

ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้าย ศึกษากรณีเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย

มาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510¹

วรรณนิภา รัตนญาติ²

จากการศึกษาปัญหาการจัดเก็บภาษีป้าย ศึกษากรณีเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย มาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 นั้นเกิดจากแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้ให้ความสำคัญในประเด็นของการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้อย่างเป็นเป็นอิสระจากสามแหล่ง ได้แก่ รายได้ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บให้หรืออนุญาตให้เก็บเพิ่มเติม และเงินอุดหนุนภาษีป้ายจึงนับเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้นอกจากจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษีป้ายแล้ว ยังมีบัญญัติอื่นเกี่ยวกับป้ายซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย กล่าวคือพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 มาตรา 8 ได้กำหนดหลักป้ายที่เข้าหลักเกณฑ์ไว้ 13 อนุมาตราจะไม่ถูกจัดเก็บ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้าย ศึกษากรณีเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย มาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง และอาจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์

²นักศึกษานิเทศศาสตร์ สาขาการสื่อสารมวลชน (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ภาษีป้าย โดยผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์เฉพาะอนุมาตรา (5) และ (9) ซึ่งเห็นว่าอาจมีปัญหากับการตีความการ
แสดงป้ายเพื่อการค้า หรือหารายได้ และสอดคล้องกับหลักภาษีอากรที่ดี

สืบเนื่องจากสังคมปัจจุบันการประกอบธุรกิจมีการแข่งขันกันสูง ทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับตัวให้
เท่าทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ หาวิธีการปรับกลยุทธ์ทางการตลาดให้เป็นที่ประจักษ์และดึงดูด และการ
เข้าถึงโดยง่ายของผู้บริโภค จึงได้นำป้ายไปติดแสดงไว้ที่ต่างๆ อันเป็นการใช้ประกอบการค้า หรือประกอบ
กิจการอื่นไว้เพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นซึ่งอาจเป็นการหารายได้ โดยส่วนใหญ่จะนำไปติด
แสดงไว้ย่านเมืองใหญ่ ชุมชน หรือสถานที่มีคนจำนวนมากสัญจรหรืออาศัยอยู่ อีกทั้งเมืองเกิดการขยายตัว ซึ่ง
การติดตั้งหรือแสดงป้ายดังกล่าวมีจำนวนมาก โดยหลักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสมควรได้รับรายได้จาก
การจัดเก็บภาษีป้ายได้เป็นจำนวนมาก แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถจัดเก็บภาษีป้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
เท่าที่ควร จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรายได้เพียงพอที่จะนำไปจัดสรรในการพัฒนาท้องถิ่นได้
อย่างเต็มที่ ผู้เขียนเห็นว่าด้วยพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานจึงไม่อาจปรับเท่า
ทันความเปลี่ยนแปลงไปของยุคสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายไม่มี
ความชัดเจน เกิดเป็นช่องว่างให้ผู้ต้องเสียภาษีใช้เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าป้ายบางประเภทซึ่งได้รับยกเว้นการเสียภาษีเกิดความไม่ชัดเจนของตัวบท
กฎหมายหลายประการ ส่งผลเกิดความบกพร่องในการจัดเก็บภาษีและความเป็นธรรม ผู้ศึกษาจึงสรุปเป็น
ประเด็นปัญหาได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (5)
เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (5) ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายคำว่า “ภายใน
อาคาร” ว่ามีความหมายอย่างไรจึงเกิดเป็นความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากสภาพของอาคารใน
ปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รูปแบบการก่อสร้างอาคารจึง
ได้รับอิทธิพลมาจากหลากหลายตามอารยธรรมและแตกต่างตามวัตถุประสงค์ของการใช้งาน จึงต้องวิเคราะห์
ตามลักษณะสิ่งก่อสร้างว่ารูปแบบใดคือความหมายของอาคาร

ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (9)
เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (9) ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายคำว่า “โรงเรียน
เอกชน” ว่ามีความหมายอย่างไร ตามตัวบทเพียงกำหนดไว้ว่า ป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วย
โรงเรียนเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอ ในการจัดเก็บ ภาษีป้ายเนื่องมาจากการปฏิรูปให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังจึงได้กำหนดพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กระจายอำนาจการจัดเก็บภาษี อากรจากกรมสรรพากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี โดยเมื่อท้องถิ่นใดจัดเก็บ ภาษีก็ถือเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น โดยปัญหาประการต่อมานี้อาจเกิดขึ้นจากเจ้าพนักงานผู้ทำการประเมินซึ่งมา จากการเลือกจากข้าราชการหรือพนักงานประจำแต่ละท้องถิ่นนั้น ซึ่งเจ้าพนักงานที่ได้รับการคัดเลือกใช้อำนาจ และปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรู้ความเข้าใจอันเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากรอย่างเพียงพอ จึงไม่อาจดำเนินการ ตามนโยบายและเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีป้ายได้อย่างถ่องแท้

ปัญหาเกี่ยวกับความสอดคล้องในการยกเว้นภาษีป้ายกับหลักภาษีอากรที่ดี เมื่อศึกษาหลักความมีประสิทธิภาพกับปัญหาของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของป้ายที่ได้รับยกเว้นการเสีย ภาษีป้าย ดังที่ผู้เขียนวิเคราะห์หามานั้น เกิดเป็นสาเหตุทำให้รัฐดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายได้ยาก เกิดความซับซ้อน ภายในตัวบทกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้เกิดการตีความทั้งทางฝ่ายผู้มีหน้าที่เสียภาษีซึ่งเป็นผู้ประกอบการ ฯ เป็นไป ในทางที่เป็นประโยชน์แก่กิจการ เป็นการปรับเปลี่ยนกลวิธีการโฆษณา เพื่อให้มีการประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่าง กว้างขวาง เช่น การแสดงป้ายภายในอาคาร แต่บุคคลนอกอาคารสามารถเห็นข้อความได้ เพื่อให้จำนวนผู้ที่ทราบ สื่อโฆษณาได้เป็นจำนวนมากโดยไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่เข้าไปในตัวอาคาร อันมีลักษณะที่ทำให้ประชาชนไม่มีความสำนึกในหน้าที่การเสียภาษี หาช่องทางเพื่อการหลบเลี่ยงภาษีอากร แต่สามารถหยิบหยกตัวบทกฎหมายมา อ้างให้เป็นความชอบธรรม รวมถึงทางฝ่ายเจ้าพนักงานผู้ทำการประเมินที่ต้องใช้ดุลยพินิจอีกชั้นหนึ่ง เมื่อความ ไม่ชัดเจนของการยกเว้นภาษีป้ายเกิดมีขึ้น ไม่เพียงแต่ประชาชนที่เกิดข้อกังขาสงสัย แต่จะมีผลให้เจ้าพนักงาน ของรัฐเกิดความสับสนในการใช้อำนาจประเมินภาษีด้วย จึงไม่อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ จากการเก็บภาษีป้ายได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งที่สถานการณ์ความเจริญของบ้านเมืองอยู่ในสภาวะรุ่งเรือง มี ป้ายของผู้ประกอบการติดตั้งและแสดงอยู่มากมาย แต่กลับขาดรายได้ในส่วนนี้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักความมี ประสิทธิภาพขั้นพื้นฐานของการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี

จากการศึกษาค้นคว้าการจัดเก็บภาษีป้าย ศึกษากรณีเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย มาตรา 8 ตาม พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ภาษีป้ายเป็นภาษีที่จัดเก็บจากป้ายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ และภาษีป้ายถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมีบทบัญญัติเรื่องการยกเว้นภาษีป้าย ซึ่ง

เกิดเป็นข้อบกพร่องของความคิดที่มีคำจำกัดความที่ไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะตามมาตรา 8 (5) คำว่า “ภายในอาคาร” ซึ่งหากพิจารณาในปัจจุบันมีการประกอบธุรกิจที่มีการแข่งขันสูง การให้ความสำคัญในด้านการตลาด และการประชาสัมพันธ์หรือโฆษณาหลากหลายรูปแบบให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นที่ประจักษ์ในสายตาประชาชนผู้บริโภคและด้วยสภาพของอาคารต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเจตนารมณ์ของการยกเว้นภาษีป้าย คือ เป็นสิทธิของผู้เป็นเจ้าของในการจัดสถานที่อย่างไรก็ได้ภายในอาคารและป้ายในอาคารไม่ได้กระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงได้รับยกเว้นภาษีป้าย แต่หากพิจารณาผลในทางการค้านั้น เห็นว่าไม่สอดคล้อง เนื่องจากแม้จัดการแสดงภายในอาคาร แต่สามารถเห็นได้แม้อยู่ภายนอกอาคาร จึงมีผลทางด้านการค้าแล้ว อีกทั้งคำนิยามของคำว่าอาคารตามกฎหมายมีความหมายครอบคลุมไปหลายสิ่งปลูกสร้าง จึงเกิดเป็นปัญหาว่าหากป้ายที่ทำการติดตั้งหรือแสดงภายในอาคารอันที่จะได้รับยกเว้นเจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีตามบทบัญญัติในอนุมาตรา (5) นี้ เห็นเป็นประจักษ์ต่อสายตาบุคคลซึ่งอยู่ภายนอกอาคาร หรือสัญจรผ่านไปมาโดยมิได้เป็นผู้เข้าไปภายในอาคาร เช่นนี้เจ้าของป้ายจะใช้เงื่อนไขการได้รับยกเว้นภาษีป้ายที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อยกขึ้นอ้างให้ตนพ้นภาระภาษี

การปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการโฆษณาของผู้ประกอบการ อาศัยช่องของบทบัญญัติกฎหมายที่ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลานานมีความล้าสมัยไม่เท่าทันกับกลวิธีทางด้านธุรกิจในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้เสียภาษี ซึ่งเป็นเจ้าของป้ายที่ประกอบธุรกิจลักษณะ หรือประเภทเช่นเดียวกัน แต่ติดตั้งป้ายหรือแสดงป้ายอยู่สถานที่ทั่วไปภายนอกอาคาร

อีกทั้งยังส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมินภาษีขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายภาษีอากรอย่างถ่องแท้ เพราะเป็นข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีความชำนาญเฉพาะที่จะสามารถใช้ความรู้ เจตนารมณ์ของภาษีมาเป็นดุลยพินิจในประเมินเมื่อเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสูญเสียรายได้ในส่วนภาษีป้ายในส่วนนี้ไป จึงไม่มีรายได้เพียงพอเพื่อนำไปจัดสรรในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติและปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานจึงไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมตามหลักการภาษีอากรที่ดี

2. มาตรา 8 (9) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จากข้อสรุปจะเห็นได้ว่า การยกเว้นภาษีป้ายตามอนุมาตรา (9) นั้น ก็ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นภาษีป้ายซึ่งมุ่งถึงรักษาผลประโยชน์อันเกี่ยวกับรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ สืบเนื่องมาจากคำนิยามป้ายโรงเรียนเอกชน ซึ่งเป็นช่องว่างให้กับผู้ประกอบการที่

ได้รับประโยชน์ในทางธุรกิจการเรียนรู้เฉพาะด้าน มิได้มุ่งถึงการวัดและประเมินผลอันเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาเป็นหลัก ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติต่อท้ายอนุมาตรา (9) นี้ ให้เกิดความชัดเจนโดยกำหนดว่า “...แต่ไม่รวมถึงโรงเรียนเอกชนนอกระบบ ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือโรงเรียนเอกชน” เพื่อจำกัดให้การยกเว้นเฉพาะโรงเรียนที่เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ส่วนโรงเรียนซึ่งไม่ได้เกิดประโยชน์กับสาธารณะมากพอก็ต้องมีหน้าที่เสียภาษีป้ายในส่วนนี้ เพื่อเป็นรายได้ให้กับท้องถิ่น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจนไม่กำกวมแล้ว ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายหรือการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานเป็นไปโดยง่ายขึ้นและไม่คลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนด อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและประสิทธิภาพตามหลักการภาษีอากรที่ดี

เอกสารอ้างอิง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่อำเภอปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่.
 จิตติกรณั จาเนียร. ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ
 บัณฑิตย์.
 ถวัลย์ชัย ถึงถิ่น. คำอธิบายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510, 2556.