

ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย : ศึกษากรณีตาม มาตรา 8 (5),(9),(10) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ฐิติกรณ์ จำเนียร*
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิรศักดิ์ รอดจันทร์**

บทคัดย่อ

ภาษีป้ายเป็นภาษีที่จัดเก็บจากป้ายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการเพื่อหารายได้ และภาษีป้ายถือเป็นรายได้หลักของแต่ละท้องถิ่นนอกจากภาษีโรงเรือนและที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 นอกจากนี้จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษีป้ายแล้วยังมีบทบัญญัติในเรื่องของข้อยกเว้นสำหรับป้ายบางชนิดหรือบางประเภทที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย ผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะศึกษาถึงข้อยกเว้นของป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษีป้าย โดยมุ่งศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (5) (9) และ (10) เป็นหลักโดยศึกษาว่าตามบทบัญญัติของมาตรา 8 (5) (9) และ (10) มีข้อบกพร่องประการใดที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ และจะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษีอย่างไรและมีช่องทางให้ผู้เสียภาษีใช้เพื่อให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีหรือไม่และการใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษีของเจ้าพนักงานมีความเหมาะสมหรือไม่

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (5) (9) และ (10) กรณีที่หนึ่งบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นไปตามมาตรา 8 (5) คำว่า “ภายในอาคาร” เนื่องจากสภาพของอาคารต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก หากเป็นป้ายที่ติดตั้งภายในอาคารแต่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกอาคารยังคงควรได้รับยกเว้นภาษีหรือไม่ และตามมาตรา 8 (9) ป้ายของโรงเรียนเอกชนกฎหมายไม่ได้ให้บทวิเคราะห์ศัพท์ไว้ว่าต้องเป็นป้ายประเภทไหน และป้ายของโรงเรียนเอกชนที่มุ่งเน้นสอนให้ความรู้ด้านใดด้านหนึ่งควรได้รับยกเว้นภาษีป้ายหรือไม่ และตามมาตรา 8 (10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าป้ายประเภทใดที่ได้รับยกเว้นภาษีป้าย และปัจจุบันการประกอบการเกษตรได้มีการพัฒนาไปเป็นอย่างมาก ผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงยังคงควรได้รับยกเว้นภาษีป้ายอยู่อีกหรือไม่ กรณีที่สองมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ซึ่งสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายตามกรณีแรก และตัวของเจ้าพนักงานเองที่เป็นการเลือกจากข้าราชการหรือพนักงานประจำของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจจะไม่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายภาษีป้ายอย่างเพียงพอ กรณีสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี จะเห็น

* นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 8 (5) (9) และ (10) นั้นไม่มีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค หลักความแน่นอน หลักการยอมรับได้ หลักการทำรายได้ และหลักความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

ดังนั้น จากที่ได้ศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวสมควรแก้ไขปัญหาลำหรับความไม่ชัดเจนของข้อยกเว้นตามมาตรา 8 (5) (9) และ (10) ให้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย กฎหมายต้องไม่มีการตีความเกิดขึ้นและถ้าจะยกเว้นภาษีให้กับป้ายประเภทใด ก็ต้องบัญญัติให้มีความชัดเจน และการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้จัดเก็บภาษีป้ายเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มความรู้ให้กับบุคลากรในหน่วยงานของตนอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับความสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีเมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจนแล้ว และเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ประเมินจัดเก็บภาษีอากรมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายภาษีป้ายแล้วย่อมทำให้เจ้าพนักงานแต่ละคนดำเนินนโยบายทางด้านภาษีอากรสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1. บทนำ

ภาษีป้ายเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการปฏิรูปให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาษีป้ายถือว่าเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นภาษีป้ายจะจัดเก็บจากบุคคลผู้เป็นเจ้าของป้ายหรือผู้ครอบครองป้ายหรือจัดเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นได้ติดตั้งอยู่ โดยจัดเก็บจากป้ายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้นอกจากจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษีป้ายแล้วยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย กล่าวคือพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 ได้บัญญัติถึงป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษีป้ายมีทั้งหมด 13 อนุมาตรา ซึ่งป้ายใดเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 จะไม่ถูกจัดเก็บภาษีป้ายซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เฉพาะอนุมาตรา (5) (9) และ (10) เท่านั้น เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า ป้ายตามอนุมาตราอื่นเป็นป้ายของรัฐหรือที่เกี่ยวกับการกุศลหรือการศาสนาหรือเป็นป้ายที่ไม่มีผลในทางการค้าหรือการโฆษณามากนัก ทั้งอัตราการเพิ่มจำนวนของป้ายมีไม่มากเท่ากับป้ายตามอนุมาตรา (5) (9) และ (10)

2. ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้าย : ศักษากรณีตามมาตรา 8 (5) (9) และ (10) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 ศักษากรณี

1.1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 8 (5)

เนื่องมาจากพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (5) ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “ภายในอาคาร” ว่ามีความหมายอย่างไรจึงทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว

1.2) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 8 (9)

หากพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติภาษีป้ายจะเห็นว่า กฎหมายภาษีป้ายไม่ได้อธิบายให้ความหมายของคำว่า “โรงเรียนเอกชน” ไว้ว่าหมายถึงโรงเรียนประเภทไหนจึงทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว

1.3) ปัญหาความไม่ชัดเจนของป้ายผู้ประกอบการเกษตรซึ่งคำผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตนตามมาตรา 8 (10)

ปัญหาของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่ที่คำว่า “ป้ายของผู้ประกอบการเกษตร” คือป้ายอะไรและคำว่า “คำผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน” หมายความว่าอย่างไรจึงทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว

2) ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ประเมินเกี่ยวกับข้อยกเว้นภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 ศักษากรณี

2.1) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ประเมินตามมาตรา 8 (5)

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 8 (5) ไม่ได้มีการบัญญัติตัวบทกฎหมายไว้ชัดแจ้ง เมื่อเจ้าพนักงานผู้ประเมินภาษีป้ายจะแจ้งการประเมินไปยังผู้เป็นเจ้าของป้าย เมื่อมาเจอป้ายที่ติดตั้งอยู่ภายในอาคารแต่สามารถมองเห็นได้จากภายนอก เช่นนี้แล้วจะถือว่าเป็นป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามความหมายของมาตรา 8 (5) หรือไม่ ดังนั้นเมื่อกฎหมายไม่มีความแน่นอน ชัดเจนอาจทำให้เจ้าพนักงานผู้ประเมินใช้ดุลพินิจในประการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐได้ เช่น อาจทำให้รัฐสูญเสียรายได้ตรงนี้ไป

2.2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ประเมินตามมาตรา 8 (9)

เนื่องจากปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามมาตรา 8 (9) นั้นก็มีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายทำให้มีประเด็นที่จะต้องให้เจ้าพนักงานผู้จัดเก็บภาษีต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยด้วยแล้วย่อมทำให้เกิดปัญหาได้ เช่น ตามมาตรา 8 (9) ไม่ได้อธิบายให้ความหมายของคำว่า “ป้ายของโรงเรียนเอกชน” ว่าหมายถึงป้ายชนิดใด และต้องเป็น

ป้ายประเภทใดจึงจะเรียกว่าป้ายของโรงเรียนเอกชน เช่นนี้แล้วหากเจ้าพนักงานผู้จัดเก็บไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายย่อมส่งผลต่อคำวินิจฉัยนั้นได้

2.3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ประเมินตามมาตรา 8 (10)

ในกรณีปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามมาตรา 8 (10) นั้นก็มีผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจนจึงเกิดปัญหาสำหรับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน กล่าวคือเมื่อเจ้าพนักงานผู้ประเมินภาษีป้ายได้ทำการประเมินภาษีป้ายแล้วผู้ประกอบการเกษตรอ้างว่าตนได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้ายตามมาตรา 8 (10) เช่นนี้แล้วในแง่ของเจ้าพนักงานผู้ประเมินภาษีป้ายก็ไม่อาจที่จะโต้เถียงผู้ประกอบการเกษตรได้ ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในกรณีนี้

3.) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีป้ายตามมาตรา 8 (5) (9) และ (10) ว่ามีลักษณะสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีหรือไม่ ดังนี้

เนื่องจากหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีเป็นพื้นฐานหลักของกฎหมายภาษีอากร ดังนั้นผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาข้อยกเว้นตามมาตรา 8 (5) (9) และ (10) ว่ามีข้อบกพร่องบางประการใดสอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีหรือไม่ เช่นสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม หลักความมีประสิทธิภาพ หรือหลักความประหยัดหรือไม่อย่างไร เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานดังกล่าว

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. มาตรา 8 (5) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

การยกเว้นภาษีป้ายตามมาตรา 8 (5) สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นภาษีป้าย คือ เจตนารมณ์ที่เห็นว่าป้ายภายในอาคารนั้นอยู่ในอำนาจ หรือในสิทธิของผู้เป็นเจ้าของสถานที่ที่จะจัดการสถานที่นั้นอย่างใดก็ได้ การจัดเก็บภาษีป้ายจะกระทบสิทธิเขาจนเกินไปไม่ได้ และป้ายภายในอาคารไม่ได้กระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายจึงยกเว้นภาษีให้ แต่ปัจจุบันนี้ความสอดคล้องในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยยังคงสอดคล้องอยู่ แต่ในเรื่องไม่มีผลในทางการค้านั้น ถ้าเป็นป้ายที่แสดงภายในอาคารที่มีผนังเป็นกระจกโปร่งใสกันหรืออาคารที่เปิดโล่งซึ่งสามารถมองเห็นป้ายได้จากภายนอกอาคารตรงนี้น่าจะถือว่าไม่สอดคล้อง เพราะป้ายดังกล่าวมีผลในทางการค้าแล้ว เนื่องจากผู้คนผ่านไปมาบริเวณนั้นสามารถมองเห็นป้ายได้ โดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปภายในอาคารก่อนแต่อย่างใดส่วนเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการจัดเก็บภาษีป้าย เพราะกระทบสิทธิผู้เป็นเจ้าของสถานที่มากเกินไปนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ว่าจะประกอบกิจการในพื้นที่ใด ถ้าติดแสดงป้ายไว้เพื่อประโยชน์ทางการค้าก็ควรจัดเก็บภาษีป้าย สิทธิของเจ้าของสถานที่ ที่ติดแสดงป้ายไว้เพื่อประกอบกิจการเพื่อหารายได้ ถูกกระทบจริงอยู่แต่เมื่อเขาได้ประโยชน์ในทางการค้าก็ควรต้องเสียภาษีให้กับท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นที่ตนประกอบกิจการหารายได้

2. มาตรา 8 (9) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

การยกเว้นภาษีป้ายตามมาตรา 8 (9) มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นภาษีป้ายที่ยกเว้นภาษีป้ายให้กับป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เนื่องจากการสนับสนุนกิจการของรัฐที่มุ่งให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชน เพื่อเป็นกำลังพัฒนาประเทศต่อไปอันเป็นประโยชน์สาธารณะกรณีนี้โรงเรียนเอกชนที่เป็นโรงเรียนในระบบยังคงสอดคล้องอยู่ แต่ถ้าเป็นโรงเรียนเอกชนนอกระบบที่เป็นโรงเรียนกวดวิชาต่าง ๆ หรือโรงเรียนสอนความรู้ด้านใดด้านหนึ่ง เช่น โรงเรียนสอนเต้น สอนการแสดง สอนดนตรี เหล่านี้จะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกเว้นให้กับป้ายของโรงเรียนเอกชน เพราะเป็นประโยชน์สาธารณะที่มุ่งให้ความรู้กับเด็ก ๆ และเยาวชนของชาติแต่กรณีโรงเรียนที่สอนความรู้ด้านใดด้านหนึ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้ก่อประโยชน์สาธารณะมากนักหรือมากพอที่จะยกเว้นภาษีป้ายให้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจึงควรจัดเก็บภาษีป้ายจากโรงเรียนเอกชนดังกล่าว

3. มาตรา 8 (10) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ข้อยกเว้นภาษีป้ายตามมาตรา 8 (10) สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นภาษีป้ายที่ประสงค์จะช่วยเหลือผู้ประกอบการเกษตรซึ่งมีรายได้น้อย เกือบเกี่ยวผลผลิตได้เพียงตามฤดูกาลเท่านั้น ไม่ได้ประกอบกิจการเพื่อหารายได้ได้ตลอดทั้งปีจึงยกเว้นภาษีป้ายให้ กรณีนี้ผู้ประกอบการเกษตรที่ประกอบกิจการเกษตรตามฤดูกาล ไม่มีการใช้เทคโนโลยีมากนักยังคงเป็นเกษตรแบบดั้งเดิมที่ยังคงมีรายได้น้อยก็ถือว่ายังคงสอดคล้องอยู่ แต่ปัจจุบันไม่ได้มีผู้ประกอบการเกษตรประเภทนี้เพียงอย่างเดียวแต่มีผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงมารวมอยู่ด้วย เนื่องจากการมีการลงทุน มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อผลผลิตต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่ผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้น้อยที่กฎหมายยังจะต้องให้การสนับสนุนอีกต่อไป ซึ่งกรณีนี้ถือว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกเว้นภาษีป้ายให้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจึงควรจัดเก็บภาษีป้ายจากดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ

1. มาตรา 8 (5) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

จากข้อสรุปจะเห็นว่ามาตรา 8 (5) มีความไม่สอดคล้องกับหลักการทางภาษีต่าง ๆ หลายหลักการด้วยกันและถึงแม้จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์แต่เป็นการสอดคล้องแต่เพียงบางส่วนเท่านั้นและในต่างประเทศไม่มีเรื่องป้ายที่ได้รับยกเว้นให้เสียภาษีแต่จัดเก็บป้ายทุกชนิด แต่ประเทศไทยมีการยกเว้นให้กับป้ายบางประเภทโดยมีเจตนารมณ์ของการยกเว้นอยู่ในแต่ละข้อยกเว้น ดังนั้นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ควรต้องจำกัดอยู่กับป้ายที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นจริง ๆ เท่านั้น ป้ายของผู้ประกอบการใด ๆ มิได้ตรงกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นว่าต้องถูกจัดเก็บภาษีป้าย ฉะนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรจะจำกัดการยกเว้นภาษีป้ายของมาตรา 8 (5) โดยบัญญัติเป็นว่า

มาตรา 8 (5) ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้ และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์และป้ายที่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกอาคารเนื่องจากอาคารไม่มีผนังทึบหรือผนังของอาคารทำด้วยกระจกโปร่งใส

เพื่อจำกัดป้ายประเภทนี้ไม่ให้ถูกเหมารวมให้ถูกยกเว้นภาษีป้ายไปด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นจะได้จัดเก็บภาษีป้ายจากป้ายประเภทนี้ได้ และเมื่อกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนไม่กำกวมเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลให้การตีความกฎหมายง่ายขึ้น เมื่อกฎหมายตีความง่ายการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจะง่ายลง การใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อเรียกรับสินบนหรือการตีความที่คลาดเคลื่อนจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้น้อยและผู้เสียภาษีจะไม่มีช่องทางในการหลีกเลี่ยงภาษี

2. มาตรา 8 (9) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

จะเห็นได้ว่ามาตรา 8 (9) ไม่สอดคล้องกับหลักการต่างๆ มากมายหลายหลักการด้วยกันและถึงแม้จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์อยู่แต่ก็ไม่สอดคล้องไปเสียทั้งหมดและจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศไม่มีเรื่องป้ายที่ได้รับยกเว้นให้เสียภาษีป้ายแต่จัดเก็บป้ายทุกชนิด แต่ประเทศไทยมีการยกเว้นให้กับป้ายบางประเภทโดยมีเจตนารมณ์ของการยกเว้นอยู่ในแต่ละข้อยกเว้น ดังนั้นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ควรต้องจำกัดอยู่กับป้ายที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นจริงๆ เท่านั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรจะจำกัดการยกเว้นภาษีป้ายของมาตรา 8 (9) โดยยังคงยกเว้นภาษีป้ายให้กับโรงเรียนเอกชนในระบบที่ยังคงเป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ แต่ไม่ยกเว้นภาษีป้ายให้กับโรงเรียนนอกระบบที่ประกอบธุรกิจหารายได้จากการสอนเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกเว้นภาษีให้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรบัญญัติไว้ในมาตรา 6 โดยให้คำนิยามว่า โรงเรียนเอกชนคืออะไร อาจจะบัญญัติแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ โรงเรียนในระบบและโรงเรียนนอกระบบเหมือนอย่างพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ก็ได้คือ

มาตรา 6

“โรงเรียน” หมายความว่า สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนในระบบหรือโรงเรียนนอกระบบ ที่มีใช้เป็นสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

“โรงเรียนในระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

“โรงเรียนนอกระบบ” หมายความว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาโดยมีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

เพื่อความชัดเจน ไม่จำเป็นต้องไปเปิดกฎหมายอื่นเพื่อประกอบ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีป้ายไว้ทีเดียว ซึ่งรายละเอียดอาจจะแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ก็ได้เพราะหลักการตีความกฎหมายภาษีอากรตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.8 ที่กฎหมายภาษีอากรมีความเป็นเอกเทศ ผู้บัญญัติมีอำนาจร่างบทบัญญัติกฎหมายภาษีอากรให้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างจากแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมาย ในสาขาอื่นใดได้ และในมาตรา 8 (9) ให้บัญญัติเพิ่มเติมเป็นว่า

มาตรา 8 (9) ป้ายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน แต่ไม่รวมถึงโรงเรียนเอกชนนอกระบบ ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือโรงเรียนเอกชน

เพื่อจำกัดให้การยกเว้นมีเฉพาะโรงเรียนที่เป็นประโยชน์สาธารณะจริง ๆ เท่านั้น ส่วนโรงเรียนที่ประกอบกิจการเพื่อหารายได้ไม่ได้ตั้งขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์สาธารณะมากพอที่จะยกเว้นภาษีป้ายให้ต้องถูกจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยที่การจัดเก็บจะไม่ขัดกับหลักการตีความกฎหมายภาษีอากรเพราะกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าโรงเรียนในระบบเท่านั้นได้รับยกเว้นภาษีป้ายและคำว่า “โรงเรียนในระบบ” ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าหมายถึงโรงเรียนที่มีลักษณะอย่างไรเมื่อกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอน เมื่อกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนไม่ก้าวมเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลให้การตีความกฎหมายง่ายขึ้น เมื่อกฎหมายตีความง่ายการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจะง่ายลง การใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อเรียกปรับสินบนหรือการตีความที่คลาดเคลื่อนจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้น้อยและผู้เสียภาษีจะไม่มีช่องทางในการหลีกเลี่ยงภาษี

3. มาตรา 8 (10) ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

จะเห็นได้ว่ามาตรา 8 (10) สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ยกเว้นภาษีป้ายให้อยู่เฉพาะผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้น้อยแต่ผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้มากไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วและจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศไม่มีเรื่องป้ายที่ได้รับยกเว้นให้เสียภาษีป้ายแต่จัดเก็บป้ายทุกชนิดซึ่งสำหรับประเทศไทยมีการยกเว้นให้กับป้ายบางประเภทโดยมีเจตนารมณ์ของการยกเว้นอยู่ในแต่ละข้อยกเว้น ดังนั้นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ควรต้องจำกัดอยู่กับป้ายที่ตรงกับเจตนารมณ์ของการยกเว้นจริงๆ เท่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรจำกัดการยกเว้นภาษีป้ายตามมาตรา 8 (10) ลงโดยยังคงยกเว้นภาษีป้ายให้กับผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้น้อยอยู่ต่อไป ส่วนผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงควรต้องถูกจัดเก็บภาษีป้ายโดยการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้น คือ ในมาตรา 6 กำหนดคำนิยามให้ความหมาย ของผู้ประกอบการเกษตร ว่าหมายถึงใคร โดยอาจจะบัญญัติอย่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553 ก็ได้ โดยนำมาบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีป้ายว่า

มาตรา 6

“ผู้ประกอบการเกษตร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยการเสนอแนะของสภาเกษตรกรแห่งชาติ

เพื่อให้เกิดความชัดเจน ไม่จำเป็นต้องไปเปิดกฎหมายอื่นเพื่อดูประกอบ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีป้ายไว้ที่เดียว และในมาตรา 8 (10) ให้บัญญัติเพิ่มเติมเป็นว่า

มาตรา 8(10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรที่มีลูกจ้างไม่เกิน 10 คน ซึ่งค่าผลผลิตอันเกิดจากการประกอบการเกษตรของตน

เพื่อให้จำกัดการยกเว้นภาษีป้ายให้อยู่เฉพาะผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้น้อยเท่านั้น ส่วนผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้มากจะถูกจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปเป็นรายได้ของท้องถิ่น สาเหตุที่ผู้วิจัยเสนอแนะว่าผู้ประกอบการเกษตรที่ได้รับยกเว้นภาษีป้ายควรมีลูกจ้างในการประกอบการเกษตรต้องมีจำนวนไม่เกิน 10 คน เพราะในปัจจุบันนี้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นเป็น 300 บาท ต่อวัน เมื่อมีลูกจ้าง 10 คน ผู้ประกอบการเกษตรต้องจ่ายค่าจ้าง 3,000 บาทต่อวัน ถ้าหากเป็นผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้น้อยจะไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายตรงนี้ได้ เพราะฉะนั้น การที่จะจ่ายค่าจ้างหรือค่าแรงงานต่อวันได้ถึงขนาดนี้ต้องเป็นผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงเท่านั้น และตามประวัติศาสตร์ของภาษีป้ายที่มาจากภาษีโรงค้ำนั้น ภาษีโรงค้ำคิดภาษีจากจำนวนลูกจ้างเช่นกัน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจำนวนลูกจ้าง 10 คน ถือว่าเหมาะสมแล้วในการจำแนกผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงออกจากผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้น้อย เพื่อให้ผู้ประกอบการเกษตรที่มีรายได้สูงต้องถูกจัดเก็บภาษีป้ายเพื่อเป็นรายได้ของท้องถิ่นต่อไป เมื่อกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนไม่กำกวมเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลให้การตีความกฎหมายง่ายขึ้น เมื่อกฎหมายตีความง่ายการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานจะง่ายลง การใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อเรียก รับสินบนหรือการตีความที่คลาดเคลื่อนจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้น้อยและผู้เสียภาษีจะไม่มีช่องทางในการหลีกเลี่ยงภาษี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542.

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. 2553