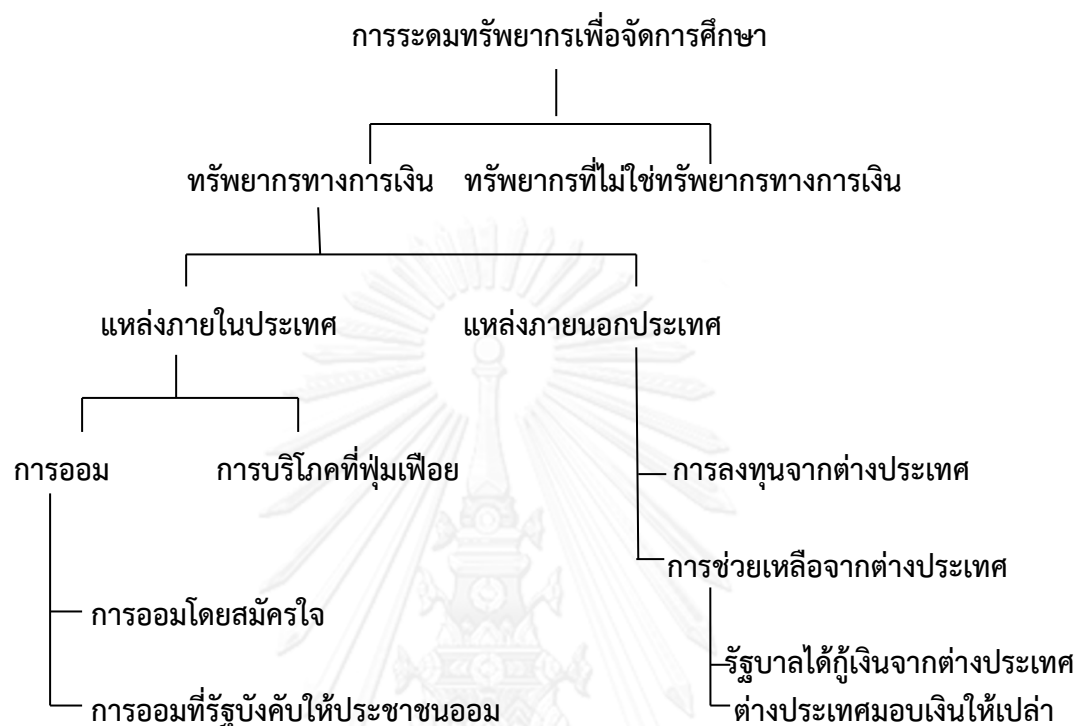
(ข) การช่วยเหลือจากต่างประเทศ จะปรากฏใน 2 ลักษณะ ได้แก่ รัฐบาลได้กู้เงินจากต่างประเทศ (Loans) เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา ส่วนความช่วยเหลือระหว่างประเทศอีกลักษณะหนึ่งคือ ความเป็นเงินได้เปล่าโดยเสน่หา (Grant) ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ก่อกำหนดนโยบายโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้เพื่อเป็นงบประมาณด้านการจัดการศึกษาในปริมาณที่น้อยมาก หากแต่รัฐบาลนำเงินกู้ยืมดังกล่าวไปใช้ในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (Infrastructure) เช่น การคมนาคมและการขนส่ง การพลังงาน เป็นส่วนใหญ่⁵¹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵⁰วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, เอกสารประกอบการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ ชุด วิชากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต (Excise Tax Laws) หน่วยที่ 1 – 7 (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), หน้า 106.

⁵¹รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 169.

แผนภาพที่ 2 การระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษา⁵²



ในส่วนของการดำเนินการด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับบริการถ่ายโอนอำนาจมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงิน (Financial resources)⁵³ มาเป็นต้นทุนในการบริหารจัดการ โดยได้ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรทางการเงิน (Financial resources) มาจากแหล่งเงินดังต่อไปนี้

1) เงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ เงินภาษีที่ได้รับการจัดสรร

2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเป็นงบประมาณที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด เพื่อใช้เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย การศึกษาภาคบังคับ เด็กด้อยโอกาส การพัฒนาบุคลากรครูการก่อสร้างอาคารเรียน กิจกรรมนันทนาการ การส่งเสริมเด็กและเยาวชน การกีฬา การแก้ไขปัญหายาเสพติด และการถ่ายโอนเป็นค่าอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวันตามแผนงานจัดการศึกษาปฐมวัย แผนงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแผนงานส่งเสริมและ

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁴ ซึ่งเงินงบประมาณที่รัฐได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ต่างก็ได้มาจากการจัดเก็บภาษีของรัฐเป็นสำคัญ

3) เงินสนับสนุนจากภาคเอกชน โดยขอความสนับสนุนจากบริษัทเอกชน การจัดกิจกรรมหารายได้เพื่อการศึกษา การขอบริจาคจากประชาชน⁵⁵

เมื่อพิจารณาลักษณะของการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อนำใช้ในการพิจารณาลักษณะการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันนี้ พบว่า แหล่งทรัพยากรทางการเงินที่นำมาใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มาจากแหล่งเงินทุนภายในประเทศ ในส่วนที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนออมทรัพย์ (Forced savings) และการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย (Luxurious consumption) ซึ่งอยู่ในรูปแบบภาษีอากรที่รัฐดำเนินการจัดเก็บเป็นสำคัญ ควบคู่ไปกับเงินออมของประชาชนโดยความสมัครใจ (Voluntary savings) ซึ่งเป็นเงินที่ประชาชนให้การช่วยเหลือสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะการสนับสนุนเป็นครั้งคราวไป ไม่มีแน่นอน ส่วนแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศนั้น ไม่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการระดมทรัพยากรจากแหล่งทุนดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จากการศึกษาจึงพบว่า การระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรอยู่ในรูปแบบของภาษีอากรเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวรและสอดคล้องกับโครงสร้างของรายจ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

2.2.4.2 การกำหนดและการแบ่งสรรภาระสาธารณะเพื่อการศึกษา

รัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคมและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการจัดการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน และเมื่อรัฐได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่น รัฐจึงต้องสนับสนุนในด้านงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะในด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้นย่อมเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยรวม อันเป็นลักษณะการบริโภคร่วมกัน (Joint consumption) ดังนั้นภาระต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะดังกล่าว

⁵⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 (กรุงเทพฯ:บริษัทเพลีน สตุติโอ จำกัด, 2553), หน้า 74 - 75.

⁵⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับสรุป(กรุงเทพฯ:บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, 2550), หน้า 11.

นี้จึงควรตกแก่ประชาชน โดยรัฐบาลต้องแสวงหารายได้เพื่อนำมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาจัดสรรบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ ด้วยการเก็บภาษีอากรเป็นประการสำคัญ⁵⁶

รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งรายได้จากภาษีที่รัฐบาลได้จัดสรรให้และรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามที่ได้รับภาระกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง ทั้งนี้สาเหตุที่ควรจะต้องจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนในสังคมอันเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อใช้เป็นต้นทุนในการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดจากการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับย่อมตกแก่สังคมโดยรวมในประการที่จะสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืนแก่ท้องถิ่นกรณีจึงไม่ได้เกิดขึ้นแก่ปัจเจกชนที่ได้รับบริการการศึกษาเท่านั้น เช่นนี้ประชาชนในสังคมจึงควรรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาร่วมกับนักเรียนและผู้ปกครองด้วย⁵⁷ อันเป็นลักษณะการแบ่งรับต้นทุนในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นซึ่งเป็นภาระสาธารณะ และเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับที่ก่อประโยชน์และรากฐานการศึกษาที่สำคัญให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงควรยึดหลักเก็บภาษีตามกำลังความสามารถในการเสียภาษี (The Ability to pay Principle of Taxation) อันทำให้เกิดความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical equity)⁵⁸ ในประการที่ผู้ที่มีเงินได้และทรัพย์สินจำนวนมาก ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีมากนั้น ย่อมจะต้องเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อยกว่า ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ผู้มีฐานะมั่งคั่งช่วยเหลือจุนเจือผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า อีกทั้งเป็นการช่วยให้กระจายรายได้ให้เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งได้อีกด้วย⁵⁹

กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 2 ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและหลักการในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าแนวคิดในการระดมทรัพยากรเพื่อใช้จัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีที่มาจากหลักการพื้นฐานในด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ในภารกิจจัดการศึกษาของท้องถิ่น ในประการที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจากรัฐบาลมานั้น ย่อมจะต้องมีอิสระในทางการคลังท้องถิ่นอันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินการในด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้เต็มตามศักยภาพและเป็นอิสระ ไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางเพื่อนำมาใช้ดำเนินการตามภารกิจแต่เพียงอย่างเดียว

⁵⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 178.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

⁵⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทัศนศึกษาภาษีอากร(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516), หน้า 43 - 44.

อีกทั้ง ในการศึกษาหลักการทางเศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดนั้น พบว่าควรอยู่ในรูปแบบของการจัดเก็บภาษีอากรเป็นสำคัญ อันเนื่องมาจากเงินได้จากภาษีอากรจะมีลักษณะเป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวรและมีความสอดคล้องกับโครงสร้างของรายจ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ มากกว่าวิธีการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยการบริจาค หรือการลงทุนของภาคเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

ในส่วนหลักการในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากการศึกษาทฤษฎีและหลักการทางภาษีที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา พบว่ามีข้อพิจารณาในการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังแบ่งแยกตามโครงสร้างทางภาษีอากร ดังต่อไปนี้

(1) **ฐานภาษี** ฐานภาษีจะต้องมีความมั่นคง และกว้างเพียงพอที่จะเกิดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้อย่างมั่นคงและต่อเนื่อง โดยจะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน และจะต้องไม่กระทบต่อรายได้สุทธิของประชาชน

(2) **วิธีการคำนวณภาษี** การกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษา จะต้องคำนึงถึงจำนวนภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนพึงต้องมีหน้าที่ชำระ และจะต้องได้สัดส่วนกับความสามารถของผู้เสียภาษีในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บนั้นจะต้องมีความยืดหยุ่น

(3) **วิธีการจัดเก็บภาษี** จะต้องมีการกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องดำเนินการชำระภาษีไว้อย่างชัดเจน รูปแบบการจัดเก็บภาษีมีความสะดวกแก่ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีที่จะปฏิบัติตาม และทำให้ลดค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุดในกระบวนการจัดเก็บภาษีทั้งในส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีและผู้มีหน้าที่ชำระภาษี

ทั้งนี้ ในการศึกษาว่ารูปแบบการระดมทรัพยากรเพื่อใช้จัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นและเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมที่จะใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประการใดนั้น ผู้วิจัยจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป

บทที่ 3

ความจำเป็นในการใช้มาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้มีบทบัญญัติให้การดำเนินการกระบวนกาจัดการศึกษานั้น ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจะต้องมีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆมาใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้วย จึงนับได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินในภารกิจด้านการจัดการกระบวนกาเรียนรู้ การสืบสานศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ตลอดจนกีฬาันทนาการ เพื่อมุ่งพัฒนาบุคคลให้มีความเจริญงอกงามทั้งด้านสติปัญญา และคุณธรรมจริยธรรมนั้น ได้มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวแก่ท้องถิ่น ให้เป็นองค์กรที่ดำเนินการกิจการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวแทนส่วนกลาง อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาแล้วนั้น ก็ย่อมที่จะต้องมีโอกาสระในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการคลังในประการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเพื่อใช้ในการดำเนินการในด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้เต็มตามศักยภาพและเป็นอิสระ ไม่จำต้องพึ่งพิงงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางเพื่อนำมาใช้ดำเนินการตามภารกิจแต่เพียงอย่างเดียว อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในด้านรายได้ เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรมาให้ลักษณะเงินอุดหนุนภารกิจด้านการศึกษา มีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสภาพโครงสร้างการดำเนินงานของท้องถิ่น เป็นเหตุให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้นไม่สามารถดำเนินการได้เต็มตามศักยภาพเท่าที่ควร

จากปัญหาดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวทางในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการกิจการด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ อันจะทำให้ท้องถิ่นมีโอกาสระในทางการคลัง มีงบประมาณที่จะนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ มาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาลักษณะหนึ่งที่ได้มีการจัดเก็บในต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ที่มีบทบัญญัติให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดการศึกษา และจะต้องมีความเป็นอิสระในการเงินและการคลัง โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของพัฒนาการของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย อีกทั้งได้บัญญัติมีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะภาษีแต่ละชนิด การมีรายได้เพียงพอก็บรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น และสถานะทางการคลังในการกำหนดนโยบาย ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58 (1) ก็มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ในลักษณะการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงประสงค์ที่จะนำเสนอความจำเป็นในการใช้มาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจะศึกษาถึงวิวัฒนาการในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความจำเป็นของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นการสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป ทั้งนี้เพื่อจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาความจำเป็นที่จะต้องระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยใช้มาตรการการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้แก้ไขปัญหาด้านงบประมาณของท้องถิ่นที่เกิดขึ้น และจะทำการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้วางกรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

3.1 ลักษณะทั่วไปของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.1.1 ประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

(1) เทศบาล

เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรได้ยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น สภาพสังคมไทยโดยเฉพาะด้านการจัดการด้านศึกษาของชาติยังคงอ่อนด้อยอยู่มาก คณะราษฎรได้ตระหนักถึงปัญหาของชาติในเรื่องนี้ จึงกำหนดให้การศึกษาเป็นหลักหนึ่งในหลัก 6 ประการที่คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะต้องปฏิบัติให้บรรลุผลโดยจะต้องดำเนินการขยายการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและทั่วถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้⁶⁰ ทั้งนี้รัฐบาลได้มีคำสั่งนโยบายในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เกี่ยวกับนโยบายในส่วนของกระทรวงธรรมการ โดยรัฐบาลสนับสนุนในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้มีการจัดการศึกษาให้เป็นไปให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยมุ่งที่จะพัฒนา

⁶⁰ อวยชัย ชะบา, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8 -15(กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 552.

ระบบการศึกษา และอบรมประชาชนให้มีความรับผิดชอบ และหน้าที่ของตนที่มีต่อสังคมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย⁶¹

เมื่อ พ.ศ. 2476 ประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบใหม่ โดยได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ซึ่งแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงนับได้ว่าเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย⁶² ต่อมารัฐบาลได้เริ่มที่จะดำเนินการกระจายอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะมอบอำนาจการปกครองและภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะของรัฐบาลให้แก่ส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการสอนให้ส่วนท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเอง รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงมีผลให้เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ได้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นมาในสมัยนั้นขึ้นเป็นเทศบาล และให้เทศบาลจัดทำภารกิจต่างๆในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง⁶³

เทศบาลได้เริ่มการจัดการด้านการศึกษาในเขตท้องที่โดยการตราพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ.2478 ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงธรรมการโอนกิจการด้านการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาของโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตลอดจนทรัพย์สินของโรงเรียนให้แก่เทศบาลเทศบาลที่มีความพร้อมที่จะรับโอนภารกิจดังกล่าวเท่าที่จะโอนไปได้ และถ้าหากเทศบาลใดมีโรงเรียนไม่เพียงพอ ก็ให้จัดตั้งเพิ่มขึ้น โดยใช้รายได้ของเทศบาล⁶⁴ อย่างไรก็ตามกระทรวงธรรมการก็ยังคงมีหน้าที่อุดหนุนเงินเดือนบุคลากรครูและค่าใช้จ่ายให้แก่เทศบาลเหมือนกับที่เคยสนับสนุนโรงเรียนประชาบาลเช่นเดิม ทั้งนี้คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้จัดการปกครองท้องถิ่นจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตท้องถิ่นของตน⁶⁵ โดยหน้าที่ในการจัดการศึกษาของเทศบาลตามพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ.2478 นั้นมุ่งให้เทศบาลดำเนินการจัดการการศึกษาให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นให้ได้รับการศึกษาอบรมในระดับชั้นประถมและจัดการศึกษาอบรมให้ราษฎรมีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ⁶⁶ ส่วนความรับผิดชอบของเทศบาลในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ได้แก่ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจัดการศึกษา จัดให้เด็กที่มีอายุถึงเกณฑ์เข้าเรียนในเขตเทศบาลได้เข้ารับการศึกษโดยทั่วถึง เป็นผู้จัดตั้งและดำเนินการควบคุมกิจการของโรงเรียนเทศบาลในเขตของตน⁶⁷ ทั้งนี้ เทศบาลจะต้องจัดตั้งคณะอำนวยการโรงเรียนเทศบาลสำหรับการจัดกิจการที่เกี่ยวข้องกับ

⁶¹ จีระพันธุ์ พูลพัฒน์, พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย(กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 95.

⁶² นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,2552), หน้า 32.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁶⁴ กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล(พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 53.

⁶⁵ จีระพันธุ์ พูลพัฒน์, พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย, หน้า 102.

⁶⁶ “การศึกษาแห่งเทศบาล,” *วิทยาคาร* 36 (มกราคม 2478 - ธันวาคม 2479): 2539.

⁶⁷ กรมการปกครอง, การจัดการศึกษาในท้องถิ่น. (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 31-32.

โรงเรียนในเขตเทศบาลนั้น แต่งตั้งสภารัตริศึกษาสำหรับสอบสวนการเข้าเรียนของนักเรียน และ แต่งตั้งกรรมการศึกษาสำหรับประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษา⁶⁸

ภายหลังที่โรงเรียนประชาบาลได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของ เทศบาลแล้ว ปรากฏว่าเทศบาลมีปัญหาในการบริหารจัดการและมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้ ดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่น รัฐบาลจึงมีมติในพ.ศ. 2486 ให้เทศบาลถ่ายโอนโรงเรียน ประชาบาลคืนให้แก่กระทรวงศึกษาธิการตามเดิมจนกว่าเทศบาลจะมีความพร้อมในการ จัด การศึกษา⁶⁹ ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2497 รัฐบาลได้มีนโยบายให้เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการ จัด การศึกษาของโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลที่มีความพร้อมในด้านรายได้เป็น ดำเนินการ โดยเป็นการถ่ายโอนไปเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการการศึกษาและทรัพย์สิน ของโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลเท่านั้น ในส่วนบุคลากรทางการศึกษานั้น รัฐบาลให้บุคลากร ครูที่สอนในโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปทำหน้าที่เป็นครูในโรงเรียนในเขตเทศบาล⁷⁰ โดยใน ปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมาได้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมและบริหารการศึกษาในเขตเทศบาล โดย แบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

เจ้าหน้าที่ฝ่ายพนักงานประจำ ประกอบด้วย ปลัดเทศบาล และ เจ้าหน้าที่การศึกษา โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลอาจมีฐานะเป็นหัวหน้าหมวด หัวหน้าแผนก หัวหน้า กอง ผู้อำนวยการกอง หรือผู้อำนวยการฝ่าย

เจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบาย ได้แก่ คณะเทศมนตรีซึ่งมีหน้าที่และความ รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารการศึกษาของเทศบาล อีกทั้งเป็น ผู้บังคับบัญชาพนักงานของเทศบาลทั้งหมด

นอกจากนี้ สภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ พิจารณาอนุมัติงบประมาณด้านการศึกษาที่คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ และ ทำ หน้าที่เป็นผู้บริหารงานของคณะเทศมนตรี⁷¹

เมื่อ พ.ศ.2509 รัฐบาลได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่นอก เขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ตามแนวนโยบายของ กระทรวงศึกษาธิการที่มุ่งจะกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาในโรงเรียนประชาบาลให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ ต่อมาในปี พ.ศ.2523 คณะรัฐมนตรีได้มีมติโอนโรงเรียนประชาบาล ที่ได้สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการประถมศึกษา แห่งชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการการศึกษาเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ส่วนเทศบาลท้องถิ่นที่มีความ

⁶⁸ การศึกษาแห่งประเทศไทย, หน้า 2555.

⁶⁹ ภูซังค์ เฟงศรี, “ประวัติความเป็นมาของประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย,” วารสารสภา การศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 5, ฉบับที่ 5 (ธันวาคม 2513): 8.

⁷⁰ กรมการปกครอง, การจัดการศึกษาในท้องถิ่น, หน้า 24.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

พร้อมและความสามารถในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนในเขตเทศบาลให้บรรลุตามเป้าหมายได้ ก็คงให้จัดการศึกษาต่อไป⁷²

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และกำหนดให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา อีกทั้งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะและการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้สร้างความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรงบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷³ เช่นนี้ เมื่อเทศบาลซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่ง จึงต้องดำเนินการในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนด

(2) กรุงเทพมหานคร

การจัดการศึกษาในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครได้เกิดถือกำเนิดขึ้นนับแต่การจัดตั้งโรงเรียนทวยราษฎร์ขึ้นเป็นครั้งแรกที่วัดมหรธรรพาราม เมื่อพ.ศ. 2427 และได้ขยายออกไปโดยจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบเป็นกรมศึกษาธิการเมื่อพ.ศ.2430 トラบจนได้จัดตั้งเป็นกระทรวงธรรมการเมื่อพ.ศ.2435 ต่อมา เมื่อพ.ศ.2441 ก็ได้มีโครงการศึกษาเกิดขึ้น โดยแบ่งความรับผิดชอบให้กรมศึกษาธิการของกระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษาในกรุงเทพมหานคร และให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดการศึกษาในหัวเมืองร่วมกับพระสงฆ์ในภายหลังที่ได้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปถึงระดับตำบล โดยในช่วงปี พ.ศ. 2454 – พ.ศ.2474 นั้นได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาทั้งหมด 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงนครบาล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนภูมิภาค และกระทรวงธรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในด้านการประสานงานให้การศึกษาเป็นไปตามนโยบายและรับผิดชอบในการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี โดยมีสำนักงานศึกษาธิการรับผิดชอบ⁷⁴

⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล (กรุงเทพมหานคร :บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 37.

⁷³ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล, หน้า 38.

⁷⁴ สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, รายงานการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปี 2548(ม.ป.ท., 2548), หน้า 13.

ในปี พ.ศ.2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีขึ้น ในปี พ.ศ.2480 กระทรวงธรรมการได้ถ่ายโอนภารกิจในด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้แก่เทศบาลทั้งสองมาดำเนินการ ต่อมาในปี พ.ศ.2498 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้น ให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาจังหวัดแต่ละจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติ ทั้งนี้ ให้เขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัดนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น กรุงเทพมหานครซึ่งมีสภาพเป็นจังหวัดหนึ่งจึงมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ⁷⁵ เช่นนี้แล้ว จึงส่งผลให้พื้นที่ของกรุงเทพมหานครที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี จึงถูกจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ถ่ายโอนภารกิจในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองแห่ง⁷⁶ และในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2514 และได้รับโอนการจัดการศึกษาในท้องที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี มาดำเนินการ

ในปี พ.ศ. 2515 ได้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ปรับปรุงการจัดการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้รวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” อันเป็นการจัดการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคทั้งท้องถิ่น⁷⁷ ทั้งนี้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยรับโอนการจัดการศึกษาจากเทศบาลนครหลวงและองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และยุบรวมการจัดการศึกษาให้อยู่ภายใต้หน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานคร ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนการปกครองกรุงเทพมหานครจากราชการส่วนภูมิภาคทั้งท้องถิ่นมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว จึงไม่มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคซ้อนอยู่เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆอีกต่อไป⁷⁸ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐในการให้การศึกษแก่ประชาชนไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่โดยที่รัฐเห็นว่าเป็นการประหยัดและไม่ให้งานซ้ำซ้อนกับรัฐจึงได้มอบเรื่องการจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐจึงมอบอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่กรุงเทพมหานครโดยตรง โดยรัฐจะจัดสรร

⁷⁵ ชลอ ธรรมศิริ, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่นหน่วยที่ 8 -15(กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 454.

⁷⁶ สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, รายงานการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปี 2548, หน้า 13.

⁷⁷ นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 68.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

เงินงบประมาณมาให้ในรูปแบบเงินอุดหนุนการศึกษา⁷⁹ เช่นนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 จึงบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีภารกิจโดยตรงในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ตามมาตรา 66 (6)

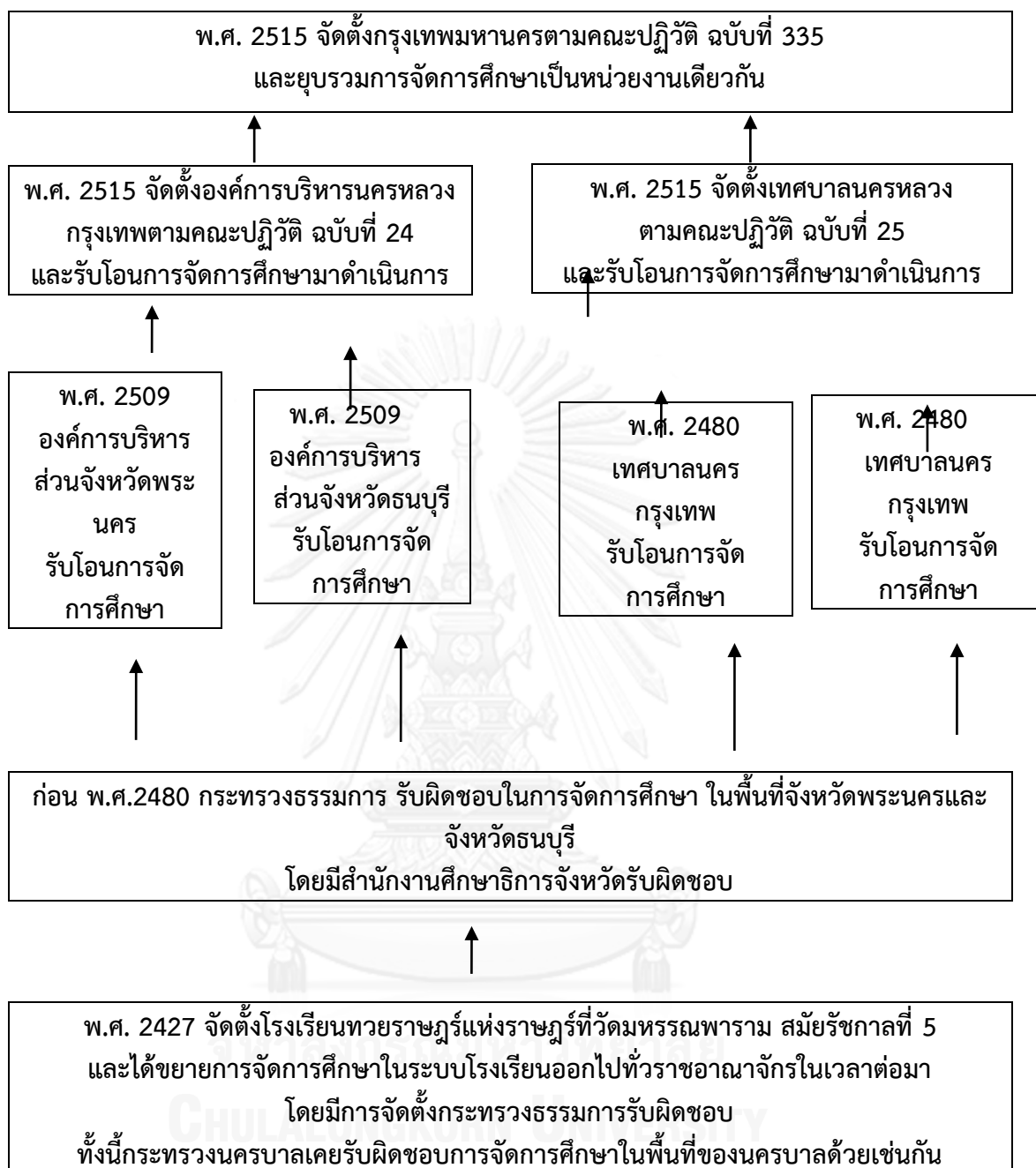
ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 ก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่บังคับใช้ในปัจจุบัน โดยอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น นอกจากจะบัญญัติไว้ตามมาตรา 89(21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว ก็ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ มาตรา 18 ประกอบ มาตรา 16 (9) โดยอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครดังกล่าวก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และกำหนดให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะและจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดการศึกษาในหลายระดับและหลายรูปแบบ ได้แก่ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยมีสำนักงานการศึกษาเป็นหน่วยงานกลางในการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร⁸⁰ อีกทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช) อีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁷⁹ สมจิต สุคนธสวัสดิ์, “กรุงเทพมหานครกับการจัดการศึกษา,” ใน กรุงเทพมหานครกับการศึกษา, สมจิต สุคนธสวัสดิ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดบรรณกิจเทรดดิ้ง, 2520), หน้า 60.

⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 2.



แผนภาพที่ 3 ความเป็นมาในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร⁸¹

⁸¹ สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, รายงานการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปี 2548, หน้า 15.

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งและมีฐานะเป็นนิติบุคคลมาตั้งแต่พ.ศ. 2498 โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น โดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดำเนินกิจการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองรูปแบบอื่น

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการจัดการศึกษานั้น ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับอาชีวศึกษาในเขตท้องที่ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2509 ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 โดยกำหนดให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาที่นายอำเภอจัดตั้ง และโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาบังคับแล้ว โดยโรงเรียนดังกล่าวนั้นได้อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมาแต่เดิม ให้ไปเป็นโรงเรียนประชาบาล และสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผลนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 เป็นต้นไป ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่จัดการการศึกษาในระดับประถมศึกษาในโรงเรียนประชาบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองรูปแบบอื่น และการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตลอดมา โดยได้รับการอุดหนุนงบประมาณรายจ่ายมาจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนประถมศึกษาตามที่ได้รับโอนมา และเงินได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในพื้นที่ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523 ทั้งนี้ เนื่องมาจากได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาโดยตรง จึงทำให้ต้องโอนโรงเรียนประชาบาลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ⁸²

ในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเนื่องมาจากสาเหตุที่มีการยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เนื่องมาจากการทับซ้อนทางพื้นที่

⁸² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองหน่วยดังกล่าว ซึ่งเดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลรับผิดชอบพื้นที่รอบนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลทั้งหมด แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ก็ได้เข้ามารับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวแทนเกือบทั้งหมด มีผลทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่เหลือให้รับผิดชอบและงบประมาณในการดำเนินงานก็เหลือน้อยลงไปด้วย⁸³ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เรื่องการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะในเขตจังหวัดไว้เป็นการชัดเจนเพื่อที่จะไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่กับการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆในเขตจังหวัด⁸⁴ ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นอันเป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ มาตรา 17 (6) โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และกำหนดให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะและจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้นมีจำนวน 49 แห่งจากจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 76 แห่ง และมีสถานศึกษาในสังกัดจำนวน 330 โรงเรียน โดยเป็นสถานศึกษาที่มาจากที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการและเป็นสถานศึกษาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งขึ้นมาเองในบางแห่งโดยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา⁸⁵

⁸³ บูมอริ ยีหะมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 109 - 110.

⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด(กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟิก จำกัด, 2554), หน้า 2 - 3.

⁸⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, หน้า 4.

(4) เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษที่ก่อตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ เมืองพัทยาแต่เดิมนั้นมีพื้นที่ส่วนหนึ่งตั้งอยู่ในตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ต่อมาในปี พ.ศ.2499 ได้มีการจัดตั้งเขตสุขาภิบาลนาเกลือขึ้น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดตั้งสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ในท้องถื่นบางส่วนของตำบลนาเกลือ แต่อย่างไรก็ตามพื้นที่ของเมืองพัทยาก็ยังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล ต่อมาเมื่อพ.ศ.2507 จึงได้มีการขยายเขตเทศบาลนาเกลือโดยให้ครอบคลุมพื้นที่เมืองพัทยาในปัจจุบันด้วยตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องเปลี่ยนแปลงเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เมื่อพ.ศ.2509 ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509 โดยกำหนดให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาที่นายอำเภอจัดตั้ง และโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสอนตามหลักสูตรประถมศึกษาตอนปลายของกระทรวงศึกษาธิการ และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาบังคับ ดังนั้น จึงทำให้โรงเรียนที่มีลักษณะดังกล่าวซึ่งได้ตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรีมาแต่เดิม จึงได้โอนไปเป็นโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 เป็นต้นไป

ต่อมาเมื่อมีความต้องการที่จะจัดระเบียบสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ และโดยที่การปกครองรูปแบบอื่นๆที่มีอยู่ ยังไม่มีความเหมาะสมกับเมืองพัทยาหลายประการ จึงได้มีการยกเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาใช้ในการบริหารเมืองพัทยา ซึ่งมีรูปแบบในการบริหารแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ โดยนำรูปแบบผู้บริหารเป็นผู้จัดการนครตามระบบ (Council Manager Plan) มาใช้ในการบริหารท้องถิ่นเป็นแห่งแรก อันเป็นลักษณะของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ⁸⁶ ในครั้งนั้นเมืองพัทยาได้รับโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษามาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี โดยได้รับโอนโรงเรียนประชาบาลมาจำนวน 10 โรงเรียนมาอยู่ในความดูแล⁸⁷ ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นปรับปรุงระเบียบการปกครองเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และมีความอิสระในการดำเนินงานด้านต่างๆให้มีความสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งนี้ เมืองพัทยามีโรงเรียนในความดูแลจำนวน 11 โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 2 ศูนย์ โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการศึกษาคือสำนักงานการศึกษาเมืองพัทยา⁸⁸

⁸⁶ นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 77.

⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเมืองพัทยา (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 2.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

(5) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยเป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในระดับตำบล แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538

องค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 40 และมาตรา 43 ในส่วนการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเริ่มมีบทบาทในการจัดการศึกษาในพื้นที่ โดยเป็นไปในลักษณะส่งเสริมศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นสำคัญ เช่น การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนศูนย์พัฒนาเด็ก การดำเนินกิจกรรมทางศาสนา ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น และการจัดกีฬานันทนาการภายในชุมชน เป็นสำคัญเท่า่นั้นในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2538 เป็นต้นมา ต่อมา พ.ศ.2542 ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยได้ถ่ายโอนหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ ดังนั้น นับตั้งแต่ พ.ศ.2542 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาททั้งในดำเนินการบริหารจัดการสถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้รับถ่ายโอนมา และการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาในระบบของสถานศึกษา เช่น สนับสนุนสื่อ อุปกรณ์การเรียน อุปกรณ์การกีฬาให้แก่โรงเรียนด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้มีอำนาจในการจัดการศึกษาในระบบตามที่ได้รับถ่ายโอนการบริหารจัดการสถานศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แล้วก็ตาม หากแต่การถ่ายโอนภารกิจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็ต้องขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละท้องถิ่นว่ามีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตรากฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นการประเมินความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาหรือไม่ ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่ไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระบบ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการจัดการศึกษา จึงมีลักษณะเป็นการส่งเสริมศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นสำคัญ

3.1.2 เหตุผลและความจำเป็นของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เจริญงอกงามทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ อันเป็นรากฐานที่สำคัญในการประกอบอาชีพและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติ ประกอบกับท้องถิ่น เป็นแหล่งที่อยู่ของประชาชน แหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมทั้งเป็นแหล่งอันเป็นบ่อเกิดของศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่นนี้ การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของท้องถิ่นนั้น จึงเป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญยิ่ง ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งจะนำมาซึ่งความเจริญงอกงามทั้งในด้านสติปัญญา คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป โดยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน้าที่ในจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ มีดังต่อไปนี้

(1) การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการศึกษาที่มีชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสำคัญ จึงส่งผลให้กระบวนการจัดระบบการศึกษาในท้องถิ่นมีลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น สามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้

(2) กระบวนการจัดการศึกษาที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือสนับสนุนด้านการศึกษาโดยตรง จึงส่งผลให้การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาในการทำให้ผู้เรียนมีความเข้าใจในท้องถิ่นของตน และจะได้นำองค์ความรู้ที่ตนได้รับมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

(3) กระบวนการจัดการศึกษาที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาบุคคลและพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืนต่อไป

3.1.3 ลักษณะรูปแบบการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกำหนดภารกิจในการจัดการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

3.1.3.1 การจัดการศึกษาปฐมวัย

การจัดการศึกษาปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาชั้นประถมศึกษา เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการรักษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.1.3.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของผู้เรียนทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบการงานอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย

3.1.3.3 การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ

การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

3.1.3.4 การจัดการส่งเสริมการศึกษา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน

การจัดการส่งเสริมการศึกษา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

3.1.3.5 การดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

การดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

3.2 ปัญหาและความจำเป็นในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติมุ่งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ตามความในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา 49 โดยบัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ทั้งนี้กระบวนการของรัฐที่จะดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนเพื่อให้ได้รับการศึกษาอย่างเสมอกันและมีคุณภาพ นอกจากที่รัฐจะมุ่งเน้นในเรื่องคุณภาพของหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน บุคลากรทางการศึกษาแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาทั้งในส่วนสถานศึกษาของรัฐและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้การจัดการศึกษาภายในสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ภารกิจด้านการจัดการศึกษาของสถานศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์

ในส่วนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ดำเนินการด้านการจัดการศึกษานั้น รัฐบาลจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณในลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามแผนงานการจัดการศึกษาปฐมวัย แผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรงบประมาณให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเป็นงบประมาณที่จะใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้ กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จะจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเงินอุดหนุนรายหัว อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง ปรากฏว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้มาเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการและไม่สามารถคล่องกับภารกิจการดำเนินงานของท้องถิ่น เป็นสาเหตุให้สถานศึกษาส่วนมากจะต้องจัดเก็บค่าใช้จ่ายหรือขอรับบริจาคเงินจากผู้ปกครองและชุมชนเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษา จึงแสดงให้เห็นว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ประสบสัมฤทธิ์ผล โดยมีสาเหตุหนึ่งมาจากปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนงบประมาณ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลตามมาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดแคลนอาคารสถานที่ สื่อการสอน บุคลากรทางการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งส่งผลให้สถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาผู้เรียนได้เต็มตามศักยภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สะท้อนถึงคุณภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในองค์กรวม

ดังนั้น ทรัพยากรด้านงบประมาณจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาล แต่จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมในด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ปัญหาในการดำเนินงานคือการประสบปัญหาด้านรายได้ อันเนื่องมาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้นั้นไม่เพียงพอ ไม่ได้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ประกอบกับปัญหาการจัดเก็บรายได้

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเภทก็มีเงินได้ที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอที่จะนำไปจัดสรรเป็นงบประมาณในด้านการดำเนินงานของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มศักยภาพ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นจะต้องศึกษาสาเหตุของปัญหางบประมาณในด้านการจัดการศึกษาที่ไม่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐว่า มีปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และควรศึกษาว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นประสบปัญหาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้ดำเนินการตามภารกิจประการใดบ้าง เพื่อจะใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ความจำเป็นในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.2.1.1 ด้านการเมือง

กระบวนการจัดทำงบประมาณโดยฝ่ายบริหารจัดเป็นภารกิจหนึ่งที่มีปัจจัยด้านการเมืองเข้ามามีอิทธิพล เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรต่างๆ เพื่อนำไปถ่ายโอนให้หน่วยงานในระดับพื้นที่นั้น นับเป็นเครื่องมือสำคัญในที่จะทำให้นโยบายต่างๆ ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้สามารถบรรลุผลตามที่ได้ดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งไว้กับประชาชนและตามที่คณะรัฐมนตรีซึ่งจะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ดังนั้น นักการเมืองที่มีอิทธิพลในเขตพื้นที่ท้องถิ่นต่างๆ จึงมีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนผู้เป็นฐานคะแนนเสียงในท้องถิ่นโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคในท้องถิ่น เช่น โครงการก่อสร้างถนน โครงการช่วยเหลือและอุดหนุนการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ซึ่งโครงการดังกล่าวจะมีมิติในด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และเป็นเครื่องจูงใจให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งได้รับประโยชน์จากโครงการ จะได้สนับสนุนและลงคะแนนเสียงเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายในการจัดทำโครงการและกำหนดงบประมาณในการดำเนินงานดังกล่าวในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ในส่วนการจัดทำและกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปตามกำหนดวัตถุประสงค์ของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการศึกษาอันเป็นการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่สำนักงบประมาณ ทั้งนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวให้ นั้น จะเป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 มาตรา 30 (5) โดยพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการศึกษาตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำขึ้น ในแต่ละปีงบประมาณและได้เสนอให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้ในการพิจารณาเงินอุดหนุนในปีงบประมาณด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยทางการเมืองมีผลต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอขอรับเงินอุดหนุนทั่วไปตามกำหนดวัตถุประสงค์ของภารกิจด้านการจัดการศึกษา ซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดจำนวนงบประมาณในแต่ละปีอย่างมีนัยสำคัญ เช่น รายงานการวิจัยการประเมินผลการจัดการศึกษาของเมืองพัทยา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาของเมืองพัทยาประการสำคัญ คือ การที่ผู้บริหารเมืองพัทยามาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่จัดตั้งเมืองพัทยามา ประกอบกับเป็นกลุ่มการเมืองที่มีเสถียรภาพสูง จึงทำให้สามารถกำหนดนโยบายการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง⁸⁹ และส่งผลให้สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาได้อย่างครอบคลุมและสัมพันธ์กับทิศทางการพัฒนาการศึกษาของเมืองพัทยา เช่นเดียวกับรายงานการวิจัยการประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร คือ การที่กรุงเทพมหานครมีนโยบายทางการศึกษาที่ต่อเนื่อง เนื่องจากมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันมากกว่าหนึ่งสมัย ทำให้กระบวนการพัฒนาการจัดการศึกษาและการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับการศึกษาจึงทำได้สอดคล้องตามแผนยุทธศาสตร์และพันธกิจของกรุงเทพมหานคร⁹⁰ ส่วนรายงานการวิจัยการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กลับพบว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีนโยบายมุ่งเน้นที่จะจัดทำโครงการพัฒนาระบบสาธารณสุขปึกในพื้นที่ซึ่งเป็นการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมตามที่ได้ใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อจะได้สนองประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อจะได้เป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ประกอบกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการศึกษาและไม่มีนโยบายด้านการจัดการศึกษาที่ชัดเจน⁹¹ อีกทั้งการจัดการศึกษาเป็นการพัฒนาที่เห็นผลเป็นรูปธรรมได้ช้า จึงส่งผลต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนค่อนข้างจำกัดและไม่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาการจัดการศึกษาของท้องถิ่นแต่ประการใด

ในส่วนแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลนั้น จะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ 2 เมืองพัทยา และกลุ่มที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาสามารถขอให้รัฐบาล

⁸⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยการประเมินผลการจัดการศึกษาของเมืองพัทยา(กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 141.

⁹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยการประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร(กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 163 - 164.

⁹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล(กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 144.

ตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทางการศึกษาซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้โดยตรง โดยการเสนอโดยตรงต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 122 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 90 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่สามารถเสนองบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทางการศึกษาโดยตรงได้ แต่ต้องเสนองบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเสนอกรอบวงเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทดังกล่าวให้แก่สำนักงานงบประมาณเพื่อรับไปพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว ก็จะมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระบวนการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ จะนำเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ให้ความเห็นชอบกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) จะนำเสนอมติคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ดังกล่าวให้สำนักงาน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เพื่อจัดทำคำขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) กำหนด

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัจจัยด้านการเมืองที่สำคัญและส่งผลต่อการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

ประการที่ 1 ที่มาของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6 ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละ 12 คน รวมทั้งสิ้น 36 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าฝ่ายข้าราชการฝ่ายการเมือง และนักการเมืองท้องถิ่น ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษา และส่งผลให้ปัจจัยด้านการเมืองซึ่งเป็นเรื่องนโยบายระดับรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์ต่อการกระจายอำนาจไปสู่ปกครองส่วนท้องถิ่น และการรักษาผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน ได้เข้ามามีอิทธิพลที่สำคัญต่อการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยข้าราชการฝ่าย

การเมืองมักจะเข้ามาแทรกแซงในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ⁹² ส่งผลให้การเงินอุดหนุนแก่ภารกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนมากน้อยเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้ จึงทำให้งบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการจัดการศึกษาตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอไปในแต่ละปีงบประมาณ อาจได้รับการจัดสรรมาในจำนวนไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แต่เดิม

ประการที่ 2 นอกจากเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการจัดการศึกษาที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณแล้ว ก็จะมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้เสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดประเภทของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขึ้น เพื่อเป็นดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล หรือตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือโครงการผูกพันงบประมาณจากปีที่ผ่านมาๆเป็นสำคัญ ดังนั้น การดำเนินการเสนอโครงการพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละปีงบประมาณนั้น จึงขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการใช้เงินภายในกรอบภารกิจจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่ได้ถ่ายโอนอำนาจไว้ในแต่ละปีงบประมาณไว้มากน้อยเพียงใด⁹³ ประกอบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมิได้มีการตราเป็นกฎหมายแต่ประการใด ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มาซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณใด จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวมทั้งความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในประการที่จะมีการช่วยผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ⁹⁴ จึงเห็นได้ว่า งบประมาณในด้านการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น มีความไม่แน่นอนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินได้ประเภทดังกล่าวเป็นจำนวนเท่าไรและในเวลาใด อันมีสาเหตุสำคัญทางด้านปัจจัยด้านการเมืองในเรื่องแนวนโยบายของรัฐบาลและเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรงบอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นสำคัญ จึงย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาข้อจำกัดด้านเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับการพัฒนาและดำเนินการด้านจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

⁹² สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการกระจายอำนาจ(กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2556), หน้า 16.

⁹³ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์], 8 กุมภาพันธ์ 2557. แหล่งที่มา www.dloc.opm.go.th/ Navigate.aspx?ContentFileID=882

⁹⁴ ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาพร, นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย(กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2555), หน้า 286 - 287.

3.2.1.2 ด้านเศรษฐกิจ

จากการที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเป็นไม่น้อยกว่าสิบสองปีและต้องจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปีตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และต่อมารัฐได้มีการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น รัฐก็ยังคงมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษาตามแผนงานจัดการศึกษาปฐมวัย แผนการจัดการศึกษางานขั้นพื้นฐาน และแผนงานส่งเสริมและพัฒนางานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะในด้านการจัดการศึกษาตามที่รัฐได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพโดยมีแหล่งงบประมาณจากภาครัฐมาเกื้อหนุน

อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2)พ.ศ.2549 มาตรา 30(4) ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนรายได้สุทธิต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป และการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าที่จัดสรรให้ในปีงบประมาณ 2549 (เงินอุดหนุนที่จัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 จำนวน 110,213 ล้านบาท) โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จะเป็นหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการระดมทรัพยากรเพื่อใช้อุดหนุนการดำเนินการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการระดมทุนและทรัพยากรเพื่ออุดหนุนการดำเนินการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากตารางที่ 6 แหล่งที่มาของรายได้ของภาครัฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556 ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 6 : แหล่งที่มาของรายได้ของภาครัฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556 (หน่วย : ล้านบาท)

แหล่งที่มาของรายได้	2552		2553		2554		2555		2556	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1) ภาษีอากร										
- ภาษีทางตรง	751,000	40.93	670,000	39.41	737,200	35.61	947,800	39.82	1,012,000	42.17
ก. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	218,000	.88	185,000	10.88	217,000	10.48	254,000	10.67	275,000	11.46
ข. ภาษีเงินได้นิติบุคคล	458,000	24.96	397,000	23.35	430,200	20.78	599,800	25.20	640,000	26.67
ค. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	75,000	4.09	88,000	5.18	90,000	4.35	94,000	3.95	97,000	4.04
- ภาษีทางอ้อม	1,017,497.1	55.45	827,310.7	48.67	1,081,687.7	52.26	1,234,511.8	51.87	1,338,475	55.77
ก. ภาษีการขายทั่วไป	567,250	30.91	427,650	25.15	568,150	27.45	676,750	28.43	761,750	31.74
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	540,000	29.43	403,000	23.71	536,800	25.93	628,200	26.39	710,000	29.58
- ภาษีสรรพสามิต	19,000	1.04	17,000	1.00	23,000	1.11	38,000	1.60	40,500	1.69
- อากรแสตมป์	8,250	0.45	7,350	0.48	8,350	0.40	10,550	0.51	11,250	0.47

แหล่งที่มาของรายได้	2552		2553		2554		2555		2556	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ข. ภาษีการขายเฉพาะ	350,758.1	19.11	325,868.2	19.17	424,867.2	20.52	451,563.9	18.97	459,477	19.14
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	80,000	4.36	96,900	5.70	151,700	7.33	105,470	4.43	79,930	3.33
- ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า	34,500	1.88	26,930	1.58	36,590	1.77	54,740	2.3	65,480	2.73
- ภาษีโภคภัณฑ์อื่น	192,530.1	10.49	167,182.2	9.83	198,771.8	0.91	244,645	10.28	266,465.9	
- ค่าภาคหลวงแร่	625.5	0.03	774.5	0.05	802	0.04	1,200	0.05	1,170	
- ค่าภาคหลวงน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ	43,095.3	2.35	34,075.4	2.00	36,997.2	1.79	45,500	1.91	46,445.9	11.10
- ภาษีทรัพย์สินการรวมชดเชย	7.2	0.00	6.1	0.00	6.2	0.00	8.9	0.00	25.2	1.94
ค. ภาษีสินค้าเข้า - ออกรวม	97,600	5.32	71,800	4.22	86,100	4.16	103,200	4.34	113,900	4.75
ง. ภาษีลักษณะอนุญาต	1,889	0.10	1,992.5	0.11	2,570.5	0.12	2,965.8	0.12	3,348	0.14
ทั้งหมด	314,500	17.14	275,600	16.21	308,500	14.90	366,700	15.41	411,000	17.13

แหล่งที่มาของรายได้	2552		2553		2554		2555		2556	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
- การคืนภาษีของกรมสรรพากร	218,000	11.88	210,000	12.35	212,800	10.28	250,000	10.50	280,500	11.69
- การจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ.	11,700	0.64	9,200	0.54	11,900	0.57	13,800	0.58	15,600	0.65
- การกักเงินเพื่อชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก	12,900	0.70	11,000	0.65	13,300	0.64	16,000	0.67	17,000	0.71
- การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	71,900	3.92	45,400	2.67	70,500	3.41	86,900	3.65	97,900	4.08

แหล่งที่มาของรายได้	2552		2553		2554		2555		2556	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
2) การขาย สิ่งของและ บริการ	14,607.1	0.8	16,081	0.9	17,909.2	0.87	18,390.4	0.08	18,467.1	0.77
3) รายได้จาก รัฐพาณิชย์	93,000	5.1	83,300	4.9	84,400	4.08	104,000	4.37	100,000	4.17
4) รายได้อื่น	23,895.8	1.3	28,908.3	1.7	37,303.1	1.80	41,997.7	1.76	42,057.9	1.75
รวมทั้งสิ้น	1,835,000	100	1,700,000	100	2,070,000	100	2,380,000	100	2,400,000	100

พบว่า รายได้จากการจัดเก็บภาษียังคงเป็นรายได้หลักของรัฐบาล โดยรายได้ที่มีแนวโน้มจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น คือ รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีการขายเฉพาะ อย่างไรก็ตาม รายได้ที่มีแนวโน้มการจัดเก็บลดลง คือ ภาษีสินค้าขาเข้า - ขาออก เนื่องจากรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการลดภาษีสินค้านำเข้าตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) และการลดภาษีสินค้าส่งออกเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดจำหน่ายสินค้าของประเทศไทยในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม โอกาสที่รัฐจะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนมากน้อยเพียงใดนั้น ก็มีปัจจัยต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศ ปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองที่เรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2553 ที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย จึงย่อมส่งผลต่อการกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังปรากฏในตารางเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2556 (หน่วย : ล้านบาท) ดังนี้

ตารางที่ 7 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 - 2555 (หน่วย : ล้านบาท)⁹⁵

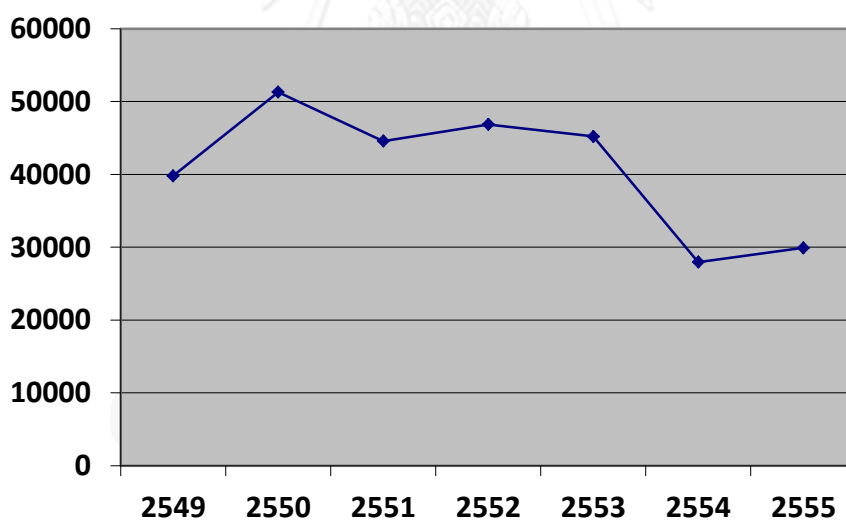
ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุน	แยกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
		ตามอำนาจหน้าที่	กำหนดวัตถุประสงค์ตามภารกิจถ่ายโอนและการส่งเสริมการจัดการศึกษา	
2549	110,213.00	58,845.00	39,812.00	11,556.00
2550	123,574.00	62,995.00	51,298.00	9,281.00
2551	131,074.00	65,428.00	44,569.00	21,077.00
2552	134,583.00	57,233.00	46,866.00	30,484.00
2553	122,249.25	29,062.00	45,209.00	47,928.25
2554	158,375.43	52,063.00	27,966.00	78,346.43
2555	205,192.08	55,769.00	29,926.00	119,497.08

จากตารางข้างต้นนั้น หากพิจารณาในส่วนงบประมาณด้านการศึกษาที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไป

⁹⁵ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ตารางเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 - 2555 [ออนไลน์], 8 กุมภาพันธ์ 2557. แหล่งที่มา http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2011/10/2084_5389.pdf

ตามกำหนดวัตถุประสงค์ของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้น พบว่ามีลักษณะจำนวนเงินที่จัดสรรในลักษณะค่อนข้างผันผวน กล่าวคือ

- ในปีงบประมาณ 2550 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์มากกว่าปีงบประมาณ 2549 จำนวน 11,486 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.85
- ในปีงบประมาณ 2551 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์น้อยกว่าปีงบประมาณ 2550 จำนวน 6,729 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.12
- ในปีงบประมาณ 2552 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์มากกว่าปีงบประมาณ 2551 จำนวน 2,297 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.15
- ในปีงบประมาณ 2553 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์น้อยกว่าปีงบประมาณ 2552 จำนวน 1,657 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.54
- ในปีงบประมาณ 2554 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์น้อยกว่าปีงบประมาณ 2553 จำนวน 1,657 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.14
- ในปีงบประมาณ 2555 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์มากกว่าปีงบประมาณ 2554 จำนวน 1,657 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.01



แผนภาพที่ 4 จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 – 2555

จากแผนภาพแสดงจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 – 2555 พบว่าเงินอุดหนุนในส่วนงบประมาณด้านการศึกษาที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา และการปรับลดลงอย่างมากใน

ปีงบประมาณ 2554 – 2555 ทั้งปัจจัยซึ่งสอดคล้องกับจำนวนรายได้ของรัฐที่มาจากการจัดเก็บภาษี และรายจ่ายของภาครัฐที่นำไปใช้ในการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสนับสนุนการดำเนินโครงการที่มีลักษณะประชานิยมซึ่งก่อให้เกิดหนี้ภาครัฐเป็นจำนวนมาก และผลกระทบต่อวิกฤตอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2554 จึงส่งผลกระทบต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP - gross domestic product) อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจของประเทศย่อมมีผลกระทบต่อจำนวนรายได้ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ และย่อมส่งผลต่อจำนวนงบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปตามภารกิจถ่ายโอนและการส่งเสริมการจัดการศึกษาที่ได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้นประสบปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการและพัฒนาภารกิจดังกล่าวได้อย่างเต็มศักยภาพ

3.2.1.3 ด้านสังคม

จากการศึกษาปัจจัยด้านสังคมที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นสาเหตุให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นประสบปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษานั้น มีสาเหตุในหลายลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) การขาดค่านิยมและวิสัยทัศน์ในการให้ความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรเงินอุดหนุนมาให้นั้น คือ การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ไม่เข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา และไม่มีนโยบายและเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจน⁹⁶ จึงส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อสำนักงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพิจารณาและกำหนดกรอบวงเงินอุดหนุนต่อไปในแต่ละปีงบประมาณ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือ งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เสนอไปนั้น ไม่ได้ครอบคลุมงบประมาณในส่วนการดำเนินภารกิจทางการศึกษาในท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น งบประมาณในการจัดจ้างบุคลากรทางการศึกษาให้กับสถานศึกษา งบประมาณในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ หากแต่มุ่งเน้นงบประมาณในด้านการจัดสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างมากกว่าการสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ เพราะเป็นสิ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเห็นได้เป็นรูปธรรม และสามารถประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารได้เพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในสมัยต่อไป ดังนั้น ภารกิจในส่วนการจัดการศึกษาในท้องถิ่นจึงขาดแรง

⁹⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร :บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 252.

ขับเคลื่อนอันเกิดจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขาดงบประมาณในส่วนการดำเนินงาน ซึ่งเกิดจากกระบวนทัศน์ของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการจัดหางบประมาณรายจ่ายที่จะต้องเสนอไปให้ส่วนกลางในการพิจารณา

(2) ค่านิยมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองมีค่านิยมว่าการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีคุณภาพ จึงไม่นิยมนำบุตรหลานมาเข้าศึกษาในสถานศึกษาดังกล่าว เช่น ปัญหาการจัดการศึกษาของเทศบาล ที่พบว่าโรงเรียนสังกัดเทศบาลหลายแห่งที่มีศักยภาพในการจัดการศึกษา นักเรียนสามารถสร้างชื่อเสียงในด้านวิชาการ ด้านกีฬาให้แก่โรงเรียนเป็นประจำ หากแต่ในโรงเรียนกลับมีจำนวนนักเรียนน้อย เนื่องจากผู้ปกครองมีความเชื่อว่าโรงเรียนเทศบาลซึ่งมักจะใช้ชื่อว่า “โรงเรียนวัด” เป็นโรงเรียนที่ไม่มีคุณภาพ จัดการศึกษาแล้ว ผู้ปกครองที่มีฐานะเศรษฐกิจที่ดีจึงมักนำบุตรหลานไปเข้าเรียนที่โรงเรียนเอกชน⁹⁷ เช่นนี้ จึงส่งผลกระทบต่อใช้งบประมาณของโรงเรียนเทศบาลที่ได้รับการจัดสรรมาจากส่วนกลางนั้น มีจำนวนไม่มากพอที่จะดำเนินการพัฒนาสถานศึกษาในระยะยาวตามศักยภาพได้ เนื่องจากเป็นงบประมาณที่ได้รับมานั้นเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ตามนักเรียนรายหัว และตามการดำเนินโครงการของโรงเรียน

ในส่วนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชนบทนั้น ประชาชนในบางพื้นที่โดยเฉพาะในเขตทุรกันดารก็อาจมีค่านิยมที่ไม่ส่งเสริมให้บุตรหลานได้รับการศึกษาในระดับสูง เนื่องจากมีปัญหายากจน ขาดแคลนเงินที่จะเป็นค่าใช้จ่ายระหว่างเข้ารับการศึกษา ประกอบกับความหวังที่จะให้บุตรหลานนั้นเป็นแรงงานหลักในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นสาเหตุให้การดำเนินภารกิจด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวขาดการขับเคลื่อนในภาคประชาชนที่จะทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเป็นไปอย่างเต็มที่ จึงมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่จะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ ที่จะต้องสอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆด้วย

3) ปัญหาประชากรแฝงและการย้ายถิ่นในเขตเมืองที่มีขนาดใหญ่ จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล มีจำนวนประชากรแฝงมากกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในท้องที่จริงตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรในพื้นที่ เนื่องจากการย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพในเขตเมือง จึงทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานต้องนำบุตรหลานที่อยู่ในวัยเรียนเข้าศึกษาในโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสภาพการณ์ทางประชากรที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่เป็นเขตเมืองดังกล่าวจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณเพื่อดูแลประชากรแฝงดังกล่าว ทั้งในด้านการสาธารณสุข การคมนาคมและการจัดการศึกษาที่เป็นแบบให้เปล่า อีกทั้งมักจะเกิดปัญหาการย้ายนักเรียนระหว่างการศึกษาเพื่อติดตามผู้ปกครองกลับภูมิลำเนาเดิม จึงส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดจำนวนงบประมาณด้านการศึกษา

⁹⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล (กรุงเทพมหานคร :บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 170.

ซึ่งมีลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัวตามจำนวนนักเรียนที่มีในขณะเวลาเสนอขอเงินอุดหนุน ซึ่งมักจะมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่าความเป็นจริงในเวลาที่เปิดภาคการศึกษาและมีนักเรียนที่ย้ายถิ่นฐานมาสมัครเข้าเรียนเพิ่มเติม จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการจัดการศึกษาขึ้น

3.2.2 ปัญหาด้านรายได้เพื่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.2.2.1 ความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของรัฐส่วนกลางโดยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่นั้น นับเป็นยุทธศาสตร์หลักของประเทศไทยในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในการกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดกระบวนการเรียนรู้ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือในการจัดการศึกษาโดยตรง ซึ่งจะทำให้การจัดการศึกษาในท้องถิ่นสามารถสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนผู้เรียนสามารถใช้องค์ความรู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและนำไปพัฒนาท้องถิ่นต่อไป อันจะเป็นกระบวนการหนึ่งในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้นั้น นอกจากรัฐจะได้กระจายอำนาจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นแล้ว รัฐก็ย่อมจะต้องกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเป็นการทำให้ท้องถิ่นสามารถมีงบประมาณและรายได้ขององค์กรเอง ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมุ่งที่จะพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งก็อาจประสบปัญหางบประมาณที่จัดสรรมาให้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการศึกษาในพื้นที่ และจะทำให้ขาดอิสระในการดำเนินการกิจของท้องถิ่นให้เต็มที่ตามศักยภาพได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดเก็บรายได้ เช่น การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายให้อำนาจ เพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินการกิจด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ตามเป้าประสงค์ คือ การขาดแคลนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่อันเกิดจากการเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพพื้นที่เป็นเขตเมือง เป็นแหล่งธุรกิจการค้า ก็ย่อมสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ในปริมาณที่มากกว่าพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพพื้นที่เป็นเขตชนบทที่ประชาชนประกอบอาชีพเกษตรกรรม และเมื่อพิจารณาตารางแสดงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2550 – 2554 พบว่ารายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากรายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่ง

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นกลับอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย และมีแนวโน้มที่จะลดลงโดยตลอดซึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหา ข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่การจัดเก็บมีปริมาณน้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การ บริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลในหลายพื้นที่ที่เป็นเขตชนบท จึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการอำนวย รายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆเพื่อใช้ในการดำเนินภารกิจด้านการจัดการศึกษา ได้อย่างเพียงพอ เมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลในพื้นที่ที่เป็นเขตเมือง หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึง เป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ประสบปัญหาในการขาดแคลนงบประมาณใน การดำเนินการจัดการศึกษาในพื้นที่

ตารางที่ 8 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ 2550 – 2554 (หน่วย: ล้านบาท)⁹⁸

ประเภทรายได้	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554
รายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	32,021.46	35,233.60	38,745.96	29,110.41	38,745.96
2. รายได้ที่รัฐเก็บ แล้วจัดสรรให้แก่ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	120,728.69	128,676.40	140,679.27	126,589.59	148,109.04
3. รายได้จากเงิน อุดหนุน	139,374	147,840	163,057	139,895.18	173,950
รวมรายได้ของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	357,424.15	376,740	414,382.23	340,995.18	431,305
สัดส่วนรายได้ที่ เพิ่มขึ้นจาก	9.27	5.40	10.00	-17.71	26.48

⁹⁸ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ตารางแสดงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2550 – 2554 [ออนไลน์], 8 กุมภาพันธ์ 2557. แหล่งที่มา http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2011/10/2084_5389.pdf

ปีงบประมาณที่ผ่านมา					
รายได้ของรัฐบาล	1,420,000	1,495,000	1,604,640	1,350,000	1,650,000
สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล	25.17	25.20	25.82	25.26	26.14

3.2.2.2 การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอกับสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากภาษีที่ฐานร่วมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ดังนั้นหากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับการจัดสรรภาษีมากตามไปด้วย ในทางกลับกันหากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้น้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาน้อยตามไปด้วยเช่นกัน โดยภาษีที่รัฐจัดเก็บหรือแบ่งให้ นั้น ก็ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจแบ่งสรรของรัฐบาล จึงย่อมไม่มีความแน่นอน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายการเมือง

การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บหรือแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันตามหลักเกณฑ์ในการจัดสรรของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บหรือแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยมาตรา 29 และมาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ก็เป็นเพียงการกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับรายได้จากการที่รัฐจัดสรรส่วนภาษีอากรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข อัตราการจัดสรรตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นนี้ การที่ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายรองรับหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้อย่างชัดเจนนั้น จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรอยู่ทุกปีงบประมาณ อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนรายได้ที่จะนำมาใช้ในการจัดทำบริการทางการศึกษาในท้องถิ่นที่ชัดเจนได้ และทำให้เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมานั้นมีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้จัดขึ้น

3.2.3 ความจำเป็นในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

3.2.3.1 ความแน่นอนของแหล่งเงินได้ที่สอดคล้องกับรายจ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษา

เมื่อพิจารณาแหล่งเงินได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น พบว่ามีแหล่งเงินได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- (2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่
 - (2.1) รายได้จากการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ แบ่งเป็น
 - รายได้จากการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะโดยกรมสรรพากรตามที่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ออกข้อบัญญัติให้จัดเก็บเพิ่มขึ้นจากอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ซึ่งเมื่อรวมอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบดังกล่าวข้างต้นแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มาตรา 23 (5) และมาตรา 24 (4) ทั้งนี้ รัฐจะจัดสรรรายได้ดังกล่าวให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - รายได้จากการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะโดยกรมสรรพากรตามที่กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติให้จัดเก็บเพิ่มขึ้นจากอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มาตรา 25 (7) ทั้งนี้ รัฐจะจัดสรรรายได้ดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะ
 - (2.2) รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ แบ่งเป็น
 - รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ออกข้อบัญญัติให้จัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มาตรา 23 (6) ทั้งนี้ รัฐจะจัดสรรรายได้ดังกล่าวให้แก่เขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการเฉพาะ
 - รายได้จากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร ตามที่กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติให้จัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา

ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มาตรา 25 (8) ทั้งนี้ รัฐจะจัดสรรรายได้ดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะ

(2.3) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ซึ่งรัฐจะจัดสรรรายได้ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 มาตรา 23(7) มาตรา 24 (5) และมาตรา 25 (10)

(1) รายได้ที่รัฐแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะจัดสรรให้อัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนตามประมวลรัษฎากรตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามมาตรา 23 (4) มาตรา 24(3) และมาตรา 25 (6)

(2) รายได้จากเงินอุดหนุนตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ

ดังจะเห็นได้ว่าแหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษาในพื้นที่ทั้งในส่วนภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินรายได้ที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรายได้ที่รัฐแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีลักษณะเป็นการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นแหล่งทุนในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นการทั่วไป มิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณให้แก่การจัดทำภารกิจใดๆ ของท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณที่ได้รับมาไปใช้เป็นงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ ในท้องถิ่นตามแผนการดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ โดยอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณไปในโครงการการลงทุนหรือพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมและเครื่องจูงใจให้ประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์ในพื้นที่จะสนับสนุนและลงคะแนนเสียงเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมัยถัดไป เป็นผลให้การจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น อาจไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มศักยภาพ และไม่สามารถวางแผนพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้ เนื่องจากขาดแหล่งเงินได้ถาวรที่ได้จัดสรรไว้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะเจาะจงในแต่ละปีงบประมาณ

เมื่อพิจารณารายได้จากเงินอุดหนุนตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ ก็พบว่าปัจจัยด้านการเมืองได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนด้าน

การจัดการศึกษา โดยมักจะมีข้าราชการฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ จึงย่อมมีผลต่องบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการจัดการศึกษาตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอไป อาจได้รับการจัดสรรมาไม่เพียงพอตามแผนการดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้

อนึ่ง เคยมีข้อท้วงติงว่าในตรากฎหมายโดยให้อำนาจหน่วยงานหรือกองทุนใดจัดเก็บเงินบำรุงโดยหักจากภาษีที่รัฐบาลได้จัดเก็บไว้ โดยมีลักษณะของการผูกพันภาษีเข้ากับกิจการของหน่วยงานหรือกองทุนนั้น (Earmarked Fund) โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เป็นการขัดต่อวิถีทางการคลัง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรนั้นจะต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และใช้จ่ายโดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณ⁹⁹ ผู้วิจัยเห็นว่า

รูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น โดยอาจอยู่ในรูปแบบการที่รัฐบาลได้ถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีได้ด้วยตนเอง โดยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เงินภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ก็ย่อมเป็นรายได้ของท้องถิ่นเองที่ต้องนำเข้าสู่สำนักงานการคลังของท้องถิ่น เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจของท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมกำกับกับการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย อันเป็นกรอบความชอบด้วยกฎหมายในทางการคลังท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังนั้น โดยรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว นั้น จึงเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและเป็นรายได้ของท้องถิ่น อันเป็นรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในลักษณะเช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ภาษีบำรุงท้องที่ ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 และภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งมีบทบัญญัติให้เงินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจัดเก็บได้ ก็ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่นนี้ โดยลักษณะของกฎหมายที่บัญญัติให้ภาษีประเภทใดเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินภาษีที่จัดเก็บได้จึงเป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เป็นผู้จัดเก็บภาษีนั้น โดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณแต่ประการใด มิฉะนั้นแล้ว จะกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในประการที่ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเองในการนำมาเป็นงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ตามภารกิจตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจและภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลส่วนกลาง ให้เป็นไปอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เช่นนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรอรับเงินจัดสรรจากส่วนกลางผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณแต่เพียงอย่างเดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินกิจการใดๆ ได้ด้วยตนเองและดำเนินการไปอย่างเต็มศักยภาพ เนื่องด้วยต้องรองบประมาณจากส่วนกลางที่มีอยู่อย่างจำกัดและถูกควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินจากส่วนกลาง อันจะทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระ

⁹⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี เรื่องรับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ..... ลงวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 [ออนไลน์], 23 กรกฎาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.cabinet.soc.go.th>

ทางการเงินการคลังและกระทบต่อสถานภาพการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง¹⁰⁰

ในส่วนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล โดยใช้ภาษีที่รัฐบาลส่วนกลางได้ดำเนินการจัดเก็บอยู่แล้ว มาเป็นฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราฐานภาษีเดิม เพื่อที่รัฐจะได้นำเงินภาษีในส่วนที่จัดเก็บได้เพิ่มมากขึ้น มาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยเฉพาะ กรณีจึงเป็นการจัดเก็บภาษีที่รัฐบาลนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดินและใช้จ่ายโดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณนั้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันก็มีกฎหมายภาษีอากรที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว โดยให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยส่งมอบเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในอัตราเพิ่มเติมให้แก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อมอบให้เป็นรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในลักษณะการเก็บภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีสุราในอัตราที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ของภาษีสุรานั้นเพื่อเป็นภาษีท้องถิ่นให้แก่กระทรวงมหาดไทยในการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆตามจำนวนประชากร¹⁰¹ ซึ่งกรมสรรพสามิตเรียกภาษีสุราที่เก็บเพื่อกระทรวงมหาดไทยว่า “ภาษีสุราเพื่อมหาดไทย”¹⁰² โดยเป็นการจัดเก็บภาษีในลักษณะเดียวกันประมวลรัษฎากรในอดีตที่ให้มีการจัดเก็บภาษีการค้าในอัตราที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ท้องถิ่นโดยตรง¹⁰³ หรือพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ซึ่งมีบทบัญญัติให้กรมสรรพากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ส่งมอบภาษีทั้งสองประเภทในส่วนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จัดสรรแก่ท้องถิ่น โดยนำส่งให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้กระทรวงจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ต่อไป เป็นต้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่มีบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล ดังนั้น เงินภาษีที่รัฐบาลได้จัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บตามกฎหมาย จึงเป็นเงินรายได้ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ที่จะต้องส่งมอบให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีจึงไม่ต้องส่งเงินได้ของท้องถิ่นดังกล่าวให้เป็นรายได้ของแผ่นดิน และใช้จ่ายโดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณ อันเป็นการขัดต่อ

¹⁰⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, วิชาการศาสตร์ว่าด้วยการคลัง(กรุงเทพมหานคร :บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2555), หน้า 287.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินที่ได้รับตามมาตรา 5 ให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงและให้มีอำนาจจางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้รับเงินค่าภาษีสุราที่เก็บเพิ่มขึ้น”

¹⁰² วิบูลย์ บุญยศโรตม์, เอกสารประกอบการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ ชุด วิชากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต (Excise Tax Laws) หน่วยที่ 1 – 7.(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553), หน้า 277.

¹⁰³ สำนักรายงานการประชุมและเฉลย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สารบัญรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) พ.ศ.2526 (กรุงเทพมหานคร ,ม.ป.ท, 2526), หน้า 213.

หลักความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานอันสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบการกระจายอำนาจ

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ตามที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง ซึ่งภารกิจดังกล่าวมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ เป็นอย่างยิ่ง และมีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีแหล่งรายได้ที่แน่นอนในระดับหนึ่งที่สามารถนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาที่จำเป็น เพื่อจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งเงินได้ที่ถาวร สำหรับนำไปเป็นงบประมาณในการดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาในท้องถิ่น อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการตามที่ได้รับถ่ายโอนมาได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3.2.3.2 การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเป็นกระบวนการหนึ่งในการระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจ อีกทั้งการจัดการศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติต่อไป ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาจึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลผู้ที่ได้เข้ารับการศึกษานั้น หากแต่ผลประโยชน์ได้บังเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติในภาพรวมด้วย เช่นนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจึงย่อมต้องมีบทบาทและมีส่วนร่วมในสนับสนุนแหล่งทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแบ่งส่วนภาระสาธารณะที่ต้องรับผิดชอบไว้ด้วยกันในลักษณะการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อจะนำเงินที่จัดเก็บได้อันมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อนำไปใช้จัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ไปรวมเข้ากับเงินงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อเป็นแหล่งทุนที่ใช้ในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษาของท้องถิ่นไว้อย่างเฉพาะเจาะจง อีกทั้งเป็นเครื่องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่น

3.3 กรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

ในส่วนกรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา นั้น ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อจะนำไปเป็นงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ที่จะกล่าวต่อไปในส่วนนี้จึงประกอบไปด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรวมทั้งสิ้น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไปนี้

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 283 มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดการศึกษาในท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีอิสระในการเงินและการคลังในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวในพื้นที่ จึงบัญญัติให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษี อันจะทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอและสามารถดำเนินการจัดการศึกษาในพื้นที่เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰⁴ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น และสถานะทางการคลังในการกำหนดนโยบาย

3.3.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 58 (1) มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ในลักษณะการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่นนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรากฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา อันเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น อันจะทำให้การกระจายอำนาจของรัฐที่ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสามารถดำเนินไปอย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

¹⁰⁴ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า 272.

3.3.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา อาจมีรายได้จากภาษีอากรเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ตามความในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร มาตรา 23 (8) ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ตามความในหมวด 3 ว่าด้วยการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร มาตรา 24 (6) และ กรุงเทพมหานคร ก็อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้จากภาษีอากรเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติตามมาตรา 25 (9) ด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 3 ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษาความจำเป็นในการใช้มาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น พบว่าปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ปัญหาด้านรายได้เพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจมาจากส่วนกลางมีไม่เพียงพอ อันเกิดมาจากความเหลื่อมล้ำของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแต่ละสภาพท้องที่อันเป็นฐานในการก่อรายได้ในการนำมาเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ประกอบกับปัญหาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอกับสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้จัดขึ้นนั้น โดยสาเหตุของปัญหาการขาดแคลนรายได้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยดังกล่าวนี้ มีที่มาจากปัจจัยด้านการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ปัจจัยความผันผวนของสภาพเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสังคม

จากผลของการศึกษาวิจัยทั้งด้านปัญหาและสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านงบประมาณในการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น จึงเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งในเหตุผลในด้านความแน่นอนของแหล่งเงินได้ที่สอดคล้องกับรายจ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งเงินได้สำหรับนำไปเป็นงบประมาณในการดำเนินการที่ถาวร อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจตามที่ได้รับถ่ายโอนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา อีกทั้งเหตุผลในด้านส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ ในประการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ดังนั้น เมื่อได้ศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยมิได้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาในท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาแล้ว จึงควรศึกษาแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศที่มีความโดดเด่นในการนำมาตรการทางภาษีดังกล่าวมาบังคับใช้ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเทกซัส และมลรัฐมิชิแกน และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อนำมาใช้ศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาในองค์ประกอบของโครงสร้างภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษาในประเทศไทย โดยผู้วิจัยจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4

วิธีการและแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

แนวทางจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นั้น มีข้อสนับสนุนด้านกฎหมาย อันประกอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้กรอบอำนาจแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อเป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวรในการดำเนินการ ตามภารกิจจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามที่ได้รับถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง อันจะทำให้การ กระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาแต่ประการใด ดังนั้น ใน การศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จึง สมควรต้องศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาในองค์ประกอบด้านฐานภาษี อัตรา ภาษี หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บ วิธีการประเมินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ควรจะนำมาบังคับใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจทางการ จัดการศึกษา โดยศึกษาจากการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ มลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาความ เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ประเทศไทยต่อไป

สาเหตุที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาวิธีการและแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของ มลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเกาหลี มาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ในบทนี้นั้น มีเหตุผลประกอบดังต่อไปนี้

(1) **มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา** จัดเป็นมลรัฐที่มีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District) เป็นจำนวนมากที่สุดในประเทศสหรัฐอเมริกาและ ได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษามาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยได้จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สินซึ่ง เป็นภาษีท้องถิ่นในลักษณะการจัดเก็บแบบฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) และมีจัดเก็บในบาง ปีภาษีเท่านั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษาในมลรัฐประสบปัญหาการขาด แคลนงบประมาณในการจัดการศึกษา จึงนับได้ว่าเป็นตัวอย่างการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ใช้ มาตรการการจัดเก็บภาษีจากภาษีท้องถิ่นเองและมีระยะเวลาเพียงชั่วคราวเท่านั้น อันเป็นตัวอย่าง การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่มีความโดดเด่นเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาวิธีการและ แนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา มาเป็นตัวอย่างใน การศึกษาในบทนี้

(2) **มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา** เป็นเพียงมลรัฐเดียวในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐมิชิแกน เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนในระดับรัฐบัญญัติ อีกทั้งเป็นการจัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นในลักษณะการจัดเก็บแบบฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) และกำหนดอัตราภาษีในลักษณะการกำหนดอัตราส่วนตามเฉลี่ย อีกทั้งได้มลรัฐมิชิแกนได้ดำเนินการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานานแล้ว จึงนับได้ว่าเป็นตัวอย่างการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่มีความโดดเด่นเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาวิธีการและแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา มาเป็นตัวอย่างในการศึกษาในบทนี้

(3) **สาธารณรัฐเกาหลี** ถือเป็นประเทศในทวีปเอเชียเพียงประเทศเดียวที่ใช้มาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษามาเป็นเครื่องมือในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน และทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นประสบความสำเร็จในระดับชั้นนำของโลก อันเป็นผลมาจากการที่ท้องถิ่นมีงบประมาณในการดำเนินงานอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง จึงทำให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งนี้ สาธารณรัฐเกาหลีได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไว้ในระดับรัฐบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และมีการจัดเก็บภาษีในลักษณะการจัดเก็บแบบภาษีเสริม (Surcharge Taxes) โดยใช้ฐานภาษีเงินได้ ภาษีการบริโภค จึงถือได้ว่าสาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศในทวีปเอเชียที่มีความโดดเด่นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาวิธีการและแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี มาเป็นตัวอย่างในการศึกษาในบทนี้

ทั้งนี้ วิธีการและแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ อันได้แก่ มลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี ตามที่ผู้วิจัยได้เลือกนำมาใช้ศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น มีรายละเอียดดังปรากฏดังต่อไปนี้

4.1 มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบสหพันธรัฐ โดยแบ่งระเบียบการบริหารของประเทศออกเป็น 3 ระดับได้แก่ ระดับสหพันธรัฐ (Federal Government)

ระดับมลรัฐ (State Government) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government)¹⁰⁵ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District) ในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จัดเป็นการบริหารราชการองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะในเขตพื้นที่หนึ่งในเขตพื้นที่ของมลรัฐเท็กซัส ตามที่ได้รับ การถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาจากมลรัฐเท็กซัส ทั้งนี้ ในการจัดตั้งให้เขตพื้นที่ใดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตศึกษานั้น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเท็กซัส หมวด 7 การศึกษา (Education) มาตรา 3-b ซึ่งได้มีการบัญญัติในหลักการดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 โดยให้ประชาชนที่อยู่ในมลรัฐจะต้องดำเนินการให้มลรัฐเท็กซัสจัดทำประชามติ หากผลประชามติปรากฏว่ามีมติเสียงส่วนใหญ่ให้จัดตั้งเขตพื้นที่นั้นเป็นเขตการศึกษา มลรัฐก็จะดำเนินการจัดตั้งให้เขตพื้นที่นั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา¹⁰⁶ ทั้งนี้จะมีการตรากฎหมายให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริการเขตการศึกษา มีการสรรหาคณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษา บุคลากรทางการศึกษามาดำเนินการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

ในส่วนการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District) ในมลรัฐเท็กซัส ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา นั้น ได้มีการบัญญัติรับรองอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเท็กซัส หมวด 7 การศึกษา (Education) มาตรา 3 (e) กล่าวคือ บัญญัติให้มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตศึกษามีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้านการศึกษาในเขตพื้นที่ได้ ตามที่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ.1969 อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ให้แก่ท้องถิ่นตามที่มลรัฐได้ถ่ายโอนอำนาจในการใช้อำนาจปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการแทน อันจะส่งผลให้เขตศึกษามีอิสระในทางการคลัง สามารถมีรายได้เป็นของท้องถิ่นเองได้อย่างเพียงพอที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานในเขตพื้นที่ได้เต็มตามศักยภาพ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District) ในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษา (School District) มีพื้นที่ตั้งอยู่นั้นเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีให้แทน และในปัจจุบัน มลรัฐเท็กซัสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 1,265 เขต¹⁰⁷ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตการศึกษาที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศสหรัฐอเมริกา

¹⁰⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 105 – 106.

¹⁰⁶ สนั่น บายยี่ซัน, เอกสารประกอบการบรรยายการเมืองสหรัฐอเมริกา(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า133.

¹⁰⁷ EducationBug, Texas School District Statistics[ออนไลน์], [http://law.onecle.com/texas/education\[2014 January 6\]](http://law.onecle.com/texas/education[2014 January 6].) .แหล่งที่มา <http://texas.educationbug.org/school-districts>.

4.1.2 รูปแบบ ลักษณะวิธีการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของเขตการศึกษา

ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการของเขตการศึกษาในมลรัฐเท็กซัสนั้น จะมีคณะกรรมการบริหารการศึกษา (District Board of Education) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารเขตการศึกษา กำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาของพื้นที่เขตการศึกษา จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้ในการดำเนินการ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาที่จะมีการจัดเก็บในเขตท้องถิ่นดังกล่าว ประกอบกับมีศึกษาธิการเขต (District Superintendent) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารการศึกษา¹⁰⁸ ทั้งนี้ เขตศึกษานี้ อาจจะมีอาณาเขตพื้นที่ทับซ้อนกับอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลมากกว่าหนึ่งเขตก็ได้ ดังนั้น เขตศึกษานั้นจึงต้องจัดการศึกษาให้ครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลที่อยู่ในอาณาเขตของเขตการศึกษาทั้งหมด และในการจัดเก็บภาษีเพื่อการสนับสนุนการศึกษานั้น เขตการศึกษาที่สามารถมอบหมายให้เทศบาลที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับเขตการศึกษาทำหน้าที่จัดเก็บภาษีแทนเขตการศึกษาได้

4.1.3 วิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเขตการศึกษา

ประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) ของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสาธารณรัฐอเมริกา ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาของภาครัฐ (Public Education) ตอนย่อยซี การดำเนินการและควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Organization and Governance) บทที่ 11 เขตการศึกษา (School Districts) บทย่อยเอว่าด้วยบททั่วไป มาตรา 11.002 (c)(2) ได้บัญญัติให้ ในกรณีปีใดที่จำนวนงบประมาณประจำปีของเขตการศึกษาตามที่คณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาได้กำหนดขึ้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการศึกษาในพื้นที่ คณะกรรมการเขตศึกษามีอำนาจจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษา และกำหนดอัตราภาษีเพื่อการสนับสนุนการศึกษาได้ โดยคณะกรรมการเขตศึกษามีอำนาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษา (School District) ที่มีพื้นที่ตั้งอยู่นั้น เป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากรให้แทน ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวจะใช้ฐานภาษีทรัพย์สิน โดยจัดเก็บตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีตามประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สินในรายปี เพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา¹⁰⁹

¹⁰⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยสหรัฐอเมริกา(กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2550), หน้า 45.

¹⁰⁹ Onecl, Texas Education Code[Online]. Available from: <http://law.onecle.com/texas/education/>[2014 January 6]

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาสามารถระดมทรัพยากร เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษาพื้นที่ได้ โดยการ ออกพันธบัตรให้แก่ประชาชนทั่วไป เพื่อใช้ในการก่อสร้างอาคารเรียน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์การศึกษา เพื่อใช้ในการศึกษา การจัดซื้อที่ดินสำหรับจัดตั้งสถานศึกษา การจัดซื้อยานพาหนะของโรงเรียน ใน เขตการศึกษาได้ ตามประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) มาตรา 45.001(1)(A)(B)(C)(D) ทั้งนี้ พันธบัตรดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตาม กำหนด แต่จะต้องไม่มีกำหนดเวลาเกิน 40 ปีนับแต่วันออกพันธบัตร และคณะกรรมการบริหารเขต การศึกษาสามารถไถ่ถอนพันธบัตรคืนได้ก่อนครบกำหนดชำระ ทั้งนี้คณะกรรมการบริหารเขต การศึกษาสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยประเมินจากมูลค่าของทรัพย์สินรายปีดังกล่าวข้างต้นเพื่อ นำภาษีที่จัดเก็บได้มาชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามพันธบัตรก็ได้ ตามมาตรา 45.001(2)¹¹⁰

จากการศึกษาวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐ เทกซัสตามประมวลกฎหมายการศึกษา และประมวลกฎหมายภาษีอากร ว่าด้วยประมวลกฎหมาย ทรัพย์สินของมลรัฐเทกซัสแล้ว ผู้วิจัย สามารถสรุปโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตการศึกษา(School District) ในรัฐเทกซัส ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) ของมลรัฐเทกซัส ประเทศสาธารณรัฐอเมริกา ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาของภาครัฐ (Public Education) ตอนย่อยซี การดำเนินการและควบคุมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Organization and Governance) บทที่ 11 เขตการศึกษา (School Districts) บทย่อยเอว่าด้วยบททั่วไป มาตรา 11.002 (c)(2) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการเขตศึกษามีอำนาจในการจัดเก็บและกำหนดอัตราภาษี เพื่อการสนับสนุนการศึกษาโดยประเมินจากมูลค่าของทรัพย์สินรายปีเพื่อใช้เป็นงบประมาณในการ ดำเนินการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สิน ตามประมวล กฎหมายภาษีอากร (Tax Code) ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Code) ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาในเขตการศึกษาของรัฐเทกซัส

(1) ผู้ทรงกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินที่มีรูปร่างที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาของรัฐ เทกซัส ตามมาตรา 11.01 (a)

(2) ผู้มีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาในเขตการศึกษาของมลรัฐเทกซัสและทรง กรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง ที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาของมลรัฐเทกซัส ตามมาตรา 11.02 (c)(1)

(3) นิติบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างซึ่งมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ ทางธุรกิจและทรัพย์สินนั้นได้ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาของรัฐเทกซัส ตามมาตรา 11.01 (a)¹¹¹

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

2. อัตราภาษี

ประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาของภาครัฐ (Public Education) ตอนย่อยซี การดำเนินการบริหารงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Organization and Governance) บทที่ 11 เขตการศึกษา (School Districts) บทย่อยเอว่าด้วยบททั่วไป มาตรา 11.002 (b)(8) ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการเขตการศึกษามีอำนาจกำหนดอัตราภาษีเพื่อการสนับสนุนการศึกษาที่จะดำเนินการจัดเก็บในแต่ละปีภาษีได้ โดยให้บังคับไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายภาษีอากร (Tax Code) ว่าด้วยหมวดที่ 1 ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน (TITLE 1. PROPERTY TAX CODE) บทที่ 26 การประเมินเพื่อจัดเก็บภาษี ส่วนย่อยที่ 26.05 (a)(1) ที่บัญญัติให้อัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาในเขตการศึกษานั้นให้จัดเก็บตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) มาตรา 44.004 (c)(5)(A)(ii)(b) กล่าวคือ ในการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการสนับสนุนการศึกษาของคณะกรรมการเขตการศึกษาในปีภาษีใดนั้น จะต้องแสดงตารางเปรียบเทียบรายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาอัตราภาษีเพื่อการสนับสนุนการศึกษาดังต่อไปนี้

- (1) อัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาในเขตการศึกษาตามที่ได้กำหนดในปีภาษีที่ผ่านมา
- (2) จำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐส่วนกลางได้จัดสรรมาให้เขตพื้นที่การศึกษาตามบทที่ 42 ของประมวลกฎหมายการศึกษา
- (3) จำนวนของนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนที่ตั้งและในเขตพื้นที่การศึกษาของปีก่อนหน้านั้น
- (4) ค่าการรักษาระดับการบำรุงรักษาและการดำเนินการหารายได้และชำระหนี้ของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ต้องนำมาใช้ในการคำนวณอัตราภาษีเพื่อการสนับสนุนการศึกษาในปีภาษีปัจจุบัน ทั้งนี้ค่าตัวเลขดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากประธานคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาตามประมวลกฎหมายภาษีอากร ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน มาตรา 26.01¹¹²

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการสนับสนุนการศึกษานั้น ประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา 11.303 (C) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษา (Board of trustees) และคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและลงมติจากสมาชิกของคณะกรรมการ เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนงบประมาณประจำปีและความจำเป็นในจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาของเขตการศึกษา โดยงบประมาณประจำปีและการจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาของเขตการศึกษานั้นจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อมีการลงมติให้ความยินยอมโดยเสียงส่วนมากของคณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษาที่มีอยู่และได้ลงมติให้ความยินยอม ตามมาตรา 11.303 (d)(1) และมติดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน

¹¹² Ibid.

คณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาและคณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษาที่มีอยู่และได้ลงมติตามมาตรา 11.303 (d)(2)¹¹³

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการบริหารเขตศึกษาดำเนินการออกพันธบัตรให้แก่ประชาชนทั่วไป เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษาพื้นที่ (School District) อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาจะต้องบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำเงินภาษีที่ได้ไปชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามพันธบัตรให้ประชาชนในส่วนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาในอัตราใดนั้นจะต้องอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษามีพื้นที่ตั้งอยู่นั้น ตามมาตรา 45.003(a) ทั้งนี้ อัตราการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่จะต้องประเมินตามมูลค่าของทรัพย์สินประจำปีนั้น จะต้องจัดเก็บในอัตราไม่เกิน 0.17 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 100 ดอลลาร์สหรัฐตามมูลค่าทรัพย์สินที่จัดเก็บ ตามมาตรา 45.003(d)¹¹⁴

อย่างไรก็ตาม เขตพื้นที่การศึกษาที่จัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาในคริสต์ศักราช 2005 ในอัตรามากกว่า 1.5 ดอลลาร์ ต่อ 100 ดอลลาร์ของมูลค่าทรัพย์สินที่จัดเก็บมาแล้วนั้น ก็ไม่อาจจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาในอัตราที่เกินกว่า 0.1 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 100 ดอลลาร์สหรัฐตามมูลค่าทรัพย์สินที่จัดเก็บได้อีก ตามมาตรา 45.003(f)¹¹⁵

3. กำหนดการชำระภาษี

ประมวลกฎหมายภาษีอากร (Tax Code) ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Code) บทที่ 31 การจัดเก็บภาษี (Collections) มาตรา 31.01(a) และมาตรา 31.01 (c)(7) กำหนดให้หน่วยจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษา (School District) ซึ่งมีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองดังกล่าว ได้มอบหมายให้จัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้แทนนั้น ต้องดำเนินการจัดส่งหนังสือประเมินภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีภายในวันที่ 1 ตุลาคม โดยในหนังสือประเมินภาษีดังกล่าว จะต้องระบุกำหนดวันที่จะต้องชำระภาษี ทั้งนี้หนังสือประเมินภาษีดังกล่าวนั้น หน่วยจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) จะต้องกระทำขึ้นภายหลังการประเมินทรัพย์สินที่เป็นฐานภาษีแล้ว¹¹⁶

4. ฐานภาษี

ประมวลกฎหมายภาษีอากร (Tax Code) ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Code) บทที่ 11 ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี และทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ property code chapter 92 , PROPERTY CODE [Online]. Available from:

www.statutes.legis.state.tx.us/Docs/PR/htm/PR.92.htm[2014,January 17]

ต้องเสียภาษี (Taxable Property and exemptions) บทย่อยที่เอ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี (Taxable Property) มาตรา 11.01 มีดังต่อไปนี้

(1) อสังหาริมทรัพย์ (Real Property) ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement) เช่น ถนน สระน้ำ ลานบ้าน รางท่อระบายน้ำ สนามหญ้า รั้ว ตามมาตรา 11.01 (a)

(2) สัมหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่าง (Tangible personal property) ที่อยู่ในเขตการศึกษา (School District) เกินกว่าระยะเวลาอันเป็นการชั่วคราวและได้ใช้สอยอย่างต่อเนื่อง หรือ สัมหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่างซึ่งตั้งอยู่นอกเขตการศึกษา แต่บุคคลผู้ทรงกรรมสิทธิ์มีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 11.01 (c)(1)(2)(3)¹¹⁷

5. ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี

ประมวลกฎหมายภาษีอากร (Tax Code) ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษี ทรัพย์สิน (Property Tax Code) บทที่ 11 ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี และทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ ต้องเสียภาษี (Taxable Property and exemptions) บทย่อยที่บี ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ ต้องเสียภาษี (Exemptions) มาตรา 11.11 มีดังต่อไปนี้

1) ทรัพย์สินของทางราชการ ส่วนงานทางปกครองขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ซึ่งมีเขตการศึกษา (School District) ตั้งอยู่ในเขตเมือง ดังกล่าว ตามมาตรา 11.11 (a)

2) ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่เขตเทศบาล (Municipal) ตามมาตรา 11.11 (b) ที่ดินเพาะปลูกผลิตผลทางการเกษตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ เคำท์ตี้ (County) ตามมาตรา 11.11 (c)

3) ทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการรายได้ให้แก่โรงเรียนของรัฐ

4) ทรัพย์สินของทางราชการ ส่วนงานทางปกครองขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตพื้นที่การศึกษา (School District) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของเขตการศึกษา หรือ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ตามมาตรา 11.11 (d)(e)

5) ทรัพย์สินของสมาคมพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นสูงหรือสมาคมศิษย์เก่า ที่ตั้งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ซึ่งมีเขตการศึกษา (School District) ตั้งอยู่ในเขตเมืองดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานจัด การศึกษาของเขตการศึกษา หรือสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ตามมาตรา 11.11 (f)¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid

¹¹⁸ Ibid

4.2 มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา

4.2.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District) ในมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นการบริหารราชการองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการจัดการศึกษาและการบริหารการศึกษาในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระในเขตพื้นที่ต่างๆที่ตั้งอยู่ในมลรัฐมิชิแกน

แนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District) ของมลรัฐมิชิแกน นั้น สืบเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยใช้หลักการกระจายอำนาจในการบริหารประเทศในระดับสูง (Highly Decentralization System) โดยรัฐบาลกลางซึ่งเป็นศูนย์กลางการปกครองได้มอบอำนาจให้แก่มลรัฐซึ่งเป็นท้องถิ่นให้ดำเนินการรับผิดชอบการบริการสาธารณะต่างๆอย่างเป็นอิสระให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น トラบเท่าที่ไม่ขัดแย้งต่อหลักการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวๆของรัฐบาลส่วนกลาง อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) โดยในส่วนของบริการสาธารณะเรื่องบริการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนภายในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เนื่องจากแต่ละมลรัฐมีความเป็นเอกเทศและมีสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป รัฐบาลกลางจึงเพียงแต่ทำหน้าที่วางนโยบายในการจัดการศึกษาในระดับชาติแล้วมอบอำนาจในการจัดการศึกษาให้ไปยังรัฐบาลแห่งรัฐ (State Government) ต่างๆไปดำเนินการ¹¹⁹ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐมิชิแกน ค.ศ.1908 ส่วนที่ 21 มาตรา 5 ได้เริ่มบัญญัติรับรองหลักการการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตการศึกษา (School District) ซึ่งมีเขตพื้นที่ตั้งอยู่ในมลรัฐมิชิแกน โดยให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากการประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามกฎหมายภาษีทรัพย์สิน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถมีงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ได้ อีกหลักการดังกล่าวก็ยังคงมีการบัญญัติรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐมิชิแกน ค.ศ.1963 ส่วนที่ 6 ว่าด้วยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของเขตการศึกษา (Property tax on school district) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับมลรัฐมิชิแกนได้มีการตราบัญญัติภาษีการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ. 1963 (State education Tax Act) ขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้อำนาจเขตการศึกษาในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยตรง จึงนับได้ว่า มลรัฐมิชิแกนเป็นมลรัฐเดียวของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการบัญญัติกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่ให้อำนาจเขตการศึกษาในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้จัดการศึกษาในพื้นที่เป็นการเฉพาะผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีของเขตการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเขต

¹¹⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา, หน้า 57.

การศึกษาดังกล่าวจะมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีและจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา อีกทั้งมีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินด้วยตนเอง โดยไม่ต้องขออนุญาตการเบิกจ่ายจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐ แต่ประการใด อันเป็นลักษณะของการมีอิสระในการจัดหางบประมาณมาใช้จัดการศึกษา (Fiscally Independent School Districts)¹²⁰

4.2.2 รูปแบบ ลักษณะวิธีการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของเขตการศึกษา

ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการของเขตการศึกษาของมลรัฐมิชิแกนนั้น จะเหมือนกับเขตการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส โดยในแต่ละเขตศึกษานั้นจะมีคณะกรรมการบริหารการศึกษา (District Board of Education) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีหน้าที่บริหารเขตการศึกษา ประกอบด้วยมีศึกษาธิการเขต (District Superintendent) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารการศึกษา

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตการศึกษา (School District) ในมลรัฐมิชิแกนนั้น จะมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาในเขตพื้นที่ คัดเลือกบุคลากรทางการศึกษาเข้ามาดำเนินงานในเขตการศึกษาและสถานศึกษา จัดทำงบประมาณในการบริหารสถานศึกษา บริหารงบประมาณเพื่อใช้ในสถานศึกษา และดำเนินการให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อใช้เป็นแหล่งทุนในการดำเนินงาน โดยให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษาได้ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลดังกล่าว นั้น เป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้แทน โดยคำนวณตามอัตราภาษีทรัพย์สินที่เทศบาลบังคับจัดเก็บตามกฎหมายในปีภาษีนั้น¹²¹

4.2.3 วิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเขตการศึกษา

มลรัฐมิชิแกนมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตการศึกษา (School District) ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่ กล่าวคือ รัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993 (State education tax Act) โดยมาตรา 5 (2) ซึ่งได้บัญญัติไว้ตั้งแต่ ค.ศ.2003 กำหนดให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) หากแต่วิธีการแบ่งส่วนจัดสรรให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจึงเป็นการจัดเก็บภาษีที่อิงกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44 - 47.

1. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

รัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993 (State education tax Act) หมวด 211.903 ว่าด้วยการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐ อัตราภาษี และการยกเว้นภาษี มาตรา 5 (2) ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สิน ตามรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) ตามมาตรา 211.1 ดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อการศึกษา

(1) ผู้ทรงกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีตามรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) ของมลรัฐมิชิแกน สหรัฐอเมริกา เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน และมีผู้เช่าหรือผู้ครอบครองในที่ดิน ให้ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี

(2) ผู้ทรงกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินตามที่ปรากฏในหลักทรัพย์ ซึ่งจัดเป็นทรัพย์สินไม่มีรูปร่างที่มีลักษณะเป็นตัวแทน (Representative Intangible)

2. อัตราภาษี

รัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993 (State education tax Act) หมวด 211.903 ว่าด้วยการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐ อัตราภาษี และการยกเว้นภาษี มาตรา 3(1) บัญญัติให้อัตราภาษีเพื่อศึกษานั้นอิงกับอัตราภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) โดยให้จัดเก็บภาษีตามมูลค่าของทรัพย์สิน (ad valorem property taxes) ในอัตรา 6 มิลล์ (6 ในหนึ่งพันส่วน) ของจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ต้องชำระ ทั้งนี้ การกำหนดอัตราภาษีดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราที่ตั้งไว้เพื่อนำเงินที่ได้ไปเป็นงบประมาณในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ (Special Earmarked Rate) ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากและความไม่แน่นอนในการดึงเงินจากงบประมาณรวมของรัฐในแต่ละปีงบประมาณมาใช้สำหรับกิจการนั้น ๆ อีกทั้งการกำหนดอัตราภาษีในลักษณะดังกล่าว มีความเหมาะสมกับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นครั้งคราว และอาจระงับการจัดเก็บภาษีในบางปีหากไม่มีความจำเป็น

ในส่วนอัตราภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกานั้น เป็นการกำหนดอัตราส่วนตามเฉลี่ย ตามวิธีการคำนวณอัตราภาษีตามบทบัญญัติของรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน **THE GENERAL PROPERTY TAX ACT Act 206 of 1893** ของรัฐมิชิแกน หมวด 211.24e ว่าด้วยอัตราภาษีทรัพย์สิน มาตรา 24e (c) บัญญัติให้อัตราภาษีทรัพย์สิน เท่ากับรายได้รวมที่รัฐต้องการ หักด้วยรายได้และภาษีอื่นๆที่ไม่ได้มาจากภาษีทรัพย์สิน หาดด้วยมูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้ โดยสามารถเขียนให้อยู่ในรูปของสมการ ได้ดังนี้

อัตราภาษีทรัพย์สิน =

$$\frac{\text{รายได้รวมที่ต้องการ} - \text{รายได้และภาษีอื่นๆที่ไม่ได้มาจากภาษีทรัพย์สิน}}{\text{มูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้}}$$

จึงเห็นได้ว่า อัตราภาษีทรัพย์สินที่สามารถคำนวณได้นั้น แม้จะมีลักษณะเป็นอัตราเดียว (Flat Rate) แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีบทบัญญัติให้กำหนดอัตราขั้นสูงเอาไว้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถกะประมาณจำนวนภาษีที่ต้องชำระในจำนวนสูงสุดได้ อีกทั้งจะเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ว่าตนเองจะไม่ต้องชำระภาษีเกินไปจากจำนวนดังกล่าวอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราภาษีทรัพย์สินแล้ว จะเห็นได้ว่า อัตราภาษีทรัพย์สินมีจำนวนไม่แน่นอน ทั้งนี้ เนื่องจากองค์ประกอบต่างๆที่ใช้ในการคำนวณ ในบางองค์ประกอบมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในแต่ละปีงบประมาณ กล่าวคือ

(1) **องค์ประกอบในส่วนรายได้รวมที่ต้องการ** ตัวเลขที่ใช้ในการคำนวณย่อมได้มาจากการที่รัฐได้กำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณว่าเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งมีจำนวนที่แตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณ

(2) **องค์ประกอบในส่วนรายได้และภาษีอื่นๆที่ไม่ได้มาจากภาษีทรัพย์สิน** เช่น ค่าธรรมเนียมและรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งรัฐจะต้องประมาณการโดยใช้วิธีเทียบเคียงจากรายได้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาว่าในปีงบประมาณนั้น รัฐจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม นอกเหนือจากภาษีทรัพย์สินเป็นจำนวนเท่าใด

(3) **องค์ประกอบในส่วนมูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้** โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีทรัพย์สิน จะต้องดำเนินการประเมินมูลค่าที่แท้จริงของทรัพย์สินในท้องถิ่นที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีทรัพย์สินว่ามีมูลค่าเท่าใด ซึ่งมักจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก

3. กำหนดการชำระภาษี

รัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) มาตรา 211.44 บัญญัติให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นให้จัดทำประกาศ “ปฏิทินภาษี” (Calendar Year) ซึ่งจะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับวันครบกำหนดที่จะต้องเสียภาษี วันที่ผู้เสียภาษีจะต้องชำระเบี้ยปรับหรือเงินเพิ่ม เนื่องจากการชำระภาษีเกินกำหนด จำนวนภาษีที่ต้องเสีย วันครบกำหนดที่จะต้องชำระภาษีคงค้าง และวันกำหนดให้ดำเนินการบังคับคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ภาษี ทั้งนี้ กำหนดการชำระภาษีนั้น จะกำหนดไว้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน – 31 พฤษภาคมของปีถัดไป โดยการประกาศปฏิทินภาษีนั้น จะได้กระทำขึ้นในภายหลังวันที่ได้ประเมินทรัพย์สินที่เป็นฐานภาษีแล้ว

4. ฐานภาษี

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในมลรัฐมิชิแกนนั้น จะจัดเก็บจากทรัพย์สินที่มีมูลค่าทั้งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง โดยแบ่งเป็น

(1) อสังหาริมทรัพย์ (Real Property) ตามรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) มาตรา 211.2 ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือที่ดินสิ่งปลูกสร้าง และสิ่ง

ปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement) เช่น ถนน สระน้ำ ลานบ้าน รางท่อระบายน้ำ สนามหญ้า¹²²

(2) สंहาริมทรัพย์ (Personal Property) ตามรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) มาตรา 211.8 ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินที่ไม่ใช่ สंहาริมทรัพย์ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) ทรัพย์สินที่มีรูปร่าง (Tangible) เป็นวัตถุที่เห็นได้ด้วยตา สามารถสัมผัสได้ โดยสามารถแบ่งออกเป็น

(2.1.1) ทรัพย์สินที่เป็นของใช้ในครัวเรือนและของใช้ส่วนบุคคล เช่น ยานพาหนะ เครื่องประดับ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ผู้เป็นเจ้าของจัดหาเพื่อใช้ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าการนำไปใช้ลงทุนให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

(2.1.2) ทรัพย์สินที่มุ่งนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดรายได้ เช่น อุปกรณ์ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ยานพาหนะที่ใช้เพื่อประกอบการ วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าสำเร็จรูป อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน

ทั้งนี้ ทรัพย์สินของบางรายการ อาจเป็นได้ทั้งประเภทของใช้ส่วนบุคคล และประเภทสิ่งของที่มุ่งนำไปใช้เพื่อหารายได้ เช่น รถยนต์ หากนำมาใช้เป็นยานพาหนะส่วนบุคคล ก็จัดเป็นทรัพย์สินของที่เป็นของใช้ส่วนบุคคล แต่หากนำรถยนต์ไปใช้เพื่อกิจการของสำนักงาน ก็จัดเป็นทรัพย์สินของที่มุ่งนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดรายได้

(2.2) ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible) ได้แก่ สิ่งต่างๆ ที่มองไม่เห็นได้ด้วยตา จับต้องสัมผัสไม่ได้ โดยมุ่งเฉพาะสิทธิต่างๆ ตามสัญญา หรือสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ทั้งนี้ สามารถจำแนกสิทธิออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(2.2.1) ลักษณะที่เป็นตัวแทน (Representative) ได้แก่ สิทธิที่มีหลักฐานเป็นตัวแทนของทรัพย์สิน และถ้าหากทรัพย์สินสูญมูลค่าลงไป ทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นตัวแทนก็จะสูญค่าลงไปด้วย เช่น ใบหุ้น ใบหุ้นกู้

(2.2.2) ลักษณะที่ไม่เป็นตัวแทน (Non-Representative) เป็นสิทธิที่มีมูลค่าในฐานะเป็นทรัพย์สินโดยตัวเอง และไม่เสื่อมมูลค่าในตัวเอง แม้ว่าทรัพย์สินอื่นจะสลายตัวไป เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า สิทธิในชื่อเสียงแห่งธุรกิจ (Business Goodwill)¹²³

5. ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี¹²⁴

รัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) มาตรา 211.7 บัญญัติให้ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี สามารถแบ่งออกเป็นลักษณะ ดังต่อไปนี้

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

¹²³ พนิดา คูดำเกิง, “ภาษีเพื่อการศึกษา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 142.

¹²⁴ อเนก เรียรถาวร, “ภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), หน้า 24.

- (1) ทรัพย์สินของทางราชการ องค์การศาสนา สถานศึกษา และองค์การสาธารณกุศลซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร
- (2) ทรัพย์สินจำพวก เครื่องจักร เครื่องมือ ที่ใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท ซึ่งได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ
- (3) รัษฎีที่ยังไม่ได้เก็บเกี่ยว
- (4) ทรัพย์สินซึ่งโดยลักษณะเป็นทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะตัวบุคคล เช่น ไม้เท้ารถเข็น

6. การคำนวณภาษี

รัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993 (State education tax Act) หมวด 211.903 ว่าด้วยการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐ มาตรา 3(1) บัญญัติให้ภาษีเพื่อการศึกษาจัดเก็บจากทรัพย์สินทั้งหมดที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีตามรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) ให้นำราคาประเมินมูลค่าของทรัพย์สิน คูณด้วยอัตราภาษีทรัพย์สิน และคูณด้วยอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐมิชิแกนในอัตราที่ 6 มิลล์ (6 ในหนึ่งพันดอลลาร์สหรัฐ)

4.3 ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

4.3.1 ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)

เมื่อประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้รับอิสรภาพจากประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ.1945 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในครั้งใหญ่ในทุกด้าน โดยในส่วนด้านการพัฒนาการศึกษาของชาตินั้น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้วางแนวทางในด้านดังกล่าว โดยเริ่มต้นจากการบัญญัติแนวนโยบายด้านการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับแรก ในค.ศ.1945 โดยกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาแบบให้เปล่า (free education) ในระดับประถมศึกษาและให้มีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และได้มีการบังคับใช้กฎหมายแม่บททางการศึกษา (Education Law) ใน ค.ศ.1949 โดยได้กำหนดปรัชญา เป้าหมาย หลักการและเกณฑ์มาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน¹²⁵ ทั้งนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้มุ่งเน้นความมีอิสระในการบริหารการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และหลักการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการแบ่งแยกอำนาจการบริหารการศึกษา

¹²⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (กรุงเทพมหานคร :บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2549), หน้า 12.

ออกจากอำนาจการบริหารทั่วไป เพื่อเป็นหลักประกันว่าการศึกษาจะไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมือง¹²⁶

ในส่วนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา (Education Tax) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ได้เริ่มมีการบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1958 และได้ถูกยกเลิกใน ค.ศ. 1961 ในช่วงที่มีการปฏิวัติโดยทหารในประเทศ ต่อมาภารกิจการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ หากแต่ว่างบประมาณในการจัดการศึกษาของรัฐบาลนั้นไม่เพียงพอต่อการลงทุนเพื่อการปฏิรูประบบการศึกษา ดังนั้น รัฐบาลจึงมีการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาโดยการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ใน ค.ศ.1981 ทั้งนี้ในการบังคับจัดเก็บภาษีในครั้งดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้กำหนดให้มีผลบังคับใช้เพียงระยะเวลา 5 ปีเท่านั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาใน ค.ศ.1986 โดยได้ขยายฐานภาษีดังกล่าวให้สามารถจัดเก็บภาษีได้มากยิ่งขึ้น และต่อมาได้เปลี่ยนให้บังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้เป็นการถาวรใน ค.ศ.1991¹²⁷

โดยในคราวที่มีการบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาใน ค.ศ.1981 นั้น ได้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีจากฐานภาษีต่างๆ โดยจัดเก็บในลักษณะฐานภาษีเสริม (Surcharged Tax) ของอัตราภาษีในแต่ละฐาน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9 ฐานภาษีและอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ฐานภาษี	อัตราภาษี
ภาษีเงินได้	ร้อยละ 5
ภาษีสุรา	ร้อยละ 10
ภาษียาสูบ	ร้อยละ 10
รายรับรวมของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจประกันภัย	ร้อยละ 0.5
ภาษีทรัพย์สิน	ร้อยละ 20
ภาษียานพาหนะ	ร้อยละ 30

เมื่อรัฐบาลได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาในภาครัฐโดยมุ่งที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นใน ค.ศ. 2000 นั้น การระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยวิธีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการการศึกษาของท้องถิ่น ทั้งนี้ การดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจึงได้เปลี่ยนมาเป็นภาษีท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดเก็บโดยองค์การปกครองส่วนจังหวัด

¹²⁶Beongwan Chu ,Jangho Park , John D. Hoge. Moral Education: The Korean Experience. [Online]. Available from: <http://tiger.uic.edu/~lnucci/MoralEd/มาตรา/Chu.html>. [2013,October 25]

¹²⁷Joongghae Suh Derek H.C.Chen, Korea as a Knowledge Economy.1st ed.Washington D.C.:The World Bank, 2007, P.43.

(Provincial government) และถ่ายโอนมาให้แก่ท้องถิ่น จึงนับได้ว่าภาษีเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มอำนาจในทางการคลังแก่รัฐบาลจังหวัด และเป็นภาษีที่ตอบสนองต่อความต้องการทางการเงินในการลงทุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ และตั้งแต่ได้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษามานี้ งบประมาณในการจัดการศึกษาก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างเป็นลำดับ โดยใน ค.ศ. 2004 ได้มูลค่าเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 4.13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) โดยงบประมาณเกี่ยวกับการจัดการศึกษาจนถึงปีงบประมาณค.ศ. 2000 ปรากฏว่าได้รับมาจากภาษีเพื่อการศึกษาในสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณด้านการจัดการศึกษาทั้งหมด อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของภาษีเพื่อการศึกษาในงบประมาณด้านการจัดการศึกษาตั้งแต่ปีงบประมาณ ค.ศ. 2001 เป็นต้นไปก็ลดลงสัดส่วนลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 10 ดังปรากฏดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบงบประมาณด้านการจัดการศึกษาและภาษีเพื่อการศึกษา
ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีระหว่างค.ศ. 1996 – 2006¹²⁸

ประเด็นพิจารณา ปีคริสต์ศักราช	1996	1998	2000	2002	2004	2006
จำนวนงบประมาณด้านการศึกษา (ล้านล้านวอน)	17.9	19.4	22.9	28.1	33.3	35.0
จำนวนงบประมาณด้านการศึกษาคิดเป็นอัตราส่วนเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	4.0	4.0	4.0	4.1	4.3	4.1
จำนวนภาษีเพื่อการศึกษา (ล้านล้านวอน)	3.8	4.5	5.8	3.5	3.5	3.4
จำนวนภาษีเพื่อศึกษาคิดเป็นอัตราส่วนเทียบกับจำนวนงบประมาณด้านการศึกษา	21.2	23.2	25.3	12.5	10.5	9.7

4.3.2 รูปแบบ ลักษณะวิธีการบริหารงาน และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีโครงสร้างการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐตามระบอบประชาธิปไตย โดยอำนาจอธิปไตยนั้นได้แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งนี้อำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหารได้แก่ ประธานาธิบดีซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี อีกทั้งประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจบริหารรัฐบาลกลางและบริหารราชการกระทรวงต่างๆซึ่งมีจำนวน

¹²⁸ Ibid, P. 43

ทั้งหมด 17 กระทรวง โดยอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาลกลาง¹²⁹ ทั้งนี้ อำนาจในการบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลกลางจะแยกออกจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้บริหารโดยชัดเจน

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกระจายอำนาจในการปกครองออกเป็นรัฐบาลท้องถิ่นประจำมหานครและจังหวัดต่างๆ โดยให้แต่ละจังหวัดมีอำนาจในการปกครองตนเองภายใต้ระบบสาธารณรัฐ ทั้งนี้ ในการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้น ได้แบ่งออกเป็น เขต (Shi) แขวง (Kun) และตำบล (Ku) โดยมีคณะกรรมการประจำองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล¹³⁰

ในการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น กฎหมายการศึกษา (Education Act) ได้มีการแบ่งแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารการศึกษาอย่างชัดเจน โดยบัญญัติให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และส่งเสริมสนับสนุนในการจัดการศึกษาในลักษณะคู่ขนานกันไป¹³¹ กล่าวคือ รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการ กำกับดูแลสถานศึกษา และจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาทุกประเภทตามที่บัญญัติไว้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการจัดการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นเวลา 9 ปี ทั้งนี้รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีสถานศึกษาในการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้เพียงพอแก่จำนวนผู้เรียนซึ่งมีถิ่นที่อยู่ภายในเขตท้องที่ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลท้องถิ่นประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินการจัดให้มีสถานศึกษาสำหรับผู้เรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่อยู่ในท้องถิ่นได้ รัฐบาลท้องถิ่นนั้นๆสามารถขอความร่วมมือจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นหรือจากภาคเอกชนในการจัดตั้งสถานศึกษาในเขตพื้นที่ของตนได้

ในส่วนการบริหารการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย Educational Autonomy law ในการทำหน้าที่บริหารการศึกษาและวัฒนธรรม การจัดการศึกษาภาคบังคับในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาเขตพื้นที่ให้แก่ผู้เรียนอย่างทั่วถึง ซึ่งนับเป็นความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นประจำมหานคร จังหวัด และเทศบาลใน ค.ศ.1998 เพื่อทำหน้าที่บริหารงานทางการศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ในท้องถิ่นของตน โดยสำนักงานการศึกษาระดับมหานครและจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบโรงเรียนระดับ

¹²⁹ The President and Cabinet of the Republic of Korea ,*Executive Branch* [Online]. Available from: <http://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Executive-Branch> [2013,December 14]

¹³⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี , หน้า 15.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

มัธยมศึกษาตอนปลาย ส่วนสำนักงานการศึกษาระดับเทศบาล จะรับผิดชอบดูแลระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น¹³²

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น กฎหมายการศึกษา (Education Act) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้บัญญัติให้รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดตั้งสถานศึกษา จัดหาอุปกรณ์ทางการศึกษา ควบคุมกำกับสถานศึกษาที่ได้จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ จะต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน และปราศจากอคติในทางการเมือง ตามมาตรา 6

(2) รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล ควบคุมกำกับและอนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนในระดับโรงเรียนชั้นประถมศึกษาทั้งในภาครัฐและเอกชน โรงเรียนมัธยมศึกษาระดับตอนต้น และตอนปลาย โรงเรียนสายวิชาชีพและโรงเรียนสายวิชาชีพขั้นสูง โรงเรียนอนุบาล ตามมาตรา 9 (1)

(3) รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการอนุรักษ์และพัฒนาศิลปวัฒนธรรม ดำเนินการให้เกิดการวิจัยและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนส่งเสริมในการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกับผู้เรียนที่ศึกษาในระบบ ตามมาตรา 9 (2)

(4) รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสนับสนุนการศึกษาแก่ผู้เรียนที่ประสบปัญหาขาดแคลนทุนทรัพย์ รวมทั้งสนับสนุนลูกจ้างซึ่งทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความประสงค์จะเพิ่มพูนความรู้

4.3.3 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาตาม Education Tax Act ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้นมีเพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงในด้านรายได้เพื่อใช้ในการขยายงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพด้านการจัดการศึกษาภายในประเทศ ดังปรากฏใน Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 1 โดยโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี¹³³

Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 3 ได้บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเพื่อการศึกษา

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

¹³³ Ministry of Strategy and Finance , A Guide to Korea Taxation 2013.P.42[Online]. Available from:http://english.mosf.go.kr/upload/eco/2013/09/FILE_E9AA7G_20130930085915_2.pdf. [2013,November 20]

1.1 บุคคลผู้มีรายได้จากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย (Finance and Insurance businessmen) ดังปรากฏตามตารางท้าย Education Tax Act ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยรายได้ดังกล่าวประกอบด้วย ดอกเบี้ย เงินปันผล ค่านายหน้า ค่าธรรมเนียมการประกัน กำไรจากการขายหลักทรัพย์ กำไรจากการไถ่ถอน (Redemption profit) เบี้ยประกันภัย (ในจำนวนเงินภายหลังที่ได้หักออกจากเบี้ยประกันภัยที่ผู้ประกอบการต้องสงวนไว้ ตามกฎหมาย เบี้ยประกันภัยที่ต้องสงวนไว้ตามเงื่อนไขอื่น และเบี้ยประกันจากการรับประกันภัยช่วง) และรายได้อื่นๆตามที่ประกาศไว้ในรัฐกฤษฎีกา (The Presidential Decree) โดยในการคำนวณเงินได้พึงประเมินนั้น ให้เป็นไปตามที่ประกาศไว้ในรัฐกฤษฎีกา ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 5 (3)

ทั้งนี้ Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 5 (1) บัญญัติให้รายรับจากธุรกิจอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศกับธนาคารแห่งสาธารณรัฐเกาหลีของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย โดยใช้วิธีการซื้อและการขายเงินตราพร้อมๆกัน (Swap transactions) โดยรายรับนั้นมีจำนวนไม่เกินงบบุลของรายได้ที่เกิดจากธุรกรรมดังกล่าว ภายหลังที่ได้ลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินการทางธุรกรรมแล้ว ไม่ต้องนำมารวมเป็นรายได้ในการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษา ทั้งนี้ตามที่ได้ประกาศไว้ในรัฐกฤษฎีกา (The Presidential Decree)

1.2 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการบริโภคในรายบุคคล (Taxpayers of Individual consumption tax) ตามกฎหมายภาษีการบริโภค (Individual consumption tax Law)

ทั้งนี้ มาตรา 3 ของ Education Tax Act ไม่รวมถึง บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีการบริโภคในรายบุคคลตามบทบัญญัติของ The Individual Consumption Tax Act ในมาตรา 1(2) 4(a), (b), (e) และ (g) ในการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (ก๊าซหุงต้ม) (LPG - Liquefied Petroleum Gas) ปิโตรเลียม (Petroleum) น้ำมันดีเซล (Diesel oil) และ ก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG - Liquefied Natural Gas)

1.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม (Transportation Energy Environment Tax Law)

1.4 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา (Liquor Tax) ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผู้เสียภาษีแอลกอฮอล์แรงอัดสูงเพื่อใช้สำหรับการผลิตสุรา ไวน์ขาวที่ไม่ผ่านการกลั่น (ทักษู) และ ไวน์ยา (ยักจู)¹³⁴

¹³⁴ Ibid, P.42

2. รายได้ที่ไม่นำมาเสียภาษี¹³⁵

Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 4 ได้บัญญัติมิให้นำรายได้จากทรัพย์สินที่อยู่ในกองทรัสต์เพื่อสวัสดิการสาธารณะ (Revenues from property placed in trust for public welfare) ซึ่งดำเนินการโดยประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย (Finance and Insurance businessmen) มาเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

3. ฐานภาษีและอัตราภาษี

Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 5 (1) บัญญัติตารางฐานภาษีและอัตราภาษีของภาษีเพื่อการศึกษา โดยอัตราภาษีนั้นใช้อัตราคงที่ (Pertinent Tax rate) ดังปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 11 ฐานภาษีและอัตราภาษีของภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี¹³⁶

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี
บุคคลผู้มีรายได้จากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย	รายรับรวม	0.5 %
ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการบริโภคในรายบุคคล	ตามจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล	30 % (ในกรณีการเสียภาษีการบริโภครายบุคคลสำหรับการใช้น้ำมันก๊าด (Kerosene) น้ำมันชนิดหนัก (Heavy Oil) บิวเทน (butane) (Heavy end))
ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการขนส่งพลังงานและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายภาษีการขนส่งพลังงานและสิ่งแวดล้อม	ตามจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการขนส่งพลังงานและสิ่งแวดล้อม	15 %
ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา	ตามจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีสุรา	10 % (30 % เมื่ออัตราภาษีสุราสูงกว่า 70%)

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาหรือ เพื่อเป็นการจัดหาภาษีที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการจัดการศึกษา รัฐสามารถประกาศในรัฐกฤษฎีกาให้มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีเพื่อการศึกษาได้ ทั้งนี้

¹³⁵ Ibid, P.42

¹³⁶ Ibid, P.43

จะต้องมีการปรับเพิ่มอัตราภาษีไม่เกิน 30% ของแต่ละอัตราภาษี ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 5 (2)

อย่างไรก็ตาม ในการประเมินจำนวนภาษีเพื่อการศึกษาที่ต้องชำระตามฐานภาษีต่าง ๆ นั้น มิให้นำรายจ่ายที่จำเป็นหรือผลขาดทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้หรือภาษีเงินได้นิติบุคคลมารวมคำนวณด้วย ตาม มาตรา 13¹³⁷

4. สถานที่จัดเก็บภาษี

(1) สถานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่บังคับจัดเก็บในฐานภาษีที่เป็นรายได้รวมของบุคคลผู้มีรายได้จากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัยนั้น ได้แก่ สถานที่อันเป็นถิ่นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่หรือสถานที่ประกอบธุรกิจหลักที่จัดตั้งเป็นการถาวรในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ในกรณีที่มิใช่สำนักงานใหญ่อยู่ต่างประเทศ

ในกรณีที่มีสำนักงานหรือสถานที่ในการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัยในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปนั้น ให้รัฐตราไว้ในรัฐกฤษฎีกากำหนดให้สำนักงานหรือสถานที่ในการประกอบธุรกิจแห่งใดสถานที่จัดเก็บภาษี ทั้งนี้ ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 6

(2) สถานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่บังคับจัดเก็บในฐานภาษีที่เป็นจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล จำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และตามจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีสุรานั้น ให้สำนักงานจัดเก็บภาษีในแต่ละท้องที่เป็นสถานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา¹³⁸

5. รอบระยะเวลาในการคำนวณภาษีและกำหนดเวลาในการเสียภาษี

(1) รอบระยะเวลาในการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาที่บังคับจัดเก็บในฐานภาษีที่เป็นรายได้รวมของบุคคลผู้มีรายได้จากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัยนั้น Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 8 (1) ได้กำหนดให้แบ่งออกเป็น 4 รอบ และ มาตรา 9 (1) ได้กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องขอเสียภาษี โดยจะต้องยื่นรายละเอียดเกี่ยวกับฐานภาษีและจำนวนภาษีที่ต้องชำระให้แก่สำนักงานภาษีพื้นที่ ซึ่งปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹³⁷ Ibid, P.44

¹³⁸ Ibid, P.45

ตารางที่ 12 รอบระยะเวลาในการคำนวณภาษีและกำหนดเวลา
ในการเสียภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี¹³⁹

รอบระยะเวลา	ช่วงระยะเวลาในการคำนวณ ภาษี	กำหนดวันสุดท้าย ในการเสียภาษี
รอบระยะเวลาที่ 1	1 มกราคม – 31 มีนาคม	31 พฤษภาคม
รอบระยะเวลาที่ 2	1 เมษายน – 30 มิถุนายน	31 สิงหาคม
รอบระยะเวลาที่ 3	1 กรกฎาคม – 30 กันยายน	30 พฤศจิกายน
รอบระยะเวลาที่ 4	1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม	วันสุดท้ายของเดือน กุมภาพันธ์ของปีภาษีถัดไป

กรณีบุคคลที่เริ่มประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัยภายในปีภาษีนั้น ช่วงระยะเวลาในการคำนวณภาษีได้แก่ วันเริ่มต้นของการประกอบกิจการถึงวันสุดท้ายในแต่ละรอบระยะเวลาในการคำนวณภาษี ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 8 (2)

ส่วนกรณีที่บริษัทที่ประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัยได้เลิกกิจการ ช่วงระยะเวลาในการคำนวณภาษีได้แก่ วันเริ่มต้นของรอบระยะเวลาตาม มาตรา 8 (1) ซึ่งเป็นรอบระยะเวลาที่บริษัทซึ่งประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัยได้เลิกกิจการถึงวันที่บริษัทได้เลิกกิจการ ทั้งนี้ ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 8 (3)

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรไม่ยื่นรายการเสียภาษีหรือยื่นรายการเงินได้ต่ำกว่าจำนวนที่ควรต้องยื่นให้แก่สำนักงานภาษีพื้นที่ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานภาษีพื้นที่ประเมินจำนวนภาษีที่จะต้องชำระหรือดำเนินการแก้ไขฐานภาษีและจำนวนภาษีเพื่อการศึกษาที่จะต้องชำระและถ้ามีข้อผิดพลาดประการใดในการประเมินจำนวนภาษีที่จะต้องชำระหรือการแก้ไขฐานภาษีและจำนวนภาษีเพื่อการศึกษาที่จะต้องชำระตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานภาษีพื้นที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานภาษีพื้นที่ย่อมมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการประเมินจำนวนภาษีหรือการแก้ไขฐานภาษีและจำนวนภาษีเพื่อการศึกษาที่จะต้องชำระเสียให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 10 (1)

ส่วนในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ยื่นแบบแสดงรายการจำนวนภาษีเพื่อการศึกษาที่จะต้องชำระนั้นแล้ว แต่ยังมีได้เสียภาษีเพื่อการศึกษาให้ครบถ้วน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานภาษีพื้นที่มีอำนาจประเมินจำนวนภาษีที่จะต้องชำระหรือแก้ไขจำนวนภาษีเพื่อการศึกษาที่ยังมิได้ชำระเสียให้ถูกต้อง และดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยมิชักช้า ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 10 (2)¹⁴⁰

¹³⁹ Ibid, P.46

¹⁴⁰ Ibid, P.48

(2) กำหนดเวลาในการเสียภาษีเพื่อการศึกษาที่บังคับจัดเก็บในฐานภาษีที่เป็นจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล จำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และตามจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีสู่รา นั้น Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 9 (2) ได้กำหนดให้ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีการบริโภคในรายบุคคล ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และผู้มีหน้าที่เสียภาษีสู่ราต้องดำเนินการแจ้งและเสียภาษีเพื่อการศึกษาต่อสำนักงานจัดเก็บภาษีในทันทีที่ยื่นเสียภาษี โดยข้อกำหนดและการจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษานั้นให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานภาษีพื้นที่บังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไปตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีบริโภค กฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายภาษีสู่รา ตามแต่ละฐานภาษี ทั้งนี้ตาม มาตรา 10 (3)

ในส่วนการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนในการยื่นเสียภาษีเพื่อศึกษานั้น ให้รัฐตราไว้ในรัฐกฤษฎีกา ตาม มาตรา 9 (3)¹⁴¹

6. การขอคืนภาษีเพื่อการศึกษา

(1) การขอคืนภาษีเพื่อการศึกษาที่ได้ชำระไปตามฐานภาษีที่เป็นรายได้รวมของบุคคลผู้มีรายได้จากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย โดยไม่ถูกต้องหรือชำระไปเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น ให้ดำเนินการขอคืนภาษี โดยให้บังคับตามข้อบทพื้นฐานของกฎหมายภาษีแห่งชาติ (The Basic Act for National Taxes) มาตรา 51 – 54 โดยอนุโลม ทั้งนี้ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 12 (1)¹⁴²

(2) การขอคืนภาษีเพื่อการศึกษาที่ได้ชำระไปตามฐานภาษีที่เป็นจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล จำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และตามจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีสู่ราโดยไม่ถูกต้องหรือชำระไปเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น ให้ดำเนินการขอคืนภาษีภาษี โดยให้บังคับตามข้อบทพื้นฐานของกฎหมายภาษีแห่งชาติ (The Basic Act for National Taxes) มาตรา 51 – 54 ประกอบกับตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีบริโภค มาตรา 20 และ มาตรา 20 - 2 กฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม มาตรา 17 และกฎหมายภาษีสู่รา มาตรา 34 และมาตรา 35 ตามแต่ละฐานภาษี โดยอนุโลม ทั้งนี้ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 12 (2)¹⁴³

¹⁴¹ Ibid, P.48

¹⁴² Ibid, P.49

¹⁴³ Ibid, P.50

4.4 วิเคราะห์ เปรียบเทียบ ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

จากการศึกษาลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งในส่วนโครงสร้างทางภาษีอากรและรูปแบบการบริหารการดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษานั้น ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในแต่ละประเทศ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.4.1 วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเขตการศึกษา (School District) ซึ่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีภารกิจเฉพาะในการจัดการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น นับเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยคณะกรรมการเขตการศึกษาซึ่งมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีตามประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) ของมลรัฐเท็กซัส มีอำนาจมอบหมายให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาล (Municipal) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตการรับผิดชอบในทางพื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตศึกษามีพื้นที่อยู่ในเขตปกครองดังกล่าวนั้น ได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้แทน อันเป็นลักษณะของการทับซ้อนกันในพื้นที่ของเทศบาลที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการทั่วไปในท้องถิ่นกับเขตการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่นั้น ประมวลกฎหมายการศึกษาของมลรัฐเท็กซัสจึงบัญญัติให้เขตศึกษามีอำนาจมอบให้เทศบาลซึ่งมีหน่วยงานจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและมีความชำนาญการในการดำเนินงานเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้แทนเขตการศึกษา

ลักษณะของการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เป็นการจัดเก็บภาษีที่มีได้บังคับจัดเก็บเป็นประจำทุกปีงบประมาณ หากแต่จะจัดเก็บภาษีที่มีระยะเวลาจำกัดในการจัดเก็บ กล่าวคือ จะจัดเก็บในกรณีที่ยังงบประมาณใดมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่น หรือในกรณีที่ปีงบประมาณใดที่เขตการศึกษาได้ระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยการออกพันธบัตรซึ่งเป็นตราสารหนี้ให้แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ก็จะมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาใช้ในการชำระต้นเงินและดอกเบี้ยตามพันธบัตรให้แก่ประชาชน

โครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีลักษณะเป็นการจัดเก็บในลักษณะฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น โดยจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สินในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่คณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษาเป็นผู้กำหนดขึ้นในแต่ละปีภาษี และเป็นการจัดเก็บที่มีระยะเวลาจำกัด มิได้จัดเก็บทุกปีภาษี ทั้งนี้ อัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการเขตการศึกษาเป็นผู้กำหนด ซึ่งมีลักษณะเป็นการ

กำหนดอัตราตามส่วนเฉลี่ย อันเป็นการกำหนดอัตราภาษีที่พึงเก็บได้เป็นการล่วงหน้า โดยใช้การประเมินตามเขตการศึกษาในมลรัฐถึงจำนวนงบประมาณด้านการศึกษาที่ต้องใช้ในปีงบประมาณเป็นสำคัญ แล้วจึงนำไปกำหนดอัตราส่วนโดยเฉลี่ยเพื่อให้ได้จำนวนภาษีตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้¹⁴⁴ ดังนั้น อัตราภาษีเพื่อการศึกษาที่จัดเก็บจึงมีลักษณะไม่แน่นอนในแต่ละปีภาษี โดยมีตัวแปรสำคัญคือจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐส่วนกลางได้จัดสรรมาให้เขตพื้นที่การศึกษา จำนวนของนักเรียนที่เข้ามาศึกษาใหม่ในปีภาษีก่อนหน้า และค่าการรักษาระดับการบำรุงรักษาและการดำเนินการหารายได้และการชำระหนี้ของเขตพื้นที่การศึกษา มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาอัตราภาษีเพื่อการศึกษาที่จะใช้บังคับจัดเก็บในปีภาษีนั้น นอกจากนี้แล้ว อัตราภาษีจะต้องได้รับมติจากคณะกรรมการผู้บริหารเขตการศึกษาและคณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษาตามที่ประมวลกฎหมายการศึกษากำหนด อันเป็นลักษณะการกลั่นกรองตรวจสอบการกำหนดอัตราภาษีจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำเงินภาษีไปชำระหนี้ของเขตการศึกษาในการออกตราสารหนี้ นั้น จะได้รับการควบคุมตรวจสอบโดยคำวินิจฉัยของฝ่ายคณะกรรมการธรรมาธิการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล และมีการกำหนดอัตราขั้นสูงของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาไว้ตามกฎหมาย ในส่วนของกำหนดการชำระภาษีเพื่อการศึกษา นั้นกฎหมายมิได้บัญญัติให้เทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีระบุนั้นที่ต้องชำระภาษีไว้แน่นอน หากแต่เป็นการกำหนดไว้ในหนังสือประเมินภาษีตามที่เทศบาลเป็นผู้กำหนดไว้ในแต่ละปีภาษี

4.4.2 วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีรัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะให้อำนาจเขตการศึกษา (School District) ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อเป็นการระดมทรัพยากรในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็มีบทบัญญัติที่มีแนวคิดเหมือนกับประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) ของมลรัฐเท็กซัส ที่ให้อำนาจเขตการศึกษาที่จะมอบหมายให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาล (Municipal) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตการรับผิดชอบในทางพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเขตการศึกษา ดำเนินการอยู่นั้น ให้เป็นหน่วยงานดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้แทน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความเหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะอยู่แล้วย่อมมีความชำนาญการในการจัดเก็บภาษีมากกว่าเขตการศึกษา ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านภารกิจการศึกษา ดังนั้น หน่วยงานของเทศบาลที่จัดเก็บภาษีให้แทนเขตการศึกษาจึงย่อมสามารถดำเนินงานจัดเก็บภาษีได้อย่างเป็นเอกภาพและเกิดความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่ที่จะต้องมาชำระภาษีให้เรียบร้อยเบ็ดเสร็จในสถานที่แห่งเดียวกัน

¹⁴⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2556), หน้า 212.

ในส่วนลักษณะของการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นการจัดเก็บภาษีที่มีได้บังคับจัดเก็บเป็นประจำทุกปีประมาณ หากแต่จะจัดเก็บเฉพาะในปีงบประมาณใดที่มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่จำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเท่านั้น

เมื่อพิจารณาโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษาของเขตการศึกษาในมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นการจัดเก็บในลักษณะฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) กล่าวคือ กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น โดยจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สินในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่คณะกรรมการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษาเป็นผู้กำหนดขึ้นในแต่ละปีภาษี และเป็นการจัดเก็บที่มีระยะเวลาจำกัด มิได้จัดเก็บทุกปีภาษี ทั้งนี้ในการประเมินภาษีเพื่อศึกษานั้น จะมีองค์ประกอบของอัตรากาษาที่ต้องใช้ในการประเมินภาษีเพื่อการศึกษาจำนวน 2 องค์ประกอบ โดยองค์ประกอบแรกเป็นอัตรากาษาทรัพย์สิน ซึ่งมีอัตราที่ไม่แน่นอน อันเนื่องมาจากองค์ประกอบต่างๆในการใช้คำนวณอัตรากาษาทรัพย์สิน เป็นค่าที่ไม่มีความแน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละปีภาษี ทั้งนี้ เมื่อนำมูลค่าทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีมาคำนวณกับอัตรากาษาทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว ได้จำนวนเท่าใด ต้องนำมาคำนวณกับอัตรากาษาเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สอง โดยอัตรากาษาเพื่อศึกษาดังกล่าวมีลักษณะเป็นจำนวนคงที่ (6 มิลล์ของจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ประเมินได้) โดยเหตุที่กำหนดอัตรากาษาเพื่อการศึกษาไว้เป็นจำนวนคงที่ดังกล่าว เนื่องจากเป็นการนำเงินในส่วนภาษีทรัพย์สินตามที่ได้มีกันส่วนไว้มาใช้สำหรับภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษาของเขตการศึกษาเป็นการเฉพาะ

ในส่วนของการกำหนดการชำระภาษีเพื่อศึกษานั้น ได้มีการระบุวันที่ต้องชำระภาษีไว้แน่นอน โดยให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลจัดทำปฏิทินภาษี โดยจะมีการแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการชำระภาษีเพื่อการศึกษา ซึ่งจะกำหนดไว้ในระหว่างเดือนกันยายนถึงเดือนพฤษภาคมของปีถัดไป

4.4.3 วิเคราะห์ลักษณะรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีรัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1991 บัญญัติให้ภาษีเพื่อการศึกษาเป็นรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ประกอบกับเป็นหลักประกันที่มั่นคงในด้านรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้ในการขยายงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่นต่อไป

ในส่วนโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นลักษณะที่ได้มอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้รัฐบาลส่วนกลางดำเนินการแทน โดยใช้การจัดเก็บ ณ สถานที่ที่ก่อให้เกิดรายได้ โดยใช้วิธีการหักภาษี ณ ที่จ่าย และสถานที่ซึ่งรัฐใช้จัดเก็บภาษีตามฐานภาษีการบริโภคอยู่แล้ว จึงก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีในการชำระภาษีเพื่อการศึกษา

เมื่อพิจารณาอัตราภาษีเพื่อการศึกษา พบว่า เป็นการจัดเก็บในลักษณะฐานภาษีเสริม (Surcharge Tax) อันเป็นการคำนวณอัตราภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้อัตราภาษีอื่นๆที่รัฐบาลกลางได้จัดภาษีอยู่แล้วมาเป็นฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราฐานภาษีเดิม เพื่อนำมาใช้เป็นภาษีเพื่อการศึกษา โดยฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณนั้น จะใช้ฐานเงินได้และฐานบริโภคทั้งหมดอันได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะจากรายรับรวมจากการประกอบธุรกิจการเงินและการประกันภัย ฐานภาษีตามจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล ฐานภาษีตามจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และตามจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายภาษีสุรา

อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1991 ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีบทบัญญัติในการปรับเพิ่มอัตราภาษีเพื่อการศึกษาได้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการยืดหยุ่นอัตราภาษีเพื่อให้สามารถจัดหาเงินงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาได้ในกรณีที่มีความจำเป็นในการพัฒนาระบบการศึกษาตามแผนการพัฒนาระบบการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น โดยรัฐสามารถตรารัฐกฤษฎีกาปรับเพิ่มอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 30 ของแต่ละอัตราภาษีที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษา โดยการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ จึงก่อให้เกิดความมั่นคงในการระดมทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา อันจะส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินการพัฒนาระบบการศึกษาในท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องและได้เต็มตามศักยภาพ

4.4.4 เปรียบเทียบรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเทกซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อหาวิธีที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการที่ได้ศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเทกซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น สามารถเปรียบเทียบรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของแต่ละประเทศได้โดยแยกประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้

4.4.4.1 ผู้เสียภาษี

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเทกซัส และมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สินของแต่ละมลรัฐนั้น เป็นบุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาในเขตการศึกษาของมลรัฐ หากแต่ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สินของมลรัฐเทกซัสกับมลรัฐมิชิแกน นั้นต่างมีบทบัญญัติในการกำหนดบุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินแตกต่างกัน กล่าวคือ

ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Code) ของมลรัฐเทกซัส บัญญัติให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินที่มิรูปร่างที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาของรัฐเทกซัสเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีแม้ว่าผู้นั้นจะไม่ได้มีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาในเขตการศึกษาของมลรัฐเทกซัสก็ตาม หากแต่ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่รูปร่างที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษานั้น จะเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินก็ต่อเมื่อผู้นั้นต้องมีถิ่นที่

หรือภูมิลำเนาในเขตการศึกษาของมลรัฐเท็กซัสด้วย อย่างไรก็ตาม หากนิติบุคคลเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง ที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส นิติบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมีทรัพย์สินดังกล่าวไว้เพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจเป็นสำคัญเท่านั้น ทั้งนี้ กรณีจะแตกต่างจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินตามรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) ของมลรัฐมิชิแกนที่กำหนดให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกประเภททั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่าง ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง รวมทั้งผู้ทรงกรรมสิทธิ์เหนือหลักทรัพย์ อันจัดเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างที่มีลักษณะเป็นตัวแทน (Representative Intangible) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในเขตการศึกษาของมลรัฐมิชิแกนหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ถ้าหากทรัพย์สินนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน และมีผู้เช่าหรือผู้ครอบครองในที่ดิน ก็ให้ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส และมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จัดเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินนั้น จะมีฐานภาษีที่กว้างมาก อันเป็นลักษณะเด่นของภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกประเภทต่างมีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินเป็นหลัก เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินใดได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษีทรัพย์สิน

ในส่วนผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อการศึกษาตาม Education Tax Act ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น บัญญัติให้บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อการศึกษา ได้แก่ บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบริโภคในรายบุคคล ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา จึงเห็นได้ว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น จะเป็นการกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากฐานเงินได้ โดยจัดเก็บจากผู้ที่มีเงินได้จากการประกอบธุรกิจที่มีรายได้สูงของประเทศและมีต้นทุนในการประกอบธุรกิจค่อนข้างต่ำ อันจะทำให้เกิดรายได้ส่วนเกินแก่บุคคลดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ประกอบกับได้มีการกำหนดให้จัดเก็บภาษีจากฐานการบริโภค โดยจัดเก็บจากการอุปโภคสินค้าที่ฟุ่มเฟือย และเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือทรัพยากรธรรมชาติที่มีราคาในการนำเข้าค่อนข้างสูง จึงต้องให้บุคคลดังกล่าวแบกรับภาระสาธารณะในด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่นทั่วประเทศให้มากกว่าบุคคลอื่นตามหลักความสามารถของผู้เสียภาษี

4.4.4.2 ฐานภาษี

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส และมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษา โดยกำหนดตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี (Taxable Property) ตามกฎหมายภาษีทรัพย์สินของมลรัฐ กล่าวคือ

ฐานภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายภาษีอากร (Tax Code) ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Code) บทที่ 11 ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี และทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี (Taxable Property and exemptions) บทย่อยที่ เอ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี (Taxable Property) มาตรา 11.01 ประกอบไปด้วย อสังหาริมทรัพย์

(Real Property) ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือที่ดินสิ่งปลูกสร้าง และสิ่งปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement) ตามมาตรา 11.01 (a) และ สิ่งหาทรัพย์สิน (Personal property) ทั้งที่มีรูปร่าง และไม่มีรูปร่าง ที่อยู่ในเขตการศึกษา (School District) เกินกว่าระยะเวลาอันเป็นการชั่วคราวและได้ใช้สอยอย่างต่อเนื่อง หรือสิ่งหาทรัพย์สินที่มีรูปร่างซึ่งตั้งอยู่นอกเขตการศึกษา แต่บุคคลผู้ทรงทรัพย์สินเหนือทรัพย์สินดังกล่าว มีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 11.01 (c)(1)(2)(3)

ในส่วนฐานภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สิน ตามรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) มาตรา 211.2 และมาตรา 211.8 อันประกอบไปด้วย อสังหาริมทรัพย์ (Real Property) ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือที่ดินสิ่งปลูกสร้าง และสิ่งปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement) และ สิ่งหาทรัพย์สิน (Personal Property) ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินที่ไม่ใช่สังหาริมทรัพย์ ทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่าง (Tangible) และ ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง (Intangible) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา

เมื่อพิจารณาฐานภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส และมลรัฐมิชิแกน พบว่า ฐานภาษีเพื่อศึกษามีฐานภาษีที่กว้างมาก อันเนื่องจากการจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกประเภทที่มีอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาของมลรัฐ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี จึงทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษามีเงินภาษีเป็นจำนวนมากและเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

เมื่อพิจารณาความแตกต่างของฐานภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัสและมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ฐานภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน จะจัดเก็บจากทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างที่มีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น แตกต่างฐานภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส ที่จะจัดเก็บจากทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา หากแต่ในกรณีที่ทรัพย์สินประเภทดังกล่าว ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่การศึกษา จะจัดเก็บภาษีก็ต่อเมื่อบุคคลผู้ทรงทรัพย์สินเหนือทรัพย์สินดังกล่าว มีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาได้ว่า ฐานภาษีทรัพย์สินของมลรัฐมิชิแกน ในส่วนของทรัพย์สินประเภทที่ไม่มีรูปร่าง มีลักษณะที่สุ่มเสี่ยงต่อการถ่ายเทไปให้อยู่นอกเขตพื้นที่การศึกษาได้โดยง่าย เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ทั้งในกรณีที่มีการเพิ่มอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขึ้นในภายภาคหน้า อันเป็นปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียภาษี และจะทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามที่ตั้งเป้าไว้ อันขัดต่อหลักการหารายได้ (Productivity)

ในส่วนฐานภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีนั้น จะจัดเก็บจากรายรับรวมของเงินได้พึงประเมินจากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย (Finance and Insurance businessmen) อันประกอบด้วยดอกเบี้ย เงินปันผล ค่านายหน้าค่าธรรมเนียมการประกัน กำไรจากการขายหลักทรัพย์ กำไรจากการไถ่ถอน (Redemption profit) เบี้ยประกันภัย (ในจำนวนเงินภายหลังที่ได้ถูกหักออกจากเบี้ยประกันภัยที่ผู้ประกอบการต้องสงวนไว้ตามกฎหมาย เบี้ยประกันภัยที่ต้องสงวนไว้ตามเงื่อนไขอื่น และเบี้ยประกันภัยจากการรับประกันภัยช่วง) และรายได้อื่นๆตามที่ประกาศไว้ในรัฐกฤษฎีกา (The Presidential Decree) อีกทั้ง

จัดเก็บตามจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล กฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายภาษีสุรา ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ฐานภาษีที่ใช้จัดเก็บภาษี เพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น จะเป็นการจัดเก็บจากฐานภาษีเงินได้ และฐานภาษีการบริโภค

4.4.4.3 อัตราภาษี

จากการศึกษา พบว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน และมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สินนั้น ได้มีการกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินโดยใช้อัตราตามส่วนเฉลี่ย อันมีลักษณะเป็นการกำหนดยอดเงินภาษีรวมตามที่เขตการศึกษาประสงค์ที่จะจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในปีภาษีนั้นๆ ไว้แล้วล่วงหน้า โดยใช้การประเมินตามเขตท้องที่ตามส่วนของเขตการศึกษา (School District) เป็นอาณาเขต แล้วจึงนำไปกำหนดอัตราส่วนโดยเฉลี่ยเพื่อให้ได้จำนวนภาษีตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ตามแต่เขตการศึกษา (School District) จะกำหนดงบประมาณที่จะต้องใช้ในภาษีไว้จำนวนเท่าไรเป็นสำคัญ กล่าวคือ

การกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code) ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการเขตการศึกษามีอำนาจกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาที่ดำเนินการจัดเก็บในแต่ละปีภาษีได้ โดยในการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของคณะกรรมการเขตการศึกษาในปีภาษีใดนั้น จะต้องแสดงตารางเปรียบเทียบรายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาอัตราภาษีเพื่อการศึกษา ประกอบไปด้วย อัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาในเขตการศึกษาตามที่ได้กำหนดในปีภาษีที่ผ่านมา จำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐส่วนกลางได้จัดสรรมาให้เขตพื้นที่การศึกษาตามบทที่ 42 ของประมวลกฎหมายการศึกษา จำนวนของนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนที่ตั้งและในเขตพื้นที่การศึกษาของปีภาษีก่อนหน้านั้น และค่าการรักษาระดับการบำรุงรักษาและการดำเนินการหารายได้และชำระหนี้ของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ต้องนำมาใช้ในการคำนวณอัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาในปีภาษีปัจจุบัน ทั้งนี้ค่าตัวเลขดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาตามประมวลกฎหมายภาษีอากร ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน มาตรา 26.01 ทั้งนี้ในกระบวนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษานั้น ประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา 11.303 (C) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษา (Board of trustees) และคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและลงมติจากสมาชิกของคณะกรรมการ เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนงบประมาณประจำปีและความจำเป็นในจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาของเขตการศึกษา โดยงบประมาณประจำปีและการจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาของเขตการศึกษานั้นจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อมีการลงมติให้ความยินยอมโดยเสียงส่วนมากของคณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษาที่มีอยู่และได้ลงมติให้ความยินยอมตามมาตรา 11.303 (d)(1) และมติดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาและคณะกรรมการผู้จัดการเขตการศึกษาที่มีอยู่และได้ลงมติตาม มาตรา 11.303 (d)(2) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาดำเนินการออกพันธบัตรให้แก่ประชาชนทั่วไป เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทเขตการศึกษาพื้นที่ (School District) อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการบริหารเขตการศึกษาจะต้องบังคับจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำเงินภาษีที่ได้ไปชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามพันธบัตรให้ประชาชน ในส่วนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาในอัตราใดนั้นจะต้องอาศัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษาที่มีพื้นที่ตั้งอยู่นั้น ตามมาตรา 45.003(a) ทั้งนี้ อัตราการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่จะต้องประเมินตามมูลค่าของทรัพย์สินประจำปีนั้น จะต้องจัดเก็บในอัตราไม่เกิน 0.17 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 100 ดอลลาร์สหรัฐตามมูลค่าทรัพย์สินที่จัดเก็บ ตามมาตรา 45.003(d)

ในส่วนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น รัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993 (State education tax Act) บัญญัติให้อัตราภาษีเพื่อศึกษานั้นอิงกับอัตราภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) โดยให้จัดเก็บภาษีตามมูลค่าของทรัพย์สิน (ad valorem property taxes) ในอัตรา 6 มิลล์ (6 ในหนึ่งพันส่วน) ของจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ต้องชำระ ทั้งนี้ ลักษณะอัตราภาษีทรัพย์สินของมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา จะเป็นการกำหนดอัตราส่วนตามเฉลี่ย ตามวิธีการคำนวณอัตราภาษีตามบทบัญญัติของรัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน THE GENERAL PROPERTY TAX ACT Act 206 of 1893 ของรัฐมิชิแกน หมวด 211.24e ว่าด้วยอัตราภาษีทรัพย์สิน มาตรา 24e (c) ซึ่งบัญญัติให้อัตราภาษีทรัพย์สิน เท่ากับรายได้รวมที่รัฐต้องการ หักด้วยรายได้และภาษีอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจากภาษีทรัพย์สิน หารด้วยมูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้ จึงเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราภาษีดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราที่ตั้งไว้เพื่อนำเงินที่ได้ไปเป็นงบประมาณในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ (Special Earmarked Rate) ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากและความไม่แน่นอนในการตั้งเงินจากงบประมาณรวมของรัฐในแต่ละปีงบประมาณมาใช้สำหรับกิจการนั้น ๆ อีกทั้งการกำหนดอัตราภาษีในลักษณะดังกล่าว มีความเหมาะสมกับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นครั้งคราว และอาจจะมีการจัดเก็บภาษีในบางปีหากไม่มีความจำเป็น

เมื่อพิจารณาการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี ปรากฏว่า มีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราภาษีตายตัว ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บไว้แน่นอนแล้ว ดังนี้

(1) อัตราภาษี 0.5 % ของรายรับรวมของรายได้จากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย

(2) อัตราภาษี 30 % ของจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล สำหรับการใช้น้ำมันก๊าด น้ำมันชนิดหนัก และบิวเทน

(3) อัตราภาษี 15 % ของจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม

(4) อัตราภาษี 10 % ของจำนวนภาษีที่ชำระตามกฎหมายสุรา และจัดเก็บในอัตราภาษี 30 % ในกรณีที่อัตราภาษีตามกฎหมายสุรามีอัตราการจัดเก็บตั้งแต่ 70 % ขึ้นไป

ทั้งนี้ รัฐสามารถประกาศในรัฐกฤษฎีกาให้มีการปรับเพิ่มอัตราภาษีเพื่อการศึกษาได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาหรือ เพื่อเป็นการจัดหามาซึ่งทรัพยากรที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการจัดการศึกษา โดยจะต้องมีการปรับเพิ่มอัตราภาษีไม่เกิน 30% ของแต่ละอัตราภาษี ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 5 (2)

4.4.4.4 หน่วยงานจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส และมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดหน่วยงานจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไว้เหมือนกันคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตการศึกษา กล่าวคือ

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายภาษีอากร (Tax Code) ว่าด้วยประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Code) กำหนดให้เขตการศึกษา (School District) สามารถมอบหมายให้หน่วยจัดเก็บภาษีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษานั้นมีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตดังกล่าว มีอำนาจจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้แทน โดยเทศบาลจะต้องดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้เป็นฐานภาษีเพื่อการศึกษาและดำเนินการจัดส่งหนังสือประเมินภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาและวันที่จะต้องชำระภาษี ให้แก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีภายในวันที่ 1 ตุลาคมของปีภาษีนั้นด้วย

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติภาษีทรัพย์สิน (The general property tax act) มาตรา 211.44 บัญญัติให้เขตการศึกษา (School District) สามารถมอบหมายให้หน่วยจัดเก็บภาษีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) ตามที่เขตการศึกษานั้นมีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตดังกล่าวให้มีอำนาจจัดเก็บภาษีเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้แทน ทั้งนี้เทศบาลจะต้องประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้เป็นฐานภาษีเพื่อการศึกษาและจัดทำประกาศ “ปฏิทินภาษี” (Calendar Year) โดยจะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาในการชำระภาษีเพื่อการศึกษา ซึ่งมักจะกำหนดไว้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน - 31 พฤษภาคมของปีถัดไป

ในส่วนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งจัดเก็บจากฐานภาษีเงินได้ และฐานภาษีการบริโภค โดยเป็นภาษีที่รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บ ดังนั้น การกำหนดหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ในสาธารณรัฐเกาหลี จึงเป็นลักษณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้รัฐบาลส่วนกลางดำเนินการแทน โดยใช้การจัดเก็บ ณ สถานที่ที่ก่อให้เกิดรายได้ โดยใช้วิธีการหักภาษี ณ ที่จ่ายในกรณีการจัดเก็บภาษีเงินได้จากผู้มีเงินได้จากการประกอบธุรกิจทางการเงินและธุรกิจการประกันภัย (Finance and Insurance businessmen) และใช้สถานที่ซึ่งรัฐใช้จัดเก็บภาษีตามฐานภาษีการบริโภคอยู่แล้ว ในกรณีการจัดเก็บภาษีการบริโภคบุคคล สำหรับการใช้น้ำมันก๊าด น้ำมันชนิดหนัก และบิวเทน ภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และภาษีสุรา

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา
ในมลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกนประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

ประเด็น พิจารณา	มลรัฐเท็กซัส	มลรัฐมิชิแกน	ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี
ผู้เสียภาษี	ผู้มีหน้าที่เสีย ภาษีทรัพย์สิน	ผู้มีหน้าที่เสีย ภาษีทรัพย์สิน	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ จากการประกอบธุรกิจ ทางการเงินและธุรกิจการ ประกันภัย - ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบริโภค ในรายบุคคล - ผู้มีหน้าที่เสียภาษีการ ขนส่งพลังงานและ สิ่งแวดล้อม ตาม กฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงาน และสิ่งแวดล้อม - ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา
ฐานภาษี	ตามมูลค่าของ ทรัพย์สินที่ประเมิน	ตามมูลค่าของ ทรัพย์สินที่ประเมิน	<ul style="list-style-type: none"> - ฐานรายรับรวมของผู้มี หน้าที่เสียภาษีเงินได้จาก การประกอบธุรกิจ ทางการเงินและธุรกิจการ ประกันภัย - ตามจำนวนภาษีที่ชำระ ตามภาษีบริโภคใน รายบุคคล - ตามจำนวนภาษีที่ชำระ ตามกฎหมายภาษีขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม - ตามจำนวนภาษีที่ชำระ ตามกฎหมายภาษีสุรา
อัตรากาซี	กำหนดอัตรากาซี ตามส่วนเฉลี่ย	กำหนดอัตรากาซี ตามส่วนเฉลี่ย	กำหนดอัตรากาซีตายตัว
หน่วยงาน จัดเก็บภาษี	หน่วยจัดเก็บภาษี ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบ เทศบาล	หน่วยจัดเก็บภาษี ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบ เทศบาล	หน่วยจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง

	(Municipal) ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบครอบครัวกลุ่มเขตการศึกษา	(Municipal) ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบครอบครัวกลุ่มเขตการศึกษา	
การใช้อำนาจจัดเก็บภาษี	มอบหมายให้หน่วยงานอื่นจัดเก็บแทน	มอบหมายให้หน่วยงานอื่นจัดเก็บแทน	มอบหมายให้หน่วยงานอื่นจัดเก็บแทน
ความสม่ำเสมอในการจัดเก็บภาษี	ไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับความขาดแคลนเงินงบประมาณในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา ในปีงบประมาณ	ไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับความขาดแคลนเงินงบประมาณในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา ในปีงบประมาณ	จัดเก็บตามปกติทุกปีภาษี

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษา รูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี ได้พบข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา อันเป็นสาระสำคัญที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย ในบทต่อไป ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัสและมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น โดยจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเขตการศึกษา (School District) กำหนดขึ้นในแต่ละปีภาษี อันเป็นตัวอย่างการจัดเก็บภาษีในลักษณะฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base)

ส่วนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี มีการจัดเก็บในลักษณะภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือภาษีเสริม (Surcharge Taxes) อันเป็นการคำนวณอัตราภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้อัตราภาษีอื่นๆที่รัฐบาลกลางได้จัดเก็บภาษีอยู่แล้วมาเป็นฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราฐานภาษีเดิมเพื่อนำมาใช้เป็นภาษีเพื่อการศึกษา

(2) แนวทางการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มลรัฐมิชิแกน และมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะการกำหนดอัตราภาษีตามส่วนเฉลี่ย และมีการกำหนดสัดส่วนของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาในลักษณะอัตราคงที่ กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บภาษีที่มีได้บังคับจัดเก็บเป็นประจำทุกปีงบประมาณ หากแต่จะจัดเก็บภาษีที่มีระยะเวลาจำกัดในการจัดเก็บ โดยจะจัดเก็บในกรณีที่ยังงบประมาณได้มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น

ส่วนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราภาษีตายตัว โดยเป็นการกำหนดอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บไว้แน่นอนและมีการจัดเก็บทุกปีภาษี และเป็นภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล โดยใช้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินอยู่แล้วนั้นมาเป็นฐานในการจัดเก็บ

(3) หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกนประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีประเภทอื่นซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นฐานภาษีเพื่อการศึกษาเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้แทน

บทที่ 5

วิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การที่รัฐได้ดำเนินการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญในการปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่นอันจะนำมาซึ่งความเจริญงอกงามทั้งในด้านสติปัญญา คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้มีการกระจายอำนาจมานั้น มักจะประสบปัญหาในด้านรายได้ เนื่องจากเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ในรูปแบบเงินอุดหนุนภารกิจด้านการจัดการศึกษานั้น มีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสภาพโครงสร้างการดำเนินงานของท้องถิ่น อีกทั้ง เป็นการทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระทางการคลังในการมีงบประมาณของท้องถิ่นเองที่เพียงพอเพื่อดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับบริการถ่ายโอนมา จึงทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มตามศักยภาพได้เท่าที่ควร

ในส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งประสบปัญหาด้านรายได้นั้น ได้มีข้อเสนอแนะด้านกฎหมายอันได้แก่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในการให้กรอบอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อให้เป็นแหล่งเงินได้ถาวรที่สอดคล้องกับรายจ่ายในการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการเป็นภารกิจสำคัญ ดังนั้น จึงสมควรศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อเป็นการส่งเสริมอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป ทั้งนี้ ในส่วนการวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะประกอบด้วยการศึกษาปัจจัยต่างๆที่มีผลกระทบต่อการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประการสำคัญในลำดับแรกเพื่อจะช่วยให้สามารถกำหนดโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษาให้มีความเหมาะสมกับสภาพบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย อันจะทำให้สามารถบังคับจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งจะศึกษาวิเคราะห์ลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่เหมาะสมในการตราบทบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษาในส่วน of ฐานภาษี วิธีการคำนวณภาษี และการจัดเก็บภาษี โดยจะได้นำแนวคิดและประสบการณ์ในการ

จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเทกซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จากการศึกษาในบทก่อนหน้านี้นี้มาใช้ในศึกษาวิเคราะห์ประกอบกันด้วย เพื่อให้ทราบแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม อันจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มีงบประมาณอันเป็นแหล่งเงินได้ถาวรเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยให้สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

5.1 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กระบวนการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น มีลักษณะเป็นการศึกษาแนวนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดและหารายได้เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาโดยผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน โดยมีฐานความคิดที่ว่า รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้น ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการรับบริการและสวัสดิการจากรัฐแล้ว ก็ย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนแบ่งภาระสาธารณะดังกล่าวร่วมกันโดยผ่านมาตรการที่รัฐจะต้องบังคับจัดเก็บภาษีจากประชาชน¹⁴⁵ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาสามารถดำเนินการได้โดยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมอันจะทำให้การบังคับจัดเก็บภาษีประสบผลสำเร็จได้นั้น ย่อมจะต้องศึกษาบริบทต่างๆที่ปรากฏในสังคม ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญและส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างทางภาษีอากรประเภทต่างๆที่บังคับจัดเก็บในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างระบอบการปกครองและลักษณะการบริหารรัฐกิจต่อแนวนโยบายการคลังของรัฐด้านมาตรการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ

ระบอบการปกครองและลักษณะการบริหารรัฐกิจย่อมมีอิทธิพลต่อรูปแบบของภาษีที่บังคับจัดเก็บในรัฐ โดยประเทศที่มีรูปแบบการปกครองและระดับการพัฒนาในลักษณะต่างๆ ก็จะทำให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีในแต่ละประเภทแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา หากจะมีความต้องการใช้มาตรการทางภาษีอากรเพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินการใดๆของรัฐมากขึ้น

¹⁴⁵ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเมนท์ จำกัด, 2556), หน้า 148.

นั้น ก็จะมุ่งเน้นการจัดเก็บภาษีทางตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้เป็นสำคัญ โดยสาเหตุที่สามารถจัดเก็บจากภาษีเงินได้ในอัตราที่สูงได้นั้น เนื่องจากจากลักษณะการบริหารรัฐกิจของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นเป็นรัฐสวัสดิการในระดับสูง จึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพและการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประชาชนในรัฐอยู่ในระดับปกติ จึงทำให้มีฐานภาษีเงินได้ที่กว้างพอที่จะบังคับจัดเก็บได้เพิ่มเติมตามบริบทของภารกิจของการเป็นรัฐสวัสดิการที่ปรับเปลี่ยนไป ในขณะที่หากพิจารณาประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือประเทศที่ปกครองระบอบสังคมนิยม ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศศรีลังกา สาธารณรัฐเกาหลี ประเทศไทย นั้น จะให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นสำคัญ¹⁴⁶ เนื่องจากประเทศเหล่านี้มักจะมีระดับรายได้ต่อหัวของประชากรอยู่ในระดับที่ต่ำ อันเนื่องมาจากการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประชาชนในรัฐที่ไม่เท่าเทียมกันในระดับสูง ความสำนึกในการเสียภาษีทางตรงมีอยู่น้อยมาก ประกอบมีการหลบเลี่ยงการชำระภาษีระดับสูง¹⁴⁷ อีกทั้งการจัดเก็บภาษีอากรโดยวิธีการเพิ่มภาษีทางตรงชนิดใหม่หรือการปรับเพิ่มอัตราภาษีทางตรงให้สูงขึ้นนั้น เป็นนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลทุกสมัยมักจะหลีกเลี่ยง เนื่องจากการกระทบต่อชนชั้นกลางที่มีรายได้จากเงินเดือนที่คงเหลือไว้สำหรับการออมไม่มากนักและประชาชนที่มีเงินได้ในระดับสูงที่มีจำนวนน้อยในประเทศ หากแต่เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อฐานคะแนนเสียงของรัฐบาล ซึ่งจะกระทบต่อคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เช่นนี้แล้ว จึงส่งผลให้สัดส่วนการจัดเก็บภาษีของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา อย่างเช่นประเทศไทยนั้น มีลักษณะการจัดเก็บภาษีทางตรงอยู่ในระดับต่ำมากเทียบกับการจัดเก็บจากภาษีทางอ้อม

ในส่วนการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งเป็นการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจตามที่รัฐบาลได้ถ่ายโอนอำนาจ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานและการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่เองนั้น แม้รัฐบาลส่วนกลางจะมีนโยบายเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ในการศึกษาพบว่า อำนาจในการบริหารจัดการส่วนใหญ่ก็ยังคงอยู่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค¹⁴⁸ ดังจะปรากฏในส่วนของปรากฏการณ์กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล¹⁴⁹

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะพบว่า สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน อันประกอบด้วย ส่วนที่เป็นรายได้ของรัฐตามที่จัดเก็บได้แล้วจัดสรรหรือแบ่งให้ตามสัดส่วนที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่เป็น

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

¹⁴⁷ ชาญชัย มุสิกนิศากร และ สุพรรณิ ตันติศรีสุข, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 1 - 8 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 279.

¹⁴⁸ ไพรัช ตระการศิริพันธ์, การคลังภาครัฐ (กรุงเทพฯ: คณิงนิการพิมพ์, 2548), หน้า 312.

¹⁴⁹ โปรดดูบทที่ 3 ความจำเป็นในการใช้มาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย หัวข้อ 3.2.1.1 ปัจจัยด้านเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้จัดเก็บภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมต่างๆในเขตพื้นที่ โดยในส่วนภาษีท้องถิ่นซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเองแล้ว จะเป็นภาษีทรัพย์สิน ซึ่งจัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อม อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยคือ การขาดรายได้เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานภายในพื้นที่ อันเนื่องจาก ภาษีทรัพย์สินมักจะมีฐานภาษีที่แคบ และปริมาณภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นนั้นก็ขึ้นอยู่กับความเจริญทางเศรษฐกิจและความเป็นเมืองของท้องถิ่นนั้นๆ เป็นสำคัญ¹⁵⁰ ทั้งนี้ ปัญหาการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำมักจะปรากฏขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท องค์การบริหารส่วนตำบล และ เทศบาล ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะขาดความคิดริเริ่มในการจัดเก็บภาษีฐานใหม่เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะตามที่รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจมาให้ อันเนื่องมาจากโครงสร้างของรายได้ของท้องถิ่นนั้นก็มีเงินได้ที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ท้องถิ่นอยู่ส่วนหนึ่งซึ่งเป็นหลักประกันในด้านเงินได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเพิ่มเติม อีกทั้งในส่วนการจัดเก็บภาษีฐานใหม่ขึ้นในท้องถิ่น ทั้งในประเด็นการจัดเก็บภาษีทางตรง ซึ่งหากจัดเก็บจากฐานเงินได้ ผู้เสียภาษีย่อมจะรับรู้ถึงการจัดเก็บภาษีนั่นได้โดยง่าย อันจะทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านการจัดเก็บภาษีอากรและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และกระทบต่อคะแนนความนิยมในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ในทางกลับกัน ถ้าหากมีการจัดเก็บภาษีทางอ้อมในท้องถิ่น ซึ่งมักจะเป็นลักษณะของการจัดเก็บจากฐานการใช้จ่ายหรือการบริโภคอุปโภคสินค้าและบริการ โดยไม่ได้จัดเก็บจากผู้บริโภคโดยตรง ถึงแม้ว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะไม่ได้รู้สึกรับรู้ถึงการเสียภาษีของตนโดยตรงอย่างชัดเจน อันจะทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรุนแรง แต่ถ้าหากเป็นการจัดเก็บภาษีทางอ้อม ก็ยังคงส่งผลให้ระดับราคาสินค้าและบริการสูงกว่าการจัดเก็บภาษีทางตรง อันเนื่องมาจากหน่วยธุรกิจได้ผลักภาระทางภาษีให้แก่ผู้ซื้อไปแล้ว ก็อาจจะมีปัจจัยเสี่ยงต่อผู้นำท้องถิ่นในฐานคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วยเช่นกัน แต่ก็อาจจะมี ความรุนแรงในการต่อต้านจากประชาชนน้อยกว่าการมุ่งจัดเก็บภาษีประเภทใหม่จากภาษีทางตรง ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะลดแรงเสียดทานในการประทะกับประชาชนในการจัดเก็บภาษีทางอ้อมว่าจะเป็นไปได้

จากการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีทางอ้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งอาจจะนับได้ว่าเป็นวิธีการลดแรงเสียดทานในการประทะกับประชาชนในการจัดเก็บภาษีอันเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงในด้านการสูญเสียคะแนนนิยมในทางการเมืองนั้น มีทั้งหมด 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 การกำหนดให้อยู่ในรูปแบบภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ซึ่งเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้รัฐบาลกลางจัดเก็บภาษีทางอ้อมให้แทนในอัตราที่เพิ่มขึ้น จากที่รัฐต้องจัดเก็บภาษีทางอ้อมในฐานต่างๆตามปกติ โดยรัฐจะโอนภาษีเสริมดังกล่าวตามอัตราที่

¹⁵⁰ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 285.

เพิ่มขึ้นตามปกติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่รัฐบาลได้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีแล้ว¹⁵¹ อันเป็นลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นไปแบ่งสรรการจัดเก็บกับรัฐบาลกลาง

แนวทางที่ 2 การกำหนดให้อยู่ในรูปแบบภาษีแบ่ง (Shared taxes) ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีของท้องถิ่นโดยเฉพาะ มิได้อาศัยการจัดเก็บตามฐานภาษีใดๆที่รัฐบาลได้จัดเก็บอยู่แล้ว โดยภาษีแบ่งนั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้จัดเก็บและกำหนดให้ภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ

ดังนั้น ในการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงจำต้องให้ความสำคัญกับการที่ประชาชนจะให้ความยินดีในการสนับสนุนการชำระภาษีประเภทใหม่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการลดปัจจัยเสี่ยงในเรื่องการต่อต้านการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน (Tax Revolt) อันเป็นความล้มเหลวของรัฐในการจัดความสัมพันธ์ในแนวนโยบายการคลังกับประชาชน¹⁵² ทั้งนี้ ในกรณีที่จะต้องมีการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีอากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักจะหลีกเลี่ยงไม่ให้แนวนโยบายการคลังท้องถิ่น เกิดความกระทบกระเทือนต่อคะแนนนิยมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาประสบผลสำเร็จได้ เช่นนี้ แนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงควรจัดเก็บในลักษณะภาษีทางอ้อมในขั้นแรก จึงจะสอดคล้องกับลักษณะความสัมพันธ์ของระบอบการปกครองและลักษณะการบริหารรัฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อแนวนโยบายการคลังท้องถิ่นในด้านมาตรการจัดเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ ในส่วนรูปแบบการจัดเก็บภาษีทางอ้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะนำมาบังคับใช้เป็นแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะป้องกันการต่อต้านของประชาชนในการบังคับจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ขึ้นนั้นควรจะเป็นประการใดนั้น จะได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 5.3 รูปแบบของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

อย่างไรก็ตาม นอกจากการจัดความสัมพันธ์ของแนวนโยบายการคลังท้องถิ่นในด้านมาตรการจัดเก็บภาษีอากรกับประชาชน อันมีวัตถุประสงค์ในการรักษาฐานเสียงทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านการจัดเก็บภาษีและเกิดความลดทอนคะแนนนิยมในผู้นำท้องถิ่นในการเลือกตั้งท้องถิ่นในครั้งต่อไปซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาสามารถดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้แล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องไม่เพิ่มภาระทางภาษีอากรในการจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษามากเกินสัดส่วนจำนวนภาษีที่จำเป็นต้องนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นให้เพียงพอ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้มีคุณภาพ เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนที่จะต้องชำระภาษีเพื่อการศึกษาให้แก่องค์กร

¹⁵¹ จีระ ประทีป, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น(กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), หน้า 242.

¹⁵² วีระศักดิ์ เครือเทพ, ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 15.

ปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีในการให้ความสนับสนุนการเสียภาษีเพื่อการศึกษามากยิ่งขึ้น¹⁵³

(2) ทัศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาปัจจัยด้านการเมืองเพื่อใช้พิจารณาในการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ควรต้องศึกษาองค์ประกอบในส่วนทัศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ประกอบภายในขององค์กรและมีอิทธิพลที่สำคัญต่อการคาดการณ์ว่า ถ้าหากมีการจัดเก็บภาษีเพื่อศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ เนื่องจากปัจจัยที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายประสบผลสัมฤทธิ์ได้นั้น บทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับบริบทและสภาพความเป็นจริงในการกำหนดแนวนโยบายทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังจากได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นตรากฎหมายให้สอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจต่างๆให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵⁴ รวมทั้งได้มีการกระจายอำนาจทางการคลังโดยการถ่ายโอน และพัฒนาศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองในทางการคลังอันจะทำให้องค์กรมีรายได้เป็นของตนเอง ในประการที่จะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในทางการเงินเพื่อนำไปใช้จัดบริการสาธารณะได้อย่างเต็มศักยภาพให้มากยิ่งขึ้น และทำให้สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และสามารถมีแหล่งงบประมาณที่เพียงพอเพื่อใช้ขับเคลื่อนภารกิจตามที่ได้รับโอนมา ทั้งนี้ รัฐก็มีแนวนโยบายที่มุ่งจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองในด้านการจัดหารายได้ดังกล่าวนี้ โดยการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงที่ดิน เช่น การปรับปรุงค่าเช่ามาตรฐานหรือค่าเช่ารายปี อัตราภาษีท้องถิ่น หรือการปรับปรุงแผนที่ทรัพย์สินของท้องถิ่นให้สามารถขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมหน่วยธุรกิจในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น การปรับปรุงการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมให้สามารถจัดเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมไปถึงการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆในท้องถิ่นเป็นประเภทใหม่เพิ่มเติม เช่น ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ค่าบริการน้ำประปา¹⁵⁵

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

¹⁵⁴ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 278.

¹⁵⁵ วีระศักดิ์ เครือเทพ, กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต (กรุงเทพฯ: บริษัท ส เจริญ การพิมพ์ จำกัด, 2555), หน้า 27.

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีมาตรการส่งเสริมศักยภาพด้านอิสระทางการคลังของท้องถิ่นนับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ก็ได้เกิดสถานะเศรษฐกิจชะลอตัวขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา (Hamburger crisis) ตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2551 เป็นต้นมาประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์หนี้สาธารณะในประเทศกลุ่มยุโรปเมื่อพ.ศ. 2553 โดยวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกในวงกว้าง โดยส่งผลถึงเศรษฐกิจของประเทศไทยและสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ได้เกิดสถานะการดำเนินการทางเศรษฐกิจชะลอตัวในประเทศ เป็นเหตุให้ประเทศไทยจัดเก็บภาษีในปีงบประมาณ 2553 ลดน้อยลงไปจากที่จัดเก็บใน ปีงบประมาณ 2552 เป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและภาษีแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ลดน้อยลงตามไปด้วย¹⁵⁶ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้มาตรการปรับตัวด้านรายได้ที่ลดต่ำลง โดยใช้วิธีการนำเงินสะสมของออกมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นอันเป็นการประคับประคองการดำเนินงานของท้องถิ่นมิให้ต้องสะดุดลงไป และเป็นกลยุทธ์ในการปรับตัวด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักนิยมทำกันเป็นส่วนใหญ่ จึงเห็นได้ว่า มาตรการที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองด้านรายได้และเป็นการเพิ่มขีดศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นในส่วนการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ๆ ในท้องถิ่นโดยวิธีการจัดเก็บภาษี ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ในท้องถิ่นขึ้นมาใหม่เพิ่มเติม นั้น กลับไม่เป็นที่นิยมในการนำมาใช้เป็นกลยุทธ์ในการปรับตัวด้านรายได้ของท้องถิ่นแต่อย่างใด¹⁵⁷

สาเหตุที่มาตรการในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการคลังโดยใช้วิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ นั้นไม่ได้รับความนิยมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) ทศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ อันมีผลสืบเนื่องมาจาก “วัฒนธรรมองค์การ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงยึดติดอยู่กับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นแนวตั้ง มาอย่างยาวนาน แม้ว่าจะได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วก็ตาม¹⁵⁸ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับกับการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทกรุงเทพมหานคร ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 123¹⁵⁹ และเมืองพัทยา ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา มาตรา 94¹⁶⁰ โดยลักษณะการกำกับดูแลนั้น เป็นไปในประการที่มีหนังสือสั่งการส่งไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบ

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

¹⁵⁸ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 295.

¹⁵⁹ นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552), หน้า 77.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย และนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ อีกทั้งมีการติดตามควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหนังสือสั่งการนั้นเป็นสำคัญ จึงทำให้การปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นหน่วยงานราชการที่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นระบบการบริหารราชการส่วนกลางเช่นเดิม รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นแนวดิ่งเช่นนี้ จึงส่งผลให้บรรยากาศการดำเนินการของท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองและพนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือและปฏิบัติตามคำสั่งของนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ และส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ยังคงให้ความสำคัญกับการพึ่งพาการบริหารราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ ขาดการริเริ่มสร้างสรรค์การดำเนินการในท้องถิ่นรูปแบบใหม่¹⁶¹ ปัจจัยดังกล่าวจึงย่อมส่งผลต่อการขาดทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองทางด้านภาษีอากร ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมในท้องถิ่นเพิ่มเติมตามที่กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ โดยหวังที่จะพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

(2) ปัจจัยเสี่ยงที่จะถูกต่อต้านจากฝ่ายการเมืองและจากภาคประชาชนในท้องถิ่น หากจะต้องถูกบังคับให้ต้องชำระภาษีอากร ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น¹⁶² อันจะกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้นำฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป จึงผลต่อทัศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านภาษีของผู้นำฝ่ายการเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะหลีกเลี่ยงการปรับปรุงและพัฒนาความมั่นคงทางการคลังท้องถิ่นโดยใช้วิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ เพื่อให้มีแหล่งรายได้ที่หลากหลายแต่อย่างใด

(3) ข้อจำกัดด้านสภาพเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล ที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนอยู่ในจำนวนน้อย จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่นลักษณะดังกล่าว ขาดทัศนคติในการพึ่งพาตนเองในวิธีการด้านภาษีโดยจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ หากแต่มุ่งที่จะพึ่งพาภาษีแบ่ง หรือภาษีที่จัดสรรมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นรายได้สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่สำคัญ¹⁶³

ดังนั้น ในการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อันเป็นส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถพึ่งพาตนเองในทางการคลังอันจะทำให้องค์กรมีรายได้เป็นของตนเอง และเป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวร เพื่อนำไปใช้จัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้สามารถดำเนินการได้เต็มตามศักยภาพของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นนั้น แม้ในการศึกษาจะพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับทัศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยภายในอันเกี่ยวข้องกับกระบวนทัศน์ของผู้บริหารฝ่ายการเมืองและสภาท้องถิ่นที่มีต่อการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นโดยการจัดเก็บภาษี ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆในท้องถิ่นขึ้นมาใหม่เพิ่มเติม ทั้งนี้ โดยมีมูลเหตุของทัศนคติดังกล่าวมาจากปัจจัยด้านการเมืองในส่วน

¹⁶¹ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, หน้า 296.

¹⁶² วีระศักดิ์ เครือเทพ, กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต (กรุงเทพฯ: บริษัท ส เจริญ การพิมพ์ จำกัด, 2555), หน้า 27.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48 - 51.

ของกระแสการต่อต้านของฝ่ายการเมืองเองและฝ่ายประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่จะต้องให้ความสำคัญในการเลือกตั้งท้องถิ่นในครั้งต่อไป ประกอบกับข้อจำกัดด้านความเจริญทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายท้องที่ ที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีฐานใหม่ๆขึ้นในท้องถิ่นขึ้นมาเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการระดมทรัพยากรภายในพื้นที่เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยใช้กลไกการเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นหรือการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ในท้องถิ่นนั้น ก็นับว่ามีความสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประการหนึ่ง อันเนื่องจากจะเป็นกระบวนการส่งเสริมเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal autonomy)¹⁶⁴ แทนที่จะพึ่งพาเงินงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว อันจะเป็นกลไกขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในด้านการมีรายได้เป็นของตนเองในการจัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ในด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และเป็นกระบวนการทางการคลังท้องถิ่นที่ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนแหล่งทรัพยากรที่ต้องใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยการแบ่งส่วนภาระสาธารณะที่ต้องรับผิดชอบไว้ด้วยกันในลักษณะการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา อันเป็นไปในลักษณะการจัดเก็บจากฐานภาษีท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อนำเงินที่จัดเก็บได้ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้จัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยเฉพาะนั้น ไปรวมเข้ากับเงินงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่น อันจะเป็นแหล่งทุนที่ใช้ในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษาของท้องถิ่นไว้อย่างเฉพาะเจาะจง อีกทั้งเป็นเครื่องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลที่ได้อธิบายไปข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีความเหมาะสม ในการดำเนินการจัดเก็บ ได้แก่ รูปแบบฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) รูปแบบภาษีเสริม (Surcharge Taxes) หรือ ภาษีแบ่ง (Shared taxes) ซึ่งเป็นภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง หรือมอบหมายให้รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและนำมาจัดสรรหรือแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในส่วนของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีเท่านั้น ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าว สามารถเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำมาใช้เป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวรของท้องถิ่นในการนำมาใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ประสบผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์

¹⁶⁴ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, หน้า 271.

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการจัดเก็บภาษีกับการดำเนินการด้านนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลไทยในด้านการจัดศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลไทยในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายสวัสดิการสังคมเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548 และพรรคเพื่อไทย ชนะการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2554 โดยการใช้นโยบายประชานิยมมาเป็นประเด็นหลักในการหาเสียงเลือกตั้ง และเมื่อได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลแล้ว ก็ได้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งเน้นการปฏิบัติตามแนวนโยบายสวัสดิการสังคมตามที่ได้หาเสียงเลือกตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม พบว่าการนำนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นนั้นประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ เนื่องจากรัฐบาลมิได้ปรับปรุงแหล่งรายได้สำหรับใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมที่มีจำนวนมากได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งรายได้ในส่วนการจัดเก็บภาษีอากร จึงส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงได้¹⁶⁵

เมื่อพิจารณาในส่วนนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลในด้านการจัดศึกษาของท้องถิ่นอันเป็นการจัดบริการสาธารณะที่มีความสำคัญทั้งในเชิงประโยชน์มหาชนและเชิงประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ก็เป็นไปในลักษณะที่เป็นการจัดการร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ รัฐบาลทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานหลักสูตรการเรียนการสอน และจะได้นำนโยบายสวัสดิการสังคมซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะนำไปปฏิบัติในท้องถิ่น โดยใช้วิธีถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระบบ ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น อันประกอบไปด้วย ระดับปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา การศึกษานอกระบบในส่วนการจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ การจัดการส่งเสริมการกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน รวมทั้งการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น¹⁶⁶ และด้วยเหตุที่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งเกี่ยวกับการจัดการตามนโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าว นั้นมีความหลากหลายกันออกไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงย่อมเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายสวัสดิการสังคมดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐบาลทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เช่น ระดับอุดมศึกษา เนื่องจากจะต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการเป็นจำนวนมาก ประกอบกับจะต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในระดับสูง¹⁶⁷

ในส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล เพื่อใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลในด้านการจัดศึกษาของท้องถิ่นนั้น มีดังต่อไปนี้

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

¹⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด, 2554), หน้า 80.

¹⁶⁷ นันทวัฒน์ บรมนันทน์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552), หน้า 146.

(1) เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อดำเนินการตามอำนาจและภารกิจตามที่ได้รับราชการถ่ายโอน ทั้งนี้ จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับในแต่ละปีงบประมาณนั้น ให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปจึงมีความผันแปรไปในแต่ละปีงบประมาณ ตามจำนวนรายได้ของรัฐที่มาจากการจัดเก็บภาษีในละปี รายจ่ายของภาครัฐที่นำไปใช้สร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การดำเนินนโยบายสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ที่มีลักษณะประชานิยม สภาพการณ์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ จึงส่งผลจำนวนงบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำมาใช้ในการดำเนินการด้านการจัดศึกษาของท้องถิ่นมีแนวโน้มลดน้อยลงในแต่ละปีงบประมาณ

(2) เงินอุดหนุนทั่วไปประเภทกำหนดวัตถุประสงค์ ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นซึ่งจะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปประเภทกำหนดวัตถุประสงค์นั้น ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาลแต่ละชุดว่ามุ่งที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการให้เงินอุดหนุนภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการดำเนินการตามภารกิจนั้นๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อันจะเป็นไปตามนโยบายสวัสดิการสังคมตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่เป็นสำคัญ¹⁶⁸

(3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินสนับสนุนการดำเนินการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีวัตถุประสงค์ของภารกิจสอดคล้องกับแนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาล โดยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าวจัดเป็นเงินอุดหนุนนอกเหนือไปจากโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องจัดทำเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่ประการใด ทั้งนี้ โครงการด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะต้องมีลักษณะโครงการเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินงานตามแผนพัฒนาชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งต้องเป็นโครงการที่สอดคล้องกับแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย¹⁶⁹

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินโครงการด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งงบประมาณให้กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติโครงการเสียก่อน และถ้าหากมิได้รับอนุมัติงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักจะจัดสรรงบประมาณโดยใช้เงินรายได้ของตนเอง แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ในหลายท้องถิ่นก็มักประสบปัญหาการขาดงบประมาณของท้องถิ่นที่จะนำมาใช้ดำเนินการในการจัดการศึกษา อันเนื่องมาจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการจัดหารายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและ

¹⁶⁸ ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาพร, นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย(กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, 2555), หน้า 281 - 283.

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

ค่าธรรมเนียมเนื่องด้วยระดับความเจริญทางเศรษฐกิจในท้องที่ที่ยังคงอยู่ในระดับต่ำ¹⁷⁰ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุให้ในกรณีที่กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อนุมัติงบประมาณตามท้องที่กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักจะชะลอโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพึงพิงเงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรมาให้ท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำงบประมาณตามที่ได้รับมานั้นไปใช้ดำเนินการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การทำถนน สะพาน การประปา การสาธารณสุข ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงและเป็นเรื่องอ่อนไหวต่อความนิยมทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสำคัญ ประกอบกับ ด้วยเหตุที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมิได้มีการตราเป็นกฎหมายหรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มาซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวมทั้งความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในประการที่จะมีการช่วยเหลือผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ¹⁷¹ จึงเห็นได้ว่างบประมาณในด้านการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น มีความไม่แน่นอนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินได้ประเภทดังกล่าวเป็นจำนวนเท่าไรและในเวลาใด อันมีสาเหตุสำคัญทางด้านปัจจัยด้านการเมืองในเรื่องแนวนโยบายของรัฐบาลและเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นสำคัญ จึงย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาข้อจำกัดด้านเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับการพัฒนาและเกิดการลดระดับความสำคัญในการดำเนินตามนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการจัดเก็บภาษีกับการดำเนินการด้านนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลไทยในด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญในส่วนการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลไทยจาก ตารางที่ 14 เปรียบเทียบสัดส่วนของจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของประเทศไทยกับประเทศในทวีปเอเชีย ระหว่าง พ.ศ.2552 – 2555 ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีจากประชาชนโดยมีสัดส่วนของจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ(GDP - gross domestic product) เฉลี่ยร้อยละ 16.3 ซึ่งอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในทวีปเอเชียซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใกล้เคียงกับประเทศไทย อาทิ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศลาว ประเทศมาเลเซีย และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่สูงกว่าประเทศไทย หากแต่มีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่น้อยกว่าประเทศไทย ข้อมูลดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีจากฐานการบริโภคในสัดส่วนที่สูง¹⁷² และแม้ว่ารัฐได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินและการขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมต่างๆตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภาแล้ว หากแต่ภาระค่าใช้จ่ายของ

¹⁷⁰ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, หน้า 286.

¹⁷¹ ศุภชัย ยาวะประภาษ และ ปิยากร หวังมหาวร, นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย, หน้า 286 - 287.

¹⁷² จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, หน้า 139.

ประชาชนในด้านสาธารณสุขบุคคล ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ ซึ่งจัดเป็นค่าใช้จ่ายในการซื้อบริการ สาธารณะนั้น เฉลี่ยประมาณร้อยละ 19 - 20 ของค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งเป็น ปริมาณที่สูงกว่าเงินภาษีที่ประชาชนชำระให้แก่รัฐ¹⁷³ จึงถือได้ว่าประชาชนของประเทศไทยจะต้อง จ่ายค่าภาษีและค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งการได้รับบริการสาธารณสุขจากหน่วยงานของรัฐ ใน ระดับที่ไม่น้อยกว่าระดับค่าเฉลี่ยของภาษีที่จัดเก็บได้ต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในประเทศที่ พัฒนาแล้วและมีระบบสวัสดิการสังคมที่ดีกว่าประเทศไทย จึงทำให้สามารถสรุปได้ว่า รัฐจัดเก็บภาษี ในฐานการบริโภคในสัดส่วนที่สูง แต่มิได้นำรายได้จากการจัดเก็บภาษีบริโภคนั้นไปใช้รองรับหรือ สนับสนุนนโยบายด้านสวัสดิการสังคมตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้อย่างเต็มที่ และเมื่อ ประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศนั้น ย่อม ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงที่จะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นอันสืบเนื่องมาจากการ จัดเก็บภาษี เช่น ราคาสินค้าที่สูงขึ้นเนื่องจากผู้ขายได้ผลักภาระภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นภาษีทางอ้อม ให้แก่ผู้บริโภค สภาวะเงินเฟ้อ การตกงาน

เมื่อพิจารณางบประมาณของรัฐในด้านสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการจัดการศึกษา จาก ตารางที่ 15 ซึ่งได้แสดงรายจ่ายด้านงบประมาณด้านการจัดการศึกษา ปีงบประมาณ 2552 - 2556 ปรากฏว่างบประมาณของรัฐด้านการศึกษามีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี และมีอัตราส่วนของ จำนวนงบประมาณเมื่อเทียบกับค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) อยู่ในอัตราที่สูงที่สุดใน แผนงานด้านงบประมาณเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้งหมดของรัฐบาล แต่เมื่อนำอัตราดังกล่าวไปเทียบ กับเกณฑ์เฉลี่ยสากล ในตารางแสดงรายจ่ายของรัฐด้านการศึกษาของไทยต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมใน ประเทศ (GDP) เปรียบเทียบกับเกณฑ์เฉลี่ยสากล กลับปรากฏว่าประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ มีรายจ่ายด้านการศึกษาในระดับต่ำมาก¹⁷⁴ และเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลของสำนักงานสถิติ แห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พบว่า ประชาชนในวัยเรียนยังขาดโอกาสใน การเข้าศึกษาในทุกๆระดับชั้น ยกเว้นระดับประถมศึกษา อีกทั้งยังมีประชากรอีกหลายส่วนที่ไม่ สามารถอ่านออกเขียนได้ อีกทั้งประชาชนยังมีหนี้ครัวเรือนที่เกิดจากการศึกษาทั้งที่เป็นหนี้ในระบบ และหนี้นอกระบบอยู่ จึงสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการจัด การศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงอยู่อันมีสาเหตุสืบเนื่องจากงบประมาณในส่วนการจัดการศึกษา ของรัฐ¹⁷⁵

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137 - 138.

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 361 - 365

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 338.

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบสัดส่วนของจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของประเทศไทยกับประเทศในทวีปเอเชีย ระหว่าง พ.ศ.2552 - 2555¹⁷⁶

ประเทศ	พ.ศ. 2552 Tax/GDP (%)	พ.ศ. 2553 Tax/GDP (%)	พ.ศ. 2554 Tax/GDP (%)	พ.ศ. 2555 Tax/GDP (%)	ค่าเฉลี่ย Tax/GDP (%)
เกาหลีใต้	15.4	15.1	15.6	15.3	15.4
ญี่ปุ่น	8.7	9.1	9.8	10.1	9.4
ฟิลิปปินส์	12.2	12.1	12.4	12.9	12.4
ลาว	12.8	12.9	13.7	14.8	13.6
มาเลเซีย	14.9	13.7	15.3	16.1	15
ไทย	15.2	16	17.6	16.5	16.3

ตารางที่ 15 งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา พ.ศ. 2552 - 2556¹⁷⁷

ปีงบประมาณ	2552	2553	2554	2555	2556	% /GDP
มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Profits) (ล้านบาท)	6,489.85	7,087.66	7,813.10	8,399.00	9,070.92	
งบประมาณแผ่นดินรวม (ล้านบาท)	1,163.50	1,250.00	1,360.00	1,566.20	1,660.00	18.30
รายจ่ายด้านสวัสดิการการศึกษา	251.19	262.72	295.62	355.24	364.63	4.02

¹⁷⁶[Online].Available from:<http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>[2014,May 8]

¹⁷⁷ สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2552 - 2556 [ออนไลน์], 1 พฤษภาคม 2557. แหล่งที่มา <http://www.bb.go.th/>

ดังนั้น ในการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อให้มีการจัดเก็บเพื่อการศึกษาอันเป็นภาษีของท้องถิ่นโดยเฉพาะอันจะทำให้เป็นการกำหนดแหล่งเงินได้ที่ถาวรสอดคล้องกับโครงสร้างรายจ่ายในการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการเป็นสำคัญตามที่ได้รับทราบโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลแล้วนั้น จึงสมควรพิจารณาให้จัดเก็บให้อยู่ในลักษณะของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วและแบ่งส่วนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ โดยภาษีที่ควรใช้เป็นฐานภาษีในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีการบริโภค ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการจัดเก็บอยู่แล้วตามปกติและเป็นการจัดเก็บในสัดส่วนที่สูงจนทำให้เกิดภาระภาษีส่วนเกินของประชาชน เช่นนี้แล้ว จึงสมควรให้มีการแบ่งส่วนภาษีฐานการบริโภคที่ได้มีการจัดเก็บแล้ว ให้เป็นภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดเป็นภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะไป อันเป็นการแบ่งส่วนเกินของรายได้จากภาษีฐานบริโภคไปใช้ในการกิจการด้านสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานให้มากขึ้น¹⁷⁸ โดยให้เป็นภาษีที่เป็นแหล่งเงินได้หลักในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษา ควบคู่ไปกับการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ในลักษณะของฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) อันเป็นการจัดเก็บโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บอยู่แล้ว โดยจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สินในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในแต่ละปีภาษี ทั้งนี้ จะเป็นการจัดเก็บภาษีที่มีระยะเพียงชั่วคราวเท่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในภาวะขาดแคลนทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการจัดการศึกษาและมีความจำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนมาใช้เป็นงบประมาณอย่างเร่งด่วนเท่านั้น เพื่อจะเป็นการเสริมสร้างกระบวนการส่งเสริมเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal autonomy) และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจได้อีกทางหนึ่งด้วย

5.2 การบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การบัญญัติกฎหมายเพื่อที่รัฐจะจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักความยินยอมจากประชาชนในรัฐเสียก่อน เนื่องจากบุคคลมีสิทธิในทรัพย์สินของตน การที่รัฐจะพรากเอากรรมสิทธิในทรัพย์สินของตนได้นั้นก็ต้องโดยการให้ความยินยอมจากประชาชนในรัฐโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากบุคคลผู้ต้องมีหน้าที่เสียภาษีนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายโดยใช้กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบกฎหมายผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น

¹⁷⁸ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, หน้า 142.

กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่นนี้ จึงไม่สามารถที่จะบัญญัติกฎหมายโดยใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากไม่อาจถือได้ว่าประชาชนได้ให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติโดยใช้กระบวนการนิติบัญญัติผ่านรัฐสภานั้น มีลำดับขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเป็นจำนวนมากและต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นระยะเวลายาวนาน ดังนั้นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการจัดเก็บภาษีหลายฉบับโดยเป็นการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะภาษีที่จัดเก็บ และให้อำนาจหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองขึ้นมากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ทันต่อสถานการณ์ ดังนั้นจึงต้องมีข้อพิจารณาว่าการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในระดับพระราชบัญญัตินั้น ควรจะบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนไว้เพียงใด เพื่อให้การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเป็นไปตามที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้บัญญัติไว้ ทั้งนี้ ก็เป็นการดำรงไว้ซึ่งหลักความแน่นอนในทางภาษีอากร (Certainty) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารอากรที่ดี ในประการที่กฎหมายภาษีอากรจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเกี่ยวกับโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษา อันเป็นสาระสำคัญในด้านเนื้อหาของกระบวนการนิติบัญญัติ อีกทั้งการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติบัญญัติไว้เท่านั้น จึงจะเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นสำคัญ และเป็นการจัดเก็บภาษีอากรที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐอีกประการหนึ่งด้วย¹⁷⁹

เมื่อพิจารณาหลักความยินยอมทางภาษีอากรประกอบกับตัวอย่างกฎหมายภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ที่มีการบัญญัติกฎหมายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในระดับรัฐบัญญัติ (Education Tax Act) พบว่า การบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยเป็นการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น จะต้องบัญญัติโครงสร้างทางภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในเรื่อง ประเภทของภาษีที่จัดเก็บ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี และวิธีการจัดเก็บ ทั้งนี้ จะต้องบัญญัติฐานภาษีให้มีความชัดเจนมากที่สุดเพื่อมิให้กฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นมาขึ้นนั้นได้ตราบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีนอกเหนือไปจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ

ในส่วนของอัตราภาษีเพื่อศึกษานั้น ควรต้องกำหนดในอัตราที่แน่นอน (Fixed Rate) เพื่อมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนในการแบ่งปันรายได้ระหว่างรายได้ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น อันจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางการคลังของภาครัฐในการจัดเก็บรายได้เพื่อนำเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้ไปใช้ในภารกิจของรัฐบาลด้านอื่นๆต่อไป อีกทั้งการกำหนดอัตราการจัดเก็บที่

¹⁷⁹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพฯ., บริษัท ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2556), หน้า 35.

แน่นอนก็ย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในการรับรู้หน้าที่ในการชำระภาษีอากรที่แน่นอน อันจะทำให้เกิดทัศนคติที่ดีของประชาชนต่อการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ขึ้นและทำให้การจัดเก็บภาษีอากรประสบผลสำเร็จขึ้นได้

ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจึงต้องตรากฎหมายให้อยู่ในระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตามโดยหลักการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรผู้รับมอบภารกิจด้านการบริการสาธารณะนั้นมาด้วย โดยการจัดสรรรายได้นั้น ก็จะต้องพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภท โดยพิจารณาจากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้และเงินอุดหนุนประกอบกันไป และถ้าหากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแต่ละประเภทไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว ก็จะใช้ภาษีฐานบริโภคซึ่งเป็นภาษีที่มีสัดส่วนการจัดเก็บสูงที่สุดรวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปมาใช้เพื่อช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีงบประมาณเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น¹⁸⁰ ประกอบกับการบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บอยู่แล้ว ในลักษณะการจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มขึ้น ในระยะเวลาจำกัด ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดเก็บภาษีประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) ด้วยเหตุนี้ ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้นมีแหล่งงบประมาณอันเป็นแหล่งเงินได้ถาวรและเพียงพอที่จะทำให้การดำเนินการสามารถกระทำได้อย่างเต็มศักยภาพ จึงต้องกำหนดให้ภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นทั้งรูปแบบภาษีท้องถิ่นที่รัฐได้ดำเนินการจัดเก็บให้ โดยมีฐานภาษีที่มีลักษณะเป็นการแบ่งส่วนภาษีที่มีแหล่งกำเนิดจากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลตามปกติอยู่แล้ว ซึ่งเป็นรูปแบบภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Taxes) และกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ตามกำหนดเวลาที่ได้กำหนดไว้ ประกอบกับ รูปแบบภาษีท้องถิ่น ที่จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน ซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น โดยการจัดเก็บในอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นจากอัตราที่จัดเก็บอยู่เดิม ในระยะเวลาจำกัด ซึ่งเป็นรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base)

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรภาษีเพื่อการศึกษาที่อยู่ในรูปแบบภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Taxes) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีนี้นั้นมีแหล่งกำเนิดอยู่ในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดก็ควร จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ ไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แหล่งกำเนิดภาษีบางประเภทไม่มีข้อมูลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง แต่ก็จะมีข้อมูลในระดับเขตจังหวัด ก็ให้มีการจัดสรรตามแหล่งภาษีที่ได้มีการจัดเก็บในเขตจังหวัดนั้นๆ โดยให้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้นๆตามจำนวนประชากร¹⁸¹ ดังนี้

¹⁸⁰ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549), หน้า 34.

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

(1) หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา ก็จัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทกรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา ตามแหล่งกำเนิดของภาษีเพื่อศึกษานั้น และอาจจัดสรรภาษีที่จัดเก็บได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นตามเกณฑ์ของประชากรที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในวันสิ้นปีงบประมาณ

(2) หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัด ก็จัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ตามเกณฑ์ของประชากรที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวันสิ้นปีงบประมาณ

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการกำหนดให้มีการรักษาการตามกฎหมายซึ่งมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรจะประกอบไปด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่กำหนดอัตราภาษีให้เป็นไปโดยเหมาะสม

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจะมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับภาษีเพื่อการศึกษา

ในส่วนการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยจัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สินในอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นจากอัตราที่จัดเก็บอยู่เดิม และเป็นการจัดเก็บในระยะเวลากำหนด อันเป็นรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น เห็นควรศึกษาแนวทางการบัญญัติกฎหมายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม โดยมีการจัดเก็บในระยะเวลากำหนด และได้บัญญัติกฎหมายภาษีเพื่อการศึกษาในระดับรัฐบัญญัติ โดยมีการบัญญัติโครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษา อันประกอบด้วย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี อัตราภาษี การคำนวณภาษี กำหนดชำระภาษี ไว้อย่างชัดเจน

5.3 วิเคราะห์แนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

เมื่อการบริหารราชการแผ่นดินในภารกิจด้านการจัดการศึกษา อันเกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียนรู้ การสืบสานศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา ตลอดจนกีฬาันทนาการ เพื่อมุ่งพัฒนาบุคคลให้มีความเจริญงอกงามทั้งด้านสติปัญญา และคุณธรรมจริยธรรมนั้น ได้มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นองค์กรที่ดำเนินภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวแทนส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยมี

บทบัญญัติให้การดำเนินกระบวนการจัดการศึกษานั้น ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจใน การจัดการศึกษาทางพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาแล้วนั้น ก็ย่อมที่จะต้องมีย อิสระในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการคลังในประการที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเพื่อใช้ในการดำเนินการในด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้ เต็มตามศักยภาพและเป็นอิสระ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางเพื่อนำมาใช้ ดำเนินการตามภารกิจแต่เพียงอย่างเดียว อันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ ท้องถิ่น และเมื่อรัฐบาลต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแล้วก็ย่อมจะต้องมีการกระจาย อำนาจทางด้านรายได้ประกอบด้วย¹⁸² ด้วยเหตุที่ว่าภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่ เพียงพอ ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นและการดำเนินการบริการ สาธารณะตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจนั้น สามารถ ดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์และกระทำได้อย่างเต็มศักยภาพของท้องถิ่น

ในการกระจายอำนาจในด้านรายได้ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมมีข้อพิจารณาว่าหน่วยงานใดระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้จัดเก็บภาษี เนื่องจากไม่ว่าแหล่งที่มาของภาษีเพื่อ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมาจากรายได้จากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลที่จัดเก็บ ภาษีให้หรือเป็นภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้จัดเก็บเอง ก็ย่อมมีรากฐานเดียวกัน คือ ความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชน¹⁸³ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางด้านการ จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีความ เหมาะสมที่จะจัดเก็บภาษีดังกล่าว อันเป็นการศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

โดยทั่วไปแล้ว ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มี อำนาจจัดเก็บนั้น สามารถแบ่งเป็นประเภทดังต่อไปนี้

5.3.1 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes)

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทย่อมต้องการรายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณในการดำเนินภารกิจต่างๆของท้องถิ่น ดังนั้นในการที่รัฐบาลจะกำหนดให้ ภาษีประเภทหนึ่งประเภทใดจะเป็นภาษีของท้องถิ่นนั้นๆโดยเฉพาะ ในประการที่รัฐบาลได้ให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีเองเพื่อที่จะให้ท้องถิ่นได้นำมาใช้เป็นงบประมาณในการ ดำเนินการกิจการบริการสาธารณะในพื้นที่ได้โดยตรงนั้น จะต้องพิจารณาว่าภาษีดังกล่าวนั้นมี

¹⁸² พิสิฐ ลี้อาธรรม และ ไตรรัตน์ โภคพลารณ, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน้าที่ 1 -8 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2528), หน้า 111.

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

ลักษณะเป็นภาษีที่ได้จัดเก็บจากผลประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับหรือใช้บริการจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้ง อัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บก็ต้องพิจารณาถึงหลักฐานหรือความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to pay principle) เป็นสำคัญอีกด้วย¹⁸⁴

เมื่อพิจารณาลักษณะของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้เป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวรเพื่อนำไปใช้ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยเฉพาะนั้น หากนำไปพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ก็ย่อมที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยตรงได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บจากประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยตรง ดังนั้น ประชาชนที่ได้เข้ารับบริการดังกล่าว จึงควรต้องเสียภาษีอากรโดยตรงแก่ท้องถิ่นเพื่อจะได้นำไปใช้เป็นแหล่งงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยลักษณะของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ต้องตามหลักเกณฑ์ที่จะควรกำหนดให้เป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) หากแต่เมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายและหลักการการจัดการศึกษาแล้ว ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มุ่งจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนามนุษย์ให้สมบูรณ์ทั้งร่างกาย และจิตใจ อันจะก่อให้เกิดความเจริญงอกงามทางสติปัญญา ตลอดจนเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตของผู้เรียน อันจะเป็นการพัฒนาบุคคลผู้เข้ารับการศึกษาอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งให้แก่ท้องถิ่น อีกทั้งเป็นการกระบวนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่ยั่งยืน อันจะก่อให้เกิดเสถียรภาพและจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่ได้เกิดขึ้นแก่ปัจเจกชนในท้องถิ่นที่ได้รับบริการการศึกษาเท่านั้น หากแต่ผลประโยชน์ดังกล่าวย่อมตกแก่สังคมโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ อันเป็นลักษณะการบริโภคร่วมกัน (Joint consumption) ดังนั้น ภาระต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ทั้งประชาชนในท้องถิ่นและประชาชนทุกคนในประเทศจึงต้องแบกรับภาระสาธารณะดังกล่าวร่วมกัน โดยรัฐบาลต้องแสวงหารายได้ด้วยการเก็บภาษีอากรเป็นประการสำคัญ¹⁸⁵ อันเป็นการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาไปให้

ในส่วนการศึกษาอุปสรรคที่สำคัญในการกำหนดให้ภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งของประเทศมีข้อจำกัดในการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลบางแห่งที่ตั้งอยู่ในสังคมชนบทและเป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมีระดับความเจริญ

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

¹⁸⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 178.

ทางเศรษฐกิจในพื้นที่อยู่ในระดับต่ำ¹⁸⁶ อีกทั้ง เมื่อรายได้ภาคครัวเรือนของประชาชนที่อาศัยอยู่เขตพื้นที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลให้ฐานของภาษีทั้งในส่วนของฐานเงินได้ ฐานทรัพย์สิน ฐานบริโภคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทดังกล่าวจะนำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากจะมีพบปัญญัตถิกฎหมายในภายภาคหน้านั้น มีลักษณะเป็นฐานภาษีที่แคบและจำกัดตามไปด้วย จึงเกิดข้อพิจารณาว่า ถ้าหากมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวิธีการจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นเอง ซึ่งจะต้องใช้ฐานทรัพย์สินที่ประชาชนมีอยู่อย่างจำกัดนั้นมาเป็นฐานภาษีแล้ว ก็จะมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บภาษีได้จำนวนน้อย ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่น อันเป็นการขัดต่อหลักการทางภาษีในด้านการทำรายได้ (Productivity) ที่จะต้องทำรายได้สูงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการจัดเก็บภาษีนั่น¹⁸⁷ นั้น อย่างไรก็ตาม การระดมทรัพยากรภายในพื้นที่เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยใช้กลไกการเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นหรือการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ในท้องถิ่นนั้น ก็นับว่ามีความสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประการหนึ่ง อันเนื่องจากจะเป็นกระบวนการส่งเสริมเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal autonomy) แทนที่จะพึ่งพาเงินงบประมาณ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว อันจะเป็นกลไกขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในด้านการมีรายได้เป็นของตนเองในการจัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ในด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และเป็นกระบวนการทางการคลังท้องถิ่นที่ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนแหล่งทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยการแบ่งส่วนภาระสาธารณะที่ต้องรับผิดชอบไว้ด้วยกันในลักษณะการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา อันเป็นไปในลักษณะการจัดเก็บจากฐานภาษีท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อนำเงินที่จัดเก็บได้ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้จัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยเฉพาะนั้น ไปรวมเข้ากับเงินงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่น อันจะเป็นแหล่งทุนที่ใช้ในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษาของท้องถิ่นไว้อย่างเฉพาะเจาะจง อีกทั้งเป็นเครื่องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่น

เช่นนี้ แนวทางในการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ควรจะต้องอยู่ในลักษณะเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) โดยเป็นการจัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นในอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นจากอัตราที่จัดเก็บอยู่เดิม ในระยะเวลาจำกัด อันเป็นการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มเติมเท่าที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการระดมทรัพยากรเพื่อ

¹⁸⁶ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 286.

¹⁸⁷ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2556), หน้า 52..

การศึกษามาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่น ประกอบกับเป็นการลดผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนในการแบกรับภาระในการเสียภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น

ทั้งนี้ รูปแบบการกำหนดภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจกำหนดให้เป็นภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บจากภาษีที่รัฐบาลกลางได้จัดเก็บ จึงต้องศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีท้องถิ่นในลักษณะภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Taxes) และภาษีที่ให้รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น (Shared taxes) ต่อไป ซึ่งจะใช้ฐานภาษีที่กว้าง ครอบคลุมผู้เสียภาษีจำนวนมาก อันทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกที่ดีจากการจัดเก็บนั้น มาเป็นฐานภาษีของภาษีเสริมอื่นๆ เพื่อใช้ศึกษาการกำหนดรูปแบบภาษีท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

5.3.2 ภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Taxes)

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือ ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) เป็นภาษีท้องถิ่นที่ให้รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บให้ โดยใช้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินอยู่แล้วเป็นฐานในการจัดเก็บ¹⁸⁸ ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีสิทธิจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทเพิ่มขึ้นตามอัตราที่ท้องถิ่นเองเป็นผู้กำหนดและบัญญัติไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การบังคับจัดเก็บภาษีเสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น จะมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง¹⁸⁹ แล้วรัฐบาลกลางจะมอบภาษีในส่วนที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นจากฐานภาษีเดิมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้จัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทดังกล่าวดังปรากฏตามตารางแสดงภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ (Surcharge Taxes) ต่อไปนี้

¹⁸⁸ พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น(กรุงเทพฯ: โอ.เอส. พรีนติ้ง เฮ้าส์, 2550), หน้า 260.

¹⁸⁹ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “ทบทวนทฤษฎีรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ,” ใน การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด, 2549), หน้า 215.

ตารางที่ 16 ภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือ ภาษีเสริม (Surcharge Taxes)

ประเภท ภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษีที่ต้อง เสียให้แก่องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่นบนฐาน ภาษีเดิม	อัตรากำหนด ค่าใช้จ่าย
ภาษี มูลค่าเพิ่ม	มูลค่าของสินค้าหรือบริการส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละ ขั้นตอนการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ	1 ใน 9 ของฐาน ภาษีเดิม	5 % ของเงิน ภาษีที่จัดเก็บ ได้เพิ่มขึ้น
ภาษีธุรกิจ เฉพาะ	การประกอบกิจการธนาคาร ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ หลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ การประกันชีวิต การรับจำนำ การประกอบกิจการโดยปกติเยี่ยง ธนาคารพาณิชย์	0 % ของฐานภาษี เดิม	3 % ของเงิน ภาษีที่จัดเก็บ ได้เพิ่มขึ้น
ภาษี สรรพสามิต และภาษี สุรา	สุรา ยาสูบ ไฟ น้ำมัน ผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือ เครื่อง หอม เครื่องสำอาง พรมและสิ่งทอปูพื้นอื่นๆ รถจักรยานยนต์ หินอ่อน หินแกรนิต แบตเตอรี่ สาร ทำลายโอโซน ไม้คัลป์ ดิสโก้เธค สถานอาบน้ำหรือ อบตัวและนวด สนามแข่งม้า รายรับของการออก สลากกินแบ่งรัฐบาล สนามกอล์ฟ กิจการโทรศัพท์ หรือวิทยุระบบเซลลูลาร์	ไม่เกิน 10 % ของฐานภาษีเดิม	5 % ของเงินภาษี ที่จัดเก็บได้ เพิ่มขึ้น
ภาษีการ พนัน	การเล่นโตเตตไลเซเตอร์ สวีป บู้เมกิ้งในสนามม้า	2.5 % ของฐาน ภาษีเดิม	5 % ของเงิน ภาษีที่จัดเก็บ ได้เพิ่มขึ้น

5.3.3 ภาษีที่ให้รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น (Shared taxes)

ภาษีที่ให้รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น (Shared taxes) หรือ ภาษีแบ่ง
กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลจัดเก็บภาษีอากรในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว รัฐบาลก็จะแบ่ง
รายได้จากภาษีอากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อย่งไรก็ตาม ภาษีแบ่งมีลักษณะเป็น

ภาษีของท้องถิ่นโดยเฉพาะ¹⁹⁰ มิได้อาศัยภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินอยู่แล้วมาเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีแบ่ง ทั้งนี้ ภาษีแบ่งที่มีการจัดเก็บในปัจจุบันมีทั้งหมด 2 ประเภท ได้แก่

(1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน โดยมีหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีรถยนต์ประจำปี ได้แก่กรมการขนส่งทางบก ทั้งนี้ ภาษีที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานคร ก็จัดสรรให้เป็นรายได้แก่กรุงเทพมหานคร ส่วนภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดอื่นๆ ก็จัดสรรรายได้ทั้งหมดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ตามที่มีเขตพื้นที่ในจังหวัดนั้นๆ¹⁹¹ ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 41 เช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดใด ก็ให้สำนักงานขนส่งทางบกจังหวัดดังกล่าวจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นตามสัดส่วนเทศบาล : อบจ. : อบต. = 70:20:10 โดยในจังหวัดใดมีเทศบาลมากกว่าหนึ่งแห่งก็ให้แบ่งเฉลี่ยส่วนแบ่งเท่าๆกันในแต่ละกลุ่ม เช่น มีเทศบาล 7 แห่ง เทศบาลแต่ละแห่งก็จะได้รับส่วนแบ่งเพียงร้อยละ 10¹⁹²

(2) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร มาตรา 23 (4) มาตรา 24 (3) และ มาตรา 25 (6) โดยบัญญัติให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้แบ่งเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้เมื่อนำมารวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 1 ใน 9 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บได้ตามที่ได้จัดสรรมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 และภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 5 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บตามที่ได้จัดสรรมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มอัตรารวม (ร้อยละ 7)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือ ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) กับภาษีที่ให้รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น (Shared taxes) หรือ ภาษีแบ่งนั้น จะพบข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ในการจัดเก็บภาษีเสริม (Surcharge Taxes) นั้นจะมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บเอง แล้วจึงมอบภาษีที่จัดเก็บได้นั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม หากแต่โดยหลักการของภาษีเสริมซึ่งมีสถานะเป็นภาษีท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมมีอำนาจในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตรากการจัดเก็บภาษีเสริมดังกล่าวได้ จึงเป็นความแตกต่างจากภาษีแบ่งที่แม้จะมีลักษณะเป็นภาษีท้องถิ่น หากแต่รัฐบาลกลางซึ่งเป็นผู้จัดเก็บให้กลับมีอำนาจในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตรากการจัดเก็บภาษีแบ่งได้แต่เพียงผู้เดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียง

¹⁹⁰ไพรัช ตรีการศิริพันธ์, การคลังภาครัฐ(กรุงเทพฯ: คณิงนิจการพิมพ์, 2548), หน้า 308.

¹⁹¹จีระ ประทีป, เอกสารประกอบการสอนวิชาการบริหารท้องถิ่น(กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), หน้า 243.

¹⁹²พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น(กรุงเทพฯ: โอ.เอส. พรินติ้ง เฮ้าส์, 2550), หน้า 261.

หน่วยงานที่รับการแบ่งสรรภาษีแบ่งจากรัฐบาลกลางเท่านั้น มิได้มีอิสระในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตรากำหนดเก็บภาษีแบ่งแต่ประการใด¹⁹³

อีกทั้งในการศึกษาพบว่าภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร มาตรา 23 (4) มาตรา 24 (3) และ มาตรา 25 (6) ซึ่งจัดเป็นภาษีท้องถิ่นประเภทภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น (Shared taxes) หรือ ภาษีแบ่งนั้น มีความไม่แน่นอนของภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บหรือแบ่งให้ในแต่ละปีงบประมาณ กล่าวคือ ในการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บหรือแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้อย่างแน่นอนหรือมีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจนในวิธีการหรือสูตรของการจัดสรรไว้อย่างใด และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 29 และมาตรา 32 (2) ก็เป็นแต่เพียงบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับรายได้จากการที่รัฐจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข อัตรากำหนดตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรณีจึงเป็นการสะท้อนภาพภาษีท้องถิ่นประเภทภาษีแบ่งที่เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตรากำหนดเก็บภาษีแบ่งได้แต่เพียงองค์กรเดียว เช่นนี้ เมื่อมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้อย่างชัดเจนนั้น จึงทำให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรทุกปีงบประมาณ โดยมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนรายได้ที่จะนำมาใช้ในการจัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นที่ชัดเจนได้ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่พึ่งแต่รอรับเงินอุดหนุนเท่านั้น ไม่สามารถมีอำนาจในการตัดสินใจ เปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดเก็บภาษี การแบ่งสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ จึงทำให้เกิดปัญหาที่เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมานั้นมีจำนวนไม่เพียงพอในบางปีงบประมาณ และไม่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้จัดขึ้น

ดังนั้น ในการศึกษารูปแบบภาษีท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จึงต้องพิจารณาว่าการกำหนดรูปแบบภาษีท้องถิ่นควรจะอยู่ประเภทใดจึงจะทำให้เกิดการระดมทรัพยากรมาใช้สำหรับรายจ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานการจัดการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนรายได้ที่จะนำมาใช้เป็น

¹⁹³ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “บททวนทฤษฎีรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ,” ใน การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด, 2549), หน้า 215.

งบประมาณในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยอมที่ทราบตีว่าโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้นำมาใช้ในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของท้องถิ่นโดยเฉพาะในส่วนอัตราภาษีนั้น มีความเหมาะสมที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีดังกล่าวก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มศักยภาพของท้องถิ่นหรือไม่เพียงใด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณากำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญตามเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น ข้อพิจารณาดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักการของภาษีท้องถิ่นประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือ ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมมีอำนาจในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราการจัดเก็บภาษีเสริมดังกล่าวได้ เนื่องจากภาษีเสริมเป็นภาษีท้องถิ่นที่ท้องถิ่นใช้ฐานภาษีของรัฐบาลกลางตามที่ได้จัดเก็บอยู่แล้วอันมีจุดเด่นที่สำคัญในด้านเป็นฐานภาษีที่กว้าง ครอบคลุมผู้เสียภาษีจำนวนมาก อันทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกที่ดีจากการจัดเก็บนั้น มาเป็นฐานภาษีของภาษีเสริมอื่นๆ โดยการกำหนดอัตราภาษีเสริม จะใช้วิธีการกำหนดอัตราภาษีให้เพิ่มขึ้นบนฐานอัตราการจัดเก็บของภาษีเดิม ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของและได้รับประโยชน์จากการภาษีเสริม ในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราการจัดเก็บภาษีเสริมอื่นๆ ให้มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ในการกำหนดรูปแบบภาษีท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงควรพิจารณาให้อยู่ในรูปแบบของภาษีเสริมเป็นสำคัญ ในประการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอำนาจที่จะกำหนดและเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เกิดภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับขนาดของภารกิจจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำต้องใช้งบประมาณในจำนวนที่เพิ่มสูงขึ้นได้ จึงนับได้ว่ากาหนดภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในรูปแบบดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดความยืดหยุ่น (Elasticity) ในการจัดเก็บภาษีซึ่งถือเป็นคุณสมบัติที่พึงประสงค์ที่สำคัญของหลักการภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพในส่วนของหลักการทำรายได้ (Productivity)¹⁹⁴ อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับอันเป็นรูปแบบภาษีท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ในด้านการศึกษาของท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องการมีรายได้เป็นของตนเอง โดยหลักการดังกล่าวนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการกระจายอำนาจทางปกครองที่ท้องถิ่นจะต้องมีอิสระด้านการเงินและการคลัง ในประการที่ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ของตนเองและสามารถกำหนดเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาได้ด้วยตัวเองอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ มิใช่เพียงแต่รอรับเงินจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลางซึ่งมีอำนาจที่จะกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บรายได้แต่เพียงองค์กรเดียวตลอดจนจำนวนเงินอุดหนุนที่จะให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในด้านการเงินการคลังท้องถิ่นที่จะมีงบประมาณและรายได้เป็นของตัวเอง

¹⁹⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 52.

อย่างเพียงพอและมีอิสระพอสมควรในการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการจัดทำภารกิจของท้องถิ่นได้อย่างเต็มศักยภาพของท้องถิ่น¹⁹⁵

5.4 โครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการศึกษาแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ย่อมมีลักษณะเป็นการศึกษาส่วนแบ่งภาระสาธารณะระหว่างประชาชน¹⁹⁶ ในการแบกรับภาระหน้าที่ในการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินภารกิจด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ อันจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในทางการคลัง และมีงบประมาณที่จะนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ โดยการแบกรับภาระสาธารณะของประชาชนดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักความสามารถในการจ่ายเป็นสิ่งสำคัญ¹⁹⁷ เช่นนี้ จึงจำต้องศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาระสำคัญทั้ง 3 ประการ ได้แก่

(1) การกำหนดบุคคลผู้เสียภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งย่อมจะต้องเป็นบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนร่วมในประชาคม¹⁹⁸ ที่จะต้องชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำหนดสิ่ง que แสดงความสามารถของผู้เสียภาษี อันเป็นมูลเหตุให้จำต้องเสียภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁹⁹

(3) การกำหนดวิธีการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอัตราภาษีที่จัดเก็บนั้น ย่อมจะต้องได้สัดส่วนกับความสามารถในการเสียภาษีของผู้มีหน้าที่เสียภาษีและฐานภาษีที่ใช้จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁰⁰

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงประสงค์ที่จะนำเสนอโครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจะศึกษาแนวทางในการกำหนดองค์ประกอบของโครงสร้างภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนฐานภาษี วิธีการคำนวณภาษี และการจัดเก็บภาษี ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552), หน้า 90 - 91.

¹⁹⁶ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร(กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที.เค.เอส. สยามเพรส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2556), หน้า 148.

¹⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

5.4.1 การกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำหนดฐานภาษีเป็นการกำหนดสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องมีการเสียภาษี และการกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษีโดยในการกำหนดฐานภาษีได้นั้น จะต้องพิจารณาภายใต้กรอบความคิดทางสังคมวิทยาและกรอบความคิดเกี่ยวกับการจำแนกประเภทภาษีตามลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และลักษณะทางภาษีเป็นสำคัญ²⁰¹ ดังนั้น ในการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงควรต้องวิเคราะห์ภายใต้กรอบความคิดดังกล่าวอันเป็นข้อจำกัดทางด้านนโยบายภาษีอากรที่ต้องให้ความสำคัญ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) กรอบความคิดทางสังคมวิทยา

การกำหนดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยซึ่งเป็นกระบวนการนิติบัญญัตินั้น จะต้องพิจารณาถึงกรอบความคิดทางสังคมวิทยาของภาษีที่สำคัญ อันประกอบไปด้วย หลักการบริหารภาษีที่ดีของ Adam SMITH และข้อจำกัดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบภาษีและโครงสร้างทางสังคมวิทยาของรัฐ²⁰² กล่าวคือ

(ก) รูปแบบของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารภาษีที่ดีของ Adam SMITH

รายละเอียดในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.2.3.2 หลักการบริหารภาษีอากรที่ดี โดยสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 4 หลักการบริหารภาษีอากรที่ดีที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข) รูปแบบของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับระบบภาษีและโครงสร้างทางสังคมของรัฐ

ในการศึกษารูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาเลือกรูปแบบภาษีที่มีความเหมาะสมในการนำมาบังคับจัดเก็บ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะระบบภาษีที่ได้เลือกใช้ในการจัดเก็บ เพื่อจะทำให้การกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดเลือกขึ้นนั้น มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย อันจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้จากการจัดเก็บภาษีอย่างเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ตามศักยภาพ

(ข.1) รูปแบบของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับระบบภาษี

สืบเนื่องจากการที่รัฐมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การจัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะที่รัฐพึงต้องจัดทำเพื่อให้ประชาชนของรัฐมีสวัสดิการพื้นฐานที่ดีในการดำรงชีพในสังคม เช่นนี้แล้วรัฐจึงมีความจำเป็นต้องจัดหารายได้เพื่อใช้ในการผลิต

²⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

²⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

สินค้าสาธารณะดังกล่าว โดยมาตรการทางการคลังของรัฐที่ใช้หารายได้ที่สำคัญ คือ การจัดเก็บภาษีอากร อย่างไรก็ตาม จุดมุ่งหมายในการจัดเก็บภาษีอากร นอกจากจะเป็นการหารายได้ของรัฐเพื่อใช้เป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าสาธารณะตามที่กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว ก็ยังมีวัตถุประสงค์ในการหารายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อใช้ดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐอีกด้วย²⁰³ ทั้งนี้ ภาษีอากรที่รัฐใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของรัฐในข้างต้นนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท อย่างไรก็ตาม ภาษีที่ได้มีการจัดเก็บในรัฐทั้งหมดนั้นก็ยังมีลักษณะที่จะประสานรวมเข้าเป็นกลุ่มเดียวได้ซึ่งเรียกว่า “ระบบภาษี”²⁰⁴

ในทางทฤษฎีได้มีการแบ่งระบบภาษีออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ระบบภาษีเดี่ยว และระบบภาษีสวม โดยระบบภาษีเดี่ยว หมายถึง ระบบภาษีที่ประกอบด้วยภาษีประเภทเดียว เช่น ภาษีจากที่ดิน ภาษีจากพลังงาน ส่วนระบบภาษีสวม หมายถึง ระบบภาษีที่ประกอบด้วยภาษีหลายประเภท เช่น ระบบภาษีฐานบริโภค อันประกอบไปด้วยภาษีหลายประเภท อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ทั้งนี้ในกำหนดภาษีที่จะเก็บขึ้นใหม่นั้น ก็จะต้องพิจารณาพิจารณาว่าจะกำหนดให้ภาษีดังกล่าวเป็นระบบภาษีประเภทใด อันเนื่องมาจากผลที่สำคัญของระบบภาษีแต่ละประเภท กล่าวคือ ถ้าหากเลือกระบบภาษีเดี่ยว ก็ย่อมต้องแสดงให้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าวขึ้นใหม่นั้นย่อมจะก่อให้เกิดรายได้เพียงพอตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ แต่ถ้าหากเลือกระบบภาษีสวม ก็จะต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกทั้งการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่นั้นจะต้องไม่ให้เกิดการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนกับภาษีที่มีอยู่ในระบบภาษีสวมนั้นด้วย²⁰⁵

จากการวิเคราะห์แนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในหัวข้อ 5.3 นั้น พบว่า ในการกำหนดรูปแบบภาษีท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นควรพิจารณาให้อยู่ในการจัดเก็บภาษี 2 รูปแบบ ได้แก่

(1) รูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) โดยมีลักษณะเป็นการจัดเก็บในลักษณะฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บโดยใช้ฐานภาษีสวมกับภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น โดยจัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สินตามอัตราที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายในแต่ละปีภาษี ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราตามส่วนเฉลี่ย อันเป็นการกำหนดอัตราภาษีที่พึงเก็บได้เป็นการล่วงหน้า โดยใช้การประเมินงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องใช้ในปีงบประมาณเป็นสำคัญ แล้วจึงนำไปกำหนดอัตราส่วนโดยเฉลี่ยเพื่อให้ได้จำนวนภาษีตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ทั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยใช้ตัวอย่างการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเท็กซัส และมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา นับได้ว่าเป็นตัวอย่างในการเพิ่มขีดศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองในทางการคลัง โดยวิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ ของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและมีส่วน

²⁰³ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, *ทฤษฎีการภาษีอากร*(กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516), หน้า 20 - 22.

²⁰⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, *กฎหมายภาษีอากร*, หน้า 153.

²⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154 - 156.

ร่วมในสนับสนุนแหล่งทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ผ่านกระบวนการทางการคลังท้องถิ่น อีกทั้งเป็นเครื่องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญในการบริหารราชการในรูปแบบกระจายอำนาจที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่น

(2) รูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Taxes) โดยมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง²⁰⁶ แล้วรัฐบาลกลางจะมอบภาษีในส่วนที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นจากฐานภาษีเดิมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่หักค่าใช้จ่ายแล้ว อีกทั้ง จากการศึกษาในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าอยู่ในรูปแบบภาษีเสริม โดยใช้ฐานภาษีการบริโภค และฐานภาษีการขายสินค้าและบริการซึ่งเป็นระบบภาษีรวม อันได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีขนส่ง ภาษีพลังงาน ภาษีสิ่งแวดล้อมและภาษีสุรามาเป็นฐานของภาษีเสริมในการจัดเก็บในอัตราเพิ่มเติมจากอัตราเดิมตามอัตราที่รัฐบาลท้องถิ่นกำหนดไว้ตาม Education Tax Act ของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งก็เป็นภาษีท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีที่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้เป็นแหล่งทรัพยากรในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน ประกอบกับการจัดเก็บภาษีในอัตราเพิ่มเติมจากฐานการบริโภคและฐานการขายสินค้าและบริการ ไม่ปรากฏว่ามีลักษณะทับซ้อนกันกับภาษีประเภทอื่นที่อยู่ในระบบภาษีรวมดังกล่าวแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาในส่วนอัตราภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราเดิมก็ไม่ได้มีอัตราจัดเก็บสูงมากนัก จึงมิได้ส่งผลกระทบต่อราคาจำหน่ายและค่าบริการสินค้าอันจะทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในประการที่จะส่งผลกระทบต่อระดับอุปสงค์อุปทานในตลาดสินค้าและบริการรายนั้นๆแต่อย่างใด อีกทั้งเป็นการจัดเก็บจากฐานภาษีที่ทำรายได้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงสามารถนำแบบอย่างการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีโดยการใช้รูปแบบภาษีเสริม (Surcharge Taxes) และ การใช้ฐานภาษีการบริโภค และฐานภาษีการขายสินค้าและบริการซึ่งเป็นระบบภาษีรวม มาใช้ในการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้

(ข.2) รูปแบบของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคมของรัฐ

ในการศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบของภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาสามารถดำเนินการได้โดยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอันจะทำให้การบังคับจัดเก็บภาษีประสบผลสำเร็จได้นั้น ย่อมจะต้องศึกษาบริบทต่างๆที่ปรากฏในสังคม ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญและส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างทางภาษีอากรประเภทต่างๆที่บังคับจัดเก็บในปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์ปัจจัยด้านการเมืองและรูปแบบการบริหารรัฐกิจที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

²⁰⁶ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “บททวนทฤษฎีรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ,” ใน การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด, 2549), หน้า 215.

ประเทศไทย หัวข้อ 5.1.1 (1) พบว่า ในการกำหนดแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พึงต้องให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนปัจจัยทางการเมืองของท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการรักษาระดับความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จึงส่งผลต่อกระบวนการพึ่งพาตนเองด้านภาษีของท้องถิ่น ในประการที่มีแนวโน้มที่มักจะหลีกเลี่ยงการปรับปรุงและพัฒนาความมั่นคงทางการคลังท้องถิ่นโดยใช้วิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ เพื่อให้มีแหล่งรายได้ที่หลากหลาย ประกอบกับข้อจำกัดด้านความเจริญทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายท้องถิ่น ที่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีฐานใหม่ๆ ขึ้นในท้องถิ่นขึ้นมาเพิ่มเติมอีก ดังนั้น แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงเหมาะที่จะจัดเก็บในรูปแบบภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ซึ่งเป็นภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ ที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและนำมาจัดสรรหรือแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแต่รับผิดชอบในส่วนของการใช้จ่ายของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีเท่านั้น แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวจึงเป็นวิธีที่จะลดแรงเสียดทานในการประทะกับประชาชนในท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยใช้ฐานภาษีในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีการบริโภคอันเป็นระบบภาษีสรรพสามิต ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการจัดเก็บอยู่แล้วตามปกติและเป็นการจัดเก็บในสัดส่วนที่สูงจนทำให้เกิดภาระภาษีส่วนเกินของประชาชน ดังนั้น จึงสมควรให้มีการแบ่งส่วนภาษีฐานการบริโภคที่ได้มีการจัดเก็บแล้วให้เป็นภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะไป อันเป็นการแบ่งส่วนเกินของรายได้จากภาษีฐานบริโภคไปใช้ในการกิจการด้านสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานให้มากขึ้น²⁰⁷ และพึงหลีกเลี่ยงในการจัดเก็บภาษีฐานใหม่ใดๆ เพิ่มเติมเพื่อให้เป็นภาษีเพื่อการศึกษา อันจะเป็นการเพิ่มสถานการณ์ภาระภาษีส่วนเกินของประชาชนให้มีความรุนแรงขึ้น อันจะกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำในสังคมให้รุนแรงมากขึ้นไปอีก

(2) กรอบความคิดเกี่ยวกับการกำหนดสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้มีการเสียภาษี

ในส่วนการพิจารณาการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากจะพิจารณากรอบความคิดทางสังคมวิทยาแล้ว ยังมีกรอบความคิดในการศึกษาวิธีการกำหนดสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้มีการเสียภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นสาระสำคัญในการกำหนดฐานภาษีดังกล่าว ได้แก่ การจำแนกประเภทภาษีตามลักษณะสังคม เศรษฐกิจ หรือหลักการภาษีอีกด้วย²⁰⁸ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) การจำแนกประเภทภาษีตามลักษณะสังคม เป็นการกำหนดสิ่งที่เป็นภาษีโดยพิจารณาจากการเป็นบุคคลหรือวัตถุ โดยสามารถจำแนกออกเป็นภาษีบุคคลและภาษีวัตถุ²⁰⁹ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(ก.1) ภาษีบุคคล หากพิจารณาตามความหมายอย่างแคบ หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากฐานที่เป็นบุคคลโดยเฉพาะ อันเป็นการพิจารณาในลักษณะทางกายภาพเท่านั้น เช่น ภาษี

²⁰⁷ จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, หน้า 142.

²⁰⁸ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 160.

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

เงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล แต่ถ้าหากพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง ก็หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากบุคคล โดยพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคลด้วย เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมรดก ภาษีมูลค่าเพิ่ม²¹⁰

(ก.2) ภาษีวัตถุ

เป็นภาษีที่จัดเก็บจากความมั่งคั่งของบุคคลในลักษณะที่เป็นวัตถุ โดยมีได้ พิจารณาถึงการดำรงอยู่ของบุคคลแต่ประการใด เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่

เมื่อพิจารณาในส่วนการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่ามีได้เป็นภาษีที่มีฐานภาษีในการจัดเก็บโดยเฉพาะแต่ประการใด เนื่องจากภาษี เพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรการทางการคลังของท้องถิ่นในการระดม ทรัพยากรเพื่อใช้เป็นแหล่งงบประมาณโดยเฉพาะของท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจด้านการจัด การศึกษา การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น กีฬานันทนาการภายในท้องถิ่นผ่าน มาตรการจัดเก็บภาษี ดังนั้น ภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีฐานภาษีที่ เป็นการเฉพาะแฉกเช่นภาษีบุคคลที่จัดเก็บจากฐานที่เป็นบุคคลโดยเฉพาะ หรือภาษีวัตถุที่จัดเก็บจาก ความมั่งคั่งของบุคคลในลักษณะที่เป็นวัตถุแต่ประการใด ดังนั้น ในการกำหนดฐานภาษีเพื่อ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องของรูปแบบภาษีที่จะ ใช้จัดเก็บกับโครงสร้างทางสังคมของรัฐ สภาพเศรษฐกิจ และบริบททางสังคมที่เกี่ยวข้องกับหลักการ จัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

(ข) การจำแนกประเภทภาษีตามลักษณะทางเศรษฐกิจ เป็นการกำหนด สิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษีโดยพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน และการบริโภค ซึ่งถือเป็นปัจจัยความมั่งคั่ง ร่ำรวยตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ²¹¹

เมื่อพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยพิจารณาจากปัจจัยความมั่งคั่งร่ำรวยในด้านรายได้ ทรัพย์สิน และการบริโภค อันจะใช้เป็นมูลเหตุให้ต้องมีการเสียภาษีนั้น สามารถอธิบายได้ดังนี้

(ข.1) ฐานเงินได้ โดยลักษณะทั่วไปแล้ว เงินได้ซึ่งมีลักษณะเป็น ผลตอบแทนในการผลิตของบุคคลนั้น และถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้วัดความสามารถในการเสียภาษี ของบุคคลได้²¹² โดยภาษีเงินได้จะจัดเก็บในจำนวนเงินที่บุคคลครอบครองอยู่ภายหลังจากที่ได้หัก ค่าใช้จ่าย รวมถึงค่าลดหย่อนที่จำเป็นแล้ว

เมื่อพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยใช้ฐานเงินได้ พบว่าไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากหาก พิจารณาผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอันเป็น กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศที่ยั่งยืน อันจะก่อให้เกิดเสถียรภาพและจะอำนวย

²¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161 – 162.

²¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

²¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

ความวัฒนาให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม อันเป็นลักษณะการบริโภคร่วมกัน (Joint consumption) ดังนั้น ภาระต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวนี้ ประชาชนทุกคนในประเทศจึงต้องแบกรับภาระสาธารณะดังกล่าวร่วมกัน²¹³ การที่ทำให้จัดเก็บจากฐานเงินได้ ซึ่งใช้ฐานภาษีคือเงินได้ที่แต่ละบุคคลได้รับ โดยที่ประชาชนในชาติมีระดับรายได้ที่แตกต่างกันมากอันสืบเนื่องจากการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในสังคม และทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศมิได้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้อันเนื่องมาจากยอดเงินได้พึงประเมินไม่ถึงเกณฑ์ที่จะต้องชำระภาษี ดังนั้น จึงทำให้การแบกรับภาระสาธารณะของประชาชนในประเทศที่ล้วนได้รับประโยชน์จากการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมนั้นมีไม่เท่าเทียมกัน กรณีจึงไม่สอดคล้องกับหลักการแบกรับภาระสาธารณะร่วมกันตามที่ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งในการจัดเก็บจากฐานภาษีเงินได้นั้น เป็นการจัดเก็บแบบภาษีทางตรง ซึ่งถ้าหากมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นภาษีประเภทใหม่ และอยู่ในรูปแบบภาษีทางตรงที่บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ที่มีจำนวนเพียงส่วนหนึ่งของประเทศ ต้องแบกรับภาระภาษีนั้นๆ ivo โดยตรง ไม่สามารถผลักภาระภาษีได้ ก็ย่อมจะเกิดปฏิกิริยาต่อต้านในการจัดเก็บภาษีได้โดยง่าย อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรที่ดีในหลักของการยอมรับ (Acceptability) อันจะส่งผลให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาไม่บรรลุผลสำเร็จในการจัดเก็บตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ ในอดีต ประเทศไทยเคยมีการจัดเก็บภาษีเงินได้โดยตรงเพื่อนำไปใช้สนับสนุนการจัดการศึกษาของประเทศเป็นการเฉพาะมาแล้ว ทั้งหมด 2 ประเภท ได้แก่ **เงินศึกษาพลี** ซึ่งได้มีการบังคับจัดเก็บขึ้นอย่างเป็นระบบ ในพ.ศ. 2464 โดยเป็นการจัดเก็บโดยให้ชายฉกรรจ์ทุกคนในประเทศต้องชำระเงินเป็นจำนวนคนละ 6 บาทซึ่งเป็นอัตราภาษีคงที่ เพื่อนำเงินที่ได้ไปใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยมีกระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และเนื่องจากเกิดสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ไม่ได้รับเงินจากการจัดเก็บอย่างเต็มที่ และได้มีการยกเลิกการจัดเก็บภาษีประเภทดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2472 เมื่อครั้ง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัตกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการ²¹⁴ ส่วนการจัดเก็บภาษีอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ **เงินช่วยการประถมศึกษา** โดยเป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ซึ่งบัญญัติให้ชายที่บรรลุนิติภาวะทุกคนในราชอาณาจักรต้องชำระเงินช่วยการประถมศึกษา ในอัตราคนละ 1 บาทต่อปี ต่อมาได้มีการยกเลิกการจัดเก็บเงินช่วยการประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2494²¹⁵ โดยสาเหตุที่การจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากการจัดเก็บภาษีโดยใช้ฐานเงินได้ และมีอัตรา

²¹³ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 178.

²¹⁴ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย : คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 102 - 103.

²¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93 - 94.

ภาษีคงที่ หากแต่บุคคลผู้มีหน้าที่ชำระภาษีเงินได้นั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้เฉพาะประชาชนเพศชาย เท่านั้น จึงเป็นการที่ประชาชนในประเทศแบกรับภาระสาธารณะโดยไม่เท่าเทียมกันอันเกิดจากการ บังคับจัดเก็บภาษีโดยใช้ฐานเงินได้ ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนในประเทศได้รับ จากการจัดการศึกษา ประกอบกับ การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยใช้ฐานภาษีเงินได้จะมีข้อด้อยใน ด้านความมั่นคงในการทำรายได้ (Stability) ซึ่งเป็นหลักการภาษีอากรที่มีความสำคัญ โดยเมื่อเกิด สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้จะลดน้อยลงเสมอ อันเป็นการกร่อนของ ฐานภาษีไปตามสภาพเศรษฐกิจที่ผันผวน²¹⁶ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้จำนวนเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีฐาน เงินได้อาจประสบปัญหาไม่เพียงพอที่จะนำไปเป็นงบประมาณในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(ข.2) ฐานทรัพย์สิน ในทางการคลัง ทรัพย์สิน หมายถึง วัตถุหรือความมั่ง คั่งที่มีลักษณะคงทนถาวร หรือเป็นสิ่งที่รวมกันเป็นทรัพย์สินสมบัติของผู้มีหน้าที่เสียภาษี อันมีลักษณะ เป็นส่วนเกินของรายได้ที่บุคคลได้ครอบครองไว้ ทั้งนี้ ภาษีทรัพย์สินจะจัดเก็บจากทรัพย์สินหรือ รายได้ที่บุคคลได้สะสมไว้ในรูปแบบของทรัพย์สิน โดยได้หักรายจ่ายต่างๆที่จำเป็นแก่การครองชีพออก แล้ว จึงเห็นได้ว่า ทรัพย์สินย่อมเป็นความมั่งคั่งของบุคคลในอันที่จะเสียภาษี จึงทำให้ภาษีทรัพย์สิน เป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินที่บุคคลได้ถือครองไว้ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งปลูกสร้าง ภาษี มรดก²¹⁷

เมื่อพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยใช้ฐานทรัพย์สินนั้น แม้จะพบว่า ภาษีท้องถิ่นที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บและเป็นภาษีทรัพย์สินนั้นมีฐานภาษีที่แคบและมีอัตราภาษีที่ไม่ เป็นปัจจุบัน จึงส่งผลให้ท้องถิ่นมีรายได้อย่างจำกัดที่จะนำไปใช้จัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของ ตนได้อย่างเพียงพอ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีฐานภาษีที่แคบ และมีทรัพย์สินหลายประเภทที่ กฎหมายโรงเรือนและที่ดินยังครอบคลุมไปไม่ถึง จึงส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางภาษีอากร หรือ ภาษีบำรุงท้องที่ โดยอัตราที่จัดเก็บภาษีในปัจจุบัน ยังคงใช้มูลค่าราคาปานกลางของที่ดินที่ ประเมินเมื่อ พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นมูลค่าที่ไม่ได้สะท้อนมูลค่าทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน หรือ ภาษีป้าย ที่ อัตราการเก็บในปัจจุบันเป็นอัตราที่น้อยมาก ซึ่งอาจจะทำให้จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้นั้น ไม่คุ้มต่อ ต้นทุนในการจัดเก็บ²¹⁸ ทั้งนี้ สาเหตุดังกล่าวมีผลสืบเนื่องมาจากปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีข้อจำกัดในด้านความเป็นอิสระในการดำเนินงานและอำนาจทางภาษีอากร อันเนื่องมาจาก อำนาจทางภาษีอากรของท้องถิ่นมักถูกกำหนดโดยราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึง

²¹⁶พนิดา คู่คำเกิง, “ภาษีเพื่อการศึกษา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2551), หน้า 117.

²¹⁷ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายภาษีท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550), หน้า 21.

²¹⁸วิลาสินี อยู่สุภาพ, “ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร เพื่อบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (เอกัตศึกษาปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 75.

ไม่มีอำนาจอิสระในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีอย่างแท้จริงให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมได้²¹⁹ ประกอบกับปัญหาในด้านข้อจำกัดในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในสังคมชนบทและเป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่อยู่ในระดับต่ำ²²⁰ โดยมีรายได้ภาคครัวเรือนของประชาชนที่อาศัยอยู่เขตพื้นที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลให้ฐานทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากจะมีทบัญญัติกฎหมายในภายภาคหน้านั้น ย่อมมีลักษณะเป็นฐานภาษีที่แคบและจำกัดตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการระดมทรัพยากรภายในพื้นที่เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยใช้กลไกการเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นหรือการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ในท้องถิ่นนั้น ก็นับว่ามีความสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาประการหนึ่ง อันเนื่องจากการดำเนินการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นกระบวนการส่งเสริมเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal autonomy) แทนที่จะพึ่งพาเงินงบประมาณ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์กรภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว โดยจะเป็นกลไกขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในด้านการมีรายได้เป็นของตนเองในการจัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ในด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นเครื่องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่น

(ข.3) ฐานบริโภค เป็นการจัดเก็บบนฐานการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการบริการต่างๆ ตลอดจนการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น²²¹

เมื่อพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยใช้ฐานบริโภคนั้นในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีการบริโภคอันเป็นระบบภาษีสรรพสามิต พบว่ามีความเหมาะสมในการที่จะนำมาใช้เป็นฐานภาษีในการจัดเก็บ เนื่องจากในการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันรัฐบาลได้ดำเนินการจัดเก็บจัดเก็บภาษีในฐานการบริโภคในสัดส่วนที่สูงจนทำให้เกิดภาระภาษีส่วนเกินของประชาชน ดังนั้น หากมีการแบ่งส่วนภาษีฐานการบริโภคที่ได้มีการจัดเก็บแล้วให้เป็นภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะไป ก็ย่อมเป็นการแบ่งส่วนเกินของรายได้จากภาษีฐานบริโภคไปใช้ในภารกิจด้านสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานให้มากขึ้น²²² อันจะทำให้การดำเนินการด้านนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐบาลไทยมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายการคลัง

²¹⁹ระศักดิ์ เครือเทพ, “รายงานการศึกษา เรื่อง บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 10.

²²⁰จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 286.

²²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 204.

²²²จรัส สุวรรณมาลา, ประชาธิปไตยทางการคลังไทย, หน้า 142.

ของรัฐด้านมาตรการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

(ค) การจำแนกประเภทภาษีอากรตามหลักภาระภาษี อันเป็นการจำแนกโดยพิจารณาถึงการแบกรับภาระทางภาษีของผู้เสียภาษีแต่ละประเภทจากการแบ่งฐานภาษีตามลักษณะทางเศรษฐกิจ โดยสามารถจำแนกเป็นภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม²²³ กล่าวคือ ภาษีทางตรง เป็นภาษีที่ผู้เสียภาษีอากรไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้อีกต่อไป โดยผู้เสียภาษีจะต้องแบกรับภาษีเสียเอง เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีทรัพย์สิน ส่วนภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระทางภาษีให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต²²⁴ ซึ่งเป็นฐานบริโภค

จากการพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนดฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น พบว่าฐานภาษีบริโภค เป็นฐานภาษีที่มีความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษี ถึงแม้ว่าเมื่อพิจารณาตามหลักภาระภาษีแล้ว จะเป็นภาษีทางอ้อมที่ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระทางภาษีให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ก็ตาม หากแต่จากการศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือ ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) เป็นภาษีท้องถิ่นที่ให้รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บให้ โดยภาษีดังกล่าวมีลักษณะที่รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีสิทธิจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทเพิ่มขึ้นตามอัตราที่ท้องถิ่นเองเป็นผู้กำหนดและบัญญัติไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดอัตราภาษีที่จะใช้จัดเก็บเพิ่มขึ้นจากอัตราที่ใช้จัดเก็บบนฐานภาษีเดิมนั้น จะต้องเป็นอัตราที่เหมาะสมโดยไม่ทำให้อัตราภาษีสุดท้ายที่ใช้จัดเก็บภาษีกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีฐานบริโภคนั้นมีอัตราที่สูงขึ้นไปจากอัตราเดิมของภาษีนั่นๆเกินสมควร อันจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง อันเกิดจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีในฐานภาษีบริโภคนั้นได้ผลักภาระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเพิ่มบนฐานภาษีบริโภคซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการจัดเก็บอยู่แล้วให้แก่ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ

5.4.2 การกำหนดวิธีการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำหนดวิธีการคำนวณมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบบภาษีของแต่ละประเทศ และตามแต่ละประเภทของฐานภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บ²²⁵ ทั้งนี้ในการกำหนดวิธีการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรให้อยู่ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Taxes) โดยจัดเก็บในอัตราเพิ่มเติมจากอัตราที่ใช้จัดเก็บตามภาษีภาษีบริโภคที่รัฐบาลได้จัดเก็บไว้ ตามอัตราที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และ (2) รูปแบบของฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) โดย

²²³ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 205.

²²⁴ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, วิทยุการภาษีอากร(กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2516), หน้า 25.

²²⁵ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, หน้า 205.

เป็นการจัดเก็บโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น โดยจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สิน ในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดไว้ในแต่ละปีภาษีตามกฎหมาย และเป็นการจัดเก็บที่มีระยะเวลา จำกัด มิได้จัดเก็บทุกปีภาษี

ทั้งนี้ การกำหนดแนวทางเกี่ยวกับวิธีการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจะแบ่งออกเป็น การประเมินฐานภาษี รูปแบบการประเมิน ภาษี และการกำหนดอัตราภาษี ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.2.1 การประเมินฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการประเมินภาษีย่อมแตกต่างกันตามประเภทของภาษี แต่มี ลักษณะเหมือนกันในวิธีการตามแต่จะเป็นการประเมินภาษีของฐานภาษีใด²²⁶ ในการประเมินฐาน ภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่าสมควรที่ จะอยู่ในรูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ในประการหนึ่ง โดยจัดเก็บในอัตราเพิ่มเติมจาก อัตราที่ใช้จัดเก็บตามภาษีการบริโภคที่รัฐบาลได้จัดเก็บไว้ตามกฎหมายต่างๆ นั้น อีกทั้ง จาก การศึกษารูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีโดย เป็นการจัดเก็บในลักษณะภาษีเสริม (Surcharge Taxes) อันเป็นการคำนวณอัตราภาษีเพื่อการศึกษา โดยใช้อัตราภาษีอื่นๆที่รัฐบาลกลางได้จัดภาษีอยู่แล้วมาเป็นฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราฐาน ภาษีเดิม เพื่อนำมาใช้เป็นภาษีเพื่อการศึกษา โดยฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณนั้น จะใช้ฐานบริโภค ทั้งหมด อันได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะจากรายรับรวมจากการประกอบธุรกิจการเงินและการประกันภัย ฐานภาษีตามจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายภาษีการบริโภครายบุคคล ฐานภาษีตามจำนวนภาษี ที่ต้องชำระตามกฎหมายภาษีการขนส่ง พลังงานและสิ่งแวดล้อม และตามจำนวนภาษีที่ต้องชำระตาม กฎหมายภาษีสุรา ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรที่จะนำมาปรับใช้กับแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม หลักในการประเมินฐานภาษีการบริโภคนั้น จะแบ่ง ออกเป็น การประเมินภาษีแบบแยกประเภทตามรายจ่ายเพื่อการบริโภค โดยสามารถจำแนกออกเป็น รายจ่ายเพื่อสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน รายจ่ายเพื่อสิ่งของการบริโภคทั่วไป และรายจ่ายเพื่อสิ่งของ ฟุ่มเฟือย²²⁷ ทั้งนี้ในการประเมินฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งจัดเก็บจากฐานภาษีบริโภคนั้น เห็นควรมีการประเมินภาษีตามฐานรายจ่ายสิ่งของฟุ่มเฟือยเป็น สำคัญ เนื่องจากเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับวัตถุที่มีมูลค่าสูง และการจัดเก็บภาษีในการใช้จ่ายสิ่งเหล่านี้มัก ได้จากผู้มีฐานะมั่งคั่งร่ำรวย²²⁸ สอดคล้องกับรายงานการวิจัยประกอบการร่างพระบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.....เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา โดยผลการวิจัยเห็นสมควรให้ รัฐจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเป็นการเฉพาะโดยเก็บจากฐานภาษีบริโภค ภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย และภาษี

²²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 206

²²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

²²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

สรรพสามิตเป็นกรณีพิเศษ²²⁹ และเมื่อพิจารณาตารางที่ 6 แหล่งที่มาของรายได้ของภาครัฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556 ในหัวข้อ 3.2.1.2 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า รายได้จากการจัดเก็บภาษียังคงเป็นรายได้หลักของรัฐบาล โดยรายได้ที่มีแนวโน้มจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น คือ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีการขายเฉพาะ ดังนั้น ในการประเมินฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งจัดเก็บจากฐานภาษีบริโภคนั้น เห็นควรมีการประเมินจากภาษีตามฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย ซึ่งเป็นภาษีที่ทำรายได้ได้ดี สอดคล้องกับหลักการทำรายได้ (Productivity)ตามหลักการภาษีอากรที่ดี

ในส่วนรูปแบบของฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) ที่ผู้วิจัย เห็นควรนำแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดเก็บโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น โดยจัดเก็บในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในภาวะขาดแคลนทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการจัดการศึกษาและมีความจำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนมาใช้เป็นงบประมาณอย่างเร่งด่วน จึงจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้มาตรการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดไว้ในแต่ละปีภาษีตามกฎหมาย และเป็นการจัดเก็บที่มีระยะเวลาจำกัด มิได้จัดเก็บทุกปีภาษี มาปรับใช้กับแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เห็นควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฐานภาษีบำรุงท้องที่ และฐานภาษีป้าย ซึ่งเป็นฐานภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบังคับจัดเก็บในปัจจุบัน โดยจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดไว้ในแต่ละปีภาษีตามกฎหมาย

5.4.2.2 การกำหนดอัตรารายภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำหนดอัตรารายภาษี เป็นกระบวนการคิดคำนวณจำนวนเงินที่จัดเก็บจากฐานภาษี ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นมูลเหตุในการเสียภาษี โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) การกำหนดอัตราตามส่วนเฉลี่ย ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนภาษีที่พึงเก็บได้เป็นการล่วงหน้า โดยใช้การประเมินตามเขตท้องที่ตามส่วนเป็นอาณาเขต ดังนั้นจึงมิใช่เป็นการกำหนดอัตรารายภาษีไว้อย่างตายตัว หากแต่เป็นการกำหนดยอดเงินภาษีรวมตามที่หน่วยงานของรัฐประสงค์ที่จะจัดเก็บในปีภาษีนั้นๆ ไว้แล้วล่วงหน้า แล้วจึงนำไปกำหนดอัตราส่วนโดยเฉลี่ยเพื่อให้ได้จำนวนภาษีตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้²³⁰

โดยจากการศึกษาพบว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน และมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจัดเก็บจากภาษีทรัพย์สินนั้น ได้มีการกำหนดอัตรารายภาษีทรัพย์สินโดยใช้อัตราตามส่วนเฉลี่ย ตามแต่เขตการศึกษา (School District) กำหนดงบประมาณที่จะต้องใช้ในภาษีไว้จำนวนเท่าไรเป็นสำคัญ จึงถือว่าเป็นแบบอย่างที่สำคัญในการนำมาปรับใช้กับ

²²⁹ พินสุดา สิริรังศรี และ สมศักดิ์ ตลประสิทธิ์, รายงานการวิจัยประกอบการร่างพระบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา(กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2541), หน้า 161.

²³⁰ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล,กฎหมายภาษีอากร, หน้า 212.

การกำหนดวิธีการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรให้อยู่ในรูปแบบของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local Levied Taxes) ประเภฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานภาษีทรัพย์สินในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดไว้ในแต่ละปีภาษีตามกฎหมาย และเป็นการจัดเก็บที่มีระยะเวลาจำกัด

(2) การกำหนดอัตรารายตัว อันเป็นการกำหนดอัตรารายตัวที่ใช้จัดเก็บไว้แน่นอนแล้ว²³¹

ในการกำหนดวิธีการคำนวณภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรให้อยู่ในรูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Taxes) โดยจัดเก็บในอัตราเพิ่มเติมจากอัตราที่ใช้จัดเก็บตามภาษีภาษีบริโภคที่รัฐบาลได้จัดเก็บไว้ตามอัตราที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น เช่นนี้ การกำหนดอัตรารายตัวเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงต้องเป็นการกำหนดอัตรารายตัว ตามลักษณะของการจัดเก็บในรูปแบบภาษีเสริม

5.4.2.3 การกำหนดสัดส่วนของอัตรารายตัวเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำหนดอัตรารายตัวย่อมมีความสัมพันธ์กับฐานภาษีที่ใช้จัดเก็บ เนื่องจากในการคำนวณภาษีจะต้องนำจำนวนตัวเลขของอัตรารายตัวไปคูณกับฐานภาษีที่ใช้จัดเก็บ โดยสามารถแบ่งการกำหนดสัดส่วนของอัตรารายตัวที่สำคัญ ได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ อัตรารายตัวคงที่หรืออัตรารายตัวตามส่วน อัตรารายตัวก้าวหน้า และอัตรารายตัวถอยหลัง²³²

ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เป็นการจัดเก็บในรูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Tax) โดยจัดเก็บในอัตราเพิ่มเติมจากอัตราที่ใช้จัดเก็บตามภาษีภาษีบริโภคที่รัฐบาลได้จัดเก็บไว้ และภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local Levied Taxes) ประเภฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้นโดยลักษณะการกำหนดอัตรารายตัวจะเป็นอัตรารายตัวที่มีจำนวนแน่นอน ไม่ผันแปรตามปริมาณของฐานภาษี เช่นพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตรารายตัวจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยกำหนดให้จัดสรรในอัตรา 1 ใน 9 ของอัตรารายตัวมูลค่าเพิ่มที่ใช้จัดเก็บ ดังนั้น จึงมีอัตรารายตัว 0.7% ซึ่งเป็นอัตรารายตัวที่แน่นอน (อัตรารายตัวมูลค่าเพิ่ม อัตรา 6.3 % ของราคาขาย, อัตรารายตัวจัดสรร ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตรา 1 ใน 9 ของอัตรารายตัวมูลค่าเพิ่ม = $1/9 \times 6.3 = 0.7\%$, ภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิ 6.3 % + 0.7 % = 7 %)

เช่นนี้ การกำหนดสัดส่วนของอัตรารายตัวเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อันเป็นการจัดเก็บในรูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Taxes) และภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local Levied Taxes) ประเภฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base)

²³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 212.

²³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 212 - 213.

จึงต้องมีลักษณะเป็นการจัดเก็บในอัตราภาษีคงที่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักความแน่นอน (Certainty) ตามหลักการบริหารภาษีอากรที่ดี ที่จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคำนวณภาษีไว้อย่างชัดเจน

5.4.3 การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กระบวนการจัดเก็บภาษี เป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์ในการเรียกเก็บเงินจากผู้เสียภาษีและเพื่อนำเงินภาษีที่ได้จากการจัดเก็บเข้าสู่กระบวนการคลัง โดยการจัดเก็บภาษีจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญได้แก่ การกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษี²³³ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.3.1 การประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

สามารถจำแนกได้ออกเป็น 2 วิธี ได้แก่

(1) การประเมินภาษีโดยเจ้าพนักงาน โดยเป็นการกำหนดให้หน่วยงานที่จัดเก็บมีหน้าที่ในการประเมินภาษีและแจ้งให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระค่าภาษีตามที่กฎหมายกำหนด²³⁴

ในการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) โดยจัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน อันประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายนั้น ในการประเมินภาษีทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นจะกระทำโดยเจ้าพนักงานทั้งสิ้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่อยู่ในประเภทการจัดเก็บจากฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น จะเป็นการประเมินภาษีเพื่อการศึกษาโดยเจ้าพนักงาน

(2) การประเมินภาษีโดยผู้เสียภาษีประเมินตนเอง เป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ภาระหน้าที่ในการประเมินภาษีตกอยู่ที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี โดยให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้ประเมินภาษีด้วยตนเอง โดยเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบความถูกต้องของการประเมินตนเองของผู้เสียภาษี²³⁵

ในการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งจัดเก็บจากฐานภาษีบริโภค โดยเห็นควรมีการประเมินจากภาษีตามฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยนั้น จะใช้ระบบการประเมินภาษีโดยผู้เสียภาษีประเมินตนเอง โดยจะต้องมีการตรวจสอบการเสียภาษีว่ายื่นแบบรายการภาษี

²³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

²³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

²³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ จำนวนภาษีที่ยื่นครบถ้วนหรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะทำการตรวจสอบจากแบบรายการที่ยื่น งบเดือนแสดงรายการเกี่ยวกับวัตถุดิบ การผลิต การจำหน่ายสินค้า บัญชี เอกสารหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบกำกับภาษีมูลค่าเพิ่ม รายงานภาษีซื้อ รายงานภาษีขาย โดยถ้าหากปรากฏว่าไม่ยื่นแบบรายการภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่นไม่ถูกต้องก็จะต้องทำการประเมินภาษี เบี้ยปรับ เงินเพิ่มต่อไป

5.4.3.2 หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในส่วนที่จัดเก็บจากฐานภาษีบริโภค โดยเป็นการประเมินจากภาษีตามฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยนั้น ดังนั้น หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงใช้ระบบการจัดเก็บที่กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ²³⁶ โดยในปัจจุบันได้มีการตั้งหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) กรมสรรพากร จะดำเนินการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากร

(2) กรมสรรพสามิต จะดำเนินการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยจัดเก็บจากสินค้าหรือโภคภัณฑ์ที่ผลิตภายในประเทศควบคู่กับภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บจากสินค้าหรือสิ่งของในต่างประเทศ เช่น สุรา ยาสูบ²³⁷

ในส่วนการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน โดยเป็นการประเมินจากฐานภาษีทรัพย์สิน อันประกอบไปด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีด้วยตนเอง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นระบบที่จัดเก็บโดยเจ้าพนักงานของรัฐ

5.4.3.3. วิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในส่วนที่จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้รับการแจ้งประเมินจากเจ้าพนักงาน กฎหมายจะกำหนดให้ต้องนำเงินไปชำระตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 224.

²³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 224

กฎหมายกำหนด โดยตรงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในการจัดเก็บภาษี ดังนั้นวิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในส่วนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ในลักษณะฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) จึงเป็นการชำระภาษีโดยตรง

ส่วนการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในรูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ซึ่งต้องจัดเก็บจากฐานภาษีบริโภคนั้น วิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงเป็นการชำระภาษีโดยอ้อม อันเป็นการที่บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยฐานภาษีบริโภคนั้นมาดำเนินการชำระภาษีให้แก่เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่จัดเก็บภาษี ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะนำเงินภาษีที่ได้จากการจัดเก็บทั้งหมดไปจัดสรรให้ตามสัดส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภายหลังตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้

**ตารางที่ 17 สรุปผลการวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสม
ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในประเทศไทย และความสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี**

องค์ประกอบของแนวทางจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	ผลการวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการจัดเก็บภาษี	ความสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี
การตรากฎหมายเพื่อใช้ในการบังคับจัดเก็บ	<ul style="list-style-type: none"> - ตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้มีความชัดเจนในประเภทของภาษีที่จัดเก็บฐานภาษี - ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีและวิธีการจัดเก็บ และให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดสัดส่วนในการแบ่งสรรภาษีเพื่อการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักความยินยอมในการชำระภาษี - หลักความแน่นอน
รูปแบบของภาษี	<ul style="list-style-type: none"> - ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) รูปแบบฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักความยืดหยุ่น - หลักการทำรายได้

	- ภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับ รัฐบาล (Surcharge Taxes)	
ฐานภาษี	ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต	- หลักการทำรายได้
อัตราภาษี	- กำหนดอัตราภาษีตามส่วน เฉลี่ย - กำหนดอัตราภาษีตายตัว	- หลักความแน่นอน
การกำหนดสัดส่วนอัตราภาษี	อัตราภาษีคงที่	- หลักความแน่นอน
การประเมินเรียกเก็บภาษี	- ประเมินภาษีโดยเจ้าพนักงาน - ประเมินภาษีโดยผู้เสียภาษี ประเมินตนเอง	- หลักความสะดวก
หน่วยงานที่จัดเก็บภาษี	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต	- หลักความสะดวก - หลักความประหยัด
วิธีการชำระภาษี	- ชำระภาษีโดยตรง - ชำระภาษีโดยอ้อม	- หลักความสะดวก

โดยสรุป จากการวิเคราะห์แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อ การศึกษาของมลรัฐเท็กซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นแนวทางการจัดเก็บรูปแบบ ของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากฐานภาษีทรัพย์สิน อันได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษี บำรุงท้องที่ และภาษีป้ายในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามอัตราที่กำหนดไว้ในแต่ละปีภาษีตามกฎหมาย และเป็น การจัดเก็บที่มีระยะเวลาจำกัด เพื่อจะเป็นการเสริมสร้างกระบวนการส่งเสริมเพิ่มขีดความสามารถใน การพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal autonomy) และกระบวนการ มีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ อีกทั้งจากการศึกษารูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของ รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ประเทศไทยควรนำแนวทางการจัดเก็บภาษีรูปแบบภาษี ที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Taxes) โดยจัดเก็บในอัตราเพิ่มเติมจากอัตราที่ใช้ จัดเก็บตามภาษีการบริโภค อันได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา ซึ่งเป็นภาษีที่มี ฐานภาษีกว้าง ครอบคลุมผู้เสียภาษีจำนวนมาก ย่อมจะทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกที่ดีจากการจัดเก็บ นั้น และสามารถเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำมาใช้เป็นแหล่งเงินได้ที่ ถาวรของท้องถิ่นในการนำมาใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้นได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ในบทต่อไป ผู้วิจัยจะอภิปรายถึงข้อสรุปในส่วนปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการดำเนินการจัด การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลกระทบของปัญหา ข้อสรุปจากการเปรียบเทียบ กฎหมายต่างประเทศ บทสรุปและข้อเสนอแนะในแนวทางทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐมีนโยบายกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจมาแล้วนั้น ก็ย่อมที่จะต้องมีอิสระในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการคลังในประการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเพื่อใช้ในการดำเนินการในด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้เต็มตามศักยภาพและเป็นอิสระ ไม่จำต้องพึ่งพิงงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางเพื่อนำมาใช้ดำเนินการตามภารกิจแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในด้านรายได้ เนื่องจากงบประมาณที่จัดสรรมาให้ลักษณะเงินอุดหนุนภารกิจด้านการศึกษา มีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสภาพโครงสร้างการดำเนินงานของท้องถิ่น เป็นเหตุให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับการถ่ายโอนมานั้นไม่สามารถดำเนินการได้เต็มตามศักยภาพเท่าที่ควร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งทำการศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยมิได้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาในท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา และเพื่อให้ทราบแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาในองค์ประกอบของโครงสร้างภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษา โดยเปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี ดังจะได้อธิบายโดยสรุปและเสนอแนะแนวทางดังนี้

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ปัญหาด้านรายได้เพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่นตามที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากส่วนกลาง อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) ความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การขาดแคลนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ย่อมมีสาเหตุจากการเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งในพื้นที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพพื้นที่เป็นเขตเมือง เป็นแหล่งธุรกิจการค้า ก็ย่อมสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ในปริมาณที่มากกว่าพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพพื้นที่เป็นเขตชนบท ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นประกอบอาชีพเกษตรกรรม อีกทั้งพบว่ารายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากรายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่รายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกลับอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย และมีแนวโน้มที่จะลดลงโดยตลอดซึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีการจัดเก็บภาษีน้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลในหลายพื้นที่ที่เป็นเขตชนบท ด้วยเหตุนี้ การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ เพื่อใช้ในการดำเนินภารกิจด้านการจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอเมื่อเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลในพื้นที่ที่เป็นเขตเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ประสบปัญหาในการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการจัดการศึกษาในพื้นที่

(2) การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอกับสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากภาษีที่ฐานร่วมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ดังนั้นหากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับการจัดสรรภาษีมากตามไปด้วย ในทางกลับกันหากรัฐบาลจัดเก็บภาษีน้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาน้อยตามไปด้วยเช่นกัน โดยภาษีที่รัฐจัดเก็บหรือแบ่งให้ นั้น ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจแบ่งสรรของรัฐบาล จึงย่อมไม่มีความแน่นอน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายการเมือง อีกทั้งการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บหรือแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันตามหลักเกณฑ์ในการจัดสรรของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บหรือแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรอยู่ทุกปีงบประมาณ อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนรายได้ที่จะนำมาใช้ในการจัดทำบริการทางการศึกษาในท้องถิ่นที่ชัดเจนได้ และทำให้เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมานั้นมีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับแผนการพัฒนาศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้จัดขึ้น

โดยสาเหตุของปัญหาการขาดแคลนรายได้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จากการศึกษา พบว่า สามารถจำแนกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อันทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนรายได้ในการจัดการศึกษา ได้ดังนี้

(1) ด้านการเมือง

กระบวนการจัดทำงบประมาณโดยฝ่ายบริหารจัดเป็นภารกิจหนึ่งที่มีปัจจัยด้านการเมืองเข้ามามีอิทธิพล เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรต่างๆ เพื่อนำไปถ่ายโอนให้หน่วยงานในระดับพื้นที่นั้น นับเป็นเครื่องมือสำคัญในที่จะทำให้นโยบายต่างๆ ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้สามารถบรรลุผลตามที่ได้ดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งไว้กับประชาชนและตามที่คณะรัฐมนตรีซึ่งจะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ดังนั้น นักการเมืองที่มีอิทธิพลในเขตพื้นที่ท้องถิ่นต่างๆ จึงมีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณที่สามารถสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนผู้เป็นฐานคะแนนเสียงในท้องถิ่นโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภคในท้องถิ่น จึงเป็นเครื่องจูงใจให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งได้รับประโยชน์จากโครงการ จะได้สนับสนุนและลงคะแนนเสียงเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีนโยบายในการจัดทำโครงการและกำหนดงบประมาณในการดำเนินงานดังกล่าวในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ในส่วนการจัดทำและกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปตามกำหนดวัตถุประสงค์ของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการศึกษาอันเป็นการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่สำนักงบประมาณ ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวให้ นั้น จะเป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30 (5) โดยพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการศึกษาตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำขึ้น ในแต่ละปีงบประมาณและได้เสนอให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้ในการพิจารณาเงินอุดหนุนในปีงบประมาณด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจัยทางการเมืองมีผลต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอขอรับเงินอุดหนุนทั่วไปตามกำหนดวัตถุประสงค์ของภารกิจด้านการจัดการศึกษา ซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดจำนวนงบประมาณในแต่ละปีอย่างมีนัยสำคัญ ประกอบกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการศึกษาและไม่มีนโยบายด้านการจัดการศึกษาที่ชัดเจน อีกทั้งการจัดการศึกษาเป็นการพัฒนาที่เห็นผลเป็นรูปธรรมได้ช้า จึงส่งผลต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนค่อนข้างจำกัดและไม่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาการจัดการศึกษาของท้องถิ่นแต่ประการใด

เมื่อพิจารณาในส่วนกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ก็พบว่ามีปัจจัยด้านการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

ประการที่ 1 ที่มาของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6 ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละ 12 คน รวมทั้งสิ้น 36 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานนั้น จึงแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายข้าราชการฝ่ายการเมือง และนักการเมืองท้องถิ่น ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษา และส่งผลให้ปัจจัยด้านการเมืองซึ่งเป็นเรื่องนโยบายระดับรัฐบาลที่มีความสัมพันธ์ต่อการกระจายอำนาจไปสู่ปกครองส่วนท้องถิ่น และการรักษาผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน ได้เข้ามามีอิทธิพลที่สำคัญต่อการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยข้าราชการฝ่ายการเมืองมักจะเข้ามาแทรกแซงในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ จึงส่งผลให้การเงินอุดหนุนแก่ภารกิจต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนมายน้อยเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้ จึงทำให้งบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการจัดการศึกษาตามท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอไปในแต่ละปีงบประมาณ อาจได้รับการจัดสรรมาในจำนวนไม่เพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แต่เดิม

ประการที่ 2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้เสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าว ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดประเภทของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขึ้น เพื่อเป็นดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาล หรือตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือโครงการผูกพันงบประมาณจากปีที่ผ่านมาๆเป็นสำคัญ ดังนั้น การดำเนินการเสนอโครงการพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละปีงบประมาณนั้น จึงขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการใช้เงินภายในกรอบภารกิจการศึกษาของท้องถิ่นตามที่ได้ถ่ายโอนอำนาจไว้ในแต่ละปีงบประมาณไว้มากน้อยเพียงใด ประกอบกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมิได้มีการตราเป็นกฎหมายแต่ประการใด ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มาซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณใด จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รวมทั้งความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในประการที่จะมีการช่วยผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จึงเห็นได้ว่า งบประมาณในด้านการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น มีความไม่แน่นอนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินได้ประเภทดังกล่าวเป็นจำนวนเท่าไรและในเวลาใด อันมีสาเหตุสำคัญทางด้านปัจจัยด้านการเมืองในเรื่องแนวนโยบายของรัฐบาลและเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นสำคัญ จึงย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาข้อจำกัดด้านเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาและดำเนินการด้านจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

(2) ด้านเศรษฐกิจ

รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเป็นไม่น้อยกว่าสิบสองปีและต้องจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปีตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และต่อมารัฐได้มีการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น รัฐก็ยังคงมีหน้าที่ในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษาตามแผนงานจัดการศึกษาปฐมวัย แผนการจัดการศึกษางานขั้นพื้นฐาน และแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะในด้านการจัดการศึกษาตามที่รัฐได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพโดยมีแหล่งงบประมาณจากภาครัฐมาเกื้อหนุน

อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 30 (4) ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนรายได้สุทธิต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป และการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าที่จัดสรรให้ในปีงบประมาณ 2549 (เงินอุดหนุนที่จัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ.2549 จำนวน 110,213 ล้านบาท) โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จะเป็นหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการระดมทรัพยากรเพื่อใช้อุดหนุนการดำเนินการกิจการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการระดมทุนและทรัพยากรเพื่ออุดหนุนการดำเนินการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2552 – 2556 พบว่า รายได้จากการจัดเก็บภาษียังคงเป็นรายได้หลักของรัฐบาล โดยรายได้ที่มีแนวโน้มจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น คือ รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีการขายเฉพาะ หากแต่รายได้ที่มีแนวโน้มการจัดเก็บลดลง ได้แก่ ภาษีสินค้าขาเข้า – ขาออก โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการลดภาษีสินค้านำเข้าตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO) และการลดภาษีสินค้าส่งออกเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการจัดจำหน่ายสินค้าของประเทศไทยในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม โอกาสที่รัฐจะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนเล็กน้อยเพียงใดนั้น ก็มีปัจจัยต่างๆเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินและการคลังของประเทศ ปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองที่เรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2553 ที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทย จึงย่อมส่งผลต่อการกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 – 2555 พบว่ามีแนวโน้มที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นมา และการปรับลดลงอย่างมากในปีงบประมาณ 2554 – 2555 ทั้งปัจจัยซึ่งสอดคล้องกับจำนวนรายได้ของรัฐที่มาจากการจัดเก็บภาษี และรายจ่ายของภาครัฐที่นำไปใช้ในการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสนับสนุนการดำเนินโครงการที่มีลักษณะประชานิยมซึ่ง

ก่อให้เกิดหนี้ภาครัฐเป็นจำนวนมาก ประกอบกับผลกระทบต่อวิกฤตอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2554 จึงส่งผลกระทบต่อค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP - gross domestic product) อย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมมีผลกระทบต่อจำนวนรายได้ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ และย่อมส่งผลต่อจำนวนงบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปตามภารกิจถ่ายโอนและการส่งเสริมการจัดการศึกษาที่ได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้นประสบปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการและพัฒนาภารกิจดังกล่าวได้อย่างเต็มศักยภาพ

(3) ด้านสังคม

จากการศึกษาปัจจัยด้านสังคมที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นสาเหตุให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นประสบปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษานั้น มีสาเหตุในหลายลักษณะ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การขาดค่านิยมและวิสัยทัศน์ในการให้ความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดงบประมาณด้านการศึกษาที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรเงินอุดหนุนมาให้นั้น คือ การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ไม่เข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา และไม่มีนโยบายและเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อรองรับเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อสำนักงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพิจารณาและกำหนดกรอบวงเงินอุดหนุนต่อไปในแต่ละปีงบประมาณ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือ งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้เสนอไปนั้น ไม่ได้ครอบคลุมงบประมาณในส่วนการดำเนินภารกิจทางการศึกษาในท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น งบประมาณในการจัดจ้างบุคลากรทางการศึกษาให้กับสถานศึกษา งบประมาณในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ หากแต่มุ่งเน้นงบประมาณในด้านการจัดสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างมากกว่าการสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ เพราะเป็นสิ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเห็นได้เป็นรูปธรรม และสามารถประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารได้เพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในสมัยต่อไป ดังนั้น ภารกิจในส่วนการจัดการศึกษาในท้องถิ่นจึงขาดแรงขับเคลื่อนอันเกิดจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขาดงบประมาณในส่วนการดำเนินงานซึ่งเกิดจากกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องเสนอไปให้ส่วนกลางในการพิจารณา

ประการที่ 2 ค่านิยมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองมีค่านิยมว่าการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีคุณภาพ จึงไม่นิยมนำบุตรหลานมาเข้าศึกษาในสถานศึกษาดังกล่าว เช่นนี้ จึงส่งผลกระทบต่อให้งบประมาณของโรงเรียนเทศบาลที่ได้รับ

การจัดสรรมาจากส่วนกลางนั้น มีจำนวนไม่มากพอที่จะดำเนินการพัฒนาสถานศึกษาในระยะยาวตาม ศักยภาพได้ เนื่องจากเป็นงบประมาณที่ได้รับมานั้นเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ตามนักเรียนรายหัว และตามการดำเนินโครงการของโรงเรียน

ในส่วนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชนบทนั้น ประชาชนในบาง พื้นที่โดยเฉพาะในเขตทุรกันดารก็อาจมีค่านิยมที่ไม่ส่งเสริมให้บุตรหลานได้รับการศึกษาในระดับสูง เนื่องจากมีปัญหายากจน ขาดแคลนเงินที่จะเป็นค่าใช้จ่ายระหว่างเข้ารับการศึกษา ประกอบกับมีความหวังที่จะให้บุตรหลานนั้นเป็นแรงงานหลักในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงเป็นสาเหตุให้การดำเนินการกิจการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวขาดการขับเคลื่อนในภาค ประชาชนที่จะทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเป็นไปอย่างเต็มที่ จึงมีผลกระทบต่อ การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่จะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจ ที่จะต้องสอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆด้วย

ประการที่ 3 ปัญหาประชากรแฝงและการย้ายถิ่นในเขตเมืองที่มีขนาดใหญ่ จาก การศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล มีจำนวน ประชากรแฝงมากกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในท้องที่จริงตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรในพื้นที่ เนื่องจากการย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพในเขตเมือง จึงทำให้ผู้ที่อยู่ในวัยทำงานต้องนำบุตรหลานที่ อยู่ในวัยเรียนเข้าศึกษาในโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสภาพการณ์ทางประชากร ที่เกิดขึ้นในท้องที่ที่เป็นเขตเมืองดังกล่าวจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณ เพื่อดูแลประชากรแฝงดังกล่าว ทั้งในด้านการสาธารณสุข การคมนาคมและการจัดการศึกษาที่เป็น แบบให้เปล่า อีกทั้งมักจะเกิดปัญหาการย้ายนักเรียนระหว่างการศึกษาเพื่อติดตามผู้ปกครองกลับ ภูมิลำเนาเดิม จึงส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดจำนวนงบประมาณด้านการศึกษา ซึ่งมีลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัวตามจำนวนนักเรียนที่มีในขณะเวลาเสนอขอเงิน อุดหนุน ซึ่งมักจะมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่าความเป็นจริงในเวลาที่เปิดภาคการศึกษาและมีนักเรียนที่ ย้ายถิ่นฐานมาสมัครเข้าเรียนเพิ่มเติม จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการจัด การศึกษา

จากการศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหาที่มีต่อศักยภาพใน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงพบว่า มีความจำเป็นในการระดม ทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ประเทศไทย ดังสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) ความแน่นอนของแหล่งเงินได้ที่สอดคล้องกับรายจ่ายในการดำเนินการจัด การศึกษา

แหล่งที่มาของเงินงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการ จัดทำภารกิจด้านการศึกษาในพื้นที่ทั้งในส่วนภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินรายได้ที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรายได้ที่รัฐ

แบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีลักษณะเป็นการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นแหล่งทุนในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นการทั่วไป มิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดสรรงบประมาณให้แก่การดำเนินการใดๆของท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำงบประมาณที่ได้รับมาไปใช้เป็นงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่นๆในท้องถิ่นตามแผนการดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ โดยอาจจะมีปัจจัยด้านเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณไปในโครงการการลงทุนหรือพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่สามารถเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมและเครื่องจูงใจให้ประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์ในพื้นที่จะสนับสนุนและลงคะแนนเสียงเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมัยถัดไป เป็นผลให้การจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นอาจไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มศักยภาพ และไม่สามารถวางแผนพัฒนาการดำเนินการกิจการด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่ได้ เนื่องจากขาดแหล่งเงินได้ถาวรที่ได้จัดสรรไว้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะเจาะจงในแต่ละปีงบประมาณ

เมื่อพิจารณารายได้จากเงินอุดหนุนตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกล.) กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ ก็พบว่าปัจจัยด้านการเมืองได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านการจัดการศึกษา โดยมักจะมีข้าราชการฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณ จึงย่อมมีผลต่องบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการจัดการศึกษาตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอไป อาจได้รับการจัดสรรมาไม่เพียงพอตามแผนการดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้

เช่นนี้ การให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา จึงเป็นแนวทางที่จำเป็น เพื่อจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งเงินได้สำหรับนำไปเป็นงบประมาณในการดำเนินการที่ถาวร อันจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการตามที่ได้รับถ่ายโอนมาได้อย่างมีอิสระตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

อนึ่ง เคยมีข้อท้วงติงว่าในตรากฎหมายโดยให้อำนาจหน่วยงานหรือกองทุนใดจัดเก็บเงินบำรุงโดยหักจากภาษีที่รัฐบาลได้จัดเก็บไว้ โดยมีลักษณะของการผูกพันภาษีเข้ากับกิจการของหน่วยงานหรือกองทุนนั้น (Earmarked Fund) โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เป็นการขัดต่อวิถีทางการคลัง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรนั้นต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และใช้จ่ายโดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณ ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น โดยอยู่ในรูปแบบการที่รัฐบาลได้ถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีได้ด้วยตนเอง โดยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เงินภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ก็ย่อมเป็นรายได้ของท้องถิ่นเองที่ต้องนำเข้าสู่สำนักการคลังของท้องถิ่น เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจของท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมกำกับค่าใช้จ่าย

งบประมาณของท้องถิ่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย อันเป็นกรอบความชอบด้วยกฎหมายในทางการคลังท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังนั้น โดยรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวนั้น จึงเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและเป็นรายได้ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ เช่นนี้ โดยลักษณะของกฎหมายที่บัญญัติให้ภาษีประเภทใดเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินภาษีที่จัดเก็บได้จึงเป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้จัดเก็บภาษีนั้น โดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณแต่ประการใด มิฉะนั้นแล้ว ก็จะกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในประการที่ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเองในการนำมาเป็นงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ตามภารกิจตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจและภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากรัฐบาลส่วนกลาง ให้เป็นไปอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

ในส่วนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล โดยใช้ภาษีที่รัฐบาลส่วนกลางได้ดำเนินการจัดเก็บอยู่แล้ว มาเป็นฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราฐานภาษีเดิม เพื่อที่รัฐจะได้นำเงินภาษีในส่วนที่จัดเก็บได้เพิ่มมากขึ้นมาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยเฉพาะนั้น ก็เป็นการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้มาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ โดยไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดินและใช้จ่ายโดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ ในปัจจุบันก็มีกฎหมายภาษีอากรที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว โดยให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยส่งมอบเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในอัตราเพิ่มเติมให้แก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อมอบให้เป็นรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในลักษณะการเก็บภาษีเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสุรา พ.ศ. 2527 หรือพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 จึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่มีบทบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล ดังนั้น เงินภาษีที่รัฐบาลได้จัดเก็บเพิ่มเติมจากอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บตามกฎหมาย จึงเป็นเงินรายได้ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ที่จะต้องส่งมอบให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง กรณีจึงไม่ต้องส่งเงินได้ของท้องถิ่นดังกล่าวให้เป็นรายได้ของแผ่นดิน และใช้จ่ายโดยผ่านกระบวนการจัดสรรตามวิธีการงบประมาณ อันเป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระทางด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานอันสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบการกระจายอำนาจ อีกทั้งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่ได้รับบริการถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง ซึ่งภารกิจดังกล่าวมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง กรณีจึงมีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีแหล่งรายได้ที่แน่นอนในระดับหนึ่งที่สามารถนำไปใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาที่จำเป็น เพื่อจะทำให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งเงินได้ที่ถาวร สำหรับนำไปเป็นงบประมาณในการดำเนินการ บริการสาธารณะด้านการศึกษาในท้องถิ่น อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ กิจตามที่ได้รับถ่ายโอนมาได้อย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจทาง การศึกษา

(2) การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการศึกษาตามหลักการ กระจายอำนาจ

การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเป็นกระบวนการหนึ่งในการระดมทรัพยากรเพื่อ สนับสนุนการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจ อีกทั้งการ จัดศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นและ ประเทศชาติต่อไป ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาจึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลผู้ที่ได้เข้ารับ การศึกษาเท่านั้น หากแต่ผลประโยชน์ได้บังเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติในภาพรวมด้วย เช่นนี้ ประชาชนในท้องถิ่นจึงย่อมต้องมีบทบาทและมีส่วนร่วมในสนับสนุนแหล่งทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการ จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแบ่งส่วนภาระสาธารณะที่ต้องรับผิดชอบไว้ด้วยกัน ในลักษณะการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อจะนำเงินที่จัดเก็บได้อันมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อ นำไปใช้จัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ไปรวมเข้ากับเงินงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐเพื่อ สนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อแหล่งทุนที่ใช้ในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษาของท้องถิ่นไว้ อย่างเฉพาะเจาะจง อีกทั้งเป็นเครื่องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและตรวจสอบการใช้ งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้ การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครอง ท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่น

ดังนั้น เมื่อได้บทสรุปเกี่ยวกับปัญหา สาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยไม่ได้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ในท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปแบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการระดม ทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของประเทศที่มีความโดดเด่นในการ นำมาตรการทางภาษีดังกล่าวมาบังคับใช้ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเท็กซัส และมลรัฐมิชิแกน และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อนำมาใช้ศึกษาแนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาใน องค์กรประกอบของโครงสร้างภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษาในประเทศไทย โดยได้บทสรุป ดังต่อไปนี้

(1) แนวทางการกำหนดภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้ฐานภาษีร่วมกับภาษีทรัพย์สินซึ่ง เป็นภาษีท้องถิ่น โดยจัดเก็บในอัตราที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทเขตการศึกษา (School District) กำหนดขึ้นในแต่ละปีภาษีในมลรัฐเท็กซัสและมลรัฐมิชิแกน

ประเทศสหรัฐอเมริกา อันเป็นการจัดเก็บในลักษณะฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น นับได้ว่าเป็นตัวอย่างในการเพิ่มขีดศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองในทางการคลัง โดยวิธีการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมในสนับสนุนแหล่งทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ผ่านกระบวนการทางการคลังท้องถิ่น โดยวิธีการแบ่งส่วนภาระสาธารณะที่ต้องรับผิดชอบไว้ด้วยกันในลักษณะการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา เพื่อจะนำเงินที่จัดเก็บได้อันมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อนำไปใช้จัดการศึกษาในท้องถิ่นไปรวมเข้ากับเงินงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อเป็นแหล่งทุนที่ใช้ในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษาของท้องถิ่นได้อย่างเฉพาะเจาะจง อีกทั้งเป็นเครื่องส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การดำเนินงานนั้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารในท้องถิ่น

ในส่วนการศึกษาการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีการจัดเก็บในลักษณะภาษีเสริม (Surcharge Taxes) อันเป็นการคำนวณอัตราภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้อัตราภาษีอื่นๆ ที่รัฐบาลกลางได้จัดภาษีอยู่แล้วมาเป็นฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราฐานภาษีเดิม เพื่อนำมาใช้เป็นภาษีเพื่อการศึกษาที่รัฐบาลนั้น ก็นับได้ว่าเป็นแนวทางที่ควรนำมาศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อันเนื่องมาจากในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลบางแห่งที่ตั้งอยู่ในสังคมชนบทและเป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่อยู่ในระดับต่ำ อีกทั้งเมื่อรายได้ภาคครัวเรือนของประชาชนที่อาศัยอยู่เขตพื้นที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลให้ฐานของภาษีทั้งในส่วนของฐานเงินได้ ฐานทรัพย์สิน ฐานบริโภคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทดังกล่าวจะนำมาใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากจะมีบทบัญญัติกฎหมายในภายภาคหน้านั้น มีลักษณะเป็นฐานภาษีที่แคบและจำกัดตามไปด้วย ดังนั้น ถ้าหากมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวิธีการจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นเอง ซึ่งจะต้องใช้ฐานทรัพยากรที่ประชาชนมีอยู่อย่างจำกัดนั้นมาเป็นฐานภาษีแล้ว ก็จะมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บภาษีได้จำนวนน้อย ซึ่งไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่น อันเป็นการขัดต่อหลักการทางภาษีในด้านการทำรายได้ (Productivity) ที่จะต้องทำรายได้สูงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการจัดเก็บภาษีนั่นๆ ดังนั้น แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีที่ใช้รูปแบบภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Tax) จึงควรเป็นแนวทางที่ประเทศไทยควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

(2) แนวทางการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาแนวทางการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน และมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะการกำหนดอัตราภาษีตามส่วนเฉลี่ย และมีการกำหนด

สัดส่วนของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาในลักษณะอัตราคงที่ กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บภาษีที่มีได้บังคับจัดเก็บเป็นประจำทุกปีงบประมาณ หากแต่จะจัดเก็บภาษีที่มีระยะเวลาจำกัดในการจัดเก็บ โดยจะจัดเก็บในกรณีที่ปีงบประมาณใดมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การกำหนดอัตราภาษีที่มีลักษณะดังกล่าว จึงถือเป็นกลยุทธ์ในกระบวนการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในสภาวะขาดแคลนงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษา และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นผ่านมาตรการการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นการดำเนินการในระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น ดังนั้น แนวทางการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาที่มีการกำหนดอัตราส่วนโดยเฉลี่ยเพื่อให้ได้จำนวนภาษีตามที่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งเป้าหมายไว้ อันเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเป็นระยะเวลาชั่วคราวนั้น ก็ย่อมเป็นแนวทางที่ช่วยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและกระบวนการพึ่งพาตนเองด้านภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยมีการจัดเก็บภาษีที่มีระยะเพียงชั่วคราวเท่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในภาวะขาดแคลนทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการจัดการศึกษาและมีความจำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนมาใช้เป็นงบประมาณอย่างเร่งด่วน กรณีจึงเป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาแบกรับภาระสาธารณะในช่วงระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น ดังนั้น แนวทางดังกล่าวจึงเป็นวิธีการจัดเก็บภาษีที่ก่อให้เกิดภาระในการชำระภาษีแก่ประชาชนในท้องถิ่นในหนทางที่น้อยที่สุด และช่วยลดปฏิบัติการต่อต้านการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน (Tax Revolt) ได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้น แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน และมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะการกำหนดอัตราภาษีตามส่วนเฉลี่ย และมีการกำหนดสัดส่วนของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาในลักษณะอัตราคงที่ จึงเป็นแนวทางที่ประเทศไทยควรนำมาใช้เป็นแนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

ในส่วนการศึกษาแนวทางการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราภาษีตายตัว โดยเป็นการกำหนดอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บไว้แน่นอนและมีการจัดเก็บทุกปีภาษี และเป็นภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล โดยใช้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินอยู่แล้วนั้นมาเป็นฐานในการจัดเก็บ การกำหนดอัตราภาษีตายตัวในลักษณะดังกล่าวของการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นแนวทางที่ควรนำมาพิจารณาใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เนื่องจากมีจุดเด่นในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านสภาพเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล ที่มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนอยู่ในจำนวนน้อย และไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นงบประมาณในการจัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ จึงต้องใช้การจัดเก็บภาษีที่มีฐานกว้างและทำรายได้ดี เพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงในด้านเงินงบประมาณในการจัดทำภารกิจด้านการศึกษาได้อย่างเพียงพอและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาการจัดการศึกษาใน

ท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องโดยอาศัยเงินภาษีเพื่อการศึกษาที่ได้รับจากการบังคับจัดเก็บเป็นประจำทุกปี ภาษีมาใช้ในการดำเนินงานในท้องถิ่น

(3) หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในมลรัฐเทกซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า เขตการศึกษาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีประเภทอื่นซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นฐานภาษีเพื่อการศึกษา เป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาให้แทน ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญการในการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างดี มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีการจัดเก็บภาษีอย่างครบถ้วน และประชาชนก็ย่อมคุ้นเคยในการชำระภาษีที่หน่วยงานดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีประเภทอื่นซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นฐานภาษีเพื่อศึกษานั้น เป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ย่อมที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเกิดประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อการศึกษาในการชำระภาษีตามกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐเทกซัส มลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐเกาหลีในส่วนการกำหนดหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา จึงควรที่จะนำมาใช้แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปก่อนหน้านี้นำ ทำให้ทราบได้ว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ประสบปัญหาด้านรายได้ โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอกับสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นอย่างแท้จริง ประกอบกับการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับการจัดการศึกษาโดยตรง จึงควรมีการพัฒนากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยกำหนดโครงสร้างของภาษีในองค์ประกอบด้านฐานภาษี วิธีการคำนวณภาษี และการจัดเก็บภาษีให้มีความเหมาะสม ในหัวข้อนี้จึงนำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) แนวทางการกำหนดรูปแบบภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยควรมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอยู่ในลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) โดยเป็นการจัดเก็บจากรฐานภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นภาษีท้องถิ่น อันประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือน

และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายในอัตราที่เพิ่มขึ้นจากอัตราที่จัดเก็บอยู่เดิม และจัดเก็บในระยะเวลาจำกัด อันเป็นการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มเติมเท่าที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาเพื่อนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่น ประกอบกับเป็นการลดผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนในการแบกรับภาระในการเสียภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ก็ย่อมเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาขีดศักยภาพในการพึ่งพาตนเองในทางการคลังในการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น และย่อมจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการระดมแหล่งทรัพยากรเพื่อการศึกษาผ่านมาตรการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นแหล่งรายได้ถาวรในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นโดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญที่จะส่งผลให้การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาทางพื้นที่นั้นสามารถดำเนินการไปได้อย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรมีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยอยู่ในลักษณะภาษีเสริม (Surcharge Taxes) อันเป็นการคำนวณอัตราภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม อัตราภาษีธุรกิจเฉพาะ อัตราภาษีสรรพสามิต และอัตราภาษีสุรา ที่รัฐบาลได้จัดเก็บภาษีอยู่แล้วและทำรายได้ดีมาเป็นฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราภาษีเดิม ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการอำนวยความสะดวกที่ดีจากการจัดเก็บภาษี และสามารถเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อนำมาใช้เป็นแหล่งเงินได้ที่ถาวรของท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการศึกษาในท้องถิ่นนั้น บรรลุได้ตามวัตถุประสงค์

(2) การบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การบัญญัติกฎหมายในกรณีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอยู่ในลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น เมื่อพิจารณาแนวทางการบัญญัติกฎหมายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของมลรัฐมิชิแกน ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยได้บัญญัติกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ ในลักษณะที่ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) โดยจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากอัตราที่จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน โดยมีการจัดเก็บในระยะเวลาจำกัด ทั้งนี้ รัฐบัญญัติภาษีเพื่อการศึกษาแห่งรัฐ ค.ศ.1993 ได้มีการบัญญัติโครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษา อันประกอบด้วย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี อัตราภาษี การคำนวณภาษี กำหนดชำระภาษี ไว้อย่างชัดเจน เช่นนี้ หากมีการบัญญัติกฎหมายภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยกำหนดรูปแบบภาษีในลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม ก็เห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน

ในส่วนการบัญญัติกฎหมายในกรณีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอยู่ในลักษณะภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือภาษีเสริม (Surcharge Taxes) เมื่อพิจารณาแนวทางการบัญญัติกฎหมายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยได้บัญญัติกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ ในลักษณะฐานภาษีเสริม (Surcharge Tax) อันเป็นการคำนวณอัตราภาษีเพื่อการศึกษาโดยใช้อัตราภาษีอื่นๆที่รัฐบาลกลางได้จัดเก็บอยู่แล้วมาเป็น

ฐานในการคำนวณส่วนเพิ่มของอัตราฐานภาษีเดิม เพื่อนำมาใช้เป็นภาษีเพื่อการศึกษาให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น สาธารณรัฐเกาหลีได้มีการบัญญัติกฎหมายจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาในระดับรัฐบัญญัติ โดยบัญญัติโครงสร้างของภาษีเพื่อการศึกษา อันประกอบไปด้วย ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษี อัตราภาษี สถานที่จัดเก็บภาษี รอบระยะเวลาในการคำนวณภาษี กำหนดเวลาในการเสียภาษี และการขอคืนภาษีเพื่อการศึกษาไว้ชัดเจน ดังนั้น การกำหนดรูปแบบภาษีในลักษณะภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีร่วมกับรัฐบาล ก็เห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน

(3) แนวทางการประเมินฐานภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กรณีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอยู่ในลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น ฐานภาษีที่ใช้จัดเก็บภาษีในอัตราที่เพิ่มขึ้นกว่าที่จัดเก็บอยู่เดิม ได้แก่ฐานภาษีทรัพย์สิน ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บอยู่เดิม ได้แก่

- ฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 5 และมาตรา 6 ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่ดินซึ่งปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

- ฐานภาษีบำรุงท้องที่ ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้แก่ ที่ดินตลอดจนพื้นที่ดิน พื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย ที่เป็นกรรมสิทธิ์หรือที่ดินของรัฐที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลและคณะบุคคล นอกจากที่ดินที่มีลักษณะตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ไม่ให้เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 8 ทั้งนี้ ที่ดินในเขตเดียวกันนั้นต้องมีมูลค่าภาษีบำรุงท้องที่เกิน 1 บาท²³⁸

- ฐานภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 6 ได้แก่ “ป้ายซึ่งแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยตัวอักษร ภาพหรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏโดยวิธีอื่น” เว้นแต่ป้ายที่มีลักษณะตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติไว้ไม่ให้เจ้าของป้ายต้องเสีย ตามมาตรา 8

ในส่วนการบัญญัติกฎหมายในกรณีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยอยู่ในลักษณะภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล หรือภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ฐานภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ได้แก่ ฐานภาษีการบริโภค ฐานภาษีธุรกิจเฉพาะ ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสุรา ซึ่งเป็นภาษีที่ทำรายได้ได้ดี สอดคล้องกับหลักการหารายได้ (Productivity) ตามหลักการภาษีอากรที่ดี

²³⁸ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายภาษีท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550), หน้า 399.

(4) แนวทางการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กรณีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอยู่ในลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประเภฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น ให้มีลักษณะเป็นการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งตามส่วนเฉลี่ย ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนภาษีที่พึงเก็บได้เป็นการล่วงหน้า โดยใช้การประเมินตามเขตท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอาณาเขต แล้วจึงนำไปกำหนดอัตราส่วนโดยเฉลี่ยเพื่อให้ได้จำนวนภาษีตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ทั้งนี้ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติควรกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษา

ในส่วนการกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งอยู่ในลักษณะภาษีเสริม (Surcharge Taxes) อันมีลักษณะเป็นการจัดเก็บในอัตราเพิ่มเติมจากอัตราที่ใช้จัดเก็บตามภาษีภาษีบริโภคที่รัฐบาลได้จัดเก็บไว้ ตามอัตราที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น เช่นนี้ การกำหนดอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงต้องเป็นการกำหนดอัตราภาษีตายตัว ตามลักษณะของการจัดเก็บภาษีในรูปแบบภาษีเสริม ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดอัตราภาษีให้เป็นไปโดยเหมาะสม โดยให้อัตราภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมเป็นอัตราภาษีตายตัวและเป็นอัตราคงที่ ทั้งนี้ ในการกำหนดอัตรานั้นจะต้องพิจารณาถึงความสมดุลและความได้สัดส่วนของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอัตราภาษีเดิมซึ่งเป็นฐานในการจัดเก็บ โดยจะต้องคำนึงถึงอัตราภาษีสุดท้ายของฐานภาษีนี้น่าจะมีผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่เป็นสำคัญ

(5) แนวทางการกำหนดสัดส่วนของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการกำหนดสัดส่วนของอัตราภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งในลักษณะของภาษีเสริม (Surcharge Tax) หรือในลักษณะภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประเภฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น ควรต้องมีลักษณะเป็นการจัดเก็บในอัตราภาษีคงที่ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักความแน่นอน (Certainty) ตามหลักการบริหารภาษีอากรที่ดี ที่จะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคำนวณภาษีไว้อย่างชัดเจน

(6) แนวทางการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) โดยจัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน อันประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายนั้น ในการประเมินภาษีทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นจะกระทำโดยเจ้าพนักงานทั้งสิ้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่อยู่ในประเภทการจัดเก็บจากฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) นั้น จะเป็นการประเมินภาษีเพื่อการศึกษาโดยเจ้าพนักงาน

ส่วนการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่อยู่ในลักษณะภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ซึ่งเห็นควรให้มีการประเมินจากภาษีตามฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีธุรกิจเฉพาะ ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยนั้น โดยในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว จะใช้ระบบการประเมินภาษีโดยผู้เสียภาษีประเมินตนเอง กล่าวคือ ผู้เสียภาษีจะต้องมีการตรวจสอบการเสียภาษีว่ายื่นแบบรายการภาษีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ จำนวนภาษีที่ยื่นครบถ้วนหรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะทำการตรวจสอบจากแบบรายการที่ยื่นงบเดือนแสดงรายการเกี่ยวกับวัตถุดิบ การผลิต การจำหน่ายสินค้า บัญชี เอกสารหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ใบกำกับภาษีมูลค่าเพิ่ม รายงานภาษีซื้อ รายงานภาษีขาย โดยถ้าหากปรากฏว่าไม่ยื่นแบบรายการภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่นไม่ถูกต้องก็จะต้องทำการประเมินภาษี เบี้ยปรับ เงินเพิ่มต่อไป

(7) แนวทางการกำหนดหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นรูปแบบภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local Levied Taxes) ประเภทฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) ที่จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน โดยการประเมินจากฐานภาษีทรัพย์สิน ซึ่งประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีด้วยตนเอง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นระบบที่จัดเก็บโดยเจ้าพนักงานของรัฐ

ในส่วนการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ที่อยู่ในลักษณะภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ซึ่งจะเป็นการประเมินจากภาษีตามฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีธุรกิจเฉพาะ ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยนั้น หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงเป็นระบบการจัดเก็บที่กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ โดยในปัจจุบันได้มีการตั้งหน่วยงานที่ประกอบไปด้วยเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ฐานภาษีธุรกิจเฉพาะ ฐานภาษีสรรพสามิต และฐานภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย ซึ่งจะใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) กรมสรรพากร จะดำเนินการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวลรัษฎากร

(2) กรมสรรพสามิต จะดำเนินการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยจัดเก็บจากสินค้าหรือโภคภัณฑ์ที่ผลิตภายในประเทศควบคู่กับภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บจากสินค้าหรือสิ่งของในต่างประเทศ เช่น สุรา ยาสูบ

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้กรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตมีหน้าที่ส่งมอบรายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวมาให้แก่กระทรวงมหาดไทยภายหลังที่ได้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาแห่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้ดำเนินการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการจัดสรรภาษีเพื่อการศึกษาที่อยู่ในรูปแบบภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาล (Surcharge taxes) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีนั้นมีแหล่งกำเนิดอยู่ในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดก็ควรจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ ไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แหล่งกำเนิดภาษีบางประเภทไม่มีข้อมูลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง แต่ก็จะมีข้อมูลในระดับเขตจังหวัด ก็ให้มีการจัดสรรตามแหล่งภาษีที่ได้มีการจัดเก็บในเขตจังหวัดนั้นๆ โดยให้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้นๆตามจำนวนประชากร ดังนี้

- หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา ก็จัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทกรุงเทพมหานคร หรือ เมืองพัทยา ตามแหล่งกำเนิดของภาษีเพื่อศึกษานั้น และอาจจัดสรรภาษีที่จัดเก็บได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นตามเกณฑ์ของประชากรที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆในวันสิ้นปีงบประมาณ

- หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัด ก็จัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ตามเกณฑ์ของประชากรที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวันสิ้นปีงบประมาณ

(8) แนวทางวิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในส่วนที่จัดเก็บจากฐานภาษีทรัพย์สิน เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้รับการแจ้งประเมินจากเจ้าพนักงาน กฎหมายจะกำหนดให้ต้องนำเงินไปชำระตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยตรงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในการจัดเก็บภาษี ดังนั้น วิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในส่วนการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ในลักษณะฐานภาษีส่วนเพิ่ม (Surcharge Base) จึงเป็นการชำระภาษีโดยตรง

ส่วนการประเมินเรียกเก็บภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในรูปแบบของภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ซึ่งต้องจัดเก็บจากฐานภาษีบริโภคนั้น วิธีการชำระภาษีเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงเป็นการชำระภาษี

โดยอ้อม อันเป็นการที่บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยฐานภาษีบริโภคนั้นมาดำเนินการชำระภาษีให้แก่เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่จัดเก็บภาษี ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะนำเงินภาษีที่ได้จากการจัดเก็บทั้งหมดไปจัดสรรให้ตามสัดส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภายหลังตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

รายการอ้างอิง

- Beongwan Chu , Jangho Park. John D. Hoge. Moral Education: The Korean Experience [Online]. Available from: <http://tiger.uic.edu/~lnucci/MoralEd/articals/chu.html> [25 October 2013.]
- EducationBug. Texas School District Statistics [Online]. Available from: <http://texas.educationbug.org/school-districts> [25 October 2013.]
- Jean Rivero. Droit Administratif. Paris: Dalloz, 1985.
- Joongghae Suh Derek H.C.Chen. Korea as a Knowledge Economy. Washington D.C.: The World Bank, 2007.
- Ministry of Strategy and Finance. A Guide to Korea Taxation 2013 [Online]. Available from: http://english.mof.go.kr/upload/eco/2013/09/FILE_E9AA7G_20130930085915_2.pdf [20 November 2013.]
- The President and Cabinet of the Republic of Korea. Executive Branch [Online]. Available from: <http://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Executive-Branch> [14 December 2013.]
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 1 - 8. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528.
- กรมการปกครอง. การจัดการศึกษาในท้องถิ่น. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513.
- . การศึกษาประชาชน. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ตารางเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 - 2555 [Online]. Available from: http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2011/10/2084_5389.pdf [8 กุมภาพันธ์ 2557.]
- . ตารางแสดงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2550 - 2554 [Online]. Available from: http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2011/10/2084_5389.pdf [8 กุมภาพันธ์ 2557.]
- ขจร พรหมกสิกร. การภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.
- จรัส สุวรรณมาลา. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- จรรยา ศรีสุกใส. แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540.
- จีระ ประทีป. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549.

- จีระพันธุ์ พูลพัฒน์. พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ชลอ ธรรมศิริ. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่นหน่วยที่ 8 -15. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- ชาญชัย มุสิกนิศากร และ สุพรรณิ ต้นติศรีสุข. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 1 - 8. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ทบทวนทฤษฎีรัฐบาลท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: พี เอ ลีฟวิ่ง, 2549.
- ดุยลักษณ์ ตราชูธรรม. หลักกฎหมายภาษีอากร (The Principles of Tax Law). กรุงเทพมหานคร: สถาบัน T.Training Center, 2555.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- . หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552.
- บุญอริ ยีหะมะ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ประยูร กาญจนกุล. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555.
- ปรีดา นาคเนาทิม. เศรษฐศาสตร์การบัญชีภาษีอากร 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- พินดา คู่ดำเกิง. ภาษาเพื่อการศึกษา. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549.
- พรชัย รัศมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮ้าส์, 2550.
- พินสุดา สิริธำศรี และสมศักดิ์ ตลประสิทธิ์. รายงานการวิจัยประกอบการร่างพระบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.....เรื่ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2541.
- พิสิฐ ลี้อาธรรม และไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. การคลังภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: คณินิจการพิมพ์, 2548.
- ภูงค์ เฟงศรี. ประวัติความเป็นมาของประถมศึกษาและการบริหารประถมศึกษาของประเทศไทย. วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 (2513): 8.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.
- . ทฤษฎีการภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516.

- . ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย : คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- วิทย์ ตันตยกุล. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายเนติบัณฑิตยสภา, 2538.
- วิบูลย์ บุญยศิริโรตม์. เอกสารประกอบการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ ชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต (Excise Tax Laws) หน่วยที่ 1 – 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. เอกสารประกอบการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ ชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต (Excise Tax Laws) หน่วยที่ 1 – 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554.
- วิลาสินี อยู่สุภาพ. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรเพื่อบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกศศึกษาปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต. กรุงเทพมหานคร: ส เจริญ การพิมพ์, 2555.
- . ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหารพร. นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร, 2555.
- ศุภลักษณ์ พิณีจิววดล. กฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร: ที เค เอส สยามเพรส แมเนจเม้นท์, 2556.
- สนธิ์ บางยี่ขัน. เอกสารประกอบการบรรยายการเมืองสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.
- . รายงานการวิจัยเสนอต่อ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2539.
- สมจิต สุคนธสวัสดิ์. กรุงเทพมหานครกับการจัดการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัดบรรณกิจเทรดดิ้ง, 2520.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องรับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ..... ลงวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 [Online]. Available from: <http://www.cabinet.soc.go.th> [23 กรกฎาคม 2557.]
- สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, ม.ป.ป.

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: เพลิน สตุติโอ, 2553.
- . รายงานการวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับสรุป. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2550.
- . รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.
- . รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . รายงานการวิจัยการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเมืองพัทยา. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- . รายงานผลการวิจัย เรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2550.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [Online]. Available from: www.dloc.opm.go.th/Navigator.aspx?ContentFileID=882 [8 กุมภาพันธ์ 2557.]
- . ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548.

สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร. รายงานการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร ปี 2548. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2548.

สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สารบัญรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) พ.ศ.2526. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2526.

อรรธรณ พจนานูรัตน์. กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร (Law of Taxation). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.

อวยชัย ชะบา. เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 8 -15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายณัฐพร รอดเจริญ เกิดเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2529 สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2551 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 62 ปีการศึกษา 2552 และเข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2553 ปัจจุบันเป็นอาจารย์สังกัดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY