

ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

ผดุงพงษ์ สารสิทธิ์²

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น³

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระที่ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นของตนเอง มีภารกิจหน้าที่ชัดเจนแตกต่างหากจากภารกิจในที่ของรัฐ และมีระบบการคลังและงบประมาณเป็นของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีแหล่งรายได้อยู่ 3 แหล่ง ตามที่ปรากฏในเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

1. รายได้จัดเก็บเอง แยกเป็น หอมวดภาษีอากร หอมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต หอมวดรายได้จากทรัพย์สิน หอมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์ หอมวดรายได้เบ็ดเตล็ด หอมวดรายได้จากทุน

2. รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หอมวดภาษีจัดสรร และ

3. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หอมวดเงินอุดหนุน

ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อยและยังไม่เพียงพอ กับรายจ่าย จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับเงินจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กลางมาใช้จ่ายในการบริหารงานและปฏิบัติหน้าที่อันจำเป็นตามอำนาจหน้าที่ของตน⁴ ตามกฎหมายจัดตั้ง (พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ , พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ, พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ, พ.ร.บ.ระเบียบ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล และรองศาสตราจารย์จรัส เ็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 32.

⁴ ศจี โพธิ์ภักย์, “การคลังเทศบาล : ข้อควรพิจารณา, “นิตยสารท้องถิ่น, ฉบับที่ 10, ปีที่ 33, น.13 (ตุลาคม 2534)

บริหารราชการเมืองพัทธยา พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528) และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ) อันเป็นกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการที่จะทำ หรือจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แน่่อนว่ารัฐบาลก็จะมีโอกาสในการเข้าไปแทรกแซงควบคุม หรือตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้บทกฎหมาย เป็นกลไกในการควบคุมการตรวจสอบอำนาจในการบริหารงาน ทรัพยากร ตลอดจนการใช้จ่ายงบประมาณอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานราชการอย่างหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เช่นกัน แต่ต้องยอมรับว่าบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นั้น หากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นมาแล้วนั้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายในเขตท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณที่แต่ละท้องถิ่นได้รับการจัดสรร หรือได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีจำนวนไม่เท่ากัน อาจจะเพราะปัจจัยในด้านบริบทของพื้นที่ ภารกิจที่แต่ละท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นที่จะจัดทำบริการสาธารณะ หรือตลอดจนในด้านของการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นนั้นมีปริมาณที่ไม่เท่ากัน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้ในส่วนนี้ที่จะพัฒนาหรือจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอและมีความอิสระในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง รวมทั้งลดภาระในการจัดหาเงินอุดหนุนของรัฐบาล จะต้องมีการปรับปรุงแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้น ซึ่งวิธีหนึ่งในการปรับปรุงแหล่งรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การปรับปรุงกฎหมายและวิธีการจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว อันได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และอากรหรือค่าธรรมเนียมในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้กับผู้ขอ เพื่อประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้นๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

ในปัจจุบันภาษีท้องถิ่นที่มีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายมากที่สุดภาษีหนึ่งก็คือ ภาษีป้าย ทั้งนี้ จากการศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายภาษีป้ายอันได้แก่พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และกฎกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีป้ายจะเห็นว่าภาษีป้ายขาดลักษณะโครงสร้างภาษีอากรที่ดีในด้านการอำนวยความสะดวก ทั้งนี้เพราะปัญหาความบกพร่องบางประการทำให้จัดเก็บรายได้ไม่มากเท่าที่ควรนอกจากนั้นภาษีป้ายยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับโครงสร้างภาษีอากรที่ดีประการอื่นๆ เช่น ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนความสะดวกและความเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีในบางกรณีซึ่งบางกรณีนั้น

ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้โดยตรงด้วยรวมทั้งกฎหมายภาษีป้ายบางส่วนยังมีความล้าสมัยและมีความไม่เหมาะสมในบางประการอีกด้วย

และเมื่อพิจารณาสภาพปัญหาของกฎหมายภาษีป้ายในด้านต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งจะส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีป้าย อันเป็นแหล่งรายได้สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บเองนั้น ปัญหานั้นสามารถแก้ไขหรือบรรเทาได้ โดยผู้เขียนเองมีความสนใจและเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหากับ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และกฎกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

ปัญหาประการแรก คือปัญหาความหมายของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 กฎหมายภาษีป้ายมีปัญหาอย่างมากในการพิจารณาว่าใครคือผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย โดยเฉพาะป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้บนอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น ทั้งนี้เพราะผู้เป็นเจ้าของที่ดินอาจไม่ใช่ผู้เป็นเจ้าของป้ายได้ ส่วนในกรณีป้ายที่ติดตั้งบนที่ดินโดยมีสัญญาเช่าติดตั้งป้ายนั้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ใช่ผู้ครอบครองป้าย แต่การครอบครองอยู่กับเจ้าของป้ายทำให้เจ้าของที่ดินอาจปฏิเสธหน้าที่ในการเสียภาษีป้ายโดยอ้างว่าไม่ได้เป็นเจ้าของป้ายและผู้ครอบครองป้ายได้ และกรณีเจ้าของสินค้าจ้างให้ผู้ประกอบการโฆษณาเป็นผู้ติดตั้งหรือแสดงป้ายว่า ใครเป็นผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีที่แท้จริง

ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 มาตรา 7 วรรคแรก นั้น บัญญัติว่า “ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปี ยกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้กีดภาษีป้าย เป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปีโดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วางตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปได้ว่า ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายนั้น คือ “เจ้าของป้าย” แต่ในกรณีที่เจ้าของป้ายนั้น ไม่ได้อยู่กับป้ายตลอดเวลา จึงไม่ทราบแน่ชัดว่าใครเป็นเจ้าของป้าย หรือป้ายนั้นติดตั้งอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เช่น ป้ายติดตั้งบนที่ดิน หรือป้ายติดตั้งติดกับเคหะสถานหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ เป็นต้น จึงเกิดปัญหาว่า ในกรณีนี้นั้นเจ้าของป้ายที่แท้จริง หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น ใครเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย กอรปกับข้อเท็จจริงอีกประการ ผู้ประกอบการโฆษณาที่มีอาชีพรับจ้างติดตั้งป้ายโฆษณาให้กับผู้ประกอบการค้าต่างๆ ที่เป็นผู้ว่าจ้าง ได้ว่าจ้างให้ผู้ประกอบการโฆษณาเป็นผู้ดำเนินการโฆษณาให้กับตนเพื่อเป็นการโปรโมทสินค้า หรือเชิญชวนให้มีการซื้อสินค้าหรือบริการของตน ได้ทำการติดตั้งป้ายบนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์โดยมีสัญญาเช่าระหว่างผู้ประกอบการค้าหรือบริการกับผู้รับจ้างโฆษณาที่รับทำการโฆษณาให้กับผู้ว่าจ้าง กับอีกกรณีที่ผู้รับจ้างโฆษณาที่รับทำการโฆษณา ได้นำป้ายนั้นไปติดตั้งในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นซึ่งไม่ใช่ของตน แต่ได้ทำสัญญาเช่าเพื่อติดตั้งป้ายกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ใครเป็นผู้มีหน้าที่ในการชำระภาษีป้าย

นอกจากนี้ จากประเด็นข้างต้นระหว่างผู้ประกอบการค้าหรือบริการกับผู้รับจ้างโฆษณาที่รับทำการโฆษณา ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ตัดชี้ขาดด้วยว่า ระหว่างผู้ประกอบการค้าหรือบริการกับผู้รับจ้างโฆษณา

ที่รับทำการโฆษณา ใครเป็นผู้มีหน้าที่ในการชำระภาษีป้ายอย่างแท้จริง ดังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12488/2547 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าจำเลยเป็นผู้ประกอบกิจการโฆษณารับโฆษณาสินค้าและบริการให้กับเจ้าของสินค้า และโจทก์ซึ่งก็คือ กรุงเทพมหานคร ได้ทำสัญญาให้สิทธิและดูแลบำรุงรักษาสถานที่พักผู้โดยสารรถประจำทางกับจำเลยโดยจำเลยแต่เพียงผู้เดียวได้รับประโยชน์ในการใช้สิทธิโฆษณาในบริเวณที่พักผู้โดยสารได้ หากมีการบอกเลิกสัญญากับจำเลย หลังจากนั้นจำเลยก็ยังคงยื่นแบบแสดงรายได้ภาษีป้ายอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์จึงประเมินภาษีป้ายแล้วแจ้งให้จำเลยทราบ จำเลยมิได้โต้แย้งการประเมินหรือขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า เมื่อโจทก์ได้บอกเลิกสัญญากับจำเลยแล้วเป็นผลให้บรรดาวัสดุก่อสร้างและสิ่งก่อสร้างที่ดำเนินการแล้ว รวมทั้งป้ายโฆษณาตกเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ตามสัญญา โจทก์จึงเป็นเจ้าของป้ายทั้งหมด จำเลยจึงไม่ใช่เจ้าของป้ายและจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีป้าย แม้จำเลยจะยื่นแบบแสดงรายการไว้ ก็ไม่ทำให้จำเลยซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายกลับกลายเป็นต้องเสียภาษีป้ายขึ้นมา การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ประเมินให้จำเลยเสียภาษีป้ายจึงการไม่ชอบ แม้จำเลยจะไม่ได้อุทธรณ์การประเมินก็สามารถยกข้อต่อสู้โจทก์ว่าการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของโจทก์ไม่ชอบได้

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่ทราบและเข้าใจได้ว่า เมื่อจำเลยให้เช่าที่ดินที่ป้ายโฆษณาติดตั้งอยู่เสียแล้ว จำเลยก็ไม่ใช่ผู้ครอบครองป้าย จึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยคือ จำเลยไม่ใช่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในป้ายโฆษณาอีกต่อไป จึงไม่ใช่เจ้าของป้าย ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีหน้าที่ในการชำระภาษีป้ายตามมาตรา 7 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 และเมื่อพิจารณาในเรื่องของหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยแล้ว เมื่อสัญญาระหว่างโจทก์และจำเลยได้ปฏิบัติต่อกันตามสัญญาแล้ว กล่าวคือ เมื่อสัญญาเลิกกันให้กรรมสิทธิ์ในบรรดาวัสดุก่อสร้าง และสิ่งก่อสร้างตกเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ จำเลยจึงไม่ใช่เจ้าของป้าย และจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีป้าย แม้จำเลยจะยื่นแบบแสดงรายการไว้ ก็ไม่ทำให้จำเลยซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายกลับกลายเป็นต้องเสียภาษีป้ายขึ้นมา

ในการนี้ จึงกล่าวได้ว่า ผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีป้ายนั้น คือ “เจ้าของป้าย” ตามนัยความหมายแห่งมาตรา 7 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการจัดเก็บจากป้ายโฆษณาที่มีการเคลื่อนที่ไปยังหลายเขตท้องที่

เนื่องจากภาษีป้ายจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ดังความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ภาษีป้ายที่เก็บในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น”

ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งบัญญัติถึงป้ายที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย

และกฎกระทรวงกำหนดอัตราภาษีป้ายฯ ที่เจ้าของป้ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายนั้นได้แก่

(๑) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ รถบดถนน หรือรถแทรกเตอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

(๒) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๓) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะนอกเหนือจาก (๑) และ (๒) โดยมีพื้นที่ไม่เกินห้าร้อยตารางเซนติเมตร

ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายดังกล่าวข้างต้นนั้น

ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้านั้น ผู้เขียนเองเห็นว่า ป้ายเหล่านี้ควรให้มีการเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 โดยการเพิ่มเติมเป็น (4) ในส่วนของ “ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่รถยนต์หรือยานพาหนะของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ใช้โฆษณา เพื่อประกอบการธุรกิจการค้า การพาณิชย์ หรือการบริการ อันก่อให้เกิดรายได้ที่ได้จากการโฆษณาโดยมีพื้นที่เกินห้าร้อยตารางเซนติเมตร ของผู้ประกอบการนั้น จะต้องเสียภาษีป้ายตามอัตราที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางที่ป้ายนั้นตั้งและเคลื่อนที่ไปหรือมีสำนักทำการตั้งอยู่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้าย (กล่าวโดยสรุป ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่รถยนต์หรือยานพาหนะของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ใช้โฆษณาเพื่อประกอบการธุรกิจการค้า การพาณิชย์ หรือการบริการ อันก่อให้เกิดรายได้ที่ได้จากการโฆษณา จะต้องเสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ได้รับการยกเว้นภาษีป้าย เพราะเป็นป้ายที่ก่อให้เกิดรายได้กับเอกชนเช่นเดียวกัน)

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการวัดขนาดป้ายไม่สอดคล้องกับรูปแบบของป้ายที่มีหลากหลายในปัจจุบัน

ปัจจุบันนี้การใช้ป้ายเป็นสื่อในการโฆษณามีหลายรูปแบบทั้งป้ายที่เป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส สี่เหลี่ยมผืนผ้า สี่เหลี่ยมคางหมู หรือป้ายในลักษณะของรูปวงกลม วงรี ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการที่จะประเมินภาษีของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเพื่อแจ้งให้กับเจ้าของป้ายทราบว่าจะต้องเสียภาษีในจำนวนเท่าใดนั้นเป็นเรื่องที่ยาก เพราะในปัจจุบันเองป้ายนั้นมีหลายรูปแบบดังกล่าวข้างต้นมาแล้ว ทั้งนี้หากมีการวัดขนาดของป้ายคลาดเคลื่อน ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงย่อมทำให้การประเมินภาษีมีความคลาดเคลื่อนไปด้วย ซึ่งขัดกับหลักความแน่นอน

โดยผู้เขียนเห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาการจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 ป้ายที่ใช้ในการโฆษณาธุรกิจการค้า สินค้าหรือบริการ ในปัจจุบันมีลักษณะหลายรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปจากในอดีต และการวัดขนาดป้ายสำหรับเจ้าพนักงานเพื่อที่จะประเมินภาษีให้กับเจ้าของป้ายที่มีหน้าที่ในการเสียภาษีนั้นมีการวัดขนาดของป้ายในรูปแบบสองมิติ

กล่าวคือ วัดแบบ กว้าง × ยาว ผลลัพธ์ที่ได้จึงออกมาในรูปแบบเดิม คือ ในการคำนวณหาพื้นที่ของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร ให้คำนวณด้วยวิธีการดังนี้

(1) ถ้าเป็นป้ายที่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบเขตป้าย เป็น ตารางเซนติเมตร

(2) ถ้าเป็นป้ายที่ไม่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้ถือว่าตัวอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็นขอบเขตสำหรับกำหนดส่วนกว้างที่สุดและยาวที่สุด แล้วคำนวณตาม (1)

ด้วยเหตุนี้เอง สำหรับการวัดขนาดป้ายในปัจจุบันนั้น การวัดขนาดของป้ายสำหรับการใช้มาสคอต หรือสัญลักษณ์อื่น ฯลฯ เพื่อใช้ในการโฆษณายังไม่มีความชัดเจนที่เพียงพอ กอรปกับเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการประเมินภาษีป้าย เพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของป้ายที่มีหน้าที่ในการเสียภาษีป้ายนั้นก็ยังไม่ทราบแน่ชัดว่าการใช้มาสคอตหรือสัญลักษณ์อื่น ฯลฯ เพื่อใช้ในการวัดจะต้องทำการวัดขนาดเพื่อประเมินภาษีเพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของป้ายที่มีหน้าที่ในการเสียภาษีป้ายจะต้องมีการวัดอย่างไรจึงจะทำให้การประเมินภาษีป้ายมีความถูกต้องและแม่นยำ เพื่อเป็นไปตามหลักของลักษณะของระบบภาษีที่ดีตามหลักหลักความเป็นธรรม (Equity) และหลักความแน่นอน (Certainty) ที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี โดยผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 เกี่ยวกับการวัดขนาดของป้ายที่มีลักษณะของการใช้มาสคอตหรือสัญลักษณ์อื่น ฯลฯ เพื่อใช้ในการโฆษณา กับธุรกิจการค้า สินค้าหรือบริการ ที่ก่อให้เกิดรายได้จากการโฆษณานั้น ซึ่งผู้เขียนเองขอเสนอความคิดเห็นว่า ควรที่จะมีการเพิ่มเติมบทกฎหมายเกี่ยวกับการวัดขนาดของป้ายที่มีลักษณะเป็นสามมิติ หรือรูปทรงเรขาคณิตใหม่ แตกต่างจากการวัดขนาดของป้ายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแยกต่างหากออกจากกัน กล่าวคือ โดยการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของ พื้นที่ของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร ให้คำนวณอัตราภาษีป้าย ดังนี้ กล่าวคือ ป้ายที่มีลักษณะเป็นสามมิติ หรือรูปทรงเรขาคณิต นั้น ให้คำนวณอัตราภาษีป้ายตามวิธีการหาพื้นที่ของลักษณะป้ายที่เป็นสามมิติ หรือรูปทรงเรขาคณิต ตามหลักการทางคณิตศาสตร์ ไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 นี้ เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะสามารถคำนวณการประเมินภาษีป้ายได้อย่างถูกต้องซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อท้องถิ่นเอง และต่อผู้เป็นเจ้าของป้ายที่จะต้องเสียภาษีป้ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง

และปัญหาประการสุดท้าย เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษที่ไม่มีความรุนแรง หรือบทลงโทษที่ต่ำจนเกินไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทกำหนดโทษเปรียบเทียบระหว่าง บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และบทกำหนดโทษตามประมวลรัษฎากร นั้น เห็นว่า ในลักษณะของความผิดที่ใกล้เคียงกัน บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 มีลักษณะที่มีอัตราโทษต่ำกว่าบทกำหนดโทษตามประมวลรัษฎากร ซึ่งอาจจะเป็นด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ผู้เป็นเจ้าของป้าย ซึ่งมีหน้าที่ในการเสียภาษีป้ายนั้น ไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายหลีกเลี่ยงที่จะ

ไม่ชำระภาษีป้าย โดยการปกปิดข้อความจริง หรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการในการเสียภาษีป้ายให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนดด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นมา ผู้เขียนเองจึงเห็นสมควรที่จะให้มีการแก้ไขบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ตามตารางที่ได้มีการเปรียบเทียบ และได้มีการเพิ่มบทกำหนดโทษเพื่อใช้บังคับกับเจ้าของป้าย

เอกสารอ้างอิง

ชวงส์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์เนศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539).

ศจี โพธิ์ปักษ์. “การคลังเทศบาล : ข้อควรพิจารณา, ใน “นิตยสารท้องถิ่น, ฉบับที่ 10, ปีที่ 33, น.13 (ตุลาคม 2534)