

ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

เหนือฟ้า พันธุ์เสือ²

ประเทศไทยนั้นมีปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารงานของรัฐบาลโดยต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ประชาชนชาวไทยไว้ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมุ่งเน้นไปที่การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อมิให้อำนาจในการปกครองกระจุกตัวอยู่แต่ในส่วนกลาง โดยรัฐได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นในการบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการกำหนดมาตรการและวางแผนนโยบายในการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ท้องถิ่นกำหนดเองได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

หลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะรวมทั้งพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนด ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อีกทั้งยังกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รตทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ อาจารย์ ดร.ปริดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การกระจายอำนาจการปกครองแก่ส่วนท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีโอกาสที่จะมีเข้ามาส่วนร่วมในการการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆของท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นปัจจัยในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และยังทำให้การปกครองของท้องถิ่นเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในการจัดการจัดบริการ(Accountability) กล่าวคือ เป็นการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการทำกิจกรรมต่างๆของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีแหล่งรายได้อยู่ 3 แหล่งคือ

1) รายได้ที่จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีจัดเก็บเองที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรการฆ่าสัตว์ และอากรรังนกอีแอ่น รายได้จากค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะตาม กฎหมายการสาธารณสุข ฯลฯ รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากการพาณิชย์ รายได้อื่นที่กฎหมายกำหนด

2) ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐ จัดเก็บให้และจัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหาร ส่วนตำบล

3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล อาทิเช่น เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนานหน้าที่ เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวอย่างเช่น เบี้ยยังชีพคนชรา เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการศูนย์บริการทางสังคม ศูนย์เด็กเล็ก อาหารเสริม นม และ อาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน และอื่นๆ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

จากผลพวงการกระจายอำนาจนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 30(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นปัจจุบันในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รายได้ ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลอยู่ที่ร้อยละ 29.50 แม้ว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ สุทธิของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เพิ่มขึ้น มีการเพิ่มจากรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเป็นหลัก

ซึ่งจะพบว่ารายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนโดยรายได้จากในส่วนนี้นั้นแตกต่างกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขาดอิสระในการบริหารงานหรือถูกแทรกแซง ควบคุมการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆใน

ท้องถิ่นของตน โดยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารเท่าที่ควรจะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของรายได้ที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองกลับมีสัดส่วนที่น้อยหากเทียบกับรายได้รวมทุกประเภท ดังนั้น เมื่อรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควรย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงมีความตระหนักที่จะศึกษาประเด็นปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเลือกกรณีศึกษาเฉพาะปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จากการการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบัญญัติของภาษีป้ายซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และกฎกระทรวงต่างที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาการบริหารการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงปัญหาของบทบัญญัติภาษีป้ายที่มีความล้าหลัง ไม่ทันสมัยและมีช่องโหว่ของกฎหมายที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้คำนิยามศัพท์ต่างๆ ของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เช่น การให้คำนิยามคำว่า “ป้าย” ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งบัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ป้าย หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

วรรคสอง ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วน ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้”

จะเห็นว่าการให้คำนิยามในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มิได้มีการแยกประเภทของป้าย ไว้ชัดเจน และมีการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือต่อการตีความอยู่หลายคำ เช่น คำว่า "อักษร" "เครื่องหมาย" และ “ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้” ตัวอย่างเช่น เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ในการตีความว่าเครื่องหมายใดหรือสัญลักษณ์ใดเป็นเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ ภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ซึ่งจะมีผลต่ออัตราภาษี ในการชำระภาษีป้ายว่าจะชำระในอัตราใดท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย อีกทั้งยังไม่ได้มีการให้คำนิยามศัพท์บางคำที่จำเป็นต่อการตีความ เช่น คำว่า “ภาพ” หรือ “เครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ ปรากฏด้วยวิธีอื่น”

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับป้ายที่ไม่มีขอบเขตแน่นอนว่าเป็นป้ายลักษณะอย่างไร ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อผู้เสียภาษีว่าต้องเสียภาษีป้ายหรือไม่ ซึ่งขัดต่อ ภาษีอากรที่ดีคือ “หลักความแน่นอน”

อีกทั้งในข้อกำหนดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้ายเกี่ยวกับป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนั้นยังมีความคลุมเครือเกี่ยวกับการตีความสำหรับป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ดังเช่น ในมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย ซึ่งวางหลักไว้ว่า

“ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่ง เป็น ที่รโหฐาน ทั้งนี้เพื่อหารายได้ และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้ายตาม กฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์” มีปัญหาในการตีความคำว่า “ภายในอาคาร” เนื่องจากสภาพของอาคาร ต่างๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากหาเป็นป้ายที่ติดตั้งภายในอาคารแต่สามารถมองเห็นได้จากนอกอาคารยัง ควรได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายหรือไม่ หรือในข้อยกเว้นในมาตรา 8 (9) ซึ่งวางหลักไว้ว่า

“ป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตาม กฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของโรงเรียนเอกชนหรือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น”³ ก็มีปัญหาให้ต้องวิเคราะห์ว่าป้ายขอโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายไม่ได้ให้ บทวิเคราะห์ไว้ว่าต้องเป็นป้ายประเภทไหนและป้ายของโรงเรียนเอกชนที่มุ่งเน้นสอนให้ความรู้ในด้านใด ด้านหนึ่งนั้นควรได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษีป้ายหรือไม่

ประการที่สอง ปัญหาการวัดขนาดป้ายไม่สอดคล้องกับรูปแบบของป้ายที่มีหลากหลายในปัจจุบัน เนื่องจากการวัดขนาดป้ายเพื่อประเมินภาษีป้ายในปัจจุบันรูปแบบ 2 มิติ ตาม มาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดง ในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้ คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละ สามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วัดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้าย ของปีทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนด ในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้าย พระราชบัญญัตินี้

วรรคสอง การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย ให้คำนวณตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ท้าย พระราชบัญญัตินี้”

ประกอบบัญชีอัตราภาษีป้าย ข้อ (6) และ (7) ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“(6) พื้นที่ของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร ให้คำนวณ ดังนี้ (ก) ถ้าเป็นป้ายที่มีขอบเขต กำหนดได้ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบเขตป้ายเป็น ตารางเซนติเมตร (ข) ถ้าเป็นป้าย ที่ไม่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้ถือว่าตัวอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็น ขอบเขตสำหรับกำหนด ส่วนกว้างที่สุดและยาวที่สุด แล้วคำนวณตาม (ก)

(7) ป้ายตาม (1) (2) (3) หรือ (4) เมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้ว (ก) ถ้ามีเศษเกินกึ่งหนึ่งของห้าร้อย ตารางเซนติเมตรให้นับเป็นห้าร้อยตารางเซนติเมตร ถ้าไม่เกินกึ่ง หนึ่งให้ปัดทิ้ง (ข) ถ้ามีอัตราที่ต้องเสียภาษี ต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท”

แต่พบว่าในปัจจุบันรูปแบบของป้ายโฆษณาที่มีลักษณะที่เปลี่ยนไปจากเดิม เช่น รูปปั้นตัวตลก โรนัลด์ แมคโดนัลด์ของแมคโดนัลด์ หรือรูปปั้นหุ่นผู้พันแซนเดอร์สของ เคเอฟซี กรณีนี้ยังไม่มีกฎหมายที่ กำหนดวิธีการวัดขนาดอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากการวัดขนาดป้ายเพื่อประเมินในปัจจุบัน

ยังคงใช้วิธีแบบกว้างคลุมสูงซึ่งเป็นการวัดขนาดในรูปแบบ 2 มิติ แต่ปัจจุบันลักษณะของป้ายมีรูปลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น กรณีนี้จึงเป็นปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการประเมินได้

ประการที่สาม ปัญหาการจัดเก็บจากป้ายโฆษณาที่มีการเคลื่อนที่ไปยังหลายเขตท้องที่ เนื่องจากภาษีป้ายจัดเก็บโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ดังความที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ภาษีป้ายที่เก็บในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น”

ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งบัญญัติถึงป้ายที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายไว้ว่า “เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายดังต่อไปนี้ (1) ป้ายที่แสดงไว้ใน โรงมหรสพและบริเวณของโรงมหรสพนั้นเพื่อโฆษณาโรงมหรสพ (2) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือที่สิ่งหุ้มห่อหรือบรรจุสินค้า (3) ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว

(4) ป้ายที่แสดงไว้ที่คนหรือสัตว์ (5) ป้ายที่แสดงไว้ในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่ง เป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้ และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ (6) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (7) ป้ายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมาย ว่าด้วยการ นั้น ๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ (8) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการ สหกรณ์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (9) ป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของโรงเรียนเอกชนหรือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น (10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรซึ่งค่าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน (11) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนาหรือการกุศลสาธารณะโดยเฉพาะ (12) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ”

แต่ทั้งนี้มิได้มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่กำหนดว่าหากป้ายโฆษณามีการเคลื่อนที่ไปยังหลายเขตท้องที่ เช่นป้ายโฆษณาที่ติดตั้งไว้บนรถที่มีโชยยนต์ส่วนบุคคลและวิ่งไปในหลายเขตท้องที่ ท้องที่ใดจะมีอำนาจการจัดเก็บและจะจัดเก็บอย่างไร จึงเป็นปัญหาช่องว่างของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ในเรื่องเขตอำนาจของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีป้ายจากป้ายโฆษณาที่มีการเคลื่อนที่ไปยังหลายเขตท้องที่

ประการสุดท้าย ปัญหาบทกำหนดโทษที่ไม่มีความรุนแรง จึงทำให้ยังมีผู้ที่ตั้งใจไม่ยื่นชำระภาษีป้ายอยู่จำนวนมาก

ตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้กำหนดบทกำหนดโทษของผู้ที่จงใจไม่ยื่นชำระภาษีป้ายไว้ในมาตรา 34 ประกอบ มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 34 ผู้ใดโดยรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จให้ถ้อยคำเท็จตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีป้าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“มาตรา 35 ผู้ใดจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท” โดยหากนำบทกำหนดโทษของผู้จงใจไม่ยื่นชำระภาษีป้ายไปเปรียบเทียบกับบทกำหนดโทษของการจงใจไม่ยื่นชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 มาตรา 37 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท

(1) โดยเจตนาแจ้งข้อความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จ หรือตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรหรือเพื่อขอลิขสิทธิ์ภาษีอากรตามลักษณะนี้ หรือ

(2) โดยความเท็จ โดยล่อโก่งหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน หลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรหรือขอลิขสิทธิ์ภาษีอากรตามลักษณะนี้”

จะเห็นว่าบทกำหนดโทษดังกล่าวยังไม่มีความรุนแรงเพียงพอต่อการที่จะให้บุคคลที่จงใจไม่ยื่นชำระภาษีป้ายเกรงกลัวต่อบทกำหนดโทษดังกล่าวจึงเป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนมากที่จงใจที่จะไม่ยื่นแบบเพื่อชำระภาษีป้าย

จากข้อเท็จจริงและปัญหาการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องการที่จะศึกษาถึงแนวทางที่จะแก้ไขหรือบรรเทาสภาพปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นประโยชน์ต่อแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำไปพัฒนากิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีป้ายให้มีความทันสมัยก้าวทันยุคสมัยใหม่ทั้งในด้านตัวบทบัญญัติของกฎหมายและในด้านการบริหารจัดการเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความแน่นอนชัดเจนของบทบัญญัติภาษีป้ายในการให้คำนิยามและให้ความหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับป้ายหรือสัญลักษณ์ และรวมถึงด้านอำนาจรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็ควรจะมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อบังคับใช้ให้มีความสอดคล้องและก้าวทันกับเศรษฐกิจและสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้การจัดเก็บภาษีป้ายจะก่อให้เกิดเป็นรายได้หลักแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนพบว่า มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้คำนิยามศัพท์ต่างๆ ของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

1.1 ประเด็นการนิยามศัพท์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้ายมีความคลุมเครือและเป็นปัญหาในการตีความ

ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 6 จากความเดิม “ป้าย หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือ กิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น” แก้ไขเป็นการแก้ไขให้ทำนียบของคำดังต่อไปนี้เพื่อให้การ ตีความคำว่าป้ายมีความชัดเจนและง่ายต่อการตีความยิ่งขึ้น

1) ให้มีการบัญญัติคำนิยามคำว่า “ป้าย” ใหม่ เป็น “ป้าย” หมายความว่า ป้ายหมายความว่าป้าย แสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายหรือป้ายโฆษณาที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหา รายได้ไม่ว่าจะกระทำบนแผ่นกระดาษแผ่นไม้แผ่นกระจกกำแพงผนังผ้าหรือวัตถุอื่นใดโดยแสดงเป็น ตัวอักษรหรือเครื่องหมายอย่างอื่นด้วยการเขียนแกะสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏโดยวิธีอย่างอื่น

2) ให้มีการเพิ่มคำนิยามคำว่า “อักษร” หมายความว่า ตัวหนังสือทั้งตัวหนังสือภาษาไทยและ ตัวหนังสือภาษาอังกฤษ

3) ให้มีการให้คำนิยามคำว่า “เครื่องหมาย” ใหม่โดยอาจนำคำจำกัดความของคำว่า “เครื่องหมาย” มาตรา 4 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เป็น “เครื่องหมาย” หมายความว่า (1) ภาพถ่ายภาพวาดภาพประติมากรรม (2) ดรา (3) ตัวเลข (4) ลายมือชื่อ (5) กลุ่มของสี (6) รูปร่าง หรือรูปทรงของวัตถุ (7) ชื่อคำคำข้อความหรือตัวหนังสือซึ่งใช้เป็นเครื่องหมายการค้าเครื่องหมายบริการ เครื่องหมายรับรองหรือเครื่องหมายร่วมยกเว้นชื่อคำข้อความหรือตัวหนังสือนั้นแสดงด้วยตัวอักษรไทย (8) เครื่องหมายตาม (1) ถึง (7) อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน

4) ให้มีการให้คำนิยามขยายคำว่า “ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ “ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น” หมายความว่า เป็นการใช้เพื่อ ประโยชน์ทางการค้าหรือทางธุรกิจเพื่อให้ผู้นั้นได้รับผลประโยชน์เป็นการตอบแทนจากการใช้ป้ายหรือป้าย โฆษณาดังกล่าว

1.2 บทกำหนดสำหรับป้ายที่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษีป้ายมีการใช้ถ้อยคำที่มีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจนตามประมวลรัษฎากรมาตรา 8 อนุมาตรา (5) (9) และ (10)

ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามาตรา 8 อนุมาตรา (5) (9) และ (10) ดังต่อไปนี้

1) มาตรา 8 (5) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จากบทที่ 4 จะเห็นได้ว่ามาตรา 8 (5) มีความไม่สอดคล้องกับหลักการทางภาษีต่างๆหลายหลักการด้วยกันและถึงแม้จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ แต่เป็นการสอดคล้อง แต่เพียงบางส่วนเท่านั้นและในต่างประเทศไม่มีเรื่องป้ายที่ได้รับยกเว้นให้เสียภาษีป้าย แต่จัดเก็บป้ายทุกชนิด แต่ประเทศไทยมีการยกเว้นให้กับป้ายบางประเภท โดยมีเจตนารมณ์ของการยกเว้นอยู่ ในแต่ละข้อยกเว้นดังนั้นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ควรต้อง จำกัด อยู่กับป้ายที่ตรง

กับเจตนารมณ์ของการยกเว้นจริง ๆ เท่านั้นป้ายของผู้ประกอบการใด ๆ มิได้ตรงกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นว่าต้องถูกจัดเก็บภาษีป้ายฉะนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรจะจำกัด การยกเว้นภาษีป้ายของมาตรา 8 (5) โดยบัญญัติเป็นว่า มาตรา 8 (5) ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐานทั้งนี้เพื่อหารายได้และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์และป้ายที่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกอาคารเนื่องจากอาคารไม่มีผนังทึบหรือผนังของอาคารทำด้วยกระจกโปร่งใสเพื่อจำกัดป้ายประเภทนี้ไม่ให้ถูกเหมารวมให้ถูกยกเว้นภาษีป้ายไปด้วยเพื่อให้ท้องถิ่นจะได้จัดเก็บภาษีป้ายจากป้ายประเภทนี้ได้และเมื่อกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนไม่ก้าวกามเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลให้การตีความกฎหมายง่ายขึ้นเมื่อกฎหมายตีความง่ายการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจะง่ายลงการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อเรียกรับสินบนหรือการตีความที่คลาดเคลื่อนจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้น้อยและผู้เสียภาษีจะไม่มีช่องทางในการหลีกเลี่ยงภาษี

2) มาตรา 8 (9) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จะเห็นได้ว่ามาตรา 8 (9) ไม่สอดคล้องกับหลักการต่าง ๆ มากมายหลายหลักการด้วยกันและถึงแม้จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์อยู่ แต่ก็ไม่ได้สอดคล้องไปเสียทั้งหมดและจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศไม่มีเรื่องป้ายที่ได้รับยกเว้นให้เสียภาษีป้าย แต่จัดเก็บป้ายทุกชนิด แต่ประเทศไทยมีการยกเว้นให้กับป้ายบางประเภท โดยมีเจตนารมณ์ของการยกเว้นอยู่ในแต่ละข้อยกเว้นดังนั้นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ควรต้อง จำกัด อยู่กับป้ายที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นจริง ๆ เท่านั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควร จะ จำกัด การยกเว้นภาษีป้ายของมาตรา 8 (9) โดยยังคงยกเว้นภาษีป้ายให้กับโรงเรียนเอกชนในระบบที่ยังคงเป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ แต่ไม่ยกเว้นภาษีป้ายให้กับโรงเรียนนอกระบบที่ประกอบธุรกิจหารายได้จากการสอนเท่านั้นไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกเว้นภาษีให้ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควร บัญญัติไว้ในมาตรา 6 โดยให้คำนิยามว่าโรงเรียนเอกชนคืออะไรอาจจะบัญญัติแบ่งเป็น 2 ประเภทคือโรงเรียนในระบบและโรงเรียนนอกระบบเหมือนอย่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ก็ได้คือ

มาตรา 6 “โรงเรียน” หมายความว่าสถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนในระบบหรือโรงเรียนนอกระบบที่มีไว้เป็นสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน “โรงเรียนในระบบ” หมายความว่าโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยกำหนดจุดมุ่งหมายวิธีการศึกษาหลักสูตรระยะเวลาของการศึกษาการวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน “โรงเรียนนอกระบบ” หมายความว่าโรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมายวิธีการศึกษาหลักสูตรระยะเวลาของการศึกษาการวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอนเพื่อความชัดเจนไม่จำเป็นต้องไปเปิดกฎหมายอื่นเพื่อประกอบโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีป้ายไว้ที่เดียวซึ่งรายละเอียดอาจจะแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ก็ได้ และทั้งนี้ในมาตรา 8 (9) ให้บัญญัติเพิ่มเติมเป็นว่ามาตรา 8 (9) ป้ายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน แต่ไม่รวมถึงโรงเรียนเอกชนนอกระบบที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของ

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือโรงเรียนเอกชนเพื่อ จำกัด ให้การยกเว้นมีเฉพาะโรงเรียนที่เป็นประโยชน์
สาธารณะจริง ๆ เท่านั้นส่วนโรงเรียนที่ประกอบกิจการเพื่อหารายได้ไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์
สาธารณะหรือเป็นประโยชน์สาธารณะมากพอที่จะยกเว้นภาษีป้ายให้ต้องถูกจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของ
ท้องถิ่นโดยที่การจัดเก็บจะไม่ขัดกับหลักการตีความกฎหมายภาษีอากรเพราะกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัด
แจ้งแล้วว่าโรงเรียนในระบบเท่านั้นได้รับยกเว้นภาษีป้ายและคำว่า “โรงเรียนในระบบ” ได้บัญญัติไว้อย่าง
ชัดเจนแล้วว่าหมายถึงโรงเรียนที่มีลักษณะอย่างไรเมื่อกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนเมื่อกฎหมายมีความ
ชัดเจนแน่นอนไม่กำกวมเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลให้การตีความกฎหมายง่ายขึ้นเมื่อกฎหมายตีความง่ายการใช้
ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจะง่ายลงการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อเรียกรับสินบนหรือการตีความที่
คลาดเคลื่อนจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้น้อยและผู้เสียภาษีจะไม่มีช่องทางในการหลีกเลี่ยงภาษี

3) มาตรา 8 (10) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จะเห็นได้ว่ามาตรา 8 (10)
สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกเว้นภาษีป้ายให้อยู่เฉพาะผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้เล็กน้อย แต่
ผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้มากไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วและจะเห็นได้ว่าใน
ต่างประเทศไม่มีเรื่องป้ายที่ได้รับยกเว้นให้เสียภาษีป้าย แต่จัดเก็บป้ายทุกชนิดซึ่งสำหรับประเทศไทยมีการ
ยกเว้นให้กับป้ายบางประเภทโดยมีเจตนารมณ์ของการยกเว้นอยู่ในแต่ละข้อยกเว้นดังนั้นข้อยกเว้นตาม
พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ควรต้อง จำกัด อยู่กับป้ายที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นจริง ๆ
เท่านั้นผู้วิจัยเห็นว่าควร จำกัด การยกเว้นภาษีป้ายตามมาตรา 8 (10) ลงโดยยังคงยกเว้นภาษีป้ายให้กับ
ผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้เล็กน้อยอยู่ต่อไปส่วนผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงควรต้องถูกจัดเก็บภาษี
ป้ายโดยการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้นคือในมาตรา 6 กำหนดค่านิยามให้ความหมายของ
ผู้ประกอบการเกษตรว่าหมายถึงใครโดยอาจจะบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.
2553 ก็ได้โดยนำมาบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีป้ายว่า

มาตรา 6 “ผู้ประกอบการเกษตร” หมายความว่าผู้ประกอบการอาชีพเพาะปลูกเลี้ยงสัตว์ประมงและ
กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาโดยการเสนอแนะของสภาเกษตรกร
แห่งชาติเพื่อให้เกิดความชัดเจนไม่จำเป็นต้องไปเปิดกฎหมายอื่นเพื่อครอบงำโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
ภาษีป้ายไว้ที่เดียวและในมาตรา 8 (10) ให้บัญญัติเพิ่มเติมเป็นว่ามาตรา 8 (10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตร
ที่มีลูกจ้างไม่เกิน 10 คนซึ่งค่าผลผลิตอันเกิดจากการประกอบการเกษตรของตนเพื่อให้ จำกัด การยกเว้นภาษี
ป้ายให้อยู่เฉพาะผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้เล็กน้อยเท่านั้นส่วนผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้มากจะถูก
จัดเก็บภาษีเพื่อนำไปเป็นรายได้ของท้องถิ่น

สาเหตุที่ผู้วิจัยเสนอแนะว่าผู้ประกอบการเกษตรที่ได้รับยกเว้นภาษีป้ายควรมีลูกจ้างในการ
ประกอบการเกษตรต้องมีจำนวนไม่เกิน 10 คนเพราะในปัจจุบันนี้อัตรากำลังขั้นต่ำเพิ่มขึ้นเป็น 300 บาทต่อ
วันเมื่อมีลูกจ้าง 10 คนผู้ประกอบการเกษตรต้องจ่ายค่าจ้าง 3,000 บาทต่อวันถ้าหากเป็นผู้ประกอบการเกษตร
ที่มีรายได้เล็กน้อยจะไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายตรงนี้ได้เพราะฉะนั้นการที่จะจ่ายค่าจ้างหรือค่าแรงงานต่อวัน
ได้ถึงขนาดนี้ต้องเป็นผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงเท่านั้นและตามประวัติศาสตร์ของภาษีป้ายที่มาจาก

ภาษีโรงค่านั้นภาษีโรงค้าคิดภาษีจากจำนวนลูกจ้างเช่นกันผู้วิจัยจึงเห็นว่าจำนวนลูกจ้าง 10 คนถือว่าเหมาะสมแล้วในการจำแนกผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงออกจากผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้น้อย เพื่อให้ผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงต้องถูกจัดเก็บภาษีป้ายเพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่นต่อไปเมื่อกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนไม่ก้ำกวมเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลให้การตีความกฎหมายง่ายขึ้นเมื่อกฎหมายตีความง่ายการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจะง่ายลงการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อเรียกรับสินบนหรือการตีความที่คลาดเคลื่อนจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้น้อยและผู้เสียภาษีจะไม่มีช่องทางในการหลีกเลี่ยงภาษี

2. ปัญหาการวัดขนาดป้ายไม่สอดคล้องกับรูปแบบของป้ายที่มีหลากหลายในปัจจุบัน

ในประเด็นปัญหาเรื่องการวัดขนาดป้ายที่มาสอดคล้องกับรูปแบบของป้ายที่มีอย่างหลากหลายในปัจจุบันนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการแก้บทบัญญัติของกฎหมายโดยการเพิ่มเติมวิธีการการวัดขนาดของป้ายที่มีลักษณะเป็นตัวเมสคอตหรือหุ่นรูปทรง 3 มิติให้ใช้รูปแบบวิธีการวัดแบบปริมาตรแบบ กว้าง x ยาว x สูง หรืออาจใช้เครื่องมือวัดทางวิทยาศาสตร์ซึ่งหมายถึงปริมาณมาตรฐาน (Standard) ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยวัด โดยที่การวัดเป็นปฏิบัติการทางเทคนิคที่ต้องปฏิบัติตามวิธีการวัดที่กำหนดขึ้นตอนไว้แล้ว เพื่อการเปรียบเทียบกันระหว่างปริมาณทางกายภาพใด ๆ ที่ถูกวัดและปริมาณมาตรฐาน โดยผลวัดจะบอกทั้งขนาดและมิติโดยใช้วิธีการในการวัดให้เหมาะสมกับเครื่องมืออื่น ๆ เพื่อได้ข้อมูลที่ทุกคนยอมรับ สำหรับงานเก็บข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาตรฐานของเครื่องมือและวิธีการของการวัดเป็นสิ่งสำคัญมากเพื่อความเชื่อถือของข้อมูลที่ได้มา โดยตัวอย่างของเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาใช้วัดขนาดพื้นที่ของวัตถุได้แก่ ไมโครมิเตอร์ (Micrometer) ใช้เพื่อวัดความยาวและความลึกของวัตถุตลอดจนความหนาของวัตถุ เป็นเครื่องมือวัดละเอียดมีความแม่นยำซึ่งใช้ในการวัดที่ละเอียดมากและมีให้เลือกใช้งาน 2 หน่วยทั้งแบบเมตริกและอิมพีเรียล (นิ้ว) โดยทั่วไปแล้วไมโครมิเตอร์มีความละเอียดจะวัดเพิ่มขึ้นทีละ 0.01 มม. และรุ่นอิมพีเรียลเป็น 0.001 นิ้ว การวัดที่ให้แม่นยำกว่าการวัดโดยอุปกรณ์วัดอื่นๆ

เพื่อให้รูปแบบและวิธีการวัดขนาดป้ายมีความหลากหลายและเป็นธรรมมากขึ้นแก่ผู้เสียภาษีตามหลักของความเป็นธรรมเพราะในการวัดขนาดของป้ายนั้นมีผลต่อการประเมินอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่เจ้าพนักงานต้องทำการประเมินและทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีผู้เขียนจึงเสนอให้มีการเพิ่มอัตราภาษีป้ายใหม่เฉพาะป้ายที่มีลักษณะสามมิติเป็น ป้ายประเภทที่ 4 ป้ายที่มีลักษณะเป็นรูปทรงสามมิติโดยกำหนดภาษีป้ายไว้เฉพาะและเหมาะสมกับลักษณะของป้ายสามมิติและมีการกำหนดอัตราสูงสุดที่ให้เสียได้ไม่เกิน 20,000 บาท เพื่อเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีป้ายจากป้ายเมสคอต หรือหุ่นรูปทรงสามมิติได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการของการอำนวยรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำรายได้ในส่วนดังกล่าวนี้ไปพัฒนาชุมชนของตนเองต่อไป

3. ปัญหาการจัดเก็บจากป้ายโฆษณาที่มีการเคลื่อนที่ไปยังหลายเขตท้องที่

ประเด็นปัญหานี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจะจัดเก็บภาษีป้ายจากป้ายโฆษณาที่ติดอยู่กับรถยนต์ที่มีใช้รถยนต์ส่วนบุคคลแต่เป็นรถยนต์ที่จดทะเบียนในนามองค์กรหรือบริษัทและวิ่งโฆษณาไปยังหลายเขตท้องที่ การจะจัดเก็บภาษีป้ายในส่วนนี้จะต้องพิจารณาถึงเรื่องมลพิษทางสายตา โดยสมองของมนุษย์มีความสามารถในการดูดซับข้อมูลที่เกิดขึ้นกว่าองค์ประกอบ "ผัสรรรมชาติ" จำนวนมากในภูมิประเทศซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ข้อมูลส่วนเกินในสีแสงและรูปร่างซึ่งทำให้สมองของเราไม่สามารถประมวลผลได้อย่างถูกต้องและในที่สุดก็เพิกเฉยขึ้นส่วนและเก็บไว้จำนวนมากเก็บไว้ในหน่วยความจำแม้ว่าเราจะไม่รู้ตัว กล่าวคือ จะต้องคำนึงว่าป้ายโฆษณาที่ติดอยู่กับรถยนต์และวิ่งโฆษณาไปยังหลายเขตท้องที่นั้นก่อให้เกิดมลพิษทางสายตาแก่ประชาชนผู้พบเห็นหรือไม่และนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการจัดเก็บภาษีจากป้ายโฆษณาติดรถยนต์ดังกล่าว

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่บัญญัติถึงเขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละท้องที่ว่าแต่ละท้องที่มีเขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีอย่างไรและปัญหานี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากรถยนต์ที่ติดตั้งป้ายเพื่อโฆษณาและวิ่งโฆษณาไปยังหลายเขตท้องที่ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายจากป้ายโฆษณาที่ติดอยู่กับรถยนต์คันดังกล่าว มีหน้าที่ชำระภาษีป้ายต่อเมื่อรถยนต์ดังกล่าวเป็นรถยนต์ที่มีใช้รถยนต์ส่วนบุคคลและได้จดทะเบียนในนามองค์กรหรือบริษัท โดยให้องค์กรหรือบริษัทต้นสังกัดของรถยนต์คันดังกล่าว ชำระภาษีป้ายให้แก่ทุกท้องที่ที่รถยนต์คันดังกล่าวขับวิ่งไปเพื่อโฆษณา โดยผู้เขียนมองว่าการขับรถยนต์เข้าไปโฆษณาในท้องที่ต่างๆ ในหลายท้องที่ผู้ที่ยอมทำให้มีผู้ได้พบเห็นป้ายโฆษณาดังกล่าวอย่างแพร่หลายซึ่งเกิดประโยชน์อย่างมากแก่เจ้าของสินค้าหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากป้ายโฆษณาที่ติดตั้งกับรถยนต์อีกทั้งยังก่อให้เกิดมลพิษทางสายตาให้กับผู้ที่พบเห็น ดังนั้นเมื่อมีผลประโยชน์เกิดในท้องที่ต่าง ๆ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ย่อมมีหน้าที่ชำระภาษีป้ายให้แก่ทุกท้องที่ที่ตนได้เข้าไปใช้ประโยชน์จากการโฆษณาเพื่อเป็นไปตามหลักการอำนาจรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของระบบภาษีอากรที่ดี

4. ปัญหาบทกำหนดโทษที่ไม่มีความรุนแรง

ผู้เขียนมีความเห็นว่าบทกำหนดโทษดังกล่าวนี้ยังไม่มีมีความรุนแรงเพียงพอต่อการที่จะทำให้ผู้ที่ทำการหลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีป้ายเกรงกลัวต่อบทกฎหมายซึ่งเป็นสาเหตุให้ยังมีบุคคลจำนวนมากที่ยังหลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีป้ายอยู่ จากเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาจจัดเก็บภาษีป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพอันขัดต่อหลักการอำนาจรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้หลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีป้ายโดยเทียบเคียงกับบทลงโทษสำหรับบุคคลธรรมดาที่หลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร โดยจะขอแยกบทกำหนดโทษใหม่ตามแต่ละฐานความผิดในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ดังต่อไปนี้

4.1 ความผิดตาม มาตรา 34

“ผู้ใดโดยรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จให้ถ้อยคำเท็จตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อหลอกลวงหรือพยายามหลอกลวงการเสียภาษี ป้ายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” จากเดิมผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้บทกำหนดโทษใหม่เป็น “การระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

4.2 ความผิดตาม มาตรา 35

“ผู้ใดจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึง ห้าหมื่นบาท” จากเดิมผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้บทกำหนดโทษใหม่เป็น “การระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท”

4.3 ความผิดตาม มาตรา 36

“ผู้ใดไม่แจ้งการรับโอนป้ายตามมาตรา 16 หรือไม่แสดงการเสียภาษีป้ายตามมาตรา 19 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท” จากเดิม ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรแก้บทกำหนดโทษใหม่เป็น “การระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากมีการแก้ไขบทกำหนดโทษในแต่ละฐานความผิดในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ตามที่ผู้เขียนได้อธิบายได้ข้างต้นจะทำให้บุคคลที่คิดจะทำการหลอกลวงไม่ชำระภาษีเกรงกลัวต่อบทกำหนดโทษที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับภาษีป้ายที่ต้องจ่าย ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีป้ายได้มากขึ้นเป็นไปตามหลักการอำนาจรายได้ตามหลักการของภาณอภรณ์ที่ดีเพื่อนำรายได้ในส่วนนี้ไปพัฒนากิจกรรมสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นของตนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

พิรุวรรณ กิตติคุณ, การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,

Online, Available URL: <http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt>.

/parliament_parcy/download/usergroup_disaster/2-3.pdf (เมษายน,21)

ชุติมา มุลดัย, ณรงค์ชัย ภูแก้ว, กุสุพราหมณ์ กลาสีภักดิ์, **หลักธรรมาภิบาล**, Online, Available URL:

<https://sites.google.com/site/goodgovernanceinternalaudit/3-hlak-khwam-rab-phid-chxb->

accountability (เมษายน,2)

วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่,

Online, Available URL: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm> (เมษายน,21)

กรมสรรพากร, คู่มือแนะนำการชำระภาษีอากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, Online, Available URL:

https://www.rd.go.th/publish/fileadmin/user_upload/morkor/km/guidebook/Local_Administrator

.pdf (เมษายน,21)

สุพัฒน์จิตร ลาควัวขาว, การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข วารสารรัฐศาสตร์และรัฐ

ประศาสนศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1/2563 หน้า194.

สุพัฒน์จิตร ลาควัวขาว, การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข วารสารรัฐศาสตร์

และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1/2563 หน้า194.

จิตติกร จำเนียร และ จิรศักดิ์ รอดจันทร์, ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย : กรณีศึกษาตาม

มาตรา 8 (5),(9),(10), Online, Available URL: [https://grad.dpu.ac.th/upload/content/files/ปีที่%](https://grad.dpu.ac.th/upload/content/files/ปีที่%203%20ฉบับที่%201%20สิงหาคม-พฤศจิกายน%202557/28-Jour_V3_No_1_ปัญหาเกี่ยวกับการ)

[203%20ฉบับที่%201%20สิงหาคม-พฤศจิกายน% 202557/28-Jour_V3_No_1_ปัญหาเกี่ยวกับการ](https://grad.dpu.ac.th/upload/content/files/ปีที่%203%20ฉบับที่%201%20สิงหาคม-พฤศจิกายน%202557/28-Jour_V3_No_1_ปัญหาเกี่ยวกับการ)

[ยกเว้นภาษีป้าย.pdf](https://grad.dpu.ac.th/upload/content/files/ปีที่%203%20ฉบับที่%201%20สิงหาคม-พฤศจิกายน%202557/28-Jour_V3_No_1_ปัญหาเกี่ยวกับการ) (พฤษภาคม, 25)

ไผ่ ทิมาศาสตร์, การวัดและหน่วยวัด, Online, Available URL:

<https://www.scimath.org/lesson-physics/item/7260-2017-06-12-16-08-32> (พฤษภาคม, 31)

บริษัท นิโอเนิกส์ จำกัด, เครื่องมือวัดปริมาณทางฟิสิกส์, Online, Available URL:

<https://www.neonics.co.th/measuring-tools/physics-measurement-equipments.html> (พฤษภาคม,

31)

milanospettacoli.com, มลพิษทางสายตา : สาเหตุที่ตามมาและทางแก้ไข , Online, Available

URL: <https://th.milanospettacoli.com/743-visual-pollution-causes-consequences-and-solutions>

(กรกฎาคม, 20)