

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษีป้าย
ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510



นางปาริชาติ เต็มยงค์

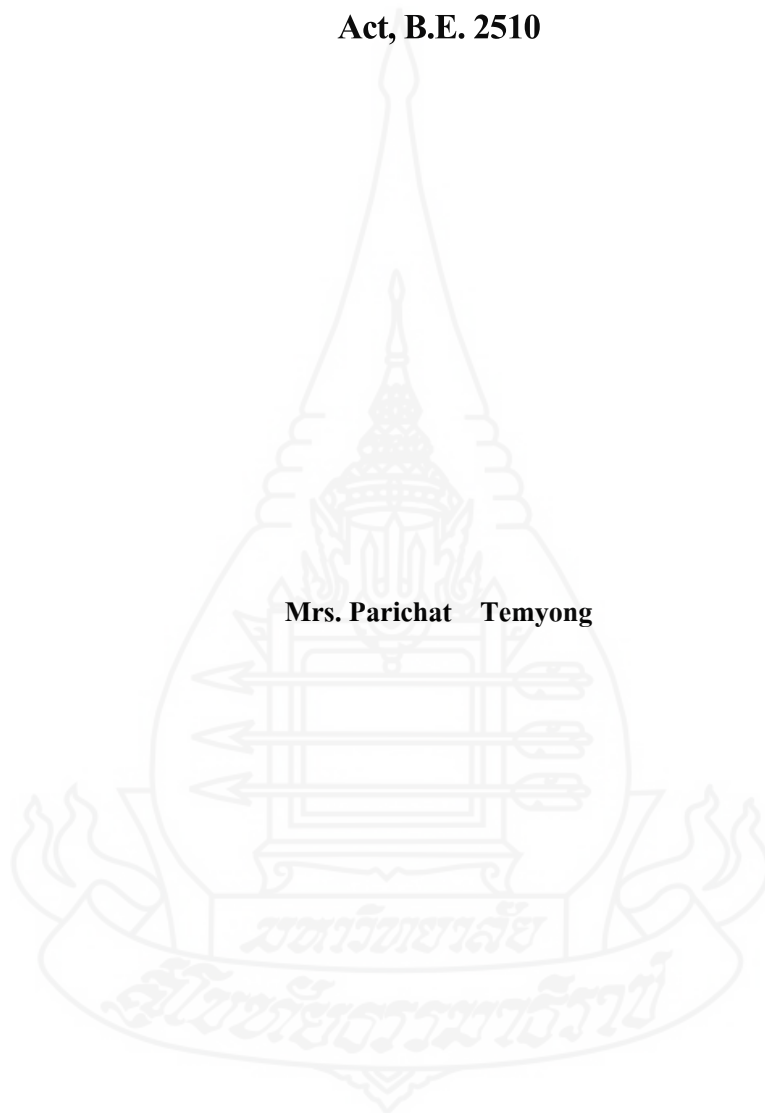
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

Discretion of Competent Officials in Tax Collection under the Signboard Tax

Act, B.E. 2510

Mrs. Parichat Temyong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

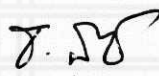
2018


หัวข้อการศึกษาคั่นคว้ออิสระ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษีป้าย
ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
ชื่อและนามสกุล นางปาริชาติ เต็มยงค์
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ลาวัลย์ หอนพรัตน์

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาโท เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว้ออิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ลาวัลย์ หอนพรัตน์)


..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยชัย สุวรรณพานิช)


.....
(รองศาสตราจารย์ ूरูดิ เทพทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษี

ป้าย พ.ศ. 2510

ผู้ศึกษา นางปรีชาดิ เต็มยงค์ รหัสนักศึกษ 2584004069 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ด้าวลัย หอนพรัตน์ **ปีการศึกษา** 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการการจัดเก็บภาษีป้าย ตามกฎหมายภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ศึกษาความเป็นมาแนวคิดพื้นฐาน หลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังศึกษาสภาพปัญหาการใช้ ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษีป้าย ตลอดจนได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจาก บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย เอกสาร ประกอบการสัมมนา ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งศาลฎีกา อีกทั้งกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับ มาตรการ เกี่ยวกับการจัดตั้งและจัดเก็บภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมป้าย

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายภาษีป้าย สามประการ ได้แก่ ประการแรกปัญหา เกี่ยวกับบทบัญญัติความหมายของคำว่า “ป้าย” ต้องใช้ดุลพินิจเพิ่มมากขึ้นในการตีความคำว่า “ป้าย” เพื่อเป็นการ ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ผู้ศึกษาจึงเสนอให้เพิ่มเติมความหมายคำว่า “ป้าย” เป็นวัตถุซึ่งใช้ในการ โฆษณา เพิ่มเข้าไปในบทบัญญัติเดิม ซึ่งจะทำให้ความหมายคำว่า “ป้าย” ชัดเจนและครอบคลุมสื่อโฆษณาที่มีความ หลากหลายในปัจจุบัน ปัญหาที่สองเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการตีความประเภทป้าย เนื่องจากอัตราค่าภาษีป้ายขึ้นอยู่กับป้ายแต่ละประเภท และอัตราภาษีป้ายทั้ง 3 ประเภทแตกต่างกันมาก หากเจ้า พนักงานใช้ดุลพินิจการแยกประเภทป้ายผิดพลาดหรือไม่ถูกต้อง จะส่งผลให้การจัดเก็บภาษีป้ายเกิดความ คลาดเคลื่อน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี ผู้เสนอจึงเสนอแนวทางการลดการใช้ดุลพินิจ ของเจ้าพนักงาน โดยเปลี่ยนการจัดเก็บภาษีป้ายจากจัดเก็บตามประเภทป้าย เป็นจัดเก็บตามขนาดป้าย ซึ่งจะ ใช้ขนาดของป้ายในการกำหนดอัตราค่าภาษีป้าย ประการสุดท้ายการพัฒนาทักษะและการส่งเสริมให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้ความเข้าใจ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ นำมา ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น การคลังท้องถิ่นที่มีเสถียรภาพจะนำมาซึ่งงบประมาณที่ มากเพียงพอในการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะ ซึ่งจะทำให้การกระจายอำนาจภายใต้กรอบกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจบรรลุวัตถุประสงค์

คำสำคัญ เจ้าพนักงาน ดุลพินิจ ภาษีป้าย

Independent Study title: Discretion of Competent Officials in Tax Collection Under the Signboard Tax Act, B.E. 2510

Author: Mrs. Parichat Temyong ; **ID:** 2584004069 ; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Lawan Hornopparat, Associate Professor; **Academic year:** 2018

Abstract

This independent study aimed to investigate the signboard tax collection in accordance with the Signboard Tax Act B.E.2510, background of fundamental concepts, principles, legal theories, laws related to the Signboard Tax Act B.E.2510 both domestically and internationally. Moreover, this study investigated the problems of exercising discretion of competent officials in tax collection, as well as proposed the solution to the Signboard Tax Act B.E. 2510 appropriate for Thailand.

The researcher applied the documentary research by studying and collecting information from the constitutional provisions, legal provisions, rules, regulations, books, textbooks, academic articles, and research, seminar handouts, as well as judgments and supreme court orders, foreign laws on measures of installing and collecting signboard tax and signboard fee.

The result revealed three problems on the signboard tax including the first issue of the problems on the definition of “signboard.” According to the provision of law, the meaning of “signboard” was vague and uncovered of current advertising media and a variety of current signboards. At present, the signboards were developed and different dramatically. To reduce problems in exercising discretion of competent officials, the researcher proposed to add the meaning of “signboard” as the advertising objects into the current provision. This will make the meaning of “signboard” clear and covered a variety of current advertising media. The second issue was the problem of exercising discretion of competent officials to interpret the signboard types because the rates of signboard tax depended on the signboard types and the rates of three types of signboards were very different. If the competent officials use inaccurate discretion in dividing the signboard types, it will lead to the errors of the signboard tax collection, which causes unfairness of tax collection. The researcher proposed the approaches to reduce problems in exercising discretion by changing the signboard tax collection from the signboard types into the signboard sizes, which would use the signboard sizes in establishing the rates of signboard tax. The last issue was developing skills and promoting the competent officials to have understanding, which was the important measure to enhance efficiency of revenue collection leading to more income of local governments. The stable local finance will lead to sufficient budget for administrating and providing public services. This will enable decentralization under the laws and establishing plans and decentralization procedure to achieve the objectives.

Keywords: Competent Official, Discretion, Signboard Tax

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาและเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ที่ท่านสละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการค้นคว้าอิสระนี้ และผลักดันให้ผู้ศึกษามีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยท่านได้ให้คำแนะนำ คำชี้แนะและให้แนวความคิดทางด้านวิชาการตลอดจนแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษากราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ท่านสละเวลารับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ รวมถึงให้คำแนะนำ ชี้แนะ จนทำให้รายงานการศึกษาในครั้งนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น กราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิวิธ วงศ์ทิพย์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบร่วมและให้คำแนะนำ ชี้แนะ ซึ่งทำให้รายงานการศึกษาในครั้งนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ นายวิชัย เต็มมงคล และ นางทองใบ เต็มมงคล บิดาและมารดา ซึ่งท่านคือพลังที่ช่วยขับเคลื่อนให้รายงานการศึกษารุ่นนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้ศึกษาขอขอบคุณครอบครัว และเพื่อนๆ ซึ่งประกอบด้วย อ.ยงยุทธ รัชตเวชกุล (อ้อ) เพื่อนผู้คอยสนับสนุนให้กำลังใจและคอยช่วยเหลือข้อมูลทางวิชาการและประเด็นที่เป็นประโยชน์ในครั้งนี นื่องฟ้า ซึ่งให้คำแนะนำและช่วยเหลือด้านภาษาต่างประเทศ และน้องไพโรจน์ผู้ร่วมเดินทางและฝ่าฟันปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จนรายงานการศึกษารุ่นนี้สำเร็จลุล่วง

อนึ่ง หากรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้ศึกษาขอมอบความดีครั้งนี้ แด่พระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจน ผู้แต่งหนังสือ ตำราทุกท่านที่ผู้ศึกษาใช้อ้างอิงในรายงานนี้

ปาริชาติ เต็มมงคล

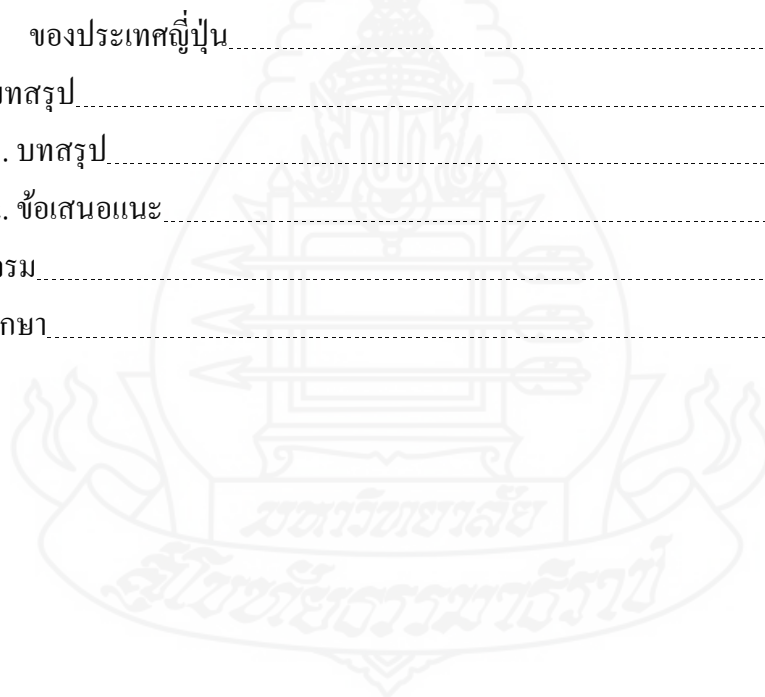
มีนาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฅ
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์.....	4
3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	4
4. สมมติฐานของการวิจัย.....	4
5. ระเบียบวิธีวิจัย.....	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 วรรณนาการการจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย.....	6
1. วรรณนาการการจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510.....	6
2. แนวคิดทฤษฎีการจัดเก็บภาษีอากร.....	13
2.1 ลักษณะของภาษีอากรที่ดีตามแนวความคิดของ Adam Smith.....	13
2.2 ลักษณะของภาษีอากรที่ดีตามความเห็นของ Seligman.....	19
2.3 แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ.....	25
2.4 หลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	36
3. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้ายตามกฎหมายต่างประเทศ.....	42
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	42
3.1.1 มลรัฐอลาบามา.....	43
3.1.2 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย.....	45
3.1.3 มลรัฐเวอร์จิเนีย.....	48
3.1.4 เทศบาลออเร็นจ์.....	51
3.2 ประเทศสิงคโปร์.....	52
3.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	58

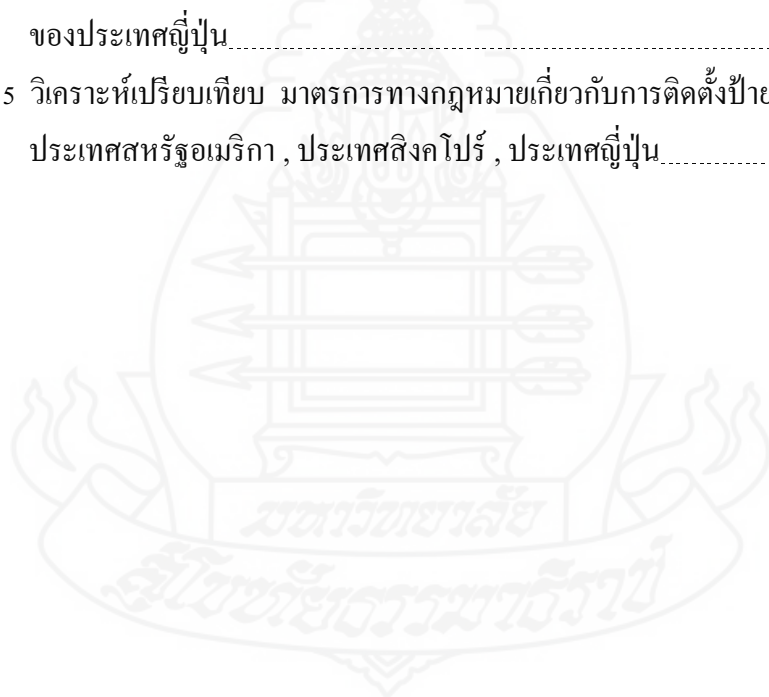
สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้าย.....	63
1. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510.....	63
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.....	82
3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ.....	82
4. การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง.....	90
5. หลักความชอบด้วยกฎหมายและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย.....	94
บทที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษีป้าย.....	104
1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติภาษี.....	104
2. วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้าย.....	122
ของประเทศญี่ปุ่น.....	122
บทที่ 5 บทสรุป.....	126
1. บทสรุป.....	126
2. ข้อเสนอแนะ.....	129
บรรณานุกรม.....	132
ประวัติผู้ศึกษา.....	137



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 ตารางอัตราค่าธรรมเนียมในประเทศญี่ปุ่น.....	61
ตารางที่ 3.1 แสดงการคำนวณพื้นที่ป่าในปัจจุบัน.....	75
ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงอัตราภาษีป่า.....	75
ตารางที่ 4.1 ตารางภาษีป่า.....	104
ตารางที่ 4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป่า ของสหรัฐอเมริกา.....	110
ตารางที่ 4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป่า ของประเทศสิงคโปร์.....	115
ตารางที่ 4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป่า ของประเทศญี่ปุ่น.....	119
ตารางที่ 4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป่า ประเทศสหรัฐอเมริกา , ประเทศสิงคโปร์ , ประเทศญี่ปุ่น.....	122



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีการบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมในหลายมาตรา โดยเริ่มจากสาระสำคัญที่บรรจุไว้ในมาตรา 78 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง และในหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 - 290 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 (4) ได้กำหนดการจัดสรรภาษี และอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสม แก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในมาตรา 283 โดยนอกจากจะบัญญัติในเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินและการ

คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังกำหนดให้ต้องมีการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการ จัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรใน ภาครัฐ และการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครองความเป็นอิสระ (Autonomy) ของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่ กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับ ดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตามความ เป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้จะต้องประกอบด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่ รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และสำคัญที่สุด คือ มีการคลังเป็นของตนเอง

1.1 การกระจายอำนาจด้านการคลัง (Fiscal Decentralization)

หมายถึง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่ม ซึ่งอาจจะมาจากภาษี ท้องถิ่น ภาษีแบ่ง เงินอุดหนุน ขณะเดียวกันให้มีการกิจและมีอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณและการ ตรวจสอบตามกระบวนการของท้องถิ่น ลดการควบคุมจากรัฐบาล มักดำเนินการพร้อมกับการ กระจายอำนาจการบริหารและปกครอง

1.2 การคลังท้องถิ่น (Local Financial law) จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกำหนด ทิศทางการบริหารและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นจึงหมายถึง การ จัดหารายได้การกำหนดรายจ่ายและรายได้งบประมาณ การบริหารงานรายได้รายจ่ายและทรัพย์สิน ของท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงมีความสำคัญใน ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจของ ตนโดยเฉพาะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ รายได้กรอบกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่

และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากภาษีท้องถิ่น คือ ภาษีที่กฎหมายกำหนดให้แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและใช้ในการทำนุบำรุงและพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อกฎหมาย ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่น โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแบ่งเป็น 4 ประเภท ที่สำคัญคือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งตามกฎหมายรายได้ของท้องถิ่นได้กำหนดให้มีรายได้ที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ อាកกรรพม่า สัตว์ อากกรรณกือแอน ค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพิงเงินที่รัฐบาลจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเพิ่มภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีในอำนาจในการจัดเก็บเองให้มากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพิงจากรัฐบาล

กฎหมายการคลังที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี โดยวิธีการประเมินภาษีและการกำหนดอัตราภาษีที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เพื่อเป็นรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนเกือบทุกคน โดยมีบทบัญญัติบังคับให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องต้องเสียภาษีให้เป็นรายได้ของรัฐ ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องรู้กฎหมายฉบับนี้ แต่ยังมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ และหน้าที่ในการเสียภาษีดังกล่าว

ภาษีป้ายถือเป็นรายได้หลักของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีป้ายตามกฎหมายพระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้ เป็นเวลานานไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดในเรื่องของการประเมินภาษีป้ายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้ายซึ่งประเด็นปัญหาคือ การวินิจฉัยประเภทป้ายโดยมีการแบ่งป้ายออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทอัตราภาษีแตกต่างกันมาก ก่อให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยประเภทป้ายของเจ้าพนักงานประเมินโดยประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชนหากผู้มีอำนาจและหน้าที่ได้เบี่ยงเบนในการใช้อำนาจและหน้าที่ของตนมี จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการที่เหมาะสมและตามสมควร

ผู้ศึกษาเห็นว่า การพิจารณาถึงเกณฑ์ของความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์อันใดที่จะใช้เป็นเกณฑ์ได้อย่างเที่ยงตรง เพราะในเรื่องการใช้อำนาจเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น จึงเห็นควรศึกษาประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการการจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
- 2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้าย
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษีป้าย
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ คำว่า ป้ายและแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายตามขนาด

3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

มุ่งศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับที่มา แนวความคิด ทฤษฎี หลักการข้อกฎหมาย และสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายมหาชน รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510

4. สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติขึ้นมาใช้เป็นระยะเวลาอันซึ่งลักษณะของป้ายในปัจจุบันมีการพัฒนาขึ้นมาโดยมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาใช้เป็นส่วนประกอบของป้ายซึ่งส่งผลให้ป้ายในปัจจุบันมีรูปแบบที่หลากหลาย จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้ายต้องใช้ดุลพินิจในการตีความประเภทของป้าย ตามบทบัญญัติซึ่ง

อาจจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงควรศึกษาหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการตีความตามบทบัญญัติภาษี
ป้าย โดยเทียบเคียงกับกฎหมายที่ใช้ในต่างประเทศ

5. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูล
จากตำรา บทความ เอกสารสัมมนา แนวคำพิพากษา ตั๋วบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมาย
อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับพระราชบัญญัติภาษี
ป้าย พ.ศ.2510

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการการจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษี พ.ศ.2510
- 6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้าย
- 6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษี
- 6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ คำว่า ป้ายและแนวทางการ
จัดเก็บภาษีป้ายตามขนาด

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีการจัดเก็บภาษีป้าย

1. วิวัฒนาการจัดเก็บภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 เริ่มมีการกำหนดการจัดเก็บภาษีป้าย โดยจัดเก็บจากผู้ประกอบการค้าจำนวน 7 ประเภทซึ่งทำการประเมินภาษีจากค่ารายปี กำลังเครื่องจักรที่สามารถทำงานได้อย่างสูงสุด 24 ชั่วโมง หรือประเมินจากจำนวนลูกจ้างในปีที่ผ่านมาคิดถัวเฉลี่ยเป็นเดือน¹ ต่อมาภาษีการค้าได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 พร้อมกันนั้น ก็ให้จัดเก็บภาษีโรงค้าแทน โดยจัดเก็บจากร้านและโรงงานอุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการในโรงค้า กำหนดให้บุคคลธรรมดา บริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ประกอบกิจการโรงค้าในประเทศเป็นผู้มีหน้าที่ เสียภาษีโรงค้าตามกฎหมายภาษีโรงค้า หมายถึง โรงเรือน ตึก แพ ตลอดจนที่ดินที่ใช้ ต่อเนื่องกับโรงเรือน ตึก แพ ในการประกอบกิจการค้าและโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ โรงสีที่ทำการโม่หรือย่อยหินที่ทำการขุดแร่ หรือโรงอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ใช้เครื่องจักร หรือเครื่องกล โดยภาษีโรงค้าจะเก็บภาษีจากค่ารายปีตามอัตราที่ระบุไว้ในอัตราท้ายหมวด² และเรียกเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยคิดจากกำลังเครื่องจักรที่อาจทำได้ และจำนวนลูกจ้าง และเรียกเก็บจากป้ายยี่ห้อหรือเครื่องหมายของโรงค้าตามอัตราที่ระบุไว้ในอัตราท้ายหมวด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาษีโรงค้าได้ใช้ป้ายยี่ห้อหรือเครื่องหมายมาเป็นฐานในการประเมินภาษีด้วย ทำให้ภาษีโรงค้ามีฐานที่ใช้ในการประเมินภาษีเพิ่มจากภาษีการค้าเดิมอีกรูปแบบหนึ่ง

ต่อมาได้มีการแยกภาษีโรงค้าออกเป็นภาษี 2 ประเภท คือ ภาษีการค้าและภาษีป้าย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการค้าใหม่จากการประเมินภาษี โดยใช้ค่ารายปี กำลังเครื่องจักร และจำนวนลูกจ้าง มาเป็นการประเมินภาษีจากยอดขาย หรือรายรับก่อนหักรายจ่าย หรือค่าลดหย่อนของผู้ประกอบการค้าในราชอาณาจักร โดยเรียกว่า “ภาษีการค้า” ส่วนการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการค้า โดยวิธีการประเมินจากขนาดของป้าย

¹ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, ภาษีอากร ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 108-109

² สนั่น สดงคุณท์, “บันทึกประกอบกฎหมายว่าด้วยประมวลรัษฎากร,” ใน หนังสือชุดกฎหมายไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2516, หน้า 11

ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายของร้านค้านั้นยังคงบังคับใช้ต่อไป โดยเรียกชื่อใหม่ว่า “ภาษีป้าย” แต่ยังคงสาระสำคัญเกือบทั้งหมดเหมือนภาษีโรงค้า เดิม เพียงแต่เปลี่ยนจากภาษีที่เก็บจากผู้ประกอบกิจการค้าและโรงงานอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ

และใช้ป้ายเป็นเพียงฐานในการประเมินเท่านั้น มาเป็นภาษีที่เก็บจากความเป็นเจ้าของป้าย และต้องเป็นป้ายที่ใช้ในกิจการค้าหรือหารายได้

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภาษีโรงค้าเป็นภาษีการค้าที่เคยบังคับใช้ มีวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษีจากผู้ประกอบกิจการค้า โดยใช้ขนาดของป้ายเป็นเครื่องวัดความเท่าเทียมหรือแตกต่าง เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบกิจการค้าแต่ละราย ทำให้ภาษีป้ายมีลักษณะเป็นภาษีการค้ามากกว่าภาษีทรัพย์สิน แม้ว่าภาษีป้ายไม่ใช่ภาษีทรัพย์สินโดยแท้จริง เพราะไม่ได้จัดเก็บภาษีบนมูลค่าของทรัพย์สิน แต่จัดเก็บภาษีตามขนาดพื้นที่และภาษาที่ใช้ในการโฆษณา ซึ่งจะแตกต่างกับภาษีทรัพย์สินอื่น เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งใช้ค่ารายปีเป็นหลักในการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินเพื่อใช้เป็น เครื่องวัดกำลังทางเศรษฐกิจของบุคคลในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สิน ตามแนวคิดของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินแม้ว่าภาษีที่เก็บจากป้ายจะเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษี จากผู้ประกอบกิจการค้ามาเป็นการจัดเก็บภาษีจากเจ้าของป้ายก็ตาม ภาษีป้ายก็ยังคงจัดเก็บ ภาษีเฉพาะกับป้ายที่เกี่ยวข้องทางการค้าหรือหารายได้เท่านั้น อันเป็นผลให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยปกติจะเป็นผู้ประกอบกิจการค้าเหมือนภาษีโรงค้าดั้งเดิม

กฎหมายภาษีป้ายมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดเก็บรายได้จากการประกอบกิจการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายภาษีป้ายจะเห็นว่า กฎหมายภาษีป้ายยังมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมปริมาณจำนวนของป้าย และอนุรักษ์ภาษาไทยไว้และประการอื่นอีก เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในส่วนของฐานภาษีของกฎหมายภาษีป้าย เดิมการจัดเก็บภาษีป้ายจะจัดเก็บเฉพาะป้ายชื่อ หรือยี่ห้อ ซึ่งติดตั้งหรือแสดงอยู่ในสถานประกอบการหรือบริเวณต่อเนื่องกับสถานประกอบการ เท่านั้น ต่อมาจึงได้มีการให้จัดเก็บภาษีป้ายจากป้ายทุกประเภทที่ใช้ในทางการค้าหรือ กิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าป้ายนั้นจะเป็นป้ายชื่อ ยี่ห้อ เครื่องหมาย หรือป้ายโฆษณา และไม่ว่าจะแสดงหรือติดตั้งไว้ ณ สถานที่ใดก็ตาม ทำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ภาษีป้ายที่มุ่งจะใช้บังคับกับป้ายทางการค้าทุกประเภท ซึ่งอาจมีเหตุผลทั้งด้านหารายได้ จากการจัดเก็บภาษี และด้านการแทรกแซงควบคุมการใช้ภาษาในการโฆษณา และควบคุม ปริมาณการติดตั้งหรือแสดงป้ายด้วย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายภาษีป้ายในส่วนของอัตราภาษีแล้ว จะเห็นว่า กฎหมายภาษีป้ายกำหนดให้ประเมินภาษีตามขนาดพื้นที่ และภาษา ที่ใช้แสดง

ในป้ายทำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการควบคุมขนาดของป้ายและสนับสนุน ให้มีการใช้ภาษาไทย ในการโฆษณาได้ชัดเจนขึ้นด้วย³

จากการศึกษาจะเห็นว่า กฎหมายป้ายเป็นป้ายที่มีวัตถุประสงค์หลายประการ คือมี วัตถุประสงค์ทั้งในด้านการหารายได้และในด้านการใช้เครื่องมือเพื่อแทรกแซง หรือส่งเสริม นโยบายบางประการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการใช้ป้าย เป็นเครื่องมือและนโยบาย บางประการอันจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากมีการนำไปใช้อย่างถูกต้องและเหมาะสม รัฐจึงได้ นำมาใช้หลากหลายรูปแบบ เช่น การส่งเสริมการใช้ ภาษาไทยในการโฆษณาทางการค้าหรือ การหารายได้ การส่งเสริมกิจการบางอย่าง อันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือการควบคุมปริมาณของ จำนวนป้าย หรือการติดตั้งป้าย เพื่อความปลอดภัย การร่วมกันรักษาทัศนียภาพไม่ให้กรุงรัง การรักษาความสะอาด เป็นต้น

1.1 หลักการและแนวความคิดของป้าย

จากพัฒนาการทางการคลัง ปัจจัยด้านความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและการเมืองส่งผล ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและหลักการเกี่ยวกับการคลังมหาชน รวมทั้ง กฎหมายการคลัง ซึ่ง เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ทำให้เกิดแนวความคิดเบื้องต้นหลังหลักการและ ทฤษฎีที่สำคัญของป้าย รวมทั้ง พัฒนาการทางความหมายของป้ายอักษร⁴

³ หนูย์ คำเผ่า, “ปัญหาป้าย,” วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 27-28.

⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายป้ายอักษร, หน้า 24-33

จากพัฒนาการทางความหมายของป้าย มีนักวิชาการ ได้ให้นิยามคำว่า “ป้าย” ออกเป็น 3 ความหมาย แตกต่างกันตามยุคสมัย คือ ยุคโบราณ ยุคช่วงศตวรรษที่ 16-18 และยุคช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ถึงปัจจุบัน ดังนี้

1. ส่วยอักษร (บังคับ) การเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของรัฐ มีการแปรรูปของกระบวนการหารายได้คืออย่างเป็น ระบบ ซึ่งป้ายมีที่มาจากหารายได้ด้วยการปล้นสะดมมาสู่การเก็บบรรณาการ และการเกณฑ์แรงงานมาสู่การเก็บภาษีตามความหมายสากล

2. การแลกเปลี่ยน (สมัครใจ) มาจากแนวความคิดที่ว่าป้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของแต่ละบุคคล ซึ่งมีที่มา จากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ป้ายมีลักษณะเป็นค่าตอบแทนผลประโยชน์ที่ประชาชนมอบให้แก่รัฐ เพื่อตอบแทนการที่ รัฐได้ให้บริการแก่ประชาชน และมีลักษณะเป็นการประกันภัยประเภทหนึ่งที่คุ้มครองรัฐให้พ้นจากความเสียหายใดๆ ที่อาจเกิดขึ้น

3. หน้าที่ทางสังคม (บังคับ) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับหลักความยินยอมพร้อมใจของผู้เสียป้าย ซึ่งเป็น หน้าที่หรือความยินยอมพร้อมใจของประชาชน โดยมีที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ป้ายเป็น การสาธารณะที่ กำหนดขึ้นโดยอาศัยหลักความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน มิใช่อาศัยหลักการคำนวณค่าตอบแทนจากการ ให้บริการของรัฐ อันเป็นแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ที่บัญญัติให้ “บุคคลมีหน้าที่ เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย อดีตรัฐมนตรีว่าการคนแรกของประเทศไทย ได้กล่าวถึง ภาษี และ อากร ดังนี้

“อากร เป็นคำเก่าที่ใช้อยู่แล้วในสมัยกรุงเก่า หมายถึง ส่วนที่เก็บชักออกจากผลประโยชน์ที่ราษฎรทำมาหาได้โดยประกอบการค้าต่างๆ เช่น ทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือ ได้รับสิทธิจากรัฐบาลไปกระทำการส่วนคำว่า ภาษี แต่เดิม ไม่ได้มีความหมายถึงการบังคับเก็บเงินเก็บทองอะไร แต่เพิ่งมาปรากฏขึ้นในรัชกาลที่ 3 ว่าได้ทรงจัดการแก้ไขวิธีการเก็บเงิน ผลประโยชน์แผ่นดินหลายอย่างจัดให้มีผู้ว่าประเมินเงินหลวงเพื่อรับผูกขาดเก็บผลประโยชน์ โครประมุขได้ ก็เรียกว่า “เจ้าภาษี” และมีการจัดเก็บภาษีใหม่ๆ ขึ้นหลายอย่าง”

ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์⁶ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การคลัง ได้กล่าวว่าในปัจจุบัน ประชากรราษฎรต่างพากันเข้าใจอย่างดีว่า “ภาษี” และ “อากร” เป็นรายได้ประเภทหนึ่งของ รัฐบาล และมีการใช้คำทั้งสองในความหมายที่ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อได้ศึกษาไปในอดีต จะได้พบว่า คำว่า “ภาษี” เป็นศัพท์ที่มีอายุไม่ถึง 200 ปี ในขณะที่คำว่า “อากร” ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นอย่างน้อย...” และกล่าวว่า “ภาษี คือ เงินที่เรียกเก็บจากบุคคล ทรัพย์สิน และธุรกิจ เพื่อลดค่าใช้จ่ายของเอกชน”⁷

ศาสตราจารย์ ดร.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม⁸ กล่าวว่า รายได้หลักที่สำคัญที่สุดของ รัฐบาล คือรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ภาษีอากร ถ้าจะแบ่งตามลักษณะของการใช้จ่ายแล้ว จะแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

1) ภาษีอากรโดยทั่วไป (general taxes) หมายถึง ภาษีอากรต่างๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการใดก็ได้ ไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้เงิน

2) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (earmarked taxes) รัฐบาลอาจจะจัดเก็บภาษีอากร บางประเภทเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ รายได้ที่จัดเก็บจากภาษีชนิดนั้นจะต้องนำไปใช้ จ่ายในวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐบาลจะนำไปใช้จ่ายในกิจการอย่างอื่นไม่ได้ เช่น

⁵ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, “กฎหมายการคลัง”, พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ณ วันที่ 1 เมษายน 2501.

⁶ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 1.

⁷ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516, หน้า 9.

⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 135-137.

ในปัจจุบัน ประเทศไทย มีการจัดเก็บค่าพรีเมียมข้าว ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เพราะมี

กฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรใช้บังคับ กำหนดให้ค่าพรีเมียมที่เก็บได้จากข้าวและน้ำตาลที่ส่งออกนั้นต้องนำเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และใช้จ่ายเงินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ท่านอาจารย์วิทย์ ตันติกุล⁹ กล่าวว่า “ภาษีอากร คือ การหารายได้ของรัฐ โดยการบังคับ ให้เอกชนจ่ายเงินให้กับรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงผลตอบแทนที่ผู้จ่ายจะได้รับ” ภาษีอากรจึงเป็นสิ่งที่รัฐใช้ในการหารายได้ โดยการบังคับเอาจากเอกชน และไม่คำนึงถึงผลตอบแทนที่จะได้รับ ซึ่งหากแบ่งตามลักษณะ ของการใช้จ่ายแล้ว อาจจะเรียกได้ว่าเป็นนิยามของภาษีอากร โดยทั่วไป (general taxes)

รองศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณ¹⁰ สบายรูป¹⁰ กล่าวถึงคำนิยามของนักคิด MEHT และ BELTRAME ว่าให้นิยามของ “ภาษี” ที่ครอบคลุมลักษณะของภาษีในปัจจุบัน ดังนี้

“ภาษี คือ เงินที่รัฐใช้อำนาจบังคับเรียกเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลตามกฎหมาย เอกชนหรือกฎหมายมหาชน เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษี เพื่อครอบคลุมภาระรายจ่ายสาธารณะ หรือเพื่อการแทรกแซงอื่นๆ ของรัฐ” และศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล¹¹ ได้กล่าวถึงลักษณะของ “ภาษี” ในแนวทางที่สอดคล้องกัน ดังนี้

“ภาษี มีลักษณะเป็นส่วนแบ่งสาธารณะที่ประชาชนต้องรับผิดชอบตามสัดส่วน และอยู่ใน รูปแบบของเงินตรา โดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับจัดเก็บ จำนวนภาษีที่ประชาชนผู้เสียภาษีต้องรับภาระ นั้นจะเป็นไปตามสัดส่วนของความสามารถในการชำระภาษีของแต่ละบุคคลและวัตถุประสงค์ในการ จัดเก็บภาษีก็นำไปใช้ในการสาธารณะ”

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จากนิยามความหมายของภาษีดังกล่าว อาจกล่าวโดยสรุป รวมลักษณะ ของภาษีอากรในปัจจุบัน ได้ว่า ภาษีอากร มีลักษณะเป็นการบังคับจัดเก็บเอาจากบุคคล ในรูปแบบของ เงินตรา (อาจไม่จำเป็นต้องเป็นเงินตราเพียงอย่างเดียวก็ได้) โดยการใช้อำนาจของรัฐ ภายใต้ขอบเขตของ กฎหมาย เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง เพื่อนำไปใช้ในการ สาธารณะ โดยคำนึงถึง ความสามารถในการเสียภาษีของผู้เสียภาษีตามส่วนแบ่งสาธารณะที่ ประชาชนต้องรับผิดชอบร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนิยามความหมายของภาษีมียุทธศาสตร์

⁹ วิทย์ ตันติกุล, *กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร*, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2523, หน้า 2

¹⁰ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, หน้า 94. 1

¹¹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, *คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร*, หน้า 21.

ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้ให้นิยาม รวมทั้งบริบทของแต่ละประเทศ แต่ละยุคสมัย จึงอาจไม่มีนิยามที่แน่นอนตายตัว แต่ก็มียุคประกอบหรือ ลักษณะสำคัญบางประการที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้สามารถปรับให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปได้

สำหรับภาษีป้ายนั้น มีลักษณะเป็นไปตามนิยามของภาษีอากร กล่าวคือ ภาษีป้ายมีลักษณะ เป็นการบังคับจัดเก็บ โดยฝ่ายรัฐ (เจ้าหน้าที่ภาษีป้าย) เอาจากบุคคล (เจ้าของป้าย) ในรูปแบบของ เงินตรา เป็นการถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทนให้โดยตรง (ภาษีทั่วไป) เพื่อนำไปใช้ในการสาธารณะประโยชน์ ได้แก่ เป็นรายได้ส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำไปจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามนิยามดังกล่าวแล้ว ภาษีป้าย จึงจัดว่าเป็นภาษีประเภทหนึ่งได้

1.2 วัตถุประสงค์ของภาษี อาจกล่าวได้ดังนี้¹²

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อบรรลุ หน้าที่และความรับผิดชอบ โดยรัฐใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสร้างรายได้ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์เพื่อหา รายได้แล้ว ภาษีอากรยังถูกใช้เพื่อเหตุผลอื่นอีก เช่น เพื่อความเป็นธรรมในสังคม เพื่อการแทรกแซงทาง เศรษฐกิจ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

(1) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับรัฐ ถือเป็นวัตถุประสงค์หลัก ที่มีความยั่งยืนและยาวนานมาก ที่สุดในบรรดาวัตถุประสงค์ของภาษีทั้งหลาย ซึ่งอาจเป็นทั้งวัตถุประสงค์และบ่อเกิดของ ภาษีมามากแต่ยุคที่ การคลังมหาชนถือกำเนิดขึ้นในสังคมมนุษย์ เพราะเมื่อมีการรวมกลุ่มกันเป็นสังคมแล้ว ลำพังสังคมเองไม่ อาจประกอบการหรือหารายได้ที่เป็นรูปธรรมและเพียงพอกับภารกิจที่พึงปฏิบัติได้ จึงเป็นเหตุให้ต้องหา รายได้มาเพื่อปฏิบัติภารกิจนั้นให้สำเร็จลุล่วง อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม และสมาชิกในสังคม จะต้องรับภาระนี้ร่วมกัน คือการสละประโยชน์ส่วนตัวนำมา รวบรวมกัน¹³

หลักการทั่วไปของกฎหมายภาษีอากร มีหลักการหนึ่งที่สำคัญ คือ หลักการทำ รายได้¹⁴ ซึ่ง ภาษีจะต้องมีจำนวนรายได้ที่มากพอที่สามารถนำมาใช้จ่ายในการสาธารณะ และการจะทำ รายได้ดีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น ประเภทภาษี เป็นต้น อีกทั้งจะต้องมีความ มั่นคงไม่แปรผันไป ตามลำดับการขึ้นลงหรือความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และมี ลักษณะยืดหยุ่น คือ การเพิ่มอัตราภาษีต้องไม่ทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากผู้เสียภาษี อันเป็นผลให้ รายได้จากภาษีนั่นลดลงด้วย และหลักการของความยืดหยุ่นที่ดี ต้องกำหนดให้ฐานและอัตราภาษี

¹² อรพิน ผลสุวรรณ ธิ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, หน้า 99-123.

¹³ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 99-100.

¹⁴ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, หน้า 58-59.

สามารถเคลื่อนไหวได้ตามทิศทาง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง โดยการสร้างระบบภาษีให้มีระบบอัตราภาษีที่สามารถขึ้นลงทดแทน กันได้¹⁵

มีผู้กล่าวว่า เป้าหมายสำคัญของภาษี คือ เป้าหมายทางการเงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับภาวะสาธารณะ เป้าหมายนี้นับว่าเป็นเป้าหมายแรกและเป้าหมายเดียวในสมัยก่อน แต่เมื่อสังคม ชับซ้อนขึ้น รัฐมีบทบาทมากขึ้น เป้าหมายของภาษีจึงเพิ่มขึ้นทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางสังคม และ นักวิชาการบางท่านเห็นว่าเป้าหมายในทางการเงินของภาษีเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดในกรณีที่มีการ ขัดแย้งระหว่างเป้าหมายทางการเงินกับเป้าหมายอื่น จะต้องเลือกเป้าหมายทางการเงินก่อนเสมอ¹⁶ แต่ก็มีข้อโต้แย้งในทางวิชาการว่า ไม่จำเป็นจะเป็นต้องมุ่งที่เป้าหมายทางการเงินเสมอไป แต่อาจใช้เป็นเครื่องมือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนหรือวัตถุประสงค์อื่นๆ ได้

(2) เพื่อความเป็นธรรมในสังคม ภาษีเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สร้างความเป็นธรรมในสังคม โดย การกระจายภาระภาษีตามความสามารถ อันเป็นการเคลื่อนย้ายความมั่งคั่งจากภาคเอกชนเข้าสู่ภาครัฐ เพื่อกระจายทรัพยากร ทั้งในด้านระหว่างบุคคลและระหว่างท้องถิ่น ในการกระจายทรัพยากรระหว่าง ท้องถิ่นนั้น มาตรการทางภาษีอากรอย่างเดียวกันทำได้ยาก ปกติต้องมีการดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการ ด้านรายจ่าย¹⁷

การจัดเก็บภาษีที่สร้างความเป็นธรรมทางสังคมนั้น คือการจัดเก็บภาษีโดยตั้งอยู่บนความ เสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยมีความเสมอภาคทั้งทางด้านการจัดเก็บภาษี และมีความเสมอภาคกันในการเสียภาษี อย่างไรก็ตามอุปสรรคสำคัญของการจัดเก็บภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม คือการ หลีกเลี่ยงหรือการหนีภาษี ดังนั้น ระบบภาษีที่ดีจึงจะต้องมีมาตรการป้องกันการ หลีกเลี่ยงหรือการหนี ภาษีที่ดีด้วย

(3) เพื่อการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์นี้เพิ่งถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับภารกิจการค้า ยุคใหม่ หรือยุคสงครามโลก เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคม เพราะผลความเสียหายจากสงคราม แต่ตามแนวความคิดของนักการค้ายุคเก่าซึ่งเป็นแนวความคิดแบบเสรีนิยม เห็นว่า รัฐควรรักษาความเป็นกลาง โดยไม่ดำเนินการทางการเงินอันมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจหรือสังคม ควร ให้เป็นไปตามกลไกการตลาด รัฐควรมีบทบาทสำคัญ

¹⁵ อรพิน ผลสุวรรณย์ สาขาวิชา, *กฎหมายการค้า*, หน้า 103.

¹⁶ P.M.GAUDEMENT et J. MOLINIER, Op. cit., pp. 110-113.อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, *คำอธิบายกฎหมายการค้า*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 108.

¹⁷ จรูญศรี ชายหาดและคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง*, หน้า 24

ทางการคลังโดยการรักษาความเป็นกลาง ไม่แทรกแซงกลไกการตลาด¹⁸ซึ่งตามแนวคิดของการคลังยุคใหม่ รัฐอาจเข้ามาแทรกแซงเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ในยามเศรษฐกิจผันผวน รัฐก็อาจจะใช้ระบบภาษีอากรที่มีความยืดหยุ่นในตัวเองตามภาวะเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งหรือบรรเทาภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวรุนแรง หรือตกต่ำได้มากพอสมควร และถ้าหากเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรงมาก รัฐก็อาจหันไปใช้มาตรการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้น เศรษฐกิจได้และรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมหรือชักนำ ให้เป็นไปเพื่อที่การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนทุกคนเป็นไปตามแนวทางที่จะทำให้การ ว่าจ้างงานของประเทศอยู่ในอัตราที่สูง พร้อมด้วยระดับราคามีเสถียรภาพและฐานะดุลการชำระเงินของ ประเทศอยู่ในลักษณะที่ดี¹⁹

(4) เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ กรณีนี้ถือเป็นวัตถุประสงค์ลำดับรอง มีความสำคัญในระดับเฉพาะ ไม่เป็นการทั่วไป สุดแต่ว่ารัฐบาลมีนโยบายและเลือกใช้เพื่อตอบสนองหรือรองรับกับนโยบายของรัฐเป็น กรณีๆ ไป เช่น เพื่อสุขภาพ เพื่อการกำหนดจำนวนประชากร เพื่อศีลธรรม เพื่อผลทางศาสนา และ การเมือง²⁰

2. แนวคิดทฤษฎีการจัดเก็บภาษีอากร

2.1 ลักษณะของภาษีอากรที่ดีตามแนวความคิดของ Adam Smith

Adam Smith มีความเห็นภาษีอากรที่ดีจะต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ มีความเป็นธรรมมีความแน่นอน มีความสะดวก และประหยัด

2.1.1 หลักความเป็นธรรม (Equity) Adam Smith มีความเห็นว่าพลเมืองของรัฐหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศใดก็ตาม ควรมีส่วนช่วยรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ในการบริหาร หรือปกครองประเทศ โดยการบริจาคทรัพย์สิน ตามส่วนแห่งความสามารถในการหารายได้หรือทรัพย์สินซึ่งได้มาเพราะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

การเสียภาษีตามหลักความเป็นธรรมหมายความว่า ผู้ที่มีความสามารถในการหารายได้เท่ากันก็ความเสียภาษีให้แก่รัฐโดยเท่าเทียมกัน ลักษณะเช่นนี้เรียกว่าความเป็นธรรมในแนวนอน (horizontal equity) ไม่ควรมีการให้อภิสิทธิ์โดยการยกเว้นภาษี หรือลดภาษีให้แก่บุคคลในบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ ความเป็นธรรมในที่นี้ยังหมายความถึง

¹⁸ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, *คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร*, หน้า 126.

¹⁹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย*, หน้า 41 - 42.

²⁰ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, หน้า 121 - 122.

ความเท่าเทียมกันในการเสียสละเงินให้แก่รัฐตามส่วนแห่งความสามารถในการเสียภาษีด้วย (Ability to pay) แต่ไม่ได้หมายความว่าทุก ๆ คนจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเงินเท่า ๆ กันแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะคนแต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านกำลังกาย กำลังสติปัญญา หรือกำลังทรัพย์ ดังนั้น ผู้ใดมีความสามารถในการเสียภาษีมาก ก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐมากกว่าผู้ที่มีความสามารถในการเสียขี้น้อย ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity)

นอกจากนี้ผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมที่พิจารณาจากความสามารถนั้น ไม่ควรพิจารณาแต่เฉพาะความสามารถในการหารายได้เพียงอย่างเดียว ควรจะพิจารณาถึงทรัพย์สินหรือเงินทุนด้วย เพราะบางคนแม้จะมีความสามารถในการหารายได้น้อยแต่มีทรัพย์สินและเงินทุนเป็นจำนวนมาก กรณีเช่นนี้ก็ควรถือว่าบุคคลผู้นั้นมีความสามารถในการเสียภาษีได้มากด้วย นอกจากนี้บางท่านยังมีความเห็นอีกว่า ความสามารถอาจวัดได้จากการใช้จ่ายอีกทางหนึ่ง หมายความว่าผู้ที่มีเงินสำหรับใช้จ่ายมากก็ควรเป็นผู้มีความสามารถในการเสียภาษีได้มากด้วย ไม่ว่าจะความสามารถในการเสียภาษีจะพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน ทุน หรือรายจ่ายก็ตาม หากนโยบายภาษีอากรของประเทศมุ่งยึดหลักความเป็นธรรมในแนวนอน (horizontal equity) เป็นหลักในการจัดเก็บภาษีอากรแล้ว การจัดเก็บภาษีอากรของประเทศนั้นก็จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถนี้จะช่วยกระจายภาระภาษีออกไป ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าการเก็บภาษีอากรตามหลักความเป็นธรรม นอกจากจะเป็นวิธีการจัดเก็บภาษีที่ชอบด้วยหลักจริยธรรมแล้วยังเป็นหลักที่ช่วยผ่อนคลายความขัดแย้งหรือความตึงเครียดภายในสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย

นักเศรษฐศาสตร์รุ่นต่อ ๆ มาได้พยายามอธิบายหลักความเป็นธรรมของ Adam Smith เพื่อให้ชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยอธิบายความเป็นธรรมไว้เป็น 2 หลัก ใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1) *หลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ (Principles of Absolute Equity)* หลักนี้อธิบายว่าภาษีอากรที่จะถือว่าเป็นธรรมจะต้องเป็นภาษีที่มีคุณสมบัติสองประการคือ ประการแรกผู้เสียภาษีอากรทุกคนจะต้องเสียภาษีคนละเท่า ๆ กัน ประการที่สอง ถ้าการเก็บภาษีอากรของรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินรายได้จากภาษีอากรไปเป็นรายจ่ายของรัฐบาลแล้ว จำนวนเงินค่าภาษีที่ผู้เสียภาษีแต่ละคนจ่ายจะต้องเท่ากับผลลัพธ์ของรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมดหารด้วยจำนวนผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามกฎหมายทั้งหมดของประเทศในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลมีงบประมาณจ่ายปีละ 70,000 ล้านบาท โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรทั้งหมดของประเทศมีจำนวน 35 ล้านคน กรณีเช่นนี้ ผู้เสียภาษีแต่ละคนก็ต้องเสียภาษีอากรคนละ 2,000 บาทต่อปี ดังนี้ เป็นต้น

การเก็บภาษีอากรตามหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์นี้มีข้อเสียอยู่ 3 ประการ คือ

1. การที่เก็บภาษีอากรจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีในจำนวนเงินเท่า ๆ กันทุกคนแสดงให้เห็นว่าหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์นี้ได้พิจารณาความจริงข้อหนึ่งที่ว่ามนุษย์เราแต่ละคนมีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในด้านการหารายได้ ทรัพย์สินหรือเงินทุนเมื่อความสามารถดังกล่าวแตกต่างกันเช่นนี้ความสามารถในการเสียภาษีก็ควรจะต้องแตกต่างกันด้วย ดังนั้นการที่ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทุกคน เสียภาษีเท่า ๆ กัน จึงไม่ชอบด้วยหลักความเป็นธรรมที่แท้จริง

2. การเฉลี่ยภาษีอากรให้ทุกคนเสียในจำนวนเงินเท่า ๆ กัน อาจมีผลทำให้ผู้เสียภาษีบางคนต้องเสียภาษีมากกว่าเงินได้ที่ทำมาหาได้ ยิ่งกว่านั้นผู้เสียภาษีที่มีรายได้ต่ำมาก ๆ อาจไม่มีเงินเสียภาษีเลยก็ได้

3. การที่ผู้เสียภาษีทุกคนต้องเสียภาษีเท่า ๆ กันย่อมมีผลทำให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำหรือคนยากคนจน ต้องรับภาระภาษีมากกว่าผู้ที่มีเงินได้สูงหรือคนร่ำรวย เพราะเงินแต่ละบาทแต่ละสตางค์ของคนรวยและคนจนมีอรรถประโยชน์สุดท้าย (Marginal Utility) แตกต่างกัน

2) *หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (Principles of Relative Equity)* จากข้อเสียของการเก็บภาษีตามหลักความเป็นธรรมสัมบูรณ์ดังกล่าวแล้วทำให้มีผู้พยายามคิดหาหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นมา ซึ่งได้แก่หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ หลักนี้อธิบายว่าการจัดเก็บภาษีถ้าจะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีแล้วควรจะต้องพิจารณาถึงความสามารถของผู้เสียภาษี หรือผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะพึงได้รับจากรัฐด้วย ซึ่งแต่ละหลักต่างก็มีเหตุผลต่างกันดังนี้

(1) *หลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to pay Principles)* หลักนี้มีความเห็นว่า คนที่มีรายได้เท่า ๆ กันควรที่จะต้องเสียภาษีเท่ากัน ส่วนคนที่มีรายได้แตกต่างกันก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่ามีสามารถในการเสียภาษีต่างกัน แต่จำนวนเงินภาษีที่จะต้องเสียต่างกันนั้นจะต้องเป็นความแตกต่างที่เหมาะสม กล่าวคือ ความเหมาะสมนั้นควรจะเป็นการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า (Progressive rate) หรืออัตราคงที่ (Proportional rate) หรือ อัตราถอยหลัง (Regressive rate) อย่างไรก็ตามหนึ่งซึ่งยังไม่มีผู้ใดสามารถให้เหตุผลและชี้ขาดลงไปได้ว่าอัตราที่เหมาะสมกับหลักความสามารถมากที่สุด คือแบบไหน การที่คนสองคนมีรายได้ต่างกัน 5 เท่าก็ดีหรือการที่คน ๆ หนึ่งมีภรรยาและบุตรหลายคน ส่วนอีกคนหนึ่งยังเป็นโสดอยู่ก็ดี หลักนี้ก็ยังทำให้ความไม่เสมอภาคเกิดขึ้นในระหว่างผู้เสียภาษี จากข้อบกพร่องจุดนี้ทำให้ John Stuart Mill ได้พยายามคิดค้นหลักการเก็บภาษีขึ้นใหม่โดยให้ผู้เสียภาษีทั้งหลายมีความเสมอภาคในการเสียสละ (Equality of sacrifice) Mill เสนอว่าความเสมอภาคในการเก็บภาษีหมายถึงความเสมอภาคในการเสียสละ การ

ที่คน ๆ หนึ่งเสียสละเงินรายได้ส่วนหนึ่งเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต้องไม่ทำให้เขารู้สึกลำบากมากกว่าหรือน้อยกว่าความรู้สึกของคนอื่น ๆ ที่ต้องสละรายได้ของเขาให้แก่รัฐบาลเช่นกัน

นอกจากนี้ Mill ยังได้เสนอว่า ไม่ควรเก็บภาษีจากผู้มีรายได้ขั้นต่ำ โดยใช้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำเป็นเกณฑ์วัด ส่วนผู้ที่มีรายได้เกินกว่าขั้นต่ำ ก็ควรเสียสละรายได้ของตนให้แก่รัฐในอัตราก้าวหน้าตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น หลักความเสมอภาคในการเสียสละของ Mill ได้กลายมาเป็นหลักการเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันนี้

(2) หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Principles) หลักนี้พิจารณาผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะพึงได้รับจากบริการของรัฐเป็นประการสำคัญ โดยมีความเห็นว่าเมื่อผู้เสียภาษีได้รับประโยชน์ไปจากรัฐเท่าใดก็ควรเสียภาษีให้แก่รัฐเท่ากับผลประโยชน์ที่ตนได้รับอันเนื่องมาจากการเสนอบริการของรัฐ แต่การนำเอาหลักผลประโยชน์มาใช้ในการเก็บภาษีจะทำให้ขัดกับหลักความยุติธรรม กล่าวคือ คงจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากิจการของรัฐหลายอย่างให้ประโยชน์แก่คนจนมากกว่าคนรวย เช่น กิจการด้านสาธารณสุข การศึกษาและการประกันสังคม เป็นต้น หากนำเสนองานหลักผลประโยชน์มาใช้ในการเก็บภาษีก็จะกลายเป็นว่าคนจนที่ใช้บริการเหล่านี้มากกว่าคนรวยก็ต้องเสียภาษีมากกว่าคนรวย เพื่อให้เป็นไปตามหลักผลประโยชน์ เลยไปขัดกับหลักความเป็นธรรมตามความมุ่งหมายของ Adam Smith

บางตำรายังได้อธิบายหลักผลประโยชน์ที่ได้รับไปในแง่ที่ว่าผู้เสียภาษีตามหลักนี้จะต้องเป็นผู้ที่ซื้อสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐไปอุปโภคบริโภค โดยการซื้อนั้นจะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจด้วย ซึ่งในการซื้อสินค้าและบริการดังกล่าวผู้ซื้อจะต้องจ่ายเงินค่าสินค้าและบริการนั้น ๆ ให้แก่รัฐในรูปของภาษีอากรนั่นเอง แสดงว่า ผู้ที่จะต้องเสียภาษีอากร ก็คือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอุปโภคบริโภคสินค้า หรือบริการที่ผลิตโดยรัฐเท่านั้น ถ้าผู้ใดไม่ได้ซื้อสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐไปอุปโภคบริโภค ก็ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากรัฐ จึงไม่ต้องเสียภาษีและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการอุปโภคบริโภคสินค้าหรือบริการที่ผลิตโดยรัฐมากก็จะต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อย ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีอีกทฤษฎีหนึ่งที่มีแนวความคิดทำนองเดียวกับหลักผลประโยชน์เรียกว่า ทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการเสนอบริการของรัฐ (Cost of Service Theory) แนวความคิดของทฤษฎีนี้มีว่าบุคคลควรช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการที่รัฐให้บริการต่าง ๆ และคุ้มครองให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชนโดยตรง การที่บุคคลใด

ไม่ใช่บริการของรัฐย่อมถือว่าเป็นการสละสิทธิ์โดยความสมัครใจของเขาเอง จึงควรมีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐเช่นเดียวกัน

ถึงแม้ Adam Smith จะเห็นด้วยกับหลักความสามารถในการเสียภาษี และหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ แต่สนับสนุนหลักผลประโยชน์มากกว่า โดยมีความเห็นว่าเมื่อรัฐต้องจ่ายเงินลงทุนในกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากกิจการเหล่านั้น รัฐก็ควรจะได้รับภาษีจากประชาชนตามสัดส่วนแห่งผลประโยชน์แต่ละคนได้รับไป

2.1.2 หลักความแน่นอน (Certainty) หมายความว่าภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บควรมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บที่แน่นอน ความแน่นอนในกรณีมุ่งเน้นที่เรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) เวลาชำระภาษี จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการชำระภาษีแต่ละชนิดไว้ให้เป็นการแน่นอน เพื่อผู้เสียภาษีจะได้ทราบล่วงหน้า และเตรียมตัวจัดหาเงินสำหรับเสียภาษีและจัดสรรเวลาในการทำงานเพื่อเดินทางไปชำระภาษีตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2) อัตราภาษี ภาษีทุกชนิดจะต้องมีการกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บไว้ให้แน่นอนไม่ใช่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บกำหนดได้เองตามความพอใจ เพราะความแน่นอนในที่นี้ยังหมายถึง ความไม่ลำเอียงในการเก็บภาษีด้วย นอกจากนี้ ผู้เสียภาษีจะสามารถคำนวณภาษีและเตรียมเงินที่จะต้องเสียภาษีไว้ล่วงหน้าเมื่อเข้าพนักงานเรียกเก็บจะได้มีเงินจ่ายให้เต็มตามจำนวน

(3) วิธีการชำระภาษี จะต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าให้เป็นการแน่นอนเช่นเดียวกันเพื่อผู้เสียภาษีทุกคนจะได้ทราบและเตรียมตัวได้อย่างถูกต้อง เพราะนอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีและยังเป็นความสะดวกในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดเก็บและทำให้การจัดเก็บดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) สถานที่เสียภาษี จะต้องกำหนดให้แน่นอนว่าภาษีแต่ละประเภทจะต้องไปชำระที่ไหน การกำหนดสถานที่สำหรับชำระภาษีจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในด้านการคมนาคมด้วย เพื่อผู้เสียภาษีจะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางไปชำระภาษีมากเกินไป

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ให้เป็นการแน่นอนก็เพื่อที่จะให้ผู้เสียภาษีมีโอกาสปรับปรุงวิธีการดำเนินธุรกิจส่วนตัวและตระเตรียมค่าใช้จ่ายในการเสียภาษีอากรไว้ล่วงหน้า พร้อมทั้งสามารถรวบรวมเงินค่าภาษีไปชำระได้อย่างถูกต้องครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

2.1.3 หลักความสะดวก (Convenience) Adam Smith มีความเห็นว่าภาษีอากรทุกประเภทควรเรียกเก็บตามระยะเวลา และตามวิธีที่สะดวกที่สุดแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี การเลือกระยะเวลาและวิธีเก็บที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีทำให้สามารถเก็บเงินค่าเสียภาษีได้มากแล้วยังทุนเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั่น ๆ อีกด้วย หลักความสะดวกนี้มีจุดมุ่งหมายว่าเมื่อประชาชนมีภาระหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ รัฐก็ควรที่จะเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษีในการไปติดต่อเพื่อชำระภาษี เป็นต้นว่า การกำหนดระยะเวลาชำระภาษีควรให้เหมาะสมแก่ฤดูกาล เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ควรเก็บหลังฤดูเก็บเกี่ยวแล้วเพราะเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุดในการเก็บภาษี จากชาวไร่ชาวนา เนื่องจากเป็นเวลาที่ราษฎรว่างจากการเก็บเกี่ยวและกำลังมีเงินได้จากการขายข้าวหรือผลผลิตอื่น ๆ จึงมีความสามารถที่จะชำระภาษีได้มากกว่าเวลาอื่น

ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บก็ควรกำหนดไว้ให้ง่ายต่อการนำเงินมาชำระภาษีและสถานที่เก็บภาษีก็ควรกำหนดให้สะดวกแก่การสัญจรไปมาด้วย นอกจากนี้ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้คำแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับการปฏิบัติในการกรอกแบบฟอร์ม และการนำเงินไปเสียภาษีด้วย หลักความสะดวกนี้หากวางไว้ได้อย่างเหมาะสมแล้วย่อมเป็นการจูงใจประชาชนในการให้ความร่วมมือเสียภาษีอากร ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีอากรได้ครบถ้วนยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันนี้ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดเก็บภาษีบางประเภทของประเทศไทย เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บได้อำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษีเป็นอย่างมาก โดยการจัดส่งแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้ (ภ.ง.ด.) ไปให้ผู้เสียภาษีถึงบ้านทุกคน ทำให้ผู้เสียภาษีไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปขอแบบแสดงรายการจากหน่วยงานของรัฐเพื่อนำกลับไปกรอกรายการที่บ้าน คงเสียเวลาเพียงครั้งเดียวคือการเดินทางไปยังแบบแสดงรายการและชำระค่าภาษีเท่านั้น

2.1.4 หลักประหยัด (Economy) Adam Smith มีความเห็นว่าในการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีควรให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดทั้งฝ่ายผู้จัดเก็บและฝ่ายผู้เสียภาษี ในขณะเดียวกันก็ควรให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุดด้วย และนอกจากค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บควรจะต้องต่ำกว่าจำนวนเงินภาษีที่จะเก็บได้แล้ว การจัดเก็บภาษียังควรที่จะต้องให้มีผลกระทบต่อการทำงานของเอกชนน้อยที่สุดด้วย ภาษีอากรที่ไม่ชอบด้วยหลักประหยัดได้แก่

(1) ในการบริการจัดเก็บใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมากกว่าความจำเป็นทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

(2) การเก็บภาษีใดก็ตามที่มีอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความท้อถอยไม่มีกำลังใจในการประกอบอาชีพ หรือทำให้ธุรกิจบางอย่างต้องหยุดชะงัก หรือเลิกกิจการไปเลยก็ตาม

(3) การเก็บภาษีที่เป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงกันอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นเพราะอัตราภาษีสูงเกินไป หรือเพราะออกกฎหมายไว้ไม่รัดกุมมีช่องโหว่ทำให้หลีกเลี่ยงได้ก็ดี ข้อมถือว่าเป็นการรั่วไหล และไม่ประหยัดด้วยกันทั้งสิ้น

2.2 ลักษณะของภาษีอากรที่ดีตามความเห็นของ Seligman

Seligman มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องลักษณะของภาษีอากรที่ดีว่าควรจะต้องทำการพิจารณาเป็นด้าน ๆ ไป ซึ่งอาจแยกออกพิจารณาได้เป็น 4 ด้านด้วยกัน คือ ด้านการคลัง ด้านการปฏิบัติจัดเก็บ ด้านเศรษฐกิจ และด้านศีลธรรม

2.2.1 ด้านการคลัง การพิจารณาลักษณะของภาษีอากรในด้านการคลังจะต้องพิจารณาว่าภาษีแต่ละประเภทจะทำการจัดเก็บสามารถทำรายได้เข้ารัฐมากน้อยเพียงใด เกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องพิจารณาจากลักษณะสำคัญของภาษี 2 ประการด้วยกัน คือ

1) ลักษณะอำนาจผล (Productivity) ลักษณะอำนาจผลหมายความว่า ภาษีที่จัดเก็บจะต้องทำรายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมาก เมื่อวัตถุประสงค์อันสำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรโดยทั่วไป คือ การหารายได้เข้ารัฐ เพื่อจะได้นำมาเอารายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ดังนั้น ในการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือจำนวนเงินภาษีที่จะพึงเก็บได้กล่าวคือ ถ้าเป็นภาษีที่ดินเมื่อดำเนินการจัดเก็บไปแล้วจะต้องสามารถทำรายได้ให้ตามความต้องการของรัฐ ในขณะที่เดียวกันการเก็บภาษีดังกล่าวก็ต้องไม่ทำให้ผู้เสียภาษีหมดกำลังใจในการทำงานด้วย

ภาษีที่ทำรายได้ให้รัฐมาก ๆ ไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเก็บในอัตราสูงเสมอไป เพราะภาษีที่จัดเก็บในอัตราสูงนั้นอาจทำรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก ก็แต่เฉพาะในระยะแรก ๆ ซึ่งเป็นระยะสั้นเท่านั้น ครั้นในระยะยาวแล้วภาษีที่กำหนดอัตราไว้สูง อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดการพยายามหาช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีมากขึ้น จนในที่สุดอาจเก็บเงินภาษีได้เป็นจำนวนน้อยลงก็เป็นได้ ในทางกลับกันถ้าภาษีที่จัดเก็บกำหนดอัตราไว้ต่ำ แม้ว่าในระยะแรกจะเก็บเงินภาษีได้น้อย แต่เมื่อจัดเก็บไปนาน ๆ คือในระยะยาวอาจเก็บเงินภาษีได้เพิ่มมากขึ้นก็ได้

ดังนั้นในการพิจารณาว่าภาษีแต่ละประเภทมีลักษณะอำนาจผลหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ

(ก) ภาษีชนิดนั้น ๆ เมื่อทำการจัดเก็บไปแล้วได้เงินภาษีจำนวนมากตามความต้องการของรัฐหรือไม่ ถ้าเก็บได้มากแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูงมากด้วย กรณีเช่นนี้จะถือว่าภาษีนั้นมีลักษณะอำนาจผลอย่างสมบูรณ์ไม่ได้

(ข) จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ต้องไม่ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ ก็จะต้องพิจารณาว่าเมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำ จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ยังคงมีจำนวนมากพอกับความต้องการของรัฐอยู่หรือไม่ เพราะแม้ว่าจะเก็บเงินเข้าคลังได้เป็นจำนวนมากในยามปกติ แต่เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นแล้วกลับปรากฏว่าเงินภาษีที่เก็บได้มีจำนวนลดลงไปกว่าเดิมปรากฏการณ์เช่นนี้ย่อมถือว่าภาษีนั้นยังขาดลักษณะอำนาจผลเช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ภาษีอากรประเภทต่าง ๆ จะคำนึงถึงแต่ลักษณะอำนาจผล (productivity) โดยมุ่งแต่จะเก็บเงินเข้าคลังให้ได้มาก ๆ เพียงอย่างเดียวไม่ได้ หากแต่จะต้องคำนึงถึงลักษณะอื่น ๆ ประกอบกันไปด้วย เช่น ลักษณะยืดหยุ่น ลักษณะทรงตัว และลักษณะไพศาล ทำนองเดียวกันถ้าจะคำนึงถึงลักษณะอื่น ๆ ดังกล่าวแล้วมากเกินไป ก็อาจมีผลกระทบไปถึงลักษณะอำนาจผลได้เช่นเดียวกัน

2) ลักษณะยืดหยุ่น (Elasticity) ภาษีทุกประเภทควรมีความยืดหยุ่นพอสมควร คือ สามารถเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจได้โดยง่าย ความยืดหยุ่นของภาษีแต่ละประเภทจะมีมากน้อยแค่ไหนสามารถทราบได้โดยการเปรียบเทียบจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นกับอัตราภาษีส่วนที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าจะเป็นในทางเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ ลักษณะความยืดหยุ่นของภาษีอาจแยกประเด็นพิจารณาได้เป็น 4 กรณี คือ

(1) ภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่นเลย ภาษีประเภทใดก็ตาม ถ้าหากเพิ่มอัตราภาษีแล้วกลับปรากฏว่าจำนวนเงินภาษีที่เก็บได้ไม่เพิ่มขึ้นจากเดิมเลยหรือกลับลดน้อยลงไปกว่าเดิมประการหนึ่ง กับกรณีที่เมื่อลดอัตราภาษีให้ต่ำลงแล้ว แต่จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้กลับเพิ่มขึ้นหรือคงที่เท่าเดิมก็ดี ลักษณะดังกล่าวแสดงว่าภาษีประเภทนั้นไม่มีความยืดหยุ่นเลย

(2) ภาษีที่มีความยืดหยุ่นตามปกติ คือ ภาษีที่เมื่อเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สูงขึ้นหรือลดลงแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนเท่ากันกับอัตราภาษีส่วนที่เปลี่ยนแปลง กรณีเช่นนี้ถือว่าภาษีชนิดนั้นมีความยืดหยุ่นตามปกติ ตัวอย่างเช่น เมื่อเปลี่ยนแปลงภาษีเงินได้ให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์และมีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์เท่า ๆ กัน ดังนี้ เป็นต้น

(3) ภาษีที่มีความยืดหยุ่นมาก ภาษีประเภทใดก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีแล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินภาษีที่เก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนที่สูงกว่าอัตราภาษีส่วนที่เปลี่ยนแปลง แสดงว่าภาษีประเภทนั้นมีความยืดหยุ่นมาก ตัวอย่างเช่น เมื่อ

เพิ่มอัตรากำไรให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้ว มีผลทำให้จำนวนเงินกำไรที่เก็บได้เพิ่มมากขึ้นเกินกว่า 1 เปอร์เซ็นต์เป็นต้น

(4) กำไรที่มีความยืดหยุ่นน้อย กำไรประเภทใดเมื่อเปลี่ยนแปลงอัตรากำไรแล้วมีผลทำให้จำนวนเงินกำไรเก็บได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงในอัตราส่วนต่ำกว่าการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของกำไร กรณีเช่นนี้จัดว่ากำไรชนิดนั้นมีความยืดหยุ่นน้อย ตัวอย่างเช่น เมื่อเพิ่มอัตรากำไรให้สูงขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์แล้ว ทำให้เงินกำไรที่เก็บได้มีจำนวนมากขึ้นเหมือนกันแต่มากขึ้นไม่ถึง 1 เปอร์เซ็นต์

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า กำไรอากรที่มีลักษณะยืดหยุ่น ก็คือกำไรที่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอัตรากำไรให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจได้ตามที่ต้องการเพื่อเหตุผลในการจัดเก็บเงินกำไรให้ได้มากหรือน้อยตามความต้องการทางการคลัง กำไรที่ดีควรมีลักษณะยืดหยุ่นได้มาก กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอัตรากำไรเพียงเล็กน้อยก็จะทำให้จำนวนเงินกำไรที่จัดเก็บเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมาก และลักษณะยืดหยุ่นนี้จะต้องเป็นไปได้อย่างเต็มที่ทั้งในทางเพิ่มขึ้นและลดลง กล่าวคือ ถ้าลดอัตรากำไรเพียงเล็กน้อยจะทำให้จำนวนเงินกำไรที่เก็บได้ลดลงอย่างมาก และถ้าเพิ่มอัตรากำไรเพียงเล็กน้อยก็จะมีผลทำให้จำนวนเงินกำไรที่เก็บได้เพิ่มขึ้นไปอย่างมากเช่นเดียวกันกำไรอากรประเภทใดก็ตามที่มีความยืดหยุ่นมากจัดว่าเป็นกำไรอากรที่มีลักษณะอำนวยผลอยู่ในตัวด้วย

อย่างไรก็ตามกำไรที่มีความยืดหยุ่นมากมิได้หมายความว่าสามารถเปลี่ยนแปลงอัตรากำไรได้ทุกโอกาส เพราะในบางโอกาสได้แต่ลดอัตรารายทางเดียวจะเพิ่มอัตรากำไรให้สูงขึ้นไม่ได้เลย เช่น กำไรเงินได้ และกำไรทรัพย์สิน ในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำจะไม่สามารถเพิ่มอัตรากำไรได้เลยเพราะถ้าเพิ่มอัตรากำไรเงินได้ในภาวะเช่นนี้ นอกจากเงินกำไรที่เก็บได้จะไม่เพิ่มจำนวนขึ้นแล้วยังอาจทำให้ลดน้อยลงไปเสียด้วยซ้ำ จำนวนเงินกำไรที่ลดน้อยลงไปในนี้ไม่ใช่เป็นเพราะมีการหลีกเลี่ยงภาษีเกิดขึ้นแต่ประการใด หากเป็นเพราะว่าการหารายได้ของประชาชนในระยะนี้เป็นไปอย่างฝืดเคือง ด้วยเหตุนี้เองการเพิ่มอัตรากำไรจึงคล้ายกับเป็นการซ้ำเติมหรือเป็นการบังคับให้ประชาชนต้องเลิกการประกอบกิจการทั้ง ๆ ที่กำไรเกือบจะไม่มีเหลืออยู่แล้วไปโดยปริยาย เมื่อนักธุรกิจต้องเลิกกิจการค้าไปเพราะเหตุเช่นนี้ ผลที่ติดตามมาก็คือ รายได้อันเป็นฐานภาษีพลอยลดลงตามไปด้วย

3) ลักษณะทรงตัว (Stability) กำไรที่ดีจะต้องมีลักษณะทรงตัว กล่าวคือ ในระยะเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะเจริญรุ่งเรือง กำไรที่ดีจะต้องสามารถหารายได้ให้รัฐเป็นจำนวนมาก และเมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำ เงินกำไรที่เคยเก็บได้ก็ไม่ควรจะลดน้อยลงตามไปด้วยแต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปมักจะเป็นกำไรที่หารายได้ให้แก่รัฐมากหรือน้อยมากขึ้นอยู่กับภาวะ

เศรษฐกิจ คือถ้าเศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำการดำเนินธุรกิจการค้าโดยทั่วไปมักจะตกอยู่ในสภาพชะงักงัน การค้าซบเซา บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะผู้ที่มียาขายได้ขึ้นอยู่กับภาวะของเศรษฐกิจ เช่น พวกพ่อค้ามักจะมีรายได้ลดลง ทำให้จำนวนเงินภาษีแต่ละประเภทที่เก็บได้พลอยลดน้อยถอยลงตามไปด้วย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในยามนี้หรือในภาวะเช่นนี้ก็กลับเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลต้องการรายได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำเอาเงินรายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่กำลังซบเซาอยู่ให้ดีขึ้น และเพื่อลดปัญหาการว่างงานซึ่งมักจะปรากฏอยู่โดยทั่วไป

ความจริงแล้วในระยะเวลาที่เศรษฐกิจอยู่ในภาวะตกต่ำรายได้ของประชาชนมิได้ลดต่ำลงเหมือนกันไปหมดทุกกลุ่มอาชีพ ประชาชนบางกลุ่มอาจมีรายได้บางรายได้ประจำ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ก็แสดงว่าในยามที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำความสามารถในการเสียภาษีก็ยังคงมีอยู่บ้างพอที่หาทางแก้ไขได้ด้วยการเพิ่มอัตราภาษีบางประเภท เพื่อได้เงินเข้าคลังได้เพิ่มขึ้นไม่มากนักน้อย แต่ถ้าเพิ่มอัตราภาษีดังกล่าวแล้วยังได้เงินไม่เพียงพอ รัฐบาลก็อาจจะต้องเปลี่ยนไปใช้วิธีกู้เงินซึ่งเป็นทางเลือกสุดท้าย เพื่อช่วยแก้ไขภาวะเศรษฐกิจให้กลับคืนสู่ภาวะปกติต่อไป

ภาษีการบริโภค และภาษีทรัพย์สิน จัดว่าเป็นตัวอย่างของภาษีที่มีลักษณะการทรงตัวดี เพราะจะสังเกตเห็นได้ว่าไม่มีเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในภาวะเจริญรุ่งเรือง หรือตกต่ำก็ตามการอุปโภคบริโภคของประชาชนและการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยทั่วไปก็จะไม่เคลื่อนไหวหรือเปลี่ยนแปลงมากนัก สำหรับประเทศไทยภาษีที่มีลักษณะทรงตัวดีได้แก่ ภาษีการค้า ส่วนภาษีที่มีลักษณะการทรงตัวไม่ดีได้แก่ภาษีศุลกากร ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับผลผลิตทางเกษตร โดยเฉพาะในด้านการส่งออกไปขายในต่างประเทศ ราคาของผลผลิตดังกล่าวมักเดินสวนทางกับความต้องการทางการคลังของประเทศกล่าวคือในสมัยเศรษฐกิจกำลังรุ่งเรืองรัฐสามารถหารายได้จากทุกทางและในระบะนั้นความต้องการรายได้จากภาษีศุลกากรมีน้อยแต่กลับปรากฏว่าผลผลิตทางเกษตร ของตลาดโลกมีราคาขึ้นสูงภาษีศุลกากรจึงทำรายได้ให้แก่ประเทศอย่างมากมาย แต่ครั้งเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำการหารายได้ของรัฐในทุก ๆ ทางเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก รัฐจึงมีความต้องการเงินจากภาษีศุลกากรมากขึ้นแต่กลับปรากฏว่าราคาผลผลิตทางการเกษตรในตลาดโลกตกต่ำลงอันเป็นผลให้ภาษีศุลกากรทำรายได้ให้แก่ประเทศลดน้อยลง ด้วยเหตุนี้ภาษีศุลกากรจึงไม่สามารถเป็นภาษีหลักของประเทศได้

4) ลักษณะไพศาล (Diversity of Sources) ลักษณะไพศาลในที่นี้หมายความว่าในแต่ละระบบเศรษฐกิจ หรือในแต่ละประเทศ ควรจัดเก็บภาษีหลายประเภท เพื่อรายได้ของรัฐจะได้มีที่มาจากหลายแหล่งเพราะภาษีซึ่งมีที่มาจากหลาย ๆ แหล่งจะสามารถทำรายได้ อย่างชัดเจนก็เวลาที่ประเทศชาติกำลังตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลมีความ

จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น การเก็บภาษีหลายประเภทจะช่วยลดอัตราการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยลงเพราะผู้เสียภาษีไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีไปได้ง่าย ๆ กล่าวคือเมื่อหลีกเลี่ยงภาษีประเภทหนึ่งไปได้ ก็จะต้องไปติดภาษีอีกประเภทหนึ่งอย่างเลี่ยงไม่พ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าฐานของภาษีประเภทต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันเช่นรายรับของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด นอกจากนี้จะต้องเสียภาษีเงินได้แล้วยังต้องเสียภาษีการค้ำอีกด้วย กรณีเช่นนี้ผู้เสียภาษีจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีชนิดใดชนิดหนึ่งไปได้ง่าย ๆ เพราะเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ไม่ยากนัก แต่ถ้าหากว่าประเทศใดใช้ระบบภาษีเดียว คือจัดเก็บภาษีอยู่เพียงประเภทเดียว ถ้าผู้เสียภาษีสามารถหลีกเลี่ยงภาษีประเภทเดียวนั้นได้ เขาก็หลุดพ้นจากการเสียภาษีไปได้เลย

นอกจากในยามฉุกเฉินรัฐต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก บางครั้งจึงมีความจำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นนี้อาจทำได้ 2 วิธี คือ

(1) การเพิ่มภาษีตามแนวตั้ง (Vertical increase) คือการเพิ่มอัตราภาษีของภาษีชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือหลายชนิดที่ทำการจัดเก็บอยู่แล้วให้มีอัตราสูงขึ้นกว่าเดิม

(2) การเพิ่มภาษีตามแนวนอน (Horizontal increase) คือการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ ที่ยังไม่เคยทำการจัดเก็บมาก่อนเลย ทำให้ภาษีที่จัดเก็บมีจำนวนมากขึ้น

การจัดเก็บภาษีหลายประเภทนอกจากจะช่วยลดการหลีกเลี่ยงภาษีให้น้อยแล้วยังมีส่วนช่วยกระจายภาระภาษีให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย เนื่องจากภาษีแต่ละประเภทมักจะมีทั้งส่วนดีและส่วนเสียอยู่ในตัว แต่เมื่อมีภาษีหลาย ๆ ประเภท ส่วนดีของภาษีประเภทหนึ่งก็จะไปชดเชยส่วนเสียของภาษีอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้น เมื่อพิจารณาภาษีทุก ๆ ประเภทรวมกันแล้ว ส่วนดีส่วนเสียของภาษีประเภทต่าง ๆ ก็จะชดเชยกันทำให้ข้อเสียลดน้อยลงไป

2.2.2 ด้านการปฏิบัติจัดเก็บ ในการจัดเก็บภาษีอากรวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดก็คือ ทำอย่างไรการจัดเก็บภาษีอากรจึงจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) นั้นมักจะหมายความว่า การจัดเก็บภาษีต้องได้เงินมากหรือเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย หรือรู้่วไหลน้อยที่สุดแล้ว ยังหมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บจะต้องประหยัดที่สุดอีกด้วยเกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพนี้ Seligman มีความเห็นว่าภาษีอากรนั้นจะต้องมีลักษณะง่าย ๆ (Simplicity) นอกจากนี้แล้วก็ต้องมีลักษณะแน่นอนสะดวกและประหยัดเหมือนกับแนวความคิดของ Adam Smith ที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ลักษณะง่าย ๆ (Simplicity) ตามความเห็นของ Seligman นั้นหมายความว่า ควรจะเริ่มต้นมาตั้งแต่ตัวบทกฎหมายที่ง่ายต่อการอ่านและการทำความเข้าใจ คือ ผู้เสียภาษีโดยทั่วไปอ่านแล้วจะต้องสามารถเข้าใจได้ นอกจากนี้ในด้านการปฏิบัติจัดเก็บเริ่มจากการออกแบบแบบฟอร์มสำหรับผู้เสียภาษีนำไปกรอกแสดงรายการเสียภาษีจะต้องเป็นแบบฟอร์มที่อ่าน

เข้าใจง่าย ส่วนวิธีการจัดเก็บหรือการชำระภาษีก็ควรกำหนดให้ง่าย ๆ เช่นเดียวกัน เพราะนอกจากจะอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดเก็บและผู้เสียภาษีแล้ว ยังทำให้ผู้เสียภาษีมักมีความรู้สึกที่จะให้ความร่วมมือในการเสียภาษีมากขึ้น หรือกล่าวในทางตรงข้ามก็คือ ความคิดที่จะหลีกเลี่ยงภาษีมิน้อยลงและจากจุดนี้เองที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ภาษีอากรที่มีลักษณะง่าย ๆ จึงนับว่ามีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งมีการจัดเก็บภาษีอากรอยู่หลายประเภท โดยแต่ละประเภทต่างก็กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดเก็บแตกต่างกันออกไป ถ้าหลักเกณฑ์และวิธีการของภาษีทุกชนิดที่จัดเก็บเข้าใจยากสลับซับซ้อนก็จะทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความเบื่อหน่ายและไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ตรงกันข้าม ถ้าภาษีทุกประเภทมีลักษณะง่าย ๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้เสียภาษีก็น่าจะเต็มใจ และให้ความร่วมมือในการเสียภาษีมากยิ่งขึ้น

ส่วนลักษณะแน่นอน สะดวก และประหยัด ได้กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดในตอนต้นของบทนี้ ฉะนั้นจึงจะไม่นำมากกล่าว ณ ที่นี้ อีกให้เป็นการซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

2.2.3 ด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษี คือ การหารายได้ก็ตาม แต่ภาษีที่ดีก็ไม่ควรที่จะมุ่งหวังแต่หารายได้เข้ารัฐเพียงอย่างเดียว ในการจัดเก็บภาษีแต่ละอย่างควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าภาษีนั้น ๆ เมื่อทำการจัดเก็บแล้วจะมีผลกระทบต่อการค้า การเงิน หรืออุตสาหกรรมของประชาชนโดยทั่วไปหรือไม่เพียงใด ภาษีอากรประเภทใดก็ตามถ้าจัดเก็บแล้วมีส่วนกระทบการประกอบอุตสาหกรรม และธุรกิจของเอกชนได้น้อยเพียงใด ก็จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมได้มากเพียงนั้น J.M. Clark นักเศรษฐศาสตร์ผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลควรจัดเก็บภาษีอากรภายในขอบเขต ถ้าหากรัฐบาลเก็บภาษีเกินกว่าร้อยละ 25 ของรายได้ประชาชาติแล้วจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงได้ นอกจากนั้นภาษีที่ดีเมื่อทำการจัดเก็บแล้วจะต้องไม่มีผลทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีความพอใจในการประกอบอาชีพ คือ ไม่อยากทำงานหรือทำงานน้อยลง หรือทำให้บรรดาธุรกิจต่าง ๆ หมดความต้องการที่จะลงทุนเพราะเกรงว่าผลกำไรที่ได้รับภายหลังจากหักภาษีและไม่คุ้มกับการเสี่ยงในการลงทุน หรือเป็นเหตุทำให้ประชาชนหาทางหลีกเลี่ยงภาษีกัน (avoidance) มากขึ้น โดยพยายามใช้ช่องโหว่ของกฎหมายบ้าง หรือหลบภาษีอากร (evasion) โดยผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

2.2.4 ด้านศีลธรรม เนื่องจากภาษีอากรมีลักษณะบังคับอยู่ในตัว คือผู้เสียภาษีต้องเสียภาษีไปโดยมิได้สมัครใจเพราะเป็นหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นผู้เสียภาษีจึงมักจะมีความรู้สึกว่าการเสียภาษีเป็นภาระอย่างหนึ่งที่จะต้องแบกเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ในการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทจึงควรจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนว่าภาษีนั้น ๆ ชอบ

ด้วยหลักความเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด ภาษีที่เป็นธรรมไม่ควรให้ภาระภาษีตกอยู่กับกลุ่มหนึ่ง กลุ่มใด โดยเฉพาะ ควรกระจายภาระภาษีไปสู่บุคคลที่อยู่ในฐานะอย่างเดียวกันให้ทั่วถึง ขณะเดียวกันผลของภาษีอากรก็ควรจะทำเหมือนกันด้วย

2.3 แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ

2.3.1 หลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง/บริหารราชการแผ่นดิน ของนานาประเทศ แบ่งได้เป็น

1) การรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆไว้ที่ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลาง ที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง

2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐ / ราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง หรือ บริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายใน อาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง

3) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องที่พร้อมๆกัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค / เขตการปกครองต่างๆ (Field office) สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุ นโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง

2.3.2 รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครอง

จากหลักการพื้นฐานข้างต้น ประเทศต่างๆทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็จัดรูปแบบการปกครองบนหลักการ ดังกล่าวแต่จะแตกต่างกันไปตามประวัติการปกครอง / การจัดตั้ง / ความเป็นประเทศ โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

(1) แบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการปกครองโดยรัฐบาลกลาง / ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ส่วนกลางเห็นสมควร ภายใต้การดูแลของส่วนกลางทั้งก่อนและหลังดำเนินการผ่านทางกระบวนการทางการเงิน อาทิ ญี่ปุ่น ไทย และอังกฤษ(ในยุคนายกรัฐมนตรีนายเกร็ด แทชเชอร์)

(2) แบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก เป็นรูปแบบที่พบในประเทศเกิดใหม่ที่ท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐบาลกลาง อำนาจ รัฐบาลกลางคือ อำนาจที่ท้องถิ่นต่าง ๆ มอบให้ ดังนั้น ท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ยกเว้น กิจกรรมระดับชาติ / ระดับประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สวีเดน แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

(3) แบบที่พยายามหาจุดลยภาพระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น อาทิ ฝรั่งเศส มีการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง - ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยปรับบทบาทในการควบคุมของ "ผู้ว่าฯ" ที่รัฐบาลแต่งตั้งที่เคยมีอำนาจมากให้ทำหน้าที่เป็นเพียง "ผู้ประสานงาน" และดูแลงบประมาณจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็มีการจัดการดูแลในระดับ "มณฑล" (Region) โดยดูแลเฉพาะเรื่องการวางแผนพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นๆ เป็นสำคัญ

2.3.3 รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

แม้จะมีความหลากหลายในการจัดองค์กร / รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปอาจสรุปได้ว่า มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมหานคร ได้แก่การบริหารมหานคร ต่างๆ อาทิ โตเกียว นิวยอร์ก ลอนดอน กทม. ฯลฯ

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมือง อาทิ เทศบาล หรือ County

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนขนาดเล็ก / ชุมชนชนบท อาทิ Village ของสหรัฐอเมริกา หรือ อบต. ของ ไทย

2.3.4 การปกครองท้องถิ่นของไทย

ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชการสมัย ร.5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตรา พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น รองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจ เริ่มจากการจัดตั้ง

เทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและผู้บริหาร อบต. มาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครเมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ช่วงที่สาม ปี 2540 - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมี รายได้เป็น 20 % ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของ ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

พิจารณาในแง่รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองแล้ว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของ ไทย ในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่างๆมากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอ ขอบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดยส่วนกลางก็ยังมีกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่างๆในรูปแบบไตรภาคี ทำให้ การใช้อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

2.3.5 ประวัติการปกครองท้องถิ่นของไทย

1) ก่อนจะกล่าวถึงประวัติการปกครองท้องถิ่นของไทย ขอกล่าวถึงหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนิยมใช้อยู่ในประเทศต่างๆ มี 3 หลัก คือ

- หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)
- หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)
- หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การใช้อำนาจปกครองทั้ง 3 รูปแบบมีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกันออกไป การจะใช้หลักการปกครอง ชนิดใด ขึ้นกับสถานการณ์แต่ละประเทศ ชิดขึ้นความรู้ความสามารถ และความพร้อมของประชาชน การรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ จุดแข็ง และจุดอ่อน ที่แตกต่างกันดังนี้

การรวมอำนาจปกครอง (Centralization)	การแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)	การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)
<p>ลักษณะสำคัญ มีการรวมกำลังทหารและตำรวจไว้ที่ส่วนกลาง รวมอำนาจการวินิจฉัยไว้ส่วนกลาง มีลำดับขั้นการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป จุดแข็ง ทำให้อำนาจรัฐมั่นคง อำนาจการบริการและเกิดประโยชน์โดยเสมอหน้า ก่อให้เกิดการประหยัดกว่าการกระจายอำนาจการปกครอง รักษาเอกภาพในการปกครองและการบริหารงานมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จุดอ่อน ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้เกิดผลดีทุกท้องที่อย่างทั่วถึง ระเบียบแบบแผนมีมากมายหลายขั้นตอน ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากไม่กระจายอำนาจให้ประชาชนมีอิสระ ในการปกครองตนเอง ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง</p>	<p>ลักษณะสำคัญต้องมีรัฐบาล เป็นการบริหาร ราชการส่วนกลาง มีหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลาง ออกไปปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกลาง แบ่งมอบอำนาจในการบริหารงาน บางส่วนบางเรื่อง โดย มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด จุดแข็ง เป็นก้าวแรกสู่การกระจายอำนาจการปกครอง ทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองสำเร็จลุล่วงไปโดยเร็ว มีการประสานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นดีขึ้น มีประโยชน์สำหรับประเทศที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมอย่างเต็มที่ จุดอ่อน การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปในแต่ละพื้นที่ แสดงว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อความสามารถของท้องถิ่น ถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้น้อย การบริหารจะยิ่งช้า ไม่เป็นธรรมชาติเนื่องจากใช้ทรัพยากรการบริหาร (คน) มาจากท้องถิ่นอื่น</p>	<p>ลักษณะสำคัญ มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง ได้ตามสมควร มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นเอง มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของท้องถิ่นเอง จุดแข็ง ตอบสนองความต้องการของ ท้องถิ่นได้ดีขึ้น แบ่งภาระของส่วนกลางได้บ้าง ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น จุดอ่อน อาจทำลายเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนพึงเล็งประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม อาจมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมชาติของผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งกับคู่แข่งหรือพรรคตรงข้าม มีความสิ้นเปลืองมาก ต้นทุนสูง</p>

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันมีการใช้หลักการปกครองทั้ง 3 แบบ ผสมผสานกัน คือ การรวมอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนกลาง การแบ่งอำนาจปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2) ประวัติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พ.ศ. 2475-2543)

หลังจากทราบถึงลักษณะสำคัญ จุดแข็งและจุดอ่อนของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการใช้อำนาจ ปกครองรูปแบบต่างๆแล้ว ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประวัติและรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน โดยสรุปสาระสำคัญจากกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยตรงดังนี้

กฎหมาย	สาระสำคัญ	ผลของกฎหมาย
1 พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476	จัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ภูมิภาค และ ท้องถิ่น ส่วนกลาง คือ คณะรัฐมนตรี ส่วนภูมิภาค จะส่งข้าราชการไปประจำ ส่วนท้องถิ่น หมายถึงเทศบาลกระทรวงเป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล โอนอำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้กรมการจังหวัดจากนายอำเภอให้กรมการอำเภอ ยกเลิกมณฑลเหลือจังหวัดและอำเภอ กำหนดท้องถิ่นเพิ่มขึ้นใหม่คือ เทศบาล	มีการระบุถึงราชการส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรก
2. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476	กำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล โดยมีโครงสร้างองค์กรคือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ มีอำนาจอิสระ ที่จะปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ตนเอง ตามที่กฎหมายบัญญัติ	มีองค์กรการปกครองท้องถิ่น ที่ เรียกว่า "เทศบาล" เป็น ครั้งแรก
3. พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481	แยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายของเทศบาล แต่สภาจังหวัดยังไม่เป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรท้องถิ่นตามกฎหมาย ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจของบุคคลในท้องถิ่น และเป็นสภาที่ปรึกษาแก่กรมการจังหวัดตามที่กำหนด	แยกสภาจังหวัดออกจาก พ.ร.บ. ของเทศบาล แต่ยังไม่มีความเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น

กฎหมาย	สาระสำคัญ	ผลของกฎหมาย
4. พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495	จัดตั้ง "สุขาภิบาล" เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นนอกเขตเมือง บริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ไม่มีสภา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งไว้ 2 ข้อ คือ เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ชุมชนใหญ่มีตลาดการค้าอย่างน้อย 100 ห้อง ราษฎรอย่างน้อย 1,500 คน มีพื้นที่ 1-4 ตร.กม.	เกิดสุขาภิบาลรูปแบบใหม่ โดยผสมผสานรูปแบบของเทศบาลกับสุขาภิบาลหัวเมืองเดิม ตาม พ.ร.บ. สุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อเตรียมความพร้อมยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495	ยกเลิก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 โดยให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค (จังหวัด/อำเภอ) จัดตั้ง "ภาค" เพิ่มขึ้นอีกระดับ เพิ่ม "สุขาภิบาล" เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น	มีราชการส่วนภูมิภาคระดับ"ภาค"เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก
6. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	ปรับปรุง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2486 ให้มีความเหมาะสม ในเรื่องเกณฑ์การจัดตั้ง ส่วนโครงสร้างประกอบด้วย สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเช่นเดิม	ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลและกำหนดเกณฑ์การแบ่งระดับของเทศบาล
7. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่เรียกว่า "องค์กรบริหารส่วนจังหวัด" (อบจ.) ประกอบด้วย "สภาจังหวัด" และ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติ กำหนดนโยบายการบริหาร และควบคุมฝ่ายบริหาร ต่างจากสภาจังหวัดเดิมตาม พ.ร.บ. สภาจังหวัดปี 2481 ที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น	เกิด อบจ. ที่เป็น องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เต็มรูปแบบมากขึ้น

กฎหมาย	สาระสำคัญ	ผลของกฎหมาย
8. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	กำหนดให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ รายจ่าย และพนักงานตำบลที่ได้รับงบประมาณของตนเอง สามารถดำเนินกิจการของตำบลได้อย่างอิสระ ให้ชื่อว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" (อบต.)	เกิดองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอบต. ขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง แต่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จเพราะประชาชนไม่เลื่อมใสศรัทธาสนใจเข้าร่วมกิจกรรม มีการครอบงำจากข้าราชการ ความไม่สันทัดของสมาชิกและรายได้ที่ไม่เพียงพอในการจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ
9. ประกาศของคณะปฏิวัติที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	จัดระเบียบการบริหารระดับตำบลใหม่ มีสภาตำบลเพียงรูปแบบเดียว ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และหน่วยการปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งปี 2518 สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล เป็นองค์กรบริหาร มีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ราษฎรเลือกหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ ปลัดอำเภอ/พัฒนากร เป็นที่ปรึกษา ครุประชาบาลเป็นเลขานุการ	อบต. ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นถูกยกเลิก มีเพียงสภาตำบล จึงไม่มีสภา มีเพียงคณะกรรมการสภาตำบลเป็นองค์กรบริหาร
10. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	รวมเอากิจการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี อบจ.พระนครศรีอยุธยา จ.ธนบุรี, สุขาภิบาลในจ.พระนครศรีอยุธยา และ จ.ธนบุรี เป็นจังหวัดพิเศษ เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" โดยมีผู้ว่าฯ มาจากการแต่งตั้ง และสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน	กทม. ยังมีฐานะเป็น ราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย
11. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518	กทม. เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยสมบูรณ์ทั้งผู้ว่าฯ และสมาชิกสภา กทม. ล้วนมาจากการเลือกตั้ง มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น แต่ในช่วง 10 ปีแรก ให้ผู้ว่าฯ มาจากการแต่งตั้งไปก่อน ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อาจก้าวท้าวอำนาจหน้าที่ระหว่างกันได้	เกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรแรก

กฎหมาย	สาระสำคัญ	ผลของกฎหมาย
12.พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521	กำหนดท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีกประเภทหนึ่งคือ เมืองพัทยา รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการเทศบาล โครงสร้างประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาจำนวน 17 คน เลือกเป็นนายก 1 คน แต่ไม่มีอำนาจบริหาร กับ ปลัดเมืองพัทยาที่สภาเมืองพัทยาเป็นผู้ว่าจ้าง มีวาระไม่เกิน 4 ปี	มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 1 แบบ
13. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	ปรับปรุง พ.ร.บ. กทม. ให้ฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง พร้อมกับสภา กทม./สมาชิกสภาเขต	กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้น
14. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	เป็นการผนึกกำลังภาคราชการ มีการปรับปรุงการใช้อำนาจและแบ่งอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจน มีการระบุหน้าที่ส่วนราชการ กำหนดระบบการมอบอำนาจลดหลั่นกัน ในส่วนท้องถิ่นได้แบ่งเป็น อบจ./เทศบาล/และราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด	
15. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	สภาตำบล ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างการบริหารใช้รูปแบบกรรมการ สมาชิกประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ฯ และสมาชิกจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในวาระ 4 ปี สภาตำบลมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 1.5 แสนบาท 3 ปี ย้อนหลัง ให้จัดตั้งเป็น อบต. ซึ่งมีทั้งสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่สมาชิกเลือกกันเอง	เกิดสภาตำบลที่มีอำนาจอิสระมากขึ้น และ อบต. ที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ

กฎหมาย	สาระสำคัญ	ผลของกฎหมาย
<p>16. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540</p>	<p>บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย โดยบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนหลายประเด็น</p> <p><u>ด้านองค์กร</u> ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง ตามความต้องการของประชาชน มีองค์ประกอบทั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน</p> <p><u>ด้านการบริหาร</u> ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน สามารถกำหนดนโยบายของตนเอง มีอิสระทั้งด้านการเงิน การคลัง และการบริหารบุคคล</p> <p><u>ด้านอำนาจหน้าที่</u> กำหนดหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้จากภาษีอากร ให้มีคณะกรรมการไตรภาคี ทบทวนทุก 5 ปี</p> <p><u>ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน</u> ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการสงวน บำรุง ใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ และควบคุมกำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกระทำหรือละเว้นการกระทำของท้องถิ่น/พนักงาน ประชาชน 3 ใน 4 มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ประชาชนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิสามารถเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้</p>	<p>มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนในการกระจายอำนาจหน้าที่ งบประมาณให้กับท้องถิ่นมากและชัดเจนยิ่งขึ้น</p>

กฎหมาย	สาระสำคัญ	ผลของกฎหมาย
17. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	<p>อบจ.เป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น เขต อบจ.ได้แก่เขตจังหวัด โครงสร้างประกอบด้วยสภา อบจ. และนายก อบจ. อำนาจหน้าที่เน้นหนักการจัดทำแผนพัฒนา สนับสนุนการพัฒนาสภาพตำบลและท้องถิ่นอื่น มีแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นทำนองเดียวกับ อบต. พนักงานส่วนจังหวัดเดิมเปลี่ยนเป็นข้าราชการ อบจ.</p>	
18. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล	<p>เปลี่ยนสภาภิบาล 980 แห่งเป็นเทศบาลตำบล มีผลแต่ 25 พ.ค. 2542 กรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งเปลี่ยนเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เลือกเพิ่มอีก 3 คน เป็น 12 คน เลือกกันเองเป็นนายกเทศมนตรี และประธานสภา</p>	ยกเลิกสภาภิบาลทั้งหมด ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล
19. พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542	<p>มีผลบังคับใช้แต่ 11 มี.ค. 2542 แก้ไขวาระของสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เหลือ 4 ปี เพิ่มเติมลักษณะของสภาเทศบาล การพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล การถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ</p>	
20. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542	<p>เพิ่มเติมสาระสำคัญดังนี้ เหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) นายกและรองนายก อบจ. เพิ่มหน้าที่ในการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี เพิ่มเติมให้ราษฎรเข้าชื่อเสนอประธานฯให้ออกข้อบัญญัติ อบจ.ได้</p>	

กฎหมาย	สาระสำคัญ	ผลของกฎหมาย
21. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542	มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 พ.ค. 2542 มีสาระสำคัญเพิ่มเติมดังนี้ โครงสร้างสภา อบต. ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ตัดสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลออกไป ฝ่ายบริหาร อบต. ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน กรรมการบริหาร 2 คน ให้มีการยุบรวมสภาตำบล/ อบต. ในเขตอำเภอเดียวกันได้ เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ บำรุงศิลปประเพณี ประเพณี ภูมิปัญญา วัฒนธรรม ท้องถิ่น การท่องเที่ยว การผังเมือง	โครงสร้างและการบริหารงานของ อบต. สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
22. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542	ปรับโครงสร้างจากสภาเมือง ปลัดเมือง เป็นสภาเมืองและนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา 24 คน มาจากการเลือกตั้ง (ตัดที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี) เพิ่มสิทธิประชาชนในการลงคะแนนจับสมาชิกสภา หรือผู้บริหารนายกมีฐานะผู้บริหาร ได้รับเลือกจากรายการโดยตรง มีวาระ 4 ปี เพิ่มหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การผังเมือง จราจร บำรุงศิลปประเพณี ประเพณี วัฒนธรรม ท้องถิ่น รายการสามารถเข้าชื่อเสนอสภาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	โครงสร้างและการบริหารงานเมืองพัทยา สอดคล้องกับเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญปี 2540

2.3.6 แนวโน้มและทิศทางการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นของไทย

จากข้อมูลประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน พบว่ามีแนวโน้มของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเริ่มจากให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองก่อน จัดตั้งเป็นเทศบาล สุขาภิบาล ต่อมาขยายเป็นพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น อบจ. แม้ในระยะแรกผู้บริหารและสมาชิกสภาของบางรูปแบบจะมาจากการแต่งตั้ง แต่ก็ค่อยๆหมด

ไป ส่วนพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษก็มีรูปแบบของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะเช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และในท้ายที่สุดก็ขยายพื้นที่ของท้องถิ่นลงไปถึงชุมชนระดับตำบลคือ อบต. จนเมื่อรัฐธรรมนูญปี 2540 ประกาศบังคับใช้ โดยแยกเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองของประชาชนมีมากขึ้น เช่น มีสิทธิการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหาร สมาชิกสภา เข้าชื่อกันเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพิ่มเติมหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสรับรู้ มีส่วนร่วม และใช้สิทธิในการปกครองชุมชนตนเองได้มากขึ้น บนพื้นฐานของการยอมรับ มีส่วนร่วม มีอิสระ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน สังคม และประเทศชาติโดยส่วนรวม

2.4 หลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจากอดีตถึงปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นของไทยเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญ โดยความคิดริเริ่มในการให้ประชาชนปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชการที่ 5²¹ ต่อมาภายหลังการปฏิวัติ 2475 ประเทศไทยเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1) การปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งปัจจุบันได้มีการยกเลิกไปแล้วโดยคณะปฏิวัติได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรื่องนี้ได้บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 281²² บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง

²¹ วิจารณ์ วังตาล, *วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย ในรูปแบบสหภาพบาล, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, หน้า 37 -50*

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 281

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 ดังกล่าว เป็นการกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการปกครองแก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไป ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยให้รัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการ สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนนหนทาง ขุดลอกแหล่งน้ำ จัดให้มีสวนสาธารณะ ให้ประชาชนได้ใช้พักผ่อนหย่อนใจ การดูแลรักษาความสะอาด การดูแลทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่น เป็นต้น และให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 และอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐ นอกจากนี้ หากรัฐเห็นว่าท้องถิ่นใดมีความพร้อมที่จะ ปกครองตนเองได้ดังกล่าวแล้ว จะต้องจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใน การจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่บัญญัติไว้ว่า จะเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ ที่กฎหมายกำหนด

2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 282²³ บัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไป เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศไทย เป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

การกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปใช้ปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างในระดับของการพัฒนา และประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจ ดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไก การตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 282.

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 ดังกล่าว ได้กำหนดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยสามารถ แยกออกได้ดังต่อไปนี้

- 1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็น
 - 2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย บัญญัติ
 - 4) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศไทยเป็นส่วนรวม
 - 5) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่ง หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้
 - 6) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกำหนดมาตรฐาน กลาง เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึง ความเหมาะสม และความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหาร ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถ ในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 7) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐดังกล่าว จะต้องจัดให้มี กลไกตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชน เป็นหลัก
- การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง- ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ดังกล่าวนี้ มีความมุ่งหมายเพียงเป็น ผู้ส่งเสริม และสนับสนุน หรือที่เรียกว่า เป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ให้เป็นลักษณะ ครอบงำ บังคับบัญชา เพราะหากเป็นลักษณะครอบงำ หรือบังคับ- บัญชาแล้ว ก็จะไม่เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้กับประชาชน ในท้องถิ่นได้ปกครองกันเอง แต่จะกลายเป็น ลักษณะการบังคับบัญชาเท่านั้น แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะ กำหนดให้รัฐทำหน้าที่ เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นก็ต้อง กำหนดนโยบายการบริหารงานและจัดกิจกรรมการบริการสาธารณะต่าง ๆ ใน ท้องถิ่น ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยว และภายใต้ต้น โขบายของรัฐ

3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 283²⁴วรรคแรก บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและของประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย”

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคแรกดังกล่าวนี้ เป็นการบัญญัติอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ
- 3) ตามอำนาจหน้าที่จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

มาตรา 289²⁵บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการแก้ไขอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น โดยเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ซึ่งต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบ การศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่นด้วย”

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 289 วรรคแรก ได้กำหนดอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- 1) บำรุงรักษาศิลปะ
- 2) บำรุงรักษาจารีตประเพณี

²⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 283.

²⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 289.

- 3) บำรุงรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 4) บำรุงรักษาวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

วรรคสอง เป็นการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและ**การอาชีพ** ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้อง กับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ ซึ่งเป็นการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีส่วนร่วมและส่งเสริมเรื่องการศึกษาอบรมและการอาชีพให้กับประชาชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

วรรคสาม เป็นการกำหนดการจัดการศึกษาอบรมและ**การอาชีพ**ให้ประชาชนในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290²⁶ บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
- 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 290 ดังกล่าว ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมดังกล่าว โดยอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือ กิจกรรม

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 290.

ไดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย ของประชาชนใน พื้นที่

มาตรา 250²⁷ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ บริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่ และอำนาจโดยเฉพาะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้อง กับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมี บทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและ บุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วย ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้ เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้ เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็ ได้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี รายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการ หารรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป พลังก่อน กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง ต้องทำเพียง เท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของ ประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึง ความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมี บทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกัน การก้าวถ่างการปฏิบัติ หน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาขอยกความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่ง

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250

ปัจจุบันได้มีการยกเลิกไปแล้วโดยคณะปฏิวัติ เพื่ออธิบายให้เห็นความหมายที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 มาตรา 283 จนถึงมาตรา 290 ซึ่งเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล อำนาจ หน้าที่ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

3. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีป้ายตามกฎหมายต่างประเทศ

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) ซึ่งหมายถึงรูปแบบการปกครอง 2 ระดับ คือ ระดับชาติและระดับมลรัฐ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละระดับอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดรัฐบาลกลางมีอำนาจเฉพาะ (Exclusive Power) ได้แก่ด้านการเงิน การต่างประเทศ และการทหาร รัฐบาลของมลรัฐจะทำหน้าที่ในการทำนุบำรุง ส่งเสริมเศรษฐกิจสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนให้เจริญ จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ และในส่วนของรัฐบาลทั้งสองอยู่มีอำนาจร่วมกัน (Concurrent Power) ได้แก่ การเก็บภาษี การจัดตั้งศาล (ของแต่ละระดับ) การล้มล้างกฎหมายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะกระทำมิได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐบาลอีกระดับหนึ่ง การแทรกแซงกิจการภายในของมลรัฐ รัฐบาลกลางจึงจะกระทำโดยการให้เงินอุดหนุนและงบประมาณพิเศษที่มีการกำหนดเงื่อนไขเฉพาะ มลรัฐจึงเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญ แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญการปกครองของรัฐเอง จึงไม่เป็นแบบอย่างเดียวกันทั้งประเทศ การเกิดแต่ละมลรัฐจะมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาแตกต่างกัน สถานะทางเศรษฐกิจ จำนวนประชากร ลักษณะทางสังคมก็มีความแตกต่างกัน ประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการตั้งถิ่นฐานมีอิทธิพลต่อทัศนคติและความคิดด้านถิ่นที่อยู่ การรักษาสีผิวและเสรีภาพเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสำคัญอย่างมาก แต่ละมลรัฐจึงมีกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อกำหนดต่าง ๆ ได้รับอิทธิพลจากจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนในรัฐ²⁸

การกำหนด**บทบัญญัติ**เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการติดตั้งป้ายก็เช่นกัน แต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อนำมาบังคับใช้ในแต่ละเขตพื้นที่ของตน รวมไปถึงการให้อำนาจท้องถิ่นของตนในการกำหนดข้อบัญญัติต่อไปด้วยโดยการนำเอาแนวนโยบายจากรัฐส่วนกลางมาเป็นแนวทางบัญญัติกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน หากแต่ละ

²⁸ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาฉบับสุดท้าย (Final Report) โครงการศึกษาเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา. (กรุงเทพมหานคร: สิงหาคม 2547), หน้า 1-4 – 1-5.

มลรัฐก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดที่แตกต่างหรือคล้ายกันไป แล้วแต่บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือภูมิศาสตร์ของแต่ละมลรัฐ อย่างไรก็ตามในด้าน หลักการสำคัญในเรื่องของความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงอยู่ในหลักการของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายด้วย

3.1.1 มลรัฐอลาบามา (Alabama)²⁹

มลรัฐอลาบามามีกฎหมายที่เรียกว่า Highway Beautification Act Outdoor Advertising กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเครื่องหมาย (Signs) ซึ่งตั้งอยู่ใน ตำแหน่ง ซึ่งสามารถมองเห็นได้จากถนนสายหลัก โดยคำว่า "เครื่องหมาย" (Signs) ตามกฎหมาย ดังกล่าวมีความหมายรวมถึงวัตถุซึ่งเจตนาหรือใช้เพื่อโฆษณาหรือให้ข้อมูลทุกประเภทด้วย

ตาม Highway Beautification Act มีการกำหนดระยะห่างระหว่าง เครื่องหมายกับขอบของถนนสายหลักไว้ และห้ามมีการตั้งเครื่องหมายไว้ในช่วงระยะห่างดังกล่าว โดยมีกำหนด ข้อยกเว้นสำหรับเครื่องหมายบางประเภท เช่น เครื่องหมายบอกทาง (Directional signs) เครื่องหมายของทางราชการ (official signs) เครื่องหมายโฆษณาการขายหรือให้เช่าทรัพย์สิน ซึ่ง เครื่องหมายนั้นตั้งอยู่ เครื่องหมายซึ่ง โฆษณากิจการซึ่งดำเนินการบนทรัพย์สินซึ่งเครื่องหมาย นั้น ตั้งอยู่ เป็นต้น

นอกจากนั้นการตั้งหรือทำให้ดำรงอยู่ซึ่งเครื่องหมาย ยังมีการกำหนด กฎเกณฑ์ในการ ควบคุมอีกหลายประการ เช่น ขนาด แสง ลักษณะการวาง เป็นต้น

โดยในเรื่องขนาดของเครื่องหมายนั้น มีการกำหนดไว้ว่า ถ้าตั้งขึ้นภายหลัง วันที่ 15 กรกฎาคม 1995 จะต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 672 ตารางฟุต โดยต้องสูงไม่เกิน 14 ฟุต และยาวไม่เกิน 48 ฟุต ถ้าตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายในหรือก่อน 15 กรกฎาคม 1995 จะต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1,200 ตารางฟุต โดยต้องสูงไม่เกิน 30 ฟุต และยาวไม่เกิน 60 ฟุต และในกรณีที่มีสอง เครื่องหมาย อยู่บนโครงสร้างเดียวกัน และทั้งสองเป็นการใช้อย่างเดียวกัน

ให้คำนวณพื้นที่รวมกัน กล่าวคือ ถ้าเป็น โครงป้ายซึ่งตั้งขึ้นภายหลังวันที่ 15 กรกฎาคม 1995 จะต้องมีพื้นที่รวมทั้งหมดไม่เกิน 672 ตารางฟุต แต่ถ้าโครงป้ายนั้นมีอยู่อย่าง ถูกต้องตามกฎหมายในหรือก่อนวันที่ 15 กรกฎาคม 1995 จะต้องมีพื้นที่รวมทั้งหมดไม่เกิน 1,200 ตารางฟุต

²⁹ สรุปลจาก Code of Alabama, Title 23 Highways, Road, Bridges, and Ferries, Chapter 1 Alabama Highways, Article 9 Highway Beautification, Division 1 Scenic Enhancerment.

ส่วนในเรื่องแสงของเครื่องหมายนั้นมีการกำหนดข้อห้ามไว้เช่น จะต้องไม่ให้แสงสว่าง โดยใช้แสงวูบวาบ กระพริบ หรือแสงเคลื่อนที่ใด ๆ ยกเว้นเครื่องหมายที่ให้ข้อมูลการบริการสาธารณะ เช่น เวลา วัน อุณหภูมิ อากาศหรือข่าว หรือจะต้องไม่รบกวนเครื่องหมายจราจร อุปกรณ์หรือสัญลักษณ์ใด ๆ ของราชการ เป็นต้น

นอกจากนั้นยังมีข้อห้ามอีกหลายประการเช่น ต้องไม่เลียนแบบหรือคล้ายคลึง เครื่องหมายของราชการ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการมองเห็นของคนขับรถยนต์ ไม่ติดตั้งบนต้นไม้ ทาหรือวาดบนหินหรือวัตถุธรรมชาติ และต้องไม่มีลักษณะอันไม่ปลอดภัย เป็นต้น

นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้ต้องขออนุญาตตั้งเครื่องหมายจากกรมการคมนาคม (Department of Transportation) ก่อนด้วย

การยื่นขออนุญาต ผู้ขออนุญาตจะต้องทำตามแบบซึ่งกรมการคมนาคมกำหนดและ ต้องระบุข้อมูลตามที่กรมการคมนาคมต้องการ รวมทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียม (Permit fee) 25 ดอลลาร์สหรัฐต่อการตั้งเครื่องหมายหนึ่งแห่ง สำหรับการต่อไปอนุญาตจะต้องทำเป็นรายปี โดยการจ่ายค่าธรรมเนียม 10 ดอลลาร์สหรัฐ และ ไม่ต้องยื่นขออนุญาตใหม่

การเสียค่าธรรมเนียมนั้นต้องเสียเป็นรายปี โดยไม่สามารถคำนวณเสียค่าธรรมเนียม ตามสัดส่วนของการตั้งของเครื่องหมายได้ การเสียค่าธรรมเนียมจะต้องเสียภายในวันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ของทุกปี และหากเสียภายหลังกำหนดเวลาดังกล่าว จะต้องเสียค่าปรับ ร้อยละ 25 ของค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียหลังจากการเสียค่าธรรมเนียมแล้ว กรมการคมนาคมจะออกป้ายหรือเครื่องหมาย สำหรับระบุตัวเครื่องหมาย (Identification tags or decal) แก่ผู้ขออนุญาต เพื่อนำไปติดบน เครื่องหมาย โดยการติดป้ายหรือเครื่องหมายระบุตัวดังกล่าวจะต้องติดในตำแหน่งเดียวกัน และ ขนาด สถานที่ตั้ง เนื้อหาของข้อความ หมายเลขประจำตัวจะเป็นไปตามที่กรมการคมนาคม กำหนด ในกรณีที่ติดป้ายหรือเครื่องหมายระบุตัวเครื่องหมายที่ได้รับอนุญาต จะถือเป็นการไม่ ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ถ้ากรมการคมนาคมพบว่า ข้อความที่ใช้ในการยื่นขออนุญาตเป็นเท็จหรือทำให้เข้าใจ ผิด หรือเครื่องหมายไม่อยู่ในสภาพที่ดี หรือมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กรมการคมนาคมจะส่งหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นขออนุญาตทราบเป็นเวลา 30 วันและให้โอกาสในการรับฟัง หากปรากฏจากการรับฟังว่ามีเหตุผล กรมการคมนาคมอาจขยายเวลาให้ผู้ขออนุญาต ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเยียวยาการกระทำผิดที่ได้กระทำไปแล้ว แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุสมควร กรมการคมนาคมอาจเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าวได้

นอกจากการติดป้ายหรือเครื่องหมายซึ่งใช้ระบุตัวเครื่องหมายที่ได้รับอนุญาตแล้ว เครื่องหมายดังกล่าวยังจะต้องมีการระบุชื่อและที่อยู่ของเจ้าของ และวันที่ที่มีการติดตั้งวัตถุ ดังกล่าวด้วย ยกเว้นมีการยื่นชื่อและที่อยู่ของเจ้าของต่อกรมการคมนาคมแล้ว

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กรมการคมนาคมอาจเคลื่อนย้าย เครื่องหมายซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายได้ โดยการแจ้งเป็นจดหมายลงทะเลเบียนให้เจ้าของ เครื่องหมายและเจ้าของที่ดินซึ่งเครื่องหมายตั้งอยู่ทราบเป็นการล่วงหน้า 30 วัน หรือโดยการ ดำเนินกระบวนการทางศาลให้ศาลสั่งเคลื่อนย้ายวิธีใดวิธีหนึ่งแล้วแต่กรมการคมนาคมจะเลือก อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เครื่องหมายไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของเจ้าของบนเครื่องหมาย ดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าเจ้าของเครื่องหมายดังกล่าว ได้ยื่นชื่อและที่อยู่ต่อกรมการคมนาคมไว้ แล้ว กรมการคมนาคมก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแจ้งก่อน

ในกรณีมีการตัดสินว่าเครื่องหมายตั้งอยู่โดยฝ่าฝืนต่อส่วนใดของบทบัญญัติของ กฎหมาย เจ้าของเครื่องหมายดังกล่าวต้องมีหน้าที่ยื่นหลักฐานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานในความครอบครองและข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงให้เห็นว่าเครื่องหมายของตนไม่ได้ตั้งอยู่โดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

3.1.2 มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California)³⁰

มลรัฐแคลิฟอร์เนียมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการตั้งหรือดำรงอยู่ของวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณา ("Advertising display") ซึ่งเรียกว่า "The Outdoor Advertising Act"

The Outdoor Advertising Act นี้จะมีการกำหนดวิธีการควบคุม ทั้งในเรื่องสถานที่ตั้ง การวาง ขนาด และแสงของวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณา ซึ่งในเรื่องสถานที่ตั้งของวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา และลักษณะการวางวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณานั้นมีข้อกำหนดอยู่หลายประการเช่น ต้องไม่ตั้ง อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีระยะห่างจากขอบถนนในระยะที่กฎหมายกำหนด วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา ต้องไม่วางกีดขวาง หรือรบกวนการมองเห็นของผู้ขับรถ มีการกำหนดระยะห่างระหว่างวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณานั้นกับวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาอื่น เป็นต้น และในเรื่องการควบคุมขนาดของวัตถุซึ่งใช้ในการ โฆษณานั้นมีการกำหนดว่าต้องมีพื้นที่โฆษณาไม่เกิน 1,200 ตารางฟุต โดยมีความสูงไม่เกิน 25 ฟุตและมีความยาวไม่เกิน 60 ฟุต รวมทั้งมีการควบคุมในเรื่องแสง เพื่อให้ไม่รบกวนการจราจร เช่น ต้องไม่เป็นแสงวูบวาบ กระพริบ หรือแสงเคลื่อน เป็นต้น

³⁰สรุป จาก Business and Professions Code, Division 3 Professions and Vocations Generally, Chapter 2 Advertisers, Article 1 General Provisions.

ซึ่งในเรื่องแสงของวัตถุซึ่งใช้แสดง โฆษณานั้นมีข้อยกเว้นสำหรับการให้บริการข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ เช่น เวลา วัน อุณหภูมิ อากาศหรือข้อมูลอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน

The Outdoor Advertising Act นี้จะไม่ใช้บังคับกับวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา บางประเภท เช่น

- 1) วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาการขาย การให้เช่า หรือการแลกเปลี่ยน อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาตั้งอยู่ที่
- 2) วัตถุซึ่งใช้แสดงชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่โรงเรียนและ ที่ดิน
- 3) วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาการดำเนินธุรกิจหรือให้บริการหรือการผลิต สินค้าหรือขาย สินค้าบนทรัพย์สิน ซึ่งวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณานั้นตั้งอยู่หรือภายใน 1,000 ฟุตจาก ทรัพย์สิน ซึ่งวัตถุที่ใส่แสดงโฆษณาตั้งอยู่หรือภายใน 1,000 ฟุตจากทางเข้าไปสถานที่ประกอบ ธุรกิจ

บุคคลผู้ดำเนินธุรกิจหรือประกอบอาชีพโฆษณากลางแจ้งมีหน้าที่ต้องขอ license จาก กรมการคมนาคม โดยการขอ License จะต้องทำตามแบบที่กรมการคมนาคมกำหนด ระบุชื่อและ ที่อยู่ตามไปรษณีย์ของสถานที่ประกอบธุรกิจถาวรของผู้ขอและต้องระบุการรับรองว่า ผู้ขอได้รับ สำเนาบทบัญญัติของกฎหมายและข้อบัญญัติใด ๆ ซึ่งออกตามกฎหมาย และทราบเนื้อหา นั้นแล้ว

การได้รับ license จะทำให้ผู้ถือ license มีสิทธิที่จะประกอบธุรกิจโฆษณา กลางแจ้งและเพื่อยื่นขอ permits ในระหว่างอายุของ license ได้

นอกจากนั้น ผู้ขอ license จะต้องเสียค่าธรรมเนียม (License fee) แก่กรมการคมนาคม โดยค่าธรรมเนียมนี้จะเสียเป็นรายปี ก่อนวันที่ 1 กรกฎาคมของทุกปี และแต่ละ license จะมีอายุ 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคมของปีที่ขออนุญาต ถึงวันที่ 30 มิถุนายนของปีถัดไป หาก license หมดอายุ จะต้องมีการต่อ license เป็นรายปี อัตราค่าธรรมเนียมของ License เป็น ดังนี้คือ

- 1) 250 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับ license เริ่มแรกและสำหรับการต่ออายุรายปี ของ license แต่ละครั้ง ในกรณีผู้ขอ license ซึ่งมี permit ของเครื่องหมายหรือ โครงสร้างของ เครื่องหมายหรือทั้งสอง ไม่เกิน 6 permits ยกเว้นผู้ขอ license ประกอบธุรกิจการโฆษณา กลางแจ้ง โดย license ไม่สมบูรณ์ ถูกเพิกถอนหรือหมดอายุ ค่าธรรมเนียมการออก incense ครั้ง แรกภายหลัง เวลาที่กำหนดนั้นจะเป็น 350 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่ง 100 ดอลลาร์สหรัฐที่เพิ่มขึ้นจะเป็น ค่าปรับ
- 2) 500 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับ license เริ่มแรกและสำหรับการต่ออายุรายปี ของ license แต่ละครั้ง ในกรณีผู้ขอ license ซึ่งมี permit ของเครื่องหมายหรือ โครงสร้างของ

เครื่องหมายหรือทั้งสอง ตั้งแต่ 7 permits ขึ้นไป ยกเว้นผู้ขอ license ประกอบธุรกิจการโฆษณา กลางแจ้ง โดย license ไม่สมบูรณ์ ถูกเพิกถอนหรือหมดอายุ ค่าธรรมเนียมการออก license ครั้งแรก ภายหลังเวลาที่กำหนดจะเป็น 600 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่ง 100 ดอลลาร์สหรัฐที่เพิ่มขึ้นจะเป็น ค่าปรับ

สำหรับการวางวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาากลางแจ้งนั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อ ได้รับ Permit แล้ว ดังนั้น บุคคลใด ๆ ประสงค์จะวางวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาใด ๆ จะต้องยื่นขอ permit จาก กรมการคมนาคมก่อน โดยกรอกแบบตามที่กรมการคมนาคมกำหนด ระบุชื่อและที่อยู่ ของผู้ขอ บรรยายสถานที่ที่จะตั้ง และแผนผังแสดงสถานที่ตั้งของวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา รวมทั้ง จะต้องแนบหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา นั้น ตั้งอยู่ และหนังสือให้ความยินยอมของ City หรือ County ซึ่งมีอำนาจรับผิดชอบเหนือสถานที่ที่ วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณานั้นตั้งอยู่ด้วย การตั้งหรือการดำรงอยู่ซึ่งการแสดงโฆษณาใด ๆ โดย ปราศจากการยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของหรือผู้ให้เช่าทรัพย์สินซึ่งวัตถุซึ่งใช้ แสดง โฆษณาตั้งอยู่ ถือเป็นการกระทำผิดกฎหมาย

ค่าธรรมเนียมสำหรับ permit รายปี (Annual permit fee) ของวัตถุซึ่งใช้แสดง โฆษณา แต่ละอันจะถูกกำหนดโดยกรมการคมนาคม โดยค่าธรรมเนียมต้องไม่เกินจำนวนที่จำเป็น ตามสมควรเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดหาบริการหรือบังคับตามกฎหมายข้อบังคับ แต่ต้องไม่เกิน 100 ดอลลาร์สหรัฐ ค่าธรรมเนียมจะถูกเพิ่มในปีภาษี 2007-2008 และในปีภาษี 2012-2013 ในจำนวนที่ เท่ากับการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคของแคลิฟอร์เนีย (California consumer price index) นอกจากนี้ในการขอ permit ครั้งแรกจะต้องเสียค่าธรรมเนียมค่าขอ permit (Application fee) จำนวน 300 ดอลลาร์สหรัฐ โดยค่าธรรมเนียมค่าขอ permit นี้จะไม่มี การ จ่ายคืน ไม่ว่าจะการขอ permit จะได้รับอนุญาตหรือไม่

ค่าธรรมเนียม License ค่าธรรมเนียม permit ค่าธรรมเนียมค่าขอ และ ค่าธรรมเนียม การต่ออายุทั้งหมดและค่าปรับทั้งหมด ซึ่งถูกเรียกเก็บโดยกรมการคมนาคม จะนำเข้าไป ในบัญชีที่ เรียกว่า State Highway Account ในกองทุนของมลรัฐที่เรียกว่า State Transportation Fund

เมื่อปรากฏว่า การยื่นขออนุญาตนั้นกระทำถูกต้องตามกฎหมายและผู้ยื่นขอ อนุญาตเสียค่าธรรมเนียมเรียบร้อยแล้ว ภายหลังจากนั้น 10 วัน กรมการคมนาคมจะออก permit เพื่อ อนุญาตให้ตั้งวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา และภายหลังจากได้รับ permit แล้ว การเปลี่ยนแปลง ข้อความ ในโฆษณาสามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องยื่นขอ permit ใหม่และไม่เสียค่าธรรมเนียมเพิ่ม

เมื่อได้รับ permit แล้ว กรมการคมนาคมจะส่งมอบแผ่น โลหะซึ่งระบุ หมายเลขประจำตัววัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาซึ่งขออนุญาตให้แก่ผู้ยื่นขออนุญาต และผู้ยื่นขออนุญาต

จะต้องคิดแผน โฆษณาหมายเลขประจำตัวลงบนวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา ถ้าไม่มีการคิดแผนโฆษณา ดังกล่าวจะถือเป็น บทสันนิษฐานว่าวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณานั้นตั้งอยู่โดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายและ อาจถูกเคลื่อนย้ายตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นในโครงสร้างซึ่งตั้งโฆษณานั้น จะต้องระบุชื่อ ของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของแสดงไว้อย่างชัดเจนด้วย

กรมการคมนาคมอาจเพิกถอน License หรือ permit ใด ๆ ซึ่งละเลยการปฏิบัติตาม บทบัญญัติของกฎหมาย และอาจเคลื่อนย้ายหรือทำลายวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาใด ๆ ซึ่งตั้งโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ภายหลังจากมีจดหมายแจ้งล่วงหน้า 30 วันแก่ผู้ถือ permit สำหรับกรณีนี้ permit ไม่ได้รับอนุญาต จะต้องมีการแจ้งเป็นจดหมายถึงเจ้าของวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณา เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้โฆษณา

3.1.3 มลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia)³¹

มลรัฐเวอร์จิเนียมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับวัตถุซึ่งใช้โฆษณากลางแจ้ง โดยกฎหมาย ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมความปลอดภัย ความสะดวก และความสุขของการเดินทางบนทางหลวง เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวและสนับสนุนส่งเสริมความมั่งคั่ง เศรษฐกิจที่ดี และ ความมีสวัสดิภาพ และเพื่อสงวนและเพิ่มพูนความสวยงามตามธรรมชาติของถนนและพื้นที่ต่อเนื่อง

กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ บุคคลผู้ประกอบธุรกิจโฆษณากลางแจ้งซึ่งเป็นเจ้าของ เครื่องหมาย วัตถุโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณา ซึ่งโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ไม่ได้ ผลิต ขายหรือให้บริการในสถานที่ที่ตั้ง โฆษณานั้น และซึ่งสามารถมองเห็นจากถนนจะต้องยื่นขอ License จากคณะกรรมการการคมนาคม

การยื่นขอ License ต้องถูกทำตามแบบที่คณะกรรมการการคมนาคมกำหนด โดยต้องระบุข้อมูลตามที่คณะกรรมการการคมนาคมต้องการ พร้อมทั้งเสียค่าธรรมเนียมรายปีจำนวน 500 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี แต่ละ License จะหมดอายุในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี และการต่อ license จะต้องทำก่อนวันหมดอายุไม่น้อยกว่า 30 วัน การขอต่อ license จะต้องทำตามแบบและระบุข้อมูลตามที่คณะกรรมการการคมนาคมต้องการ พร้อมทั้งเสียค่าธรรมเนียมรายปีเช่นกัน สำหรับค่าธรรมเนียม license นั้นจะต้องเสียเต็มจำนวน กล่าวคือ จะไม่เสียค่าธรรมเนียมตามสัดส่วนระยะเวลาที่เหลืออยู่ในปีนั้น

ถ้าคณะกรรมการการคมนาคมพบว่า ข้อมูลที่ใช้ในการยื่นขออนุญาตเป็นข้อมูลเท็จ หรือตั้งใจทำให้เข้าใจผิดหรือผู้ได้รับ license ฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมาย

³¹ สรุปรจาก Code of Virginia, Title 33.1 Highways, Bridges and Ferries, Chapter 7 Outdoor Advertising in Sight of Public Highways, Article 1 General Regulations.

คณะกรรมการการคมนาคมมีอำนาจเพิกถอน license นั้น ๆ ได้ หากได้มีหนังสือแจ้งแก่ผู้ได้รับ license ทราบแล้ว 30 วันและผู้ได้รับ license ไม่ทำการแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องและปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้คณะกรรมการจะจ่ายคืนค่าธรรมเนียมสำหรับ license ตามจำนวนที่เหมาะสม

สำหรับกรณีผู้ขอ license เป็นบุคคลซึ่งมีสถานที่ประกอบธุรกิจอยู่นอกมลรัฐเวอร์จิเนีย ผู้ขอจะต้องวางหลักประกันเป็นจำนวน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ เพื่อประกันว่าผู้ขอจะปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎข้อบังคับและข้อบัญญัติของคณะกรรมการการคมนาคมเกี่ยวกับการแสดงโฆษณา หรือตั้งโครงสร้างโฆษณา

การตั้ง ไข่ ดำรงอยู่ วางหรือแสดงวัตถุโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณาใด ๆ ภายนอก เทศบาล จะต้องได้รับ permit ครั้งแรกจากคณะกรรมการการคมนาคม และเสียค่าธรรมเนียมรายปีตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในกรณีที่วัตถุที่ใช้ในการโฆษณาตั้งอยู่ในเทศบาลและมองเห็นจากทางสายหลัก การตั้ง ไข่ ดำรงอยู่ วางหรือแสดงวัตถุที่ใช้ในการโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้ในการ โฆษณาก็ต้องยื่นขอ Permit ก่อนเช่นกัน ถ้าเป็นวัตถุที่ใช้ในการโฆษณาการผลิต การขายสินค้า หรือการให้บริการซึ่งไม่ได้ผลิต ขายหรือให้บริการบนทรัพย์สินซึ่งวัตถุที่ใช้ในการโฆษณาตั้งอยู่ และเจ้าของวัตถุที่ใช้ในการ โฆษณาเช่นนั้นไม่เข้าร่วมโครงการที่เรียกว่า Certification Acceptance Program ซึ่งเป็นโครงการที่เจ้าของวัตถุ โฆษณายอมให้มี การตรวจสอบวัตถุโฆษณาตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

การยื่นขอ permit ของวัตถุโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณาแต่ละอันจะต้อง แยกยื่นต่างห่างจากกัน และจะต้องทำตามแบบที่กำหนดโดยคณะกรรมการการคมนาคม โดยจะต้องบรรยายและระบุขนาด รูปร่าง และลักษณะของวัตถุโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้ โฆษณาซึ่งคาดว่าจะวางแสดง ตั้งหรือดำรงอยู่ และสถานที่ตั้งจริงหรือคาดไว้เพื่อจะบ่งชี้ วัตถุโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณา และเพื่อที่จะทำให้คณะกรรมการการคมนาคม ทราบสถานที่ตั้งที่แท้จริงหรือคาดไว้

โดยอัตราค่าธรรมเนียมจะคิดตามขนาดของพื้นที่โฆษณา ดังนี้คือ

- 1) 3 ดอลลาร์สหรัฐ ถ้าพื้นที่นั้นไม่เกิน 32 ตารางฟุต
- 2) 5 ดอลลาร์สหรัฐ ถ้าพื้นที่นั้นเกิน 32 ตารางฟุตแต่ไม่เกิน 74 ตารางฟุต
- 3) 20 ดอลลาร์สหรัฐ ถ้าพื้นที่นั้นเกิน 74 ตารางฟุตแต่ไม่เกิน 424 ตารางฟุต
- 4) 25 ดอลลาร์สหรัฐ ถ้าพื้นที่นั้นเกิน 424 ตารางฟุตแต่ไม่เกิน 624 ตารางฟุต
- 5) เพิ่มค่าธรรมเนียม 15 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับแต่ละ 200 ตารางฟุตของพื้นที่เช่นนั้น ในกรณีเกิน 624 ตารางฟุต ยกเว้นภายในเทศบาล ค่าธรรมเนียม 15 ดอลลาร์สหรัฐ

สำหรับแต่ละ 200 ตารางฟุตซึ่งเพิ่มขึ้นสำหรับพื้นที่เช่นนั้นในกรณีเกิน 624 ตารางฟุตจะไม่ถูกใช้บังคับ

ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะคำนวณวัตถุโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้ โฆษณาแต่ละด้านแยกต่างหากจากกัน ค่าธรรมเนียมจะเรียกเก็บและรักษาโดยคณะกรรมการการคมนาคม แต่ถ้ายื่นขอ permit ได้รับการปฏิเสธ คณะกรรมการการคมนาคมจะคืน ค่าธรรมเนียมครึ่งหนึ่งแก่ผู้ยื่นขอ permit

นอกจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว การยื่นขอ Permit ครั้งแรกจะมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบวัตถุโฆษณาหรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณาด้วย โดยเงินทั้งหมดซึ่งคณะกรรมการการคมนาคมได้รับภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายนี้จะส่งเข้าคลังของมลรัฐและ จัดสรรแก่คณะกรรมการการคมนาคมเพื่อใช้ในการบังคับและควบคุมการโฆษณากลางแจ้ง และ สภาพภูมิประเทศของทางหลวง

สำหรับการยื่นขอ permit นั้น ผู้ขอจะต้องมีหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของทรัพย์สินซึ่งการ โฆษณาหรือ โครงสร้างการโฆษณาตั้ง ใช้ ดำรงอยู่ ปิดหรือแสดงอยู่ หรือ สำเนาหนังสือให้ ความยินยอมซึ่งรับรองโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้รับรองของมลรัฐด้วย และ เมื่อมีการออก Permit ให้แล้ว แต่ละ Permit จะมีผลเป็นการให้อนุญาตเป็นรายปีปฏิทิน และ Permit ที่ออกหลัง วันที่ 15 ธันวาคมจะมีผลเป็นการอนุญาตครอบคลุมปีปฏิทินต่อไปด้วย สำหรับกรณีการต่อ permit นั้นจะต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการการคมนาคมกำหนดและจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตรา เดียวกับการขอ permit ครั้งแรก

คณะกรรมการการคมนาคมอาจจะไม่ขยายหรือต่ออายุ Permits ถ้าผู้ได้รับ permit ไม่ใช้สิทธิในการตั้งโครงสร้างโฆษณาหรือแสดงการ โฆษณาในระหว่างช่วงเวลาที่ได้รับ permit ครั้งก่อน

ถ้าคณะกรรมการการคมนาคมพบว่า ผู้ยื่นขอ permit จงใจระบุข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิด หรือผู้ได้รับ permit ละเลยการรักษาสภาพหรือการซ่อมแซมตามสมควรแก่วัตถุโฆษณา หรือ โครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณา หรือผู้ได้รับ permit ผ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการการคมนาคมจะมีหนังสือแจ้งแก่ผู้ได้รับ permit ให้ทราบ 30 วัน และหากผู้ได้รับ permit ไม่ทำการแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง หรือทำการซ่อมแซมหรือปรับปรุงวัตถุ โฆษณาหรือ โครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณาตามความจำเป็น หรือปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ภายใน 30 วันดังกล่าว คณะกรรมการการคมนาคมอาจเพิกถอน permit นั้น ได้ ทั้งนี้จะมีการจ่าย คืน ค่าธรรมเนียมตามจำนวนที่เหมาะสม

ในกรณีที่ผู้ยื่นขอ permit ระบุไว้ในคำขออนุญาตว่า ไม่สามารถระบุสถานที่ตั้ง วัตถุประสงค์ หรือ โครงสร้างของวัตถุประสงค์ที่ใช้โฆษณาที่แท้จริง หรือ ไม่สามารถระบุสถานที่ตั้ง การโฆษณาหรือ โครงสร้างที่คาดหมายได้ หรือ ไม่สามารถยื่นหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดิน หรือ บุคคลผู้มี สิทธิตามกฎหมายในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งวัตถุประสงค์โฆษณาหรือ โครงสร้างของวัตถุประสงค์ที่ใช้ โฆษณาตั้ง ใช้ ดำรงอยู่ ปิดหรือแสดงอยู่ได้ คณะกรรมการการคมนาคมจะออก permit ชั่วคราว พร้อมทั้งหมายเลขประจำตัวเพื่อติดบนวัตถุประสงค์โฆษณาหรือ โครงสร้างของวัตถุประสงค์ที่ใช้โฆษณา โดย permit ชั่วคราวจะมีอายุ 60 วันนับจากวันออก การยื่นขอ permit ชั่วคราวนี้จะต้องระบุชื่อเขต การปกครองที่เรียกว่า county และเส้นทาง (route) ซึ่งวัตถุประสงค์โฆษณาหรือ โครงสร้างของวัตถุประสงค์ที่ใช้โฆษณา จะตั้ง พร้อมทั้งจะต้องเสียค่าธรรมเนียม 2 ดอลลาร์สหรัฐเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการออก permit ชั่วคราว และถ้าภายใน 60 วันนับแต่วันออก ผู้สมัครยื่นข้อมูลทั้งหมดที่กฎหมายต้องการ พร้อม ค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดต่อคณะกรรมการการคมนาคม คณะกรรมการ การคมนาคมจะ ออก permit สำหรับการยื่นขอนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการการคมนาคมไม่ออก permit ให้แก่ผู้ยื่น ขอ คณะกรรมการการคมนาคมจะส่งคืนค่าธรรมเนียมแก่ผู้ยื่นขอ permit ยกเว้นค่าใช้จ่ายสำหรับการ ออก permit ชั่วคราวจำนวน 2 ดอลลาร์สหรัฐ

3.1.4 เทศบาลออเรนจ์ (Orange Municipal)³²

เทศบาลนครออเรนจ์ได้มีการจัดเก็บภาษีในวัตถุประสงค์ใช้โฆษณา โดยอาศัย อำนาจตามที่ บัญญัติไว้ใน Orange CA Municipal Code, Title 5 Business taxes and regulations, Chapter 5.14 Business tax rates ซึ่งกำหนดอัตราภาษีสำหรับการโฆษณาไว้ตามประเภทของการ โฆษณาซึ่งแยกได้เป็น 5 ประเภทดังต่อไปนี้

1) แผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) ที่สร้างเป็นการถาวร คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์ สหรัฐต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงแผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) หรือป้ายสัญลักษณ์ซึ่งใช้ในการ โฆษณา (Advertising sign boards) เพื่อขายหรือให้เช่าสถานที่ที่แผ่นป้ายโฆษณาหรือป้ายสัญลักษณ์ นั้น ตั้งอยู่

2) การปิดประกาศเครื่องหมาย (Sign Posting) คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์ สหรัฐ ต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงการปิดประกาศ การติด หรือการตั้งเครื่องหมาย (Sign) ทางธุรกิจใด ๆ ของ บุคคลใด ๆ บนสถานที่หรืออาคารซึ่งถูกครอบครองและใช้ในทางธุรกิจของบุคคลเช่นนั้น เพื่อ โฆษณาสินค้า หรือธุรกิจของบุคคลเช่นนั้น

³²สรุปจาก Lexis Nexis, "Orange CA Municipal Code," <<http://bbc.iserver.net/codes/orange/index.htm>>, 16 June 2004.

3) ภาพเคลื่อนไหว (Moving Pictures) หรืออุปกรณ์ในลักษณะเดียวกัน คิดอัตรา ภาษีอุปกรณ์ละ 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงกรณี โรงมหรสพซึ่งมีใบรับรองภาษีการค้า

4) อุปกรณ์ซึ่งสามารถให้เสียงได้ (Sound Device) คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือ 25 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน แล้วแต่ผู้เสียภาษีจะเลือก

5) ไฟฉาย (Searchlight) คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือ 20 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน แล้วแต่ผู้เสียภาษีจะเลือก

นอกจากนั้นเทศบาลออเรนจ์ (Orange Manicipal) ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามในการติดตั้งป้ายและการเคลื่อนย้ายป้ายซึ่งฝ่าฝืนไว้ด้วย ทั้งนี้ตาม Orange CA Municipal Code, Title 5 Business taxes and regulations, Chapter 5.62 Signs and billboards

3.2 กฎหมายในประเทศสิงคโปร์

การแสดงผลป้ายโฆษณาในสิงคโปร์นั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมอาคารและการก่อสร้างที่เรียกว่า “Building and Construction Authority” ก่อน โดยในการพิจารณาเพื่อให้อนุญาตแสดงผลป้ายนั้น ประเทศสิงคโปร์จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างกันไปตามประเภทของป้ายดังนี้คือ

1) ป้ายเครื่องหมายทั่วไป

กรณีป้ายเครื่องหมายจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งหรือแสดงผลป้าย ดังนี้

(1) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า หรือป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งติดบนระเบียงหรือเหนือทางเท้า จะต้องแสดงอยู่สูงไม่น้อยกว่า 2.5 เมตรจากระดับระเบียงหรือทางเท้า

(2) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า หรือป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งยื่นเหนือที่ระบายน้ำ จะต้องสูงไม่น้อยกว่า 2.5 เมตร เหนือที่ระบายน้ำ โดยวัดจากจุดสูงสุดของที่ระบายน้ำถึงขอบล่างของป้าย

(3) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า ป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า หรือป้ายชื่อ ยี่ห้อสัญลักษณ์ ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงบนหลังคาของอาคารจะต้องยื่นออกเหนือถนนในระยะห่าง ไม่เกิน 60 เซนติเมตรจากตัวอาคารและต้องมีความสูงจากระดับพื้นถนนอย่างน้อยที่สุดของ 3.75 เมตร แต่ไม่ถึง 5 เมตร

(4) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า ป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงแรมและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า หรือป้ายชื่อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์ ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงบนหลังคาของอาคารสูงเหนือถนนมากกว่า 5 เมตรจะต้องไม่ยื่นออกห่างจากตัวอาคารมากกว่า 1.5 เมตร ยกเว้นป้ายเหล่านั้นติดตั้งอยู่บนระเบียงหรือเพดาน³³

นอกจากนั้น ประเทศสิงคโปร์ยังห้ามอนุญาตการติดตั้งป้ายเครื่องหมายดังต่อไปนี้คือ

(1) ป้ายเครื่องหมายซึ่งสามารถมองเห็นได้จากถนนและใช้แสงไฟหรือแสงกระพริบวาว

(2) ป้ายโฆษณาทางการค้าซึ่งแสดงบนส่วนสูงสุดของหลังคาหรือบนยอดหอสูง

(3) ป้ายเสาซึ่งแสดงการโฆษณาทางการค้าตามถนนสาธารณะ

(4) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งแสดงภายในหรือบริเวณที่ใกล้เคียงกับทำอากาศ ยานหรือฐานทัพอากาศ

(5) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งอยู่ภายในบริเวณที่อยู่อาศัยหรือคอนโดมิเนียม

(6) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งแสดงตามทางพิเศษ ลีแยก สะพานข้ามถนน สะพาน แนวเส้นแบ่งกลางถนน เกาะกลางถนน วงเวียน เสาไฟ บนต้นไม้ยืนต้นหรือพุ่มไม้

(7) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการตามถนนซึ่งขวางบริเวณพื้นที่รับน้ำฝนตามถนนสาธารณะและป่าสงวน³⁴

2) ป้ายผ้า

ป้ายผ้ามีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตแสดงหรือติดตั้งป้ายไว้ดังนี้

(1) ในกรณีพื้นที่ทั่วไป

ก. ขอบบนของป้ายต้องไม่สูงกว่า 30 เมตรจากระดับพื้น

³³ Building and Construction Authority, "Project of signages," <http://www.bca.gov.sg/buildcontrol/advertisement_licensing/guidelines/projection/projection.html>, 25 January 2005.

³⁴ Building and Construction Authority, "Signages not permitted to be displayed," <http://www.bca.gov.sg/build_control/advertisement_licensing/guidelines/notpermitted/notpermitted.html>, 25 January 2005.

ข. พื้นที่จะไม่เกิน 50% ของพื้นที่ผนังซึ่งวัดตั้งแต่พื้นจนถึง 30 เมตรจากระดับพื้น

ค. ป้ายที่แสดงเกี่ยวกับงานของรัฐไม่ต้องขอใบอนุญาต หากมีพื้นที่ที่แสดงชื่อยี่ห้อ ของผลิตภัณฑ์หรือชื่อผู้สนับสนุนไม่มากกว่า 15% ของพื้นที่

ง. ป้ายที่แสดงลักษณะเดียวกันจะต้องไม่เกิน 3 ป้ายในเวลาเดียวกัน

จ. ระยะเวลาแสดงหรือติดตั้งของป้ายจะต้องไม่เกิน 3 เดือน

ฉ. สำหรับใบอนุญาต ซึ่งอนุญาตน้อยกว่า 3 เดือน หากต้องการต่ออายุจะต้องยื่น ร่างรูปแบบของป้ายและคำรับรองของบริษัทผู้จัดการหรือเจ้าของอาคาร

ช. ป้ายต้องแสดง ณ สถานที่ประกอบการค้าหรือสถานที่ซึ่งสภาเมืองอนุญาตเท่านั้น

ซ. ผู้ขอต้องเคลื่อนย้ายป้าย หากหน่วยงาน Building and Construction Authority หรือผู้มีอำนาจอื่นที่เกี่ยวข้องสั่ง หรือเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ

ณ. ต้องบำรุงรักษาป้ายในสภาพที่ดีตลอดเวลา และเมื่อป้ายเสียหายจะต้องเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนโดยทันที

(2) กรณีพื้นที่กลางตัวเมือง

ก. ป้ายที่ได้รับอนุญาตจะต้องใช้เพื่อโปรโมตกิจการหรือกิจกรรมซึ่งมีอยู่ภายใน อาคารเท่านั้น

ข. ผู้ยื่นขออนุญาตต้องแจ้งเป็นหนังสือว่า การแสดงโฆษณานั้นเกี่ยวข้องกับกิจกรรม หรือกิจการซึ่งกระทำภายในสถานที่นั้น

ค. ต้องแสดงช่วงระยะเวลา รายละเอียดของโปรโมท และสถานที่ซึ่งกิจกรรมหรือ กิจการเกิดขึ้นบนป้ายซึ่งรายละเอียดของการ โปรโมทต้องไม่น้อยกว่า 20% ของพื้นที่รวมของ พื้นที่ป้าย

ง. สำหรับป้ายซึ่งมีพื้นที่เกิน 10 ตารางเมตรและ 30 ตารางเมตรนั้น ผู้ขออนุญาตจะ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

ก) ป้ายซึ่งมีขนาดเกิน 10 ตารางเมตร อาจไม่ต้องการรับรองจากวิศวกรอาชีพ หากพื้นที่ทั้งหมดไม่เกิน 30 ตารางเมตร ส่วนที่สูงสุดของป้ายไม่สูงกว่า 15 เมตรหรือชั้นที่สามของ ตึก ไม่ใช่โครงหรือแท่งทำด้วยโลหะหรือไม่ และมีจุดยึดตามแนวขวางห่างกัน 2 เมตร

ข) ต้องดูแลตรวจตราการติดตั้งป้าย

ค) ป้ายซึ่งมีขนาดเกิน 30 ตารางเมตรต้องมีการรับรองของวิศวกรอาชีพว่า ป้ายมีสภาพปลอดภัย

ป้ายผ้าลักษณะต่อไปนี้ไม่อาจขอรับอนุญาตได้

- 1) ป้ายซึ่งแสดงหรือติดตั้งภายในและในบริเวณใกล้เคียงกับท่าอากาศยานและ สถานีพอากาศยาน
- 2) ป้ายซึ่งแสดงหรือติดตั้งภายในบริเวณที่อยู่อาศัยและคอนโดมิเนียม
- 3) ป้ายซึ่งแสดงตามทางพิเศษ สี่แยก สะพานข้ามถนน สะพาน แนวเส้นแบ่งกลาง ถนน เกาะกลางถนน วงเวียน เสาไฟฟ้า บนต้นไม้ยืนต้น หรือพุ่มไม้
- 4) ป้ายซึ่งแสดงตามถนนซึ่งขวางบริเวณพื้นที่รับน้ำฝน ลานสาธารณะ และป่าสงวน
- 5) ป้ายโฆษณาซึ่งแสดงหรือติดตั้งภายในพื้นที่กลางตัวเมือง³⁵

3) ป้ายที่ใช้แสงไฟ

กรณีป้ายซึ่งใช้แสงไฟหรือ แสงไฟกระพริบวูบวาบหรือไฟวิ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งหรือแสดงดังนี้

(1) ขนาดและที่ตั้ง

โดยปกติ ป้ายเครื่องหมายจะต้องอยู่ห่างจากสัญญาณไฟจราจร 30 เมตรขึ้นไป โดยป้ายเครื่องหมายซึ่งอยู่ระหว่าง 30-50 เมตรจากสัญญาณไฟจราจรขอบล่างสุดของป้ายเครื่องหมายจะต้องห่างจากพื้น 15 เมตรขึ้นไป และขณะเดียวกันขอบบนสุดจะต้องไม่สูงจากพื้นมากกว่า 30 เมตร ส่วนป้ายเครื่องหมายซึ่งห่างจากสัญญาณไฟจราจร 50 เมตรขึ้นไปสามารถปิด ได้ สูงสุด 30 เมตร

ป้ายเครื่องหมายซึ่งตั้งอยู่ตามถนนต้องมีระยะห่างอย่างน้อยที่สุด 3 เมตรจากไฟ สำหรับคนข้ามถนนที่ใกล้ที่สุด และขอบล่างสุดต้องอยู่ห่างจากพื้น 5 เมตรขึ้นไป และถ้าป้ายเครื่องหมายนั้นมีระยะห่างจากไฟสำหรับคนข้ามถนนมากกว่า 50 เมตร ป้ายเครื่องหมายนั้นอาจปิดได้สูงสุด 30 เมตรจากระดับพื้น ป้ายเครื่องหมายซึ่งตั้งภายในที่ที่สงวนไว้สำหรับถนนและตามทางพิเศษต้องไม่แขวนตามทางเดิน

(2) การปิดป้ายที่ถูกต้อง

ป้ายเครื่องหมายต้องปิดผนังด้านนอกอาคารและต้องไม่ยื่นพ้นอาคาร อย่างไรก็ตามป้ายเครื่องหมายอาจยื่นพ้นแนวหลังคาได้ไม่เกิน 10% ของพื้นที่ทั้งหมด ป้าย

³⁵ Building and Construction Authority, "Guidelines for promotional ad banners,"

<http://www.bca.gov.sg/build_control/advertisement_licensing/guidelines/guidelines/guidelines.html>, 25

January 2005.

เครื่องหมายทั้งหมด จะต้องปิดให้ขนานกับทิศทางการสัญจรของยานพาหนะ ป้ายเครื่องหมายซึ่งแสดงโดยใช้เสาจะไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้ง

(3) การออกแบบ สีและความสว่าง

ป้ายเครื่องหมายต้องไม่คล้ายคลึงกับเครื่องหมายจราจรและต้องไม่ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขับรถ ต้องหลีกเลี่ยงการใช้ไฟสีเขียว สีเหลือง สีแดงในเครื่องหมายเดียวกัน ป้ายเครื่องหมายทั้งหมดต้องปรับความแรงของแสงไฟให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบข้าง ป้ายเครื่องหมายซึ่งอยู่ส่วนหน้าของอาคารจะต้องไม่รบกวนต่อผู้อยู่อาศัยข้างเคียง

(4) ความถี่ของการกระพริบ

จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้แสงไฟซึ่งกระพริบวูบวาบหรือวิ่งด้วยความถี่มากกว่า 3 รอบต่อวินาที อย่างไรก็ตาม แสงไฟหรี ๆ หรือวูบวาบด้วยความถี่สูงและทำให้การโฆษณาปรากฏอยู่กับที่ จะได้รับอนุญาตสำหรับแสงไฟซึ่งก่อให้เกิดวูบวาบอย่างฉับพลันซึ่งทำให้ไม่สามารถมองเห็นได้ ชั่วขณะจะไม่อนุญาตให้แสดงหรือติดตั้ง

(5) การรับรอง

ป้ายเครื่องหมายซึ่งมีพื้นที่เกิน 10 ตารางเมตรจะต้องได้รับการรับรองโดยวิศวกรอาชีพ เพื่อประกันว่า การติดตั้งหรือการยึดเหนี่ยวอยู่ในสภาพดี

ป้ายที่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องขออนุญาตก่อนแสดงหรือติดตั้งได้แก่

1) ป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า และป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งแสดงภายในอาคารทั้งหมด และป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้าป้ายเดียวหรือหลายป้าย ซึ่งเกี่ยวเนื่องกันเป็นชุดซึ่งแสดงภายนอกอาคาร ณ สถานที่ประกอบการค้า โดยมีพื้นที่รวมทั้งหมด 5 เมตร

2) ป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งแสดงหรืออนุญาตให้แสดงโดยองค์กรศาสนาใด ๆ โรงเรียนในความดูแลของรัฐบาลหรือโรงพยาบาล คลินิก ร้านขายยา สถานรับเลี้ยงหรือสถานดูแลทางด้านสวัสดิการ ซึ่งตั้งขึ้นองค์กรการกุศล

3) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการหรือป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียน และที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งแสดงหรือติดตั้งภายในศูนย์การค้าหาบเร่แผงลอย ศูนย์อาหาร หรือตลาด หรือทางใต้ดิน อุโมงค์ หรือสถานิชนสงฆาวลชนในตัวเมือง หรือไปสเตอร์

ป้ายผ้าหรือป้ายโฆษณา ซึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งรัฐสภา หรือเลือกตั้งประธานาธิบดีตามกฎหมาย การเลือกตั้งรัฐสภาหรือกฎหมายการเลือกตั้งประธานาธิบดี³⁶

สำหรับประเภทของใบอนุญาตนั้นมีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภทตามระยะเวลาในการแสดงโฆษณา คือ

- 1) ประเภท A มีระยะเวลาการแสดงผล 1-3 ปี และ
- 2) ประเภท B มีระยะเวลาการแสดงผล 12 เดือนหรือน้อยกว่านั้น³⁷

ส่วนค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับใบอนุญาตทั้งประเภท A และ B นั้นเป็นดังนี้

(1) ใบอนุญาตสำหรับป้ายที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียน และที่ดินซึ่งใช้ ประกอบกิจการค้า

ก. พื้นที่มากกว่า 5 ตารางเมตรถึง 15 ตารางเมตร 50 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต

ข. พื้นที่เกิน 15 ตารางเมตร 20 ดอลลาร์สหรัฐต่อตารางเมตร

(2) ใบอนุญาตสำหรับป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ

ก. พื้นที่ 0-1 ตารางเมตร 15 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต

ข. พื้นที่มากกว่า 1 ตารางเมตรถึง 10 ตารางเมตร 140 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต

ค. พื้นที่เกิน 10 ตารางเมตร 20 ดอลลาร์สหรัฐต่อตารางเมตร

(3) ใบอนุญาตสำหรับแผ่นป้ายโฆษณาซึ่งประกอบด้วยภาพเคลื่อนไหวได้

ก. พื้นที่ 9-10 ตารางเมตร 225 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบอนุญาต

ข. พื้นที่เกิน 10 ตารางเมตร 30 ดอลลาร์สหรัฐต่อตารางเมตร

(4) ใบอนุญาตสำหรับป้ายชื่อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดง หรือติดตั้งบนหลังคาอาคาร หรือป้ายเครื่องหมายที่แสดงบนบอลูน หรือแขวนเหนืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ป้ายละ 40 ดอลลาร์สหรัฐต่อตารางเมตรหรือเศษของเมตร โดยการจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทั้งหมดนั้นจะต้องจ่ายในเวลาที่ยื่นขออนุญาต

³⁶Building and Construction Authority, "Exemption," <http://www.bca.gov.sg/build_controlladvertisment_licensing_our_rolead_exemption.html>, 25 January 2005.

³⁷Building and Construction Authority, "Our role," <http://www.bca.gov.sg/build_control/advertisment_licensing/our_role/advertisment.html>, 25 January 2005.

3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่น

สาระสำคัญของการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่นเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความใกล้เคียงทางด้านสังคมและวัฒนธรรมกับประเทศไทย นอกจากเป็นประเทศในแถบเอเชียเหมือนกันแล้ว ยังมีการติดต่อกำขายและแลกเปลี่ยนทางด้านภาษาวัฒนธรรมกันและยังมีแนวโน้มนโยบายที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยประเทศญี่ปุ่นได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายมาบังคับใช้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย the Outdoor Advertising Act ใช้ควบคู่รวมกันกับกฎหมาย the Landscape Law และ the Law on Urban Green Space Protection และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (Fee) จากป้ายโฆษณา โดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตอบสนองนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในการรักษาความสวยงามของภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมทั้งแนวโน้มนโยบายที่จะเพิ่มนักท่องเที่ยวให้สูงขึ้น ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่มีนวัตกรรมในการรักษาสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ ด้าน เนื่องจากประชาชนให้ความสนใจและใส่ใจทางด้านสิ่งแวดล้อมมาก รวมทั้งตระหนักถึงความรับผิดชอบในท้องถิ่นของตนเพื่อที่จะศึกษาแนวทางเพื่อจัดปัญหาภูมิทัศน์ ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่สมควรศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ขาดการประสานร่วมมือที่ีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้การควบคุมการติดตั้งป้ายยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

3.3.1 ความเป็นมาในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตั้งป้าย³⁸

ในปี 1949 รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดกฎหมาย the Outdoor Advertising Act เพื่อปรับปรุงความสวยงามของทัศนียภาพ ความมั่นคงของสังคมและป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน

ในปี 2003 ส่วนหนึ่งของโครงการของรัฐบาลญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มนักท่องเที่ยวโดยกระทรวงที่ดิน โครงสร้างขั้นพื้นฐาน การขนส่งและการท่องเที่ยวร่วมมือกัน

ในปี 2004 มีการออกกฎหมาย 3 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ คือ กฎหมายที่ดิน การแก้ไขพระราชบัญญัติป้ายกลางแจ้ง และกฎหมายการปกป้องพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง มีการรวมตัวกันในการปรับปรุงถนนและเทศบาลต่าง ๆ ตามกฎหมายเหล่านี้ กฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมีส่วนช่วยโดยเป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มนักท่องเที่ยว สำหรับกฎหมายที่ดินนั้นมีการชี้ให้เห็นถึงความรับผิดชอบ 4 ประการของคนในสังคมผู้ผลประโยชน์ร่วมกัน คือ

³⁸ สรุปจาก *international Technology Scanning Program Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan*, p 71-73

1) ด้านที่อยู่อาศัย ต้องมีการกระตุ้นในภาพรวมเพื่อปรับปรุงที่ดินโดยความร่วมมือของรัฐบาลและผู้แทนในท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายใหม่ ชุมชนสามารถออกแบบพื้นที่ในการวางแผนการใช้ที่ดินให้ส่วนท้องถิ่นทราบ

2) ด้านตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีการก่อตัวและกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงที่ดินเพื่อที่จะเข้ากับมนุษย์และเงื่อนไขของธรรมชาติในพื้นที่

3) ด้านรัฐบาลส่วนกลาง ต้องมีการก่อตัวและกำหนดมาตรการอย่างสมบูรณ์เพื่อปรับปรุงที่ดินและสร้างความเข้าใจเชิงลึกให้กับประชาชนทราบถึงข้อมูลและกิจกรรมอื่น ๆ

และในปี 2009 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มโครงการนำร่องในการสนับสนุนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเมืองที่จะเน้นความสำคัญของภูมิทัศน์และความจำเป็นในการพัฒนาและปกป้องภูมิทัศน์เช่นเดียวกับการที่จะให้อำนาจผูกพันรัฐบาลท้องถิ่นในการร่างและการบังคับใช้กฎหมายการปกป้องภูมิทัศน์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ และสามารถนำมาใช้อย่างได้ผลและเป็นระบบรวมไปกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ด้วย โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย และมีความสอดคล้องไปกับแนวนโยบายของรัฐในเรื่องของการอนุรักษ์ทัศนียภาพสิ่งแวดล้อมที่สวยงามของท้องถิ่นรวมทั้งเพิ่มนักท่องเที่ยวอย่างได้ผล

3.3.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาต

จากการริเริ่มบังคับใช้กฎหมาย the Outdoor Advertising Act ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้พัฒนากฎข้อบังคับที่จะควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง โดยในเบื้องต้นจะเริ่มใช้ในเมืองที่กำหนดและเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่จะถูกบังคับให้เริ่มใช้กฎดังกล่าวหลังจากนั้น 1 ปี กฎหมายนี้ถูกนำมาใช้หลายครั้งรวมถึงการบังคับให้ถอดถอนป้ายโฆษณา

มีโครงการของรัฐบาลญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มนักท่องเที่ยว โดยกระทรวงที่ดินโครงสร้างขั้นพื้นฐาน การขนส่งและการท่องเที่ยวร่วมมือกัน เริ่มที่จะบังคับใช้ 15 มาตรการ รวมถึงมาตรการดังต่อไปนี้

1) ก่อตั้งระบบการประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการพัฒนาตามโครงการ

ดังกล่าว

2) ก่อตั้งการแนะนำในการพัฒนาที่ดิน

3) ประชาสัมพันธ์แผนระยะยาวที่จะกระตุ้นการสร้างพื้นที่ป่าไม้ขนาดใหญ่

ในเขตเมืองมากขึ้น

4) ส่งเสริมให้มีการจัดการอย่างเข้มข้นในความพยายามระยะสั้นที่จะไม่ให้เกิดการติดตั้งป้ายภายนอกอาคารที่ผิดกฎหมายโดยใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวและปรับปรุงวัสดุที่นำมาใช้ในการทำป้ายดังกล่าว

5) จัดตั้งโครงการเกี่ยวกับด้านกฎหมายอย่างสมบูรณ์และเป็นระบบในการป้องกันและปรับปรุงที่ดิน

มีการแก้ไขกฎหมาย the Outdoor Advertising Act ก่อให้เกิดโครงสร้างอย่างสมบูรณ์ สำหรับอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงที่ดินในเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและรัฐบาล วัตถุประสงค์แรกคือการให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นที่จะตัดสินใจดำเนินการกับวิกฤตด้านภูมิทัศน์สำหรับภูมิภาคของตน และความต้องการในการเพิ่มระดับการควบคุม อนุรักษ์ ปกป้องคุณค่าของภูมิทัศน์ท้องถิ่นให้มากขึ้น

การตัดสินใจสำหรับการนำกฎหมายมาใช้จากการศึกษาว่า มีการเพิ่มขึ้นของป้ายโฆษณาที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งทำให้เกิดการบังคับใช้อันมีประสิทธิภาพอย่างมากในการรื้อถอนและกฎข้อบังคับในการปฏิบัติมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน การควบคุมป้ายโฆษณานั้นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากมีความเกี่ยวพันกันกับการจัดการที่ดิน การบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินอย่างเป็นที่น่าพอใจอันมีพื้นฐานมาจากลักษณะพื้นที่แต่ละพื้นที่ที่มีความสำคัญในการออกแบบพื้นที่ในการให้อนุญาตซึ่งมีพื้นฐานมาจากลักษณะแต่ละภูมิภาคในประเทศ ซึ่งการควบคุมที่ดินนั้น ควรมีการจัดการเบื้องต้นโดยส่วนท้องถิ่น แล้วขยายการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างครอบคลุมโดยการออกใบอนุญาตไปทั่วประเทศ และการบังคับใช้โดยการลงทะเบียนอนุญาตของภาคธุรกิจ โดยในภาคธุรกิจสำหรับป้ายโฆษณากลางแจ้ง จะต้องลงทะเบียนเพื่อขออนุญาต มีกำหนดระยะเวลา 5 ปีและการลงทะเบียนสำหรับบริษัทที่ติดตั้งป้ายโฆษณาโดยไม่ได้รับอนุญาต และหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดในการลงทะเบียนก็อาจถูกเพิกถอนการลงทะเบียนได้และต้องรื้อถอนป้ายนั้นออกไปในทันทีในประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการติดตั้งป้ายโฆษณา ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ตารางอัตราค่าธรรมเนียมในประเทศญี่ปุ่น

ป้ายโฆษณา	ค่าธรรมเนียม (US\$1 = 90Yen)	พื้นที่ A	พื้นที่ B	พื้นที่ C
ชั่วคราว	1 ตารางเมตร ต่อป้าย ต่อเดือน	\$16 (1440 เยน)	\$2 (180 เยน)	\$1 (180 เยน)
อื่น ๆ	1 ตารางเมตร ต่อป้าย ต่อปี	\$156 ๖14040 เยน)	\$22 (1980 เยน)	\$11 (990 เยน)

หมายเหตุ : พื้นที่ A: โตเกียว ชับเปาโล เซนได ไชตามะ ชิเบะ ฟุนาบาชิ ฮาชิโองิ โยโกฮาม่า คาวาซากิ ซากามิฮาระ นิงาตะ ชิซึโอกะ ฮามามะทสึ นาโกย่า เกียวโต โอซาก้า ซาไก ฮิงาชิ-โอซาก้า โกเบ ฮาเมะจิ โอคายามา ฮิโรชิม่า มะทสึยามะ คิตาคยูกิ ฟุกุโอกะ คумаโมโตะ และคาโกชิม่า

พื้นที่ B: เมือง ยกเว้นพื้นที่ A (Cities except Area A)

พื้นที่ C: เทศบาล (Municipalities)

1) ความปลอดภัย (Safety)

ในทางด้านการปลอดภัย นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมาย the Outdoor Advertising Act เนื่องจากการคำนึงถึงในเรื่องของความมั่นคงของสังคมและป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน อันเป็นภารกิจของรัฐบาลที่จะต้องให้การปกป้องคุ้มครองประชาชนภายในรัฐ โดยมีการให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม และไม่ได้เพียงบังคับใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียวไปเพียงลำพังเท่านั้น หากแต่ได้บังคับใช้ร่วมกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ หากมีป้ายที่ไม่ถูกกฎหมาย หรือไม่ได้ลงทะเบียนขออนุญาตไว้ก็จะมิบทลงโทษ

2) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental impact)

ในการติดตั้งป้ายต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น เพื่อปกป้องทัศนียภาพอันสวยงามของท้องถิ่น เนื่องจากการประสานความร่วมมือของกฎหมายหลายฉบับ และฉบับหนึ่งนั้นก็คือ กฎหมายการปกป้องพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง หรือ the Law on Urban Green Space Protection ที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของเมือง ร่วมไปกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ร่วมกันด้วย

การให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายทั้งหลายฉบับดังกล่าวทำให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ดียิ่งขึ้น สามารถจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งในเรื่องของการกำหนดพื้นที่ใช้ประโยชน์ในการติดตั้งป้ายหรือ การกำหนดเงื่อนไขในการ

อนุญาตติดตั้งป้ายได้ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น ประกอบกับความต้องการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวจำเป็นต้องจัดภูมิทัศน์ให้สวยงามเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว การประสานความร่วมมือดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินการต่าง ๆ นั้นสำเร็จไปด้วยดี

3) การสร้างรายได้ (Revenue Generation)

ในด้านการสร้างรายได้จากการติดตั้งป้ายนั้น ญี่ปุ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (fee) โดยแบ่งแยกประเภทป้ายออกเป็นป้ายชั่วคราว และป้ายอื่น ๆ และแยกตามเขตพื้นที่ที่ป้ายนั้นติดตั้งอยู่ ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้มีการกำหนดรอบระยะเวลาในการจัดเก็บ



บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้าย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตน ตามที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดไว้ และมีกฎหมายกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กำหนดหน้าที่ในการบริการสาธารณะ ของท้องถิ่นไว้มากมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้หรือเงินทุนเพื่อนำมาใช้จ่ายให้ บรรลุผลตามหน้าที่นั้นๆ ภาษีป้าย จึงเป็นมาตรการในการจัดเก็บรายได้จากป้าย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบัญญัติพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ยิ่งขึ้นว่าพระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ความเป็นมาและพัฒนาการของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แต่เดิมนั้น ภาษีป้ายเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่บัญญัติอยู่ในประมวลรัษฎากร ในส่วนของภาษีโรงค้า* โดยมีความเป็นมาจากการริเริ่มในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นช่วงหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยและกำลังมีการพัฒนาระบบกฎหมายภาษีอากรครั้งใหญ่ เนื่องจากในสมัยนั้นมีชาวต่างประเทศเข้ามาอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะชาวจีนที่นำขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวจีนมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการค้า ตัวหนังสือ ตลอดจนขนบธรรมเนียมเงินต่าง ๆ และไม่ได้สนใจภาษาไทยเท่าที่ควร การโฆษณาประกอบการต่าง ๆ เช่น การเขียนป้ายชื่อ ยี่ห้อ หรือป้ายโฆษณาต่าง ๆ ก็ใช้ภาษาจีน ทำให้รัฐบาลซึ่งดำเนินนโยบายชาตินิยม เห็นว่า วิธีการที่สนับสนุนให้คงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ไทย โดยเฉพาะทางด้านภาษาไทยแล้ว ควรสนับสนุนให้มีการใช้ภาษาไทยในการโฆษณาหรือการประกอบการอื่น ๆ และให้เป็นการลดการใช้ภาษาต่างประเทศลง จึงทำให้มีการจัดเก็บภาษีป้ายขึ้น โดยในระยะแรก ๆ นั้น มีการการจัดเก็บจากป้ายชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายของโรงค้านั้น³⁹

* ภาษีโรงค้า ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีป้ายอยู่นั้น มีวิวัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 ก่อนที่จะถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร แต่พระราชบัญญัติการค้า พ.ศ. 2475 ไม่มีบทบัญญัติ

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2496) ยกเลิกภาษีโรงค้าซึ่งมีผลให้ภาษีป้ายถูกยกเลิกตามไปด้วย แต่ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในลักษณะ 2 หมวด 5 ว่าด้วยภาษีป้ายโดยตรง ตามมาตรา 94 ถึงมาตรา 102 แห่งประมวลรัษฎากร เนื่องจากได้มีการพัฒนาปรับปรุงและถือว่าเป็นรายได้ส่วนหนึ่งของรัฐ โดยมีแนวนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและการคลังให้แก่ท้องถิ่นด้วย จึงมีการจัดรูปแบบของภาษีป้ายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยยังคงหลักการในการจัดเก็บเช่นเดิม แต่ได้เพิ่มเติมการกำหนดให้อำนาจเทศบาลและสุขาภิบาลสามารถจัดเก็บภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากรได้ ซึ่งสำหรับป้ายที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล กรมสรรพากรยังคงเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บอยู่เช่นเดิม และได้เพิ่มการเก็บภาษีจากป้ายโฆษณาของสถานประกอบการค้าขึ้นด้วย ทำให้ป้ายที่ไม่ได้ติดตั้งแสดงไว้ที่สถานการค้า หรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานการค้า หากเข้าข่ายเป็นป้ายโฆษณาของสถานประกอบการค้าตามบทบัญญัติว่าด้วยภาษีป้าย แห่งประมวลรัษฎากร ไม่ว่าจะติดตั้งแสดงไว้สถานที่ใด ก็ต้องเสียภาษีป้าย สำหรับป้ายดังกล่าวด้วย

จนกระทั่งต่อมาปี พ.ศ. 2509 มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ... ขึ้น โดยที่เห็นว่าเป็นการสมควรแยกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีป้ายออกจากประมวลรัษฎากร จึงได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2511 เป็นต้นไป⁴⁰ โดยมีเหตุผลคือ

“เนื่องจากภาษีป้ายเป็นภาษีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรแยกออกจากประมวลรัษฎากรและมอบให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นผู้จัดเก็บ จึงตรากฎหมายว่าด้วยภาษีป้ายขึ้นโดยเฉพาะ”

ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 นี้ยังคงหลักการ และสาระสำคัญในการจัดเก็บภาษีป้ายดังเดิม เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร แตกต่างเพียงรายละเอียดบางประการ เช่น อำนาจการจัดเก็บให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น สรรพากรไม่มีอำนาจในการจัดเก็บอีกต่อไป จึงเป็นการแยกภาษีป้ายออกจากประมวลรัษฎากร

เกี่ยวกับภาษีป้าย ดังนั้น ภาษีป้ายเริ่มมีการจัดเก็บครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 โดยจัดเก็บเฉพาะป้ายชื่อ หรือ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมาย ของโรงค้า ซึ่งแสดงไว้ที่โรงค้าหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงค้าเท่านั้น

³⁹ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, *หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหมิตรออฟเซต, 2533, หน้า 110-111

⁴⁰ มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84/ตอนที่ 114/ฉบับพิเศษ หน้า 6/23 พฤศจิกายน 2510

ชัดเจน ดังนั้น ภาษีป้าย จึงเป็นภาษีของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย และนำเงินภาษีที่ได้มาใช้เพื่อประโยชน์สำหรับท้องถิ่นของตน โดยเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระทางการเงินการคลังให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แม้จะได้มีการบัญญัติมากกว่าสี่ทศวรรษแล้วก็ตาม

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบัญญัติภาษีป้าย คือ พระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน โดยมีเหตุผลว่า

“...พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษี การกำหนดอัตราภาษี การยื่นแบบแสดงรายการภาษี การประเมินภาษี การชำระภาษี การบังคับชำระภาษีค้าง การคืนเงินค่าภาษี อัตราเงินเพิ่ม และการอุทธรณ์ ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันหรือให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”

สาระสำคัญของอัตราภาษีป้ายเป็นไปตามการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว และมีการบังคับใช้ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ที่มีการกำหนดอัตราภาษีป้ายใหม่ สำหรับในสมัยนั้นช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลง มีเสียงคัดค้านพอสมควร แต่การปรับตัวของเจ้าของป้าย เพื่อลดภาระภาษีที่ดำเนินไปตามกลไกการปรับตัว จนในที่สุด ปัญหาภาษีป้ายเหตุโหดก็จางหายไป ทำให้อัตราภาษีป้ายระดับใหม่เป็นที่ยอมรับกันโดยปริยาย⁴¹อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องอัตราภาษีป้ายยังคงมีปัญหาถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องอัตราภาษีป้ายอีกเลย จึงมีแนวโน้มสมควรที่จะปรับเปลี่ยนอัตราภาษีป้ายใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน หรือให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

โดยสรุป ปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งครั้ง คือพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 40 มาตรา แบ่งออกเป็น 7 หมวด และบทเฉพาะกาล รวมทั้งบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติ และมีการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ถึงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2553)

⁴¹ ไกรยุทธ ธีรชยาสินันท์ และคณะ, รายงานการวิจัยแนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 4-13

1.1 นิยามของคำว่าป้าย

ป้าย หมายถึง ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

ดังนั้นองค์ประกอบของป้ายตามนิยามของคำว่าป้าย อาจแยกได้ดังนี้

- 1) ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือ
- 2) ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ และ
- 3) ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลักจารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

1.2 วัตถุประสงค์ของภาษีป้าย

จากการศึกษาความเป็นมาและพัฒนาการของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 รวมทั้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ทำให้สามารถจำแนกวัตถุประสงค์ของกฎหมายภาษีป้ายได้ดังต่อไปนี้

- 1) วัตถุประสงค์ทางการเมือง เพื่อการส่งเสริมและอนุรักษ์ความเป็นไทย

วัตถุประสงค์นี้ ถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์แรกที่ทำให้มีการก่อกำเนิดภาษีป้ายในประเทศไทยขึ้น เนื่องจากมีที่มาทางการเมือง ตามนโยบายชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ต้องการจะส่งเสริมและอนุรักษ์ความเป็นไทย โดยเฉพาะภาษาไทย จากการศึกษามาและพัฒนาการของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ในการจัดเก็บภาษีป้ายเริ่มแรกนั้น ได้มีการกำหนดให้อัตราภาษีป้ายแตกต่างกัน คือกำหนดให้ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน อัตราต่ำกว่า ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ หรือ ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย จึงทำให้ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนเสียภาษีป้าย น้อยกว่า ป้ายอื่น ๆ ที่มีอักษรต่างประเทศปนอยู่ หรือไม่มีอักษรไทยเลย ซึ่งเป็นการกำหนดที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หากต้องการที่จะเสียภาษีป้ายในอัตราที่ต่ำกว่าป้ายอื่น ๆ สำหรับขนาดพื้นที่ที่เท่ากัน ก็ต้องทำป้ายเป็นอักษรไทยล้วน

ดังนั้น ภาษีป้ายจึงมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ใช้ภาษาไทยและอนุรักษ์ภาษาไทย อันเป็นภาษาประจำชาติของไทย และปัจจุบันหลักการนี้ยังคงอยู่ แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไข หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีป้ายก็ครั้งแล้วก็ตาม

2) วัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ที่ควบคู่กับการส่งเสริมและอนุรักษ์ภาษาไทยคือ วัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกเนื่องจากวัตถุประสงค์ของภาษีไม่ว่าจะเป็นภาษีประเภทใดก็ตาม ย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐและภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ ทำให้รัฐสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อสาธารณะได้ ภาษีโดยทั่วไปจึงมีลักษณะของการบังคับ เป็นการถาวร ไม่มีผลตอบแทนโดยตรงและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นภาษีป้ายจึงมีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกและมีลักษณะทั่วไปเหมือนภาษีอื่น ๆ เช่นกัน

เมื่อได้มีการแยกภาษีป้ายออกจากประมวลรัษฎากร ให้ภาษีป้ายเป็นภาษีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) สรรพากรไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้ายอีกต่อไป ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ภาษีป้ายจึงเป็นรายได้ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลังให้แก่ท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนได้อย่างคล่องตัว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนได้อย่างคล่องตัว จากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอัตราภาษีป้ายในปี 2535 ทำให้ภาษีป้ายนำรายได้มาสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากเดิมพอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ทำให้รายได้ของท้องถิ่นที่จัดหาเองไม่เพียงพอต่อรายจ่าย และมีผู้เห็นว่า ภาษีป้ายที่จัดเก็บได้นั้นเป็นรายได้น้อยเมื่อเทียบกับรายได้อื่น ๆ ของท้องถิ่น จึงสมควรต้องหาแนวทางเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้าย ให้อำนวยความสะดวกแก่ท้องถิ่นยิ่งขึ้น เช่น การเสนอให้เพิ่มอัตราภาษีป้ายขึ้น การเปลี่ยนแปลงวิธีการการจัดเก็บภาษีป้ายใหม่ หรือเพิ่มศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยิ่งขึ้น เป็นต้น

3) วัตถุประสงค์ในการควบคุมเกี่ยวกับป้าย

วัตถุประสงค์ในการควบคุมเกี่ยวกับป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ยังไม่มีความชัดเจนนัก และไม่มิตบบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมป้ายโดยตรงในกฎหมายภาษีป้าย ทั้ง ๆ ที่ป้ายที่อยู่ในขอบข่ายจะต้องเสียภาษีป้ายนั้น ครอบคลุมป้ายเกือบทุกชนิดก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่า ภาษีป้ายเป็นการควบคุมเกี่ยวกับป้ายโดยอ้อม คือ เป็นการควบคุมในเชิงปริมาณจำนวนป้าย หรือขนาดของป้าย อันอาจส่งผลในเรื่องของความปลอดภัยและบังคับทัศนียภาพเป็นมลทัศนต่อไปได้ เพราะภาษีถือเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของผู้ประกอบการ หากมีป้ายจำนวนมาก ก็ย่อมต้องเสียภาษีป้ายจำนวนมาก และหากสร้างป้ายขนาดใหญ่ ก็ย่อมเสียภาษีป้ายมากกว่าขนาดเล็ก เนื่องจากภาษีป้ายนั้นคำนวณตามขนาดพื้นที่ของป้ายนั้น ดังนั้น การที่จะประหยัดภาษีป้ายได้จึงต้องสร้างป้ายจำนวนไม่มากและมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการควบคุมจำนวนของป้ายและขนาดของป้ายโดยอ้อมของภาษีป้ายนี้อาจไม่มีผลมากนัก เพราะพิจารณาจากจำนวนป้ายที่เห็น

ในปัจจุบัน เกิดความทรงรั้ง ไม่เป็นระเบียบของป้าย และมีป้ายขนาดใหญ่เกิดขึ้นมากมาย สามารถพบเห็นได้ทั่วไป ซึ่งสาเหตุอาจเกิดจากผลประโยชน์ที่ได้รับจากการโฆษณาหรือติดตั้งป้าย มีความคุ้มค่ามากกว่าจำนวนภาษีป้ายที่เสีย โดยเฉพาะตามพื้นที่เส้นทางการจราจรที่ติดขัด และมีคนทั่วไปสัญจรผ่านไปมาจำนวนมาก ยังมีโอกาสที่จะได้โฆษณาผลิตภัณฑ์หรือสินค้าได้มากและส่วนหนึ่งอาจเกิดจากปัจจัยที่ไม่เหมาะสมของอัตราภาษีป้ายที่มีความล้ำสมัยและไม่ได้มีการปรับปรุงมาเป็นระยะเวลาานพอสมควร

ดังนั้น ปัจจุบันวัตถุประสงค์ในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายนี้ จึงควรเพิ่มความสำคัญและส่งเสริมให้มีความชัดเจนขึ้น เพราะหากไม่มีการบัญญัติการควบคุมเกี่ยวกับป้ายในกฎหมายภาษีป้ายให้ชัดเจน ก็อาจทำให้วัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกได้ให้แก่ท้องถิ่น และการส่งเสริมและอนุรักษ์ภาษาไทย ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้เท่าที่ควร เนื่องจาก บทบัญญัติของภาษีป้ายยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของวัตถุประสงค์ว่าควรเป็นไปเพื่อระดมรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเดียว หรือเพื่อการควบคุมเกี่ยวกับป้าย หรือทั้งสองอย่าง เพราะความแน่นอนในเรื่องวัตถุประสงค์นี้จะช่วยให้กำหนดอัตราภาษีป้ายที่เหมาะสม และช่วยในการบริหารการขออนุญาตติดตั้งป้าย กลายเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของผู้เสียภาษี⁴² เมื่อตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ยังไม่มีบทบัญญัติในการควบคุมเกี่ยวกับป้ายที่ชัดเจน ได้มีผู้เสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในการควบคุมเกี่ยวกับป้าย โดยต้องมีการขออนุญาตติดตั้งป้ายก่อน ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะนี้ และได้ศึกษาเพิ่มเติม เพื่อเสนอหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมการติดตั้งป้ายขนาดใหญ่ เพื่อการติดตั้งป้ายที่ความปลอดภัยและสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม

1.3 โครงสร้างภาษีป้าย

1) **ฐานภาษีป้าย** การกำหนดฐานภาษี คือ การกำหนดสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องมีการเสียภาษีและการกำหนดผู้มีหน้าที่เสียภาษี⁴³ สำหรับภาษีป้ายการกำหนดฐานภาษีดังนี้

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี และ กรณีให้ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย คือดังนี้

⁴² ไกรยุทธ ชีรดาकिनันท์ และคณะ, รายงานการวิจัยแนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น, สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 4-14

⁴³ สุกัลยณัฒน์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547, หน้า 142

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย คือ เจ้าของป้าย⁴⁴ แต่กรณีเจ้าของป้ายอยู่นอกประเทศไทยให้ตัวแทนหรือ ผู้แทนในประเทศไทย มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย⁴⁵ และในกรณีที่เจ้าของป้ายตาย เป็นผู้ไม่อยู่ เป็นคนสาบสูญ เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ให้ผู้จัดการมรดก ผู้ครอบครองทรัพย์มรดกไม่ว่าจะเป็นทายาทหรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย⁴⁶

ดังนั้น โดยหลักแล้ว ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 คือ เจ้าของป้าย ส่วนกรณีอื่น ๆ นั้นเป็นกรณีที่เจ้าของป้ายไม่อาจยื่นแบบแสดงรายการได้ กฎหมายจึงกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่ในการยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในทางปฏิบัติ ในการเสียภาษีของทั้งตัวผู้เสียภาษีและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีป้าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้แน่นอนว่าให้ใครมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทน

กรณีให้ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย⁴⁷ คือ กรณีที่ปรากฏแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ไม่มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย ผู้ที่ให้ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย ตามลำดับดังนี้

- (1) ผู้ครอบครองป้ายนั้น กรณีไม่อาจหาตัวเจ้าของป้ายได้
- (2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่

กรณีไม่อาจหาตัวผู้ครอบครองป้ายนั้น

และในกรณีป้ายที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น และมีพื้นที่เกิน 2 ตารางเมตร ต้องมีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจน ที่มุมขวาด้านล่างของป้าย และให้ข้อความนั้นได้รับยกเว้นภาษีป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴⁸

(2) สิ่งที่เป็นมูลเหตุในการเสียภาษี ป้ายที่ต้องเสียภาษี คือ ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณา

⁴⁴ มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁴⁵ มาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁴⁶ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁴⁷ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁴⁸ มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2534)

การค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือ เครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น⁴⁹

ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษี⁵⁰ มีดังต่อไปนี้

มาตรา 8 เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายดังต่อไปนี้

- (1) ป้ายที่แสดงไว้ ณ โรงมหรสพและบริเวณของโรงมหรสพนั้นเพื่อโฆษณา มหรสพ
- (2) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือที่สิ่งหุ้มห่อหรือบรรจุสินค้า
- (3) ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว
- (4) ป้ายที่แสดงไว้ที่คน หรือสัตว์
- (5) ป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่น หรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้ และแต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินที่กำหนดใน กฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์

กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และ มาตรา 8(5) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้ป้ายตาม มาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ต้องเป็นป้ายที่มีพื้นที่ไม่เกินหนึ่งตารางเมตร

ต่อมาได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) และให้ ป้ายตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ต้องเป็นป้ายที่มีพื้นที่ไม่เกินสามตารางเมตร

ดังนั้น เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายที่แสดงไว้ภายในอาคารที่ใช้ ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นหรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน ทั้งนี้ เพื่อหารายได้ และ แต่ละป้ายมีพื้นที่ไม่เกินสามตารางเมตร แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ แสดงว่าป้ายตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนพาณิชย์ไม่ได้รับยกเลยให้ไม่ต้องเสียภาษีป้าย

- (6) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

⁴⁹ มาตรา 6 นิยามคำว่า “ป้าย” แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁵⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

(7) ป้ายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น ๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ

(8) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(9) ป้ายของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ที่แสดงไว้ ณ อาคารหรือบริเวณของโรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น

(10) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตรซึ่งค่าผลผลิตอันเกิดจากการเกษตรของตน

(11) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่การศาสนาหรือการกุศลสาธารณะ โดยเฉพาะ

(12) ป้ายของสมาคมหรือมูลนิธิ

(13) ป้ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีด้วยกัน 5 ฉบับ คือ

ฉบับแรก คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษี

ป้ายสำหรับ

(1) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่รถยนต์ส่วนบุคคล รถจักรยานยนต์ รถบดถนน หรือรถแทรกเตอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

(2) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(3) ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะนอกเหนือจาก (1) และ (2) โดยมีพื้นที่ไม่เกินห้าร้อยตารางเซนติเมตร

ซึ่งมีเหตุผลในการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรยกเว้นภาษีป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ยานพาหนะบางประเภท จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ฉบับที่สอง คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ปีการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2541 – 2542 ที่มีข้อความ “ปีท่องเที่ยวไทย 2541 – 2542” หรือ “Amazing Thailand 1998 – 999” หรือตราสัญลักษณ์ปีท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2541 – 2542 ที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกำหนดแสดงไว้ด้วย โดยเจ้าของป้ายจะโฆษณาแสดงชื่อยี่ห้อหรือเครื่องหมายการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสิบของพื้นที่ป้าย และต้องแสดงไว้ ณ ส่วนล่างของป้ายเท่านั้น ทั้งนี้ สำหรับป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542

ฉบับที่สาม คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับ

(1) ป้ายที่มีข้อความโฆษณาประชาสัมพันธ์การแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ 13 หรือที่แสดงสัญลักษณ์อย่างเป็นทางการหรือสัญลักษณ์ตัวนำโชคอย่างเป็นทางการของการจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าวและติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

(2) ป้ายที่มีข้อความโฆษณาประชาสัมพันธ์การแข่งขันกีฬาฟิสิกส์เกมส์ ครั้งที่ 7 หรือที่แสดงสัญลักษณ์อย่างเป็นทางการหรือสัญลักษณ์ตัวนำโชคอย่างเป็นทางการของการจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าวและติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ โดยจะมีการโฆษณาแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสิบของพื้นที่ป้ายและต้องแสดงไว้ ณ ส่วนล่างของป้ายเท่านั้น

ฉบับที่สี่ คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) ให้เจ้าของป้ายไม่ต้องเสียภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการ “เชื่อมันเมืองไทย บีไอไอแฟร์ 2000” ที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนดโดยเจ้าของป้ายจะโฆษณาแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นด้วยก็ได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสิบของพื้นที่ป้าย และต้องแสดงไว้ ณ ส่วนล่างของป้ายเท่านั้น ทั้งนี้ สำหรับป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ถึงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543

และฉบับล่าสุด คือ กฎกระทรวงยกเว้นภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์การจัดการแข่งขันกีฬาเอเชียนมาเชียลอาร์ทเกมส์ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2553⁵¹

⁵¹ กฎกระทรวงยกเว้นภาษีป้ายสำหรับป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์การจัดการแข่งขันกีฬาเอเชียนมาเชียลอาร์ทเกมส์ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2553 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 และมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ทั้งนี้ สำหรับป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ถึงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2552 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ ตอนที่ 10 ก/ หน้า 24/12 กุมภาพันธ์ 2553)

ข้อความที่แสดงชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายที่เป็นตัวอักษรไทยที่มุมขวาด้านล่างของป้ายชื่อติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นและมีพื้นที่เกินสองตารางเมตร หากส่วนที่มีข้อความดังกล่าว ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดอยู่นอกขอบเขตของป้าย ให้ลดภาษีส่วนที่มีข้อความดังกล่าวที่อยู่นอกขอบเขตป้ายตามอัตราของป้ายที่มีอักษรไทยล้วน แต่ถ้าส่วนที่อยู่นอกขอบเขตของป้ายมีพื้นที่ไม่เกินหนึ่งในสิบของป้ายให้ได้รับยกเว้นภาษีป้าย

และการยกเว้นภาษีป้าย ตาม มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 กำหนดให้ป้ายที่มีพื้นที่เกินสองตารางเมตรที่ติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น ต้องแสดงชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นอักษรไทย โดยการแสดงชื่อและที่อยู่ดังกล่าวให้ได้รับการยกเว้นภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และ มาตรา 7 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ภาษีป้าย(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการติดตั้ง แต่กำหนด ลักษณะของป้ายเป็นสำคัญ ถึงแม้จะได้มีการนิยามคำว่า “ป้าย” ที่อยู่ในขอบข่ายต้องเสียภาษีป้าย ไว้ อย่างกว้างขวางและครอบคลุมป้ายเกือบจะทุกประเภทก็ตาม แต่ก็ได้มีการบัญญัติยกเว้น “ป้าย” ที่ ไม่ต้องเสียภาษีป้ายจำนวนมากเช่นกัน อีกทั้งการยกเว้นป้ายบางประเภทยังอาจก่อให้เกิดความลัก ลั่นของกฎหมาย ความไม่ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงและความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้เสียภาษีป้าย เพราะต้องอาศัยการตีความ เนื่องจากบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจนในบางกรณี

2) วิธีการคำนวณภาษีป้าย

(1) วิธีการประเมินภาษีป้าย มีสาระสำคัญดังนี้

เมื่อผู้เสียภาษีป้ายได้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีป้ายแล้ว ขั้นตอนต่อไป เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ ในบัญชีอัตราภาษีป้าย⁵² แล้วแจ้งการประเมินเป็นหนังสือไปยังเจ้าของป้าย

กรณีไม่มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย และไม่อาจหาตัวเจ้าของป้ายนั้น ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งการประเมินภาษีป้ายเป็นหนังสือไปยังผู้ครอบครองป้ายนั้น⁵³ และ ถ้าไม่อาจหาตัวผู้ครอบครองป้ายนั้นได้ ให้แจ้งการประเมินภาษีป้ายเป็นหนังสือไปยังเจ้าของหรือผู้ ครอบครองอาคารหรือที่ดินที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่ ตามลำดับ⁵⁴

⁵² มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁵³ คำว่า ผู้ครอบครองป้าย หมายถึง ผู้ครอบครองตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่, หน้า 154

⁵⁴ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

(2) การกำหนดอัตราภาษีป้าย อัตราภาษีป้าย แยกเป็น การคิดอัตราภาษีป้าย และ หลักเกณฑ์การคำนวณพื้นที่ป้าย พิจารณาได้จาก บัญชีอัตราภาษีป้าย⁵⁵ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510) ดังต่อไปนี้

การคิดอัตราภาษีป้ายในปัจจุบัน มีดังนี้

- ก. ป้ายที่มีอักษรไทยล้วนให้คิดอัตรา 3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
- ข. ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศและหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่นให้คิดอัตรา 20 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
- ค. ป้ายดังต่อไปนี้ ให้คิดอัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
 - (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่
 - (ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษร

ต่างประเทศ

ง. ป้ายตาม (1) (2) หรือ (3) ซึ่งมีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เคลื่อนที่หรือเปลี่ยนเป็นข้อความ เครื่องหมายหรือภาพอื่นได้ โดยเครื่องจักรกลหรือโดยวิธีใด ๆ ให้คิดอัตราภาษีตามจำนวนข้อความเครื่องหมาย หรือภาพ หรือตามระยะเวลาที่ข้อความเครื่องหมาย หรือภาพปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้ายังไม่ได้ออกกฎกระทรวงให้คิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้ายนี้

จ. ป้ายที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามมาตรา 14 (3) ให้คิดอัตราตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณีและ ให้เสียเฉพาะจำนวนเงินภาษีที่เพิ่มขึ้น

หลักเกณฑ์การคำนวณพื้นที่ภาษีป้าย⁵⁶

- (1) พื้นที่ของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร ให้คำนวณ ดังนี้
 - (ก) ถ้าเป็นป้ายที่มีขอบเขตกำหนดได้ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบเขตป้ายเป็นตารางเซนติเมตร
 - (ข) ถ้าเป็นป้ายที่ไม่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้ถือว่าตัวอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็นขอบเขตสำหรับกำหนดส่วนกว้างที่สุดและยาวที่สุด แล้วคำนวณตาม (ก)

⁵⁵ บัญชีอัตราภาษีป้าย แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับ 2) พ.ศ. 2534

⁵⁶ มาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ประกอบบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7)

(2) ป้ายตามที่กำหนดในอัตราภาษีป้าย เมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้ว

(ก) ถ้ามีเศษเกินกึ่งหนึ่งของ 500 ตารางเซนติเมตรให้นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร ถ้าไม่เกินกึ่งหนึ่งให้ปัดทิ้ง

(ข) ถ้ามีอัตราที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท

การคำนวณภาษีป้าย คำนวณจากพื้นที่ของป้ายคูณด้วยอัตราภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยสรุป คือ

$$\text{ภาษีป้าย} = \text{พื้นที่ป้าย} \times \text{อัตราภาษีป้าย}$$

ตารางที่ 3.1 แสดงการคำนวณพื้นที่ป้ายในปัจจุบัน

ป้าย	วิธีการคำนวณพื้นที่	หน่วย
ป้ายที่มีขอบเขตกำหนด	ส่วนกว้างที่สุด x ส่วนที่ยาวที่สุด	ตารางเซนติเมตร
เมื่อคำนวณพื้นที่ของป้ายแล้ว	กรณี เศษเกินกึ่งหนึ่งของ 500 ตารางเซนติเมตร นับเป็น 500 ตารางเซนติเมตร	
	กรณี ไม่เกินกึ่งหนึ่งของ 500 ตารางเซนติเมตรให้ปัดทิ้ง	

ดังนั้น การคำนวณพื้นที่ป้ายจึงแบ่งป้ายออกเป็น 2 ประเภท คือ ป้ายที่มีขอบเขตกำหนด กับ ป้ายที่ไม่มีขอบเขตกำหนด โดยคิดจากส่วนที่กว้างที่สุดคูณกับส่วนที่ยาวที่สุด และมีหน่วยคิดเป็นตารางเซนติเมตร

ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงอัตราภาษีป้าย

ประเภทป้าย	รายละเอียดป้าย	อัตรา
1	ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน	3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
2	ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศและหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่น	20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
3	(ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะมิภาพหรือเครื่องหมายใดหรือไม่	40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
	(ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมด	
	อยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ	
กรณีมีป้ายที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท		

ข้อสังเกต ตามอัตราภาษีป้าย มีการกำหนดในเรื่องของตัวอักษร ซึ่งมีอัตราที่แตกต่างกันมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดการหลีกเลี่ยงภาษีป้ายได้ เช่น กรณีการนำอักษรไทยขนาดเล็กมาเขียนไว้ข้างบนอักษรต่างประเทศ เพื่อให้เสียภาษีในอัตราที่ต่ำลง ในกรณีนี้นอกจากจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์เริ่มแรกของการส่งเสริมอนุรักษ์ภาษาไทยแล้ว ยังไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีอื่น ๆ ที่เสียภาษีป้ายอย่างถูกต้องด้วย

3) วิธีการจัดเก็บภาษีป้าย

(1) หลักเกณฑ์การชำระภาษี จำแนกเป็นดังนี้

การชำระภาษีป้าย ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายต้องชำระภาษีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการประเมิน และให้ถือว่าวันที่ชำระภาษีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นวันชำระภาษีป้าย วิธีการชำระภาษีป้ายจะกระทำโดยการส่งธนาคัด หรือตัวแลกเงินของธนาคารที่สั่งจ่ายเงินให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือโดยวิธีอื่นตามที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกำหนดแทนการชำระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การชำระภาษีป้ายตามธนาคารต่าง ๆ ที่ให้บริการรับชำระภาษีป้าย เป็นต้น และถือว่าวันที่ทำการส่งเป็นวันชำระภาษีป้าย⁵⁷ และการชำระภาษีป้ายที่ถือว่าเป็นการสมบรูณ์เมื่อได้รับใบเสร็จรับเงินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ลงลายมือชื่อรับเงินแล้ว⁵⁸

ผู้เสียภาษีป้ายสามารถขอผ่อนชำระเป็นสามงวด งวดละเท่า ๆ กันก็ได้ กรณีภาษีที่ต้องชำระ มีจำนวนตั้งแต่ 3,000 บาทขึ้นไป โดยแจ้งความจำนงเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนครบกำหนดเวลาชำระ (ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการประเมิน)⁵⁹ และผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายแสดงหลักฐานการเสียภาษีป้ายไว้ ณ ที่เปิดเผยในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการ

ภาษีป้ายจำนวนใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งการประเมินแล้ว ถ้ามิได้ชำระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือเป็น ภาษีป้ายค้างชำระ ซึ่งจะมีผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ภาษีป้าย มีอำนาจยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ค้างชำระ เพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ได้โดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด

⁵⁷ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁵⁸ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, *หลักกฎหมายภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่*, หน้า 154.

⁵⁹ มาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

สถานที่ขึ้นแบบแสดงรายการ⁶⁰ ได้แก่

1. สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ป้ายนั้นติดตั้งหรือแสดงอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น
2. สำนักงานหรือที่ว่าการของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งการจดทะเบียนยานพาหนะได้กระทำในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น
3. สถานที่อื่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนด โดยประกาศหรือโฆษณาให้ทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศหรือโฆษณา

(2) ระยะเวลาการชำระภาษี

กำหนดเวลาที่ต้องขึ้นแบบแสดงรายการภาษีป้ายนั้น กำหนดให้ขึ้นภายในเดือนมีนาคมของปี⁶¹ โดยเสียภาษีป้ายเป็นรายปี⁶² แต่ในกรณีดังต่อไปนี้⁶³ ให้ขึ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ติดตั้งหรือแสดงป้าย

- ก. ติดตั้งหรือแสดงป้ายอันต้องเสียภาษีภายหลังเดือนมีนาคม
 - ข. ติดตั้งหรือแสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิมและมีพื้นที่ ข้อความ ภาพ และเครื่องหมายอย่างเดียวกับป้ายเดิมที่ได้เสียภาษีป้ายแล้ว
 - ค. เปลี่ยนแปลงแก้ไขพื้นที่ป้าย ข้อความ ภาพ หรือเครื่องหมายบางส่วนในป้ายที่ได้เสียภาษีป้ายแล้ว อันเป็นเหตุให้ต้องเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้น
- กรณีป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่งวดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้าย

กรณีการขึ้นเป็นรายงวดนี้มีการคิดโดยเริ่มนับแบ่งเป็น 4 งวดคือ เดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมจะต้องเสียภาษีตลอดทั้งปี (รายปี) เดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน เสียภาษี 3 ใน 4 ส่วน เดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายนเสียภาษี 2 ใน 4 ส่วน และเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม เสียภาษี 1 ใน 4 ส่วน แล้วแต่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกเมื่อใด โดยที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาหรือถอนป้ายไว้ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ หากต้องการติดตั้งป้ายเพียง 1 เดือน ถ้าติดตั้งเดือน

⁶⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁶¹ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁶² มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁶³ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

มกราคม ก็ต้องเสียภาษีทั้งปี แต่ถ้าคิดตั้งเดือนธันวาคม เสียภาษีเพียง 1 ใน 4 ส่วนเท่านั้น อาจทำให้ไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีป้ายได้

สำหรับแบบแสดงรายการภาษีป้ายนั้นเป็นไปตามแบบ ภ.ป. 1 ซึ่งจะระบุแบบแสดงรายการภาษีป้ายประจำปี พ.ศ.ใด (เสียภาษีป้ายเป็นรายปี) ชื่อเจ้าของป้าย ชื่อสถานที่ประกอบการค้าและกิจการอื่น ๆ และรายละเอียดอื่น ๆ ได้แก่ ประเภทป้าย ขนาดป้าย เนื้อที่ป้าย จำนวนป้าย และข้อความ หรือภาพ หรือเครื่องหมายที่ปรากฏในป้ายโดยย่อ และสถานที่ติดตั้งป้าย และวันที่ติดตั้งป้าย เป็นต้น และในด้านหลังแบบนั้น จะมีบันทึกการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ว่าการประเมินตามรายการที่ปรากฏในแบบแสดงรายการภาษีป้ายดังกล่าวแล้ว

(3) หน่วยงานจัดเก็บภาษีป้าย ผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย คือ ราชการส่วนท้องถิ่น⁶⁴ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล * องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่น อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยมีเขตราชการส่วนท้องถิ่น⁶⁵ ดังต่อไปนี้

- 1.เขตเทศบาล
- 2.เขตสุขาภิบาล (ปัจจุบัน คือ เขตเทศบาล)
- 3.เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ในทางปฏิบัติไม่มีการจัดเก็บ)
- 4.เขตกรุงเทพมหานคร
- 5.เขตเมืองพัทยา
- 6.เขตองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็น

ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือ เขตองค์การบริหารส่วนตำบล⁶⁶

* มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยให้สุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ดังนั้น ในปัจจุบันสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จึงหมายถึง เทศบาล ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

⁶⁴ มาตรา 6 นิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2534

⁶⁵ มาตรา 6 นิยามคำว่า “เขตราชการส่วนท้องถิ่น” แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

⁶⁶ ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีปีานั้น คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีกองรายได้ สำนักการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีป้าย

(4) การระงับข้อพิพาททางภาษีป้าย ได้แก่

1. การระงับข้อพิพาทโดยฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ข้อพิพาทภาษีป้าย มีขั้นตอนดังต่อไปนี้⁶⁷

(1) เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้รับแจ้งการประเมินภาษีป้ายแล้ว เห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง มีสิทธิอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน โดยต้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการชำระภาษีป้าย

(2) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ โดยอาจมีหนังสือเรียกผู้อุทธรณ์มาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ และแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ทำการประเมินโดยเร็ว

(3) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย มีอำนาจยกอุทธรณ์ได้ในกรณี

ก. ผู้อุทธรณ์ไม่ยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

ข. ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียก ไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(4) เมื่อผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลแล้ว หากผู้อุทธรณ์เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย การอุทธรณ์นั้นเป็นอันยุติ แต่หากไม่เห็นด้วย ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาล

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

* ให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย ในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลได้ และประธานกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น”

⁶⁷ มาตรา 30 ถึง มาตรา 33 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่มีการยกอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งผู้อุทธรณ์จะฟ้องคดีศาลได้นั้น จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามข้อ

1 ก่อน

(5) กรณีที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถึงที่สุดให้คืนเงินค่าภาษีป้ายให้แก่ผู้อุทธรณ์ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยเร็วเพื่อมาขอรับเงินคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

2. การระงับข้อพิพาทโดยฝ่ายตุลาการ การระงับข้อพิพาทโดยฝ่ายตุลาการจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนในการอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นก่อน คือ หากผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลแล้วไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่มีการยกอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาด มีสาระสำคัญ ดังนี้⁶⁸ เมื่อมีภาษีป้ายค้างชำระ ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ค้างชำระ เพื่อนำเงินมาชำระค่าภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่าย ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยกำหนดได้ โดยมีต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึดเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่หักค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดแล้วเหลือเท่าใด ต้องใช้ชำระเป็นค่าภาษีป้าย และถ้ายังมีเงินเหลืออยู่อีกก็ให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น แต่หากผู้ใดเสียภาษีป้ายโดยไม่มีหน้าที่ต้องเสีย หรือเสียเกินกว่าที่ควรต้องเสีย ผู้นั้นก็มีสิทธิได้รับเงินคืน โดยต้องยื่นคำร้องเพื่อรับคืนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เสียภาษี และผู้ยื่นคำร้องต้องส่งเอกสาร หลักฐานหรือคำชี้แจงใด ๆ ประกอบคำร้องด้วย และผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย จะสั่งถอนการยึดหรืออายัดนั้นหากมีการชำระภาษีป้ายที่ค้างชำระ ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยครบถ้วนก่อนการขายทอดตลาดแล้ว

4) บทกำหนดโทษ

(1) บทกำหนดโทษทางแพ่ง ได้แก่ เงินเพิ่ม สำหรับผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายดังต่อไปนี้⁶⁹

⁶⁸ มาตรา 20 ถึง มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

⁶⁹ มาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ก. เสียเงินเพิ่ม ร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย กรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด แต่ให้เสียเงินเพิ่ม ร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย ถ้าได้มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้แจ้งให้ทราบถึงการละเว้น ไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายนั้น

ข. เสียเงินเพิ่ม ร้อยละ 10 ของภาษีป้ายที่ประเมินเพิ่มเติม กรณียื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายโดยไม่ถูกต้อง ทำให้ต้องเสียภาษีป้ายลดน้อยลง เว้นแต่กรณีที่เจ้าของป้ายได้มาขอแก้ไขแบบแสดงรายการภาษีป้ายให้ถูกต้องก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินและ

ค. เสียเงินเพิ่ม ร้อยละ 2 ต่อเดือน ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย โดยเศษของเดือนให้นับเป็นหนึ่งเดือน กรณีไม่ชำระภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด และไม่ให้นำเงินเพิ่มในกรณีอื่นมาคำนวณเป็นเงินเพิ่มในกรณีนี้ด้วย และให้ถือว่า เงินเพิ่มทุกกรณี เป็นภาษีป้าย ทั้งสิ้น

(2) บทกำหนดโทษทางอาญา โทษทางอาญา ได้แก่ จำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังต่อไปนี้⁷⁰

ก. โทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตั้งแต่ 5,000 บาท ถึง 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีป้าย

ข. โทษปรับตั้งแต่ 5,000 บาท ถึง 50,000 บาท กรณีจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย

ค. โทษปรับวันละ 100 บาท เรียงรายวันตลอดระยะเวลาที่กระทำความผิด กรณีไม่ปฏิบัติตามมาตรา 7 วรรคสาม

ง. โทษปรับตั้งแต่ 1,000 บาท ถึง 10,000 บาท กรณีไม่แจ้งการรับโอนป้ายตามมาตรา 16 หรือไม่แสดงการเสียภาษีป้ายตามมาตรา 19 ครี

จ. โทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับตั้งแต่ 1,000 บาท ถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีขัดขวางการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 27 (1) หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 27 (2)

⁷⁰ มาตรา 34 ถึงมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ตามบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายได้อยู่หลายประการรวมทั้งการได้รับการจัดสรรช่วยเหลือจากรัฐและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วยในส่วนดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐจัดสรรและอุดหนุนให้ แต่ส่วนรายได้ในเขตพื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นับว่ามีความสำคัญมากเพราะเป็นเรื่องที่สนับสนุนว่าให้ท้องถิ่นมีอิสระภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องช่วยเหลือตนเองหารายได้ด้วยตนเองได้ด้วย

ภาษีป้าย เป็นภาษีที่มีความสำคัญแก่ท้องถิ่นเป็นอันมาก ท้องถิ่นควรได้ภาษีในส่วนนี้เป็นกอบเป็นกำ สามารถนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁷¹ ส่วนที่ 5 การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

⁷¹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่อง การกระจายอำนาจทางการปกครองและทางการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

3.1 คณะกรรมการและอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ใน หมวดที่ 1 โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ- การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็น ประธาน

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง สาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหาร องค์กรบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การ- บริหารส่วนตำบล ห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหาร- องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหาร- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย บุคคลซึ่งมีความรู้ความ เชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดินด้านการพัฒนาท้องถิ่นด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการ ปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการกำหนดให้มีคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้กับ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่

นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนคณะกรรมการนั้นมีทั้งรัฐมนตรีในกระทรวง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการคลัง ข้าราชการระดับสูง ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนสิบสองคน

อำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ดังนี้

มาตรา 12 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประสานงานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับ การกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการ ส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติ หรือ การอนุญาตตามที่มิกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติ หรือขออนุญาตไปให้องค์กร- ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ประกาศของคณะกรรมการตาม (15) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อำนาจของคณะกรรมการเป็นในลักษณะกำหนดนโยบาย ควบคุมดูแล และเร่งการกระจายอำนาจ ให้เป็นรูปธรรม อีกทั้งมีอำนาจในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับรัฐและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองทำให้การขับเคลื่อนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพิ่มขึ้น และเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

3.2 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ โดยได้กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหาร

ส่วนตำบล มีรายได้จากภาษีและอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมาย เป็นต้น

มาตรา 23 เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษี และค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ
- (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- (8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (10) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- (11) อากรรังนกกีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกกีแอ่น
- (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐ ในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

ก. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม
 ประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ ภายใน
 เขต

ข. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่
 ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงิน ค่าภาคหลวงแร่ที่
 จัดเก็บได้ภายในเขต

ค. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรร
 ในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม หลังจากหักส่งเป็น
 รายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

ก. องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม
 สัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้
 ภายในเขต

ข. องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่
 ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของ เงินค่าภาคหลวง
 ปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ค. องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรร
 ในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มี
 ทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตาม
 อัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อย
 ละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น

ก. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

ข. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมาย หน้าที่
 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ภายในเขตท้องถิ่น
 นั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้

เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่

คณะกรรมการกำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่

คณะกรรมการกำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงห้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงห้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกันก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกิน만원ละสิบสตางค์

(6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 24 (3) แล้ว ไม่เกินร้อยละสามสิบของ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิต

จัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสดมภ์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- (10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษียรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
- (11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพ-มหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณี จัดเก็บได้จริง
- (14) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์
- (15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
- (18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
 - ก. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
 - ข. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร
- (20) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น
- (21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 26 ในห้องปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น
องค์กร- ปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงิน
รายได้อื่น ตามมาตรา 23

ในห้องปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครอง
รูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23
และมาตรา 24

มาตรา 27 ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23
มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐ กับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ เพิ่มเติม เพื่อให้
สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลาง
มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง- ส่วน
ท้องถิ่น

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการ
พิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

4. การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

4.1 การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจ
ถึงหลักการพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ และระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย
ของการกระทำทางปกครอง จึงขอกล่าวไว้พอสังเขปดังนี้

4.1.1 นิติรัฐ : หลักการสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง

1) ความหมายและหลักการสำคัญของนิติรัฐ

กาเร่ เดอ มาลแบร์ ⁷² นักกฎหมายฝรั่งเศสได้กล่าวถึงความแตกต่าง
ระหว่าง “นิติรัฐ” (Etat de droit) กับ “รัฐตำรวจ” (Etat de police) ดังนี้

⁷² Carre de Malberg, Contributions de la Theorie Generale de l' Etat, Tome I, Paris, Sirey, 1920, อ้าง
ใน โทคิน พลกุล ชาญชัย แสงวงศ์, *หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541,
หน้า. 55-56.

“รัฐตำรวจ” เป็นรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถนำเอาวิธีการต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการดำเนินการทางปกครองมาใช้กับประชาชนได้ในลักษณะที่มีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อเผชิญกับสถานการณ์และเพื่อให้บรรลุถึงจุดหมายที่ตนมุ่งประสงค์ได้ตลอดเวลา ระบบรัฐตำรวจนี้ตั้งอยู่บนความคิดที่ว่า “เพื่อจุดมุ่งหมายที่ตนประสงค์ก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้วิธีการต่าง ๆ ที่ตนนำมาใช้ถูกต้องชอบธรรม”

ตรงกันข้าม นิติรัฐ คือ รัฐในทางความสัมพันธ์กับประชาชน และเพื่อให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลแล้วอยู่ภายใต้ระบบแห่งกฎหมาย ระบบแห่งกฎหมายนี้จะผูกภาระของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ส่วนหนึ่งจะกำหนดสิทธิของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่งจะกำหนดไว้ล่วงหน้าถึงหนทางและวิธีการที่ถูกลำเอามาใช้เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการดำเนินการทางปกครองของรัฐ

กฎเกณฑ์สองชนิดนี้มีจุดมุ่งหมายร่วมกันเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐโดยทำให้รัฐอยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายที่กฎเกณฑ์ทั้งสองชนิดดังกล่าวสร้างขึ้นด้วยเหตุนี้ ลักษณะเฉพาะของนิติรัฐที่ชัดเจนอันหนึ่งก็คือ ในการปฏิบัติต่อผู้ได้ปกครอง ฝ่ายปกครองจะใช้วิธีการต่าง ๆ ได้ ก็แต่เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับอยู่ในขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ อนุญาตให้ไว้”

นิติรัฐ⁷³ เป็นคำซึ่งนักประวัติศาสตร์และนักปรัชญาการเมืองทางตะวันตกใช้เรียกรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ราษฎรแต่ละคนจะเห็นสมควร

อย่างไรก็ดี การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐก็มีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกัน แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแจ้งเป็นการทั่วไปว่า ให้ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายใน

⁷³ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ในหนังสือ *ข้อคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540, หน้า. 1-7

ขอบเขตอย่างไร⁷⁴ หนึ่ง กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ⁷⁵ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพไว้ อย่างคลุมเครือก็ดี ที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ก็ดี ย่อมขัดต่อ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁷⁶

ด้วยเหตุนี้ ในนิติรัฐ (Legal State) ไม่เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายด้วย จึงไม่มีผู้กล่าวว่า ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐ คือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือการปกครองที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ (The Rule of Law) ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในอันดับชั้นสูงต่ำอย่างไรก็ตาม หากอาจที่จะรุกล้ำหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ตามอำเภอใจไม่ ตรงกันข้ามอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือ ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น เพียงแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีนโยบาย และแม้ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ ถ้าหากยังไม่ได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปบัญญัติเป็นกฎหมายให้อำนาจคนดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นก็หาอาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นได้ไม่

เพื่อที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรบังเกิดเป็นจริงได้ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนเองถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในขณะนั้นได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ

⁷⁴ P. Bockelmann, “The Principle of the Rule of Law”, “in Law and Start”, Tubingen, Institute For Scientific Co-Operation, vol.4 1971, p.98. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เพิ่งอ้าง, น.3.

⁷⁵ A. Pizzi, “La defense de la liberte et des droits fondamentaux de l’ homme dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle d’ Italie”, in, Revue de la Commission international de Juristes, Geneve, 1963, Tome IV., No 2, p.307, E. Forshoff, “Traite de droit administrative allemand”, Bruxells, Bruylant, 1996, p.130. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.3.

⁷⁶ Ibit, pp. 310-311 : P.Muller, “Le principe de la proportionnalite” in Revue de droit Suisse, Bale, 1978, pp.198-274 : K. Pakuscher, “The Use of Discretion in German Law”, in The Chicago Law Review, 1976, p.96. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.3.

การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากผลการตรวจสอบว่าการกระทำอันใดอันหนึ่งของ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น รัฐก็จะต้องเพิกถอนการ กระทำนั้นเสีย และทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้

2) *สาระสำคัญของนิติรัฐจึงมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้าย (Ultimate aim) อยู่ที่* การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Arbitrary) มีอยู่ 3 ประการ ด้วยกัน คือ

(1) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้อง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดน แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมิข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรฝ่าย บริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายใน ขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปใน แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นซึ่งประโยชน์สาธารณะ

(2) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วย กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ในความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับราษฎรนั้น องค์กรฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่าง ใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบ ที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี การควบคุมไม่ให้ การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่าย ตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร โดยองค์กรฝ่ายตุลา การซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี หรือควบคุมความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยก ต่างหากจากองค์กรตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแห่งและคดีอาญาก็ได้ อย่างไรก็ดี องค์กรตุลาการนั้น ๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงทั้งจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กร ฝ่ายบริหาร

นิติรัฐ จึงเป็นรัฐที่ตรงข้ามกับรัฐตำรวจ (L' Etat de Police, Polizeistaat) ซึ่งยึดหลักการว่า ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ สาธารณะ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารมีอำนาจดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในอันที่จะสั่งให้ราษฎร

กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการต่าง ๆ⁷⁷ บทบาทขององค์กรนิติบัญญัติจึงจำกัดอยู่เพียงการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรด้วยกันเองเท่านั้น ทำนองเดียวกันกับศาลซึ่งมีอำนาจจำกัดเฉพาะการพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา

5. หลักความชอบด้วยกฎหมายและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

5.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น⁷⁸ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการที่มีลักษณะดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น⁷⁹

โดยนัยนี้กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (source) และ “ข้อจำกัด” (limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย” (Execution of Law) เท่านั้น⁸⁰ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ประการหนึ่ง และหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อีกประการหนึ่ง⁸¹

⁷⁷ R. Carre de Malberg, op.cit, p.488. อ้างใน วรพจน์ วิสฺรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 2, น.7.

⁷⁸ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 19-20.

⁷⁹ วรพจน์ วิสฺรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544, หน้า. 16-17

⁸⁰ Michel Stassinopoulos, Traite des actes administratifs, Paris, L.G.D.J. 1973, pp.18-19 อ้างใน วรพจน์ วิสฺรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ” ในหนังสือข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540, น. 56.

⁸¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “อ้างแล้ว เจริงอรรถที่ 7” , น. 20-24

(1) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะหรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดระบบกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

(2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรปกครองกระทำกรอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ

นอกจากนั้นมีข้อพึงสังเกตว่า โดยหลักแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ได้นั้นต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้นหรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสียเพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย⁸²

⁸² “เพ็ญอ้าง”, น. 26.

5.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครอง

5.2.1 ในระบบกฎหมายเยอรมัน การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครองแยกออกเป็น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา⁸³

(1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ (die formelle Rechtmässigkeit) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบเป็นการตรวจสอบในเรื่องอำนาจหน้าที่ (Zuständigkeit) ของฝ่ายปกครอง, กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง (Verfahren), แบบ (Form) ของคำสั่งทางปกครอง และการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง (Begründung)

(2) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (die materielle Rechtmässigkeit)

ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองจะทำการตรวจสอบในเรื่องต่อไปนี้

ก. ตรวจสอบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองกับบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลาย (Übereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen und Rechtsgrundsätzen)

ข. การตรวจสอบพื้นฐานในทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการ (Ermächtigungsgrundlage)

ค. ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจว่าปราศจากความบกพร่องหรือไม่ (Ermessensfehlerfreiheit)

ง. ตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วน (Grundsatz der Verhältnismässigkeit) และ

จ. ตรวจสอบตามหลักความแน่นอนชัดเจน (Grundsatz der Bestimmtheit)

5.2.2 ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีข้อพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง⁸⁴ ดังนี้

1) เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

⁸³ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, “การควบคุมตรวจสอบองค์กรฝ่ายปกครองตามกฎหมายเยอรมัน”, 2545, น. 5-6. (อัครา)

⁸⁴ มนตรี รูปสุวรรณ, “หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”, ในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 3 ธันวาคม 2530, น. 585-587.

หลักทั่วไปของกฎหมายสามารถจะจำกัดการกระทำของฝ่ายปกครองได้
อย่างไรและมีข้อผูกพันอะไรบ้างที่บังคับฝ่ายปกครอง

(1) ความชอบด้วยกฎหมายกับกิจกรรมที่เป็นจริง (legalite et action positive)

หลักความชอบด้วยกฎหมายได้ผูกพันกับฝ่ายปกครองในกิจกรรมของฝ่ายปกครองในลักษณะที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องยึดถือกฎเกณฑ์ที่ระบุในหลักความชอบด้วยกฎหมาย ข้อจำกัดนี้จะมีลักษณะยืดหยุ่นในลักษณะที่ว่า กฎเกณฑ์นั้นได้เปิดช่องว่างให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้มากน้อยเพียงใด ถ้าช่องว่างมาก ฝ่ายปกครองก็มีโอกาสใช้ดุลยพินิจมากขึ้น อำนาจของฝ่ายปกครองลักษณะนี้เรียกว่า “อำนาจดุลยพินิจ” (le pouvoir discretionnaire) แต่ถ้ามีช่องว่างน้อย ฝ่ายปกครองก็ไม่มีโอกาสใช้ดุลยพินิจ เรียกว่า “อำนาจผูกพัน” (le pouvoir lie)

(2) ความชอบด้วยกฎหมายกับการยกเว้นไม่ปฏิบัติการ (absentions)

หลักความชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลเฉพาะในการบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องยึดถือความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำที่เป็นจริงและทันทีเท่านั้น หลักนี้ยังรวมไปถึงการห้ามไม่ให้ฝ่ายปกครองละเว้นไม่ปฏิบัติการอีกด้วย ซึ่งมีกรณีดังต่อไปนี้

ก. เมื่อด้วยบท (texte) ระบุไว้ชัดให้ฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์อย่างหนึ่ง ก็เป็นที่ชัดเจนว่าฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม ถ้าปฏิเสธไม่ออกกฎเกณฑ์นั้น คำปฏิเสธก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถูกฟ้องร้องให้เพิกถอนได้ รวมทั้งจะต้องรับผิดชอบในคำปฏิเสธนั้น ๆ ด้วย

ข. กรณีไม่มีด้วยบทระบุไว้ ฝ่ายปกครองก็สามารถพิจารณาได้ตามความเหมาะสม (l'opportunité d'agir) แต่หลักนี้ก็ไม่ใช่ที่เด็ดขาดแน่นอน กล่าวคือ ในเรื่องเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางความสงบเรียบร้อย (reglementation de police) คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับคำปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทางความสงบเรียบร้อย เช่น นายกเทศมนตรี (Le maire) ที่จะออกกฎข้อบังคับที่จำเป็นเพื่อระงับภัยอันตรายอันร้ายแรงว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดี C.E. 23 Oct, 1959, Doublet, R.D.P. 1959< 1235 Concl., A. Berard : id 1960, 802, mote Waline สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรีไม่รู้จักถึงหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะเมื่อมีกรณีที่เป็นภัยอันตรายอันจะนำมาสู่สถานการณ์ที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง นายกเทศมนตรีก็ไม่ออกคำสั่งใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อระงับภัยอันตรายนี้ ดังนั้น คำปฏิเสธของนายกเทศมนตรีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงถูกเพิกถอนได้

ค. ฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับทั่วไป (mesures reglementaires) ที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย หรือตามข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับทั่วไป (reglements) และฝ่ายปกครองต้องออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่สมควร

(deleiraisonable) การยกเว้นไม่ออกกฎหมายในระยะเวลาอันสมควรถือว่าเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illegalite) และฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น

2) รูปแบบของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการจัดจำพวก (Classification) ของความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับความสามารถของผู้ออกคำสั่ง เรียกว่า “l'incompetence”

(2) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับแบบของกฎหมาย (le vice de forme)

(3) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับจุดประสงค์ (Illegalite relative a l' objet)

(4) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (illegalite relative au but) หมายถึงว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องในตัวของมันเอง แต่มีวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่นที่ผิดแผกไปจากที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ถึงความสามารถของเขาซึ่ง เรียกว่า “le detournement de pouvoir”

(5) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (illegalite relative aux motifs) กรณีที่จะมีความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อผู้ออกคำสั่งโดยอ้างข้อเท็จจริง ซึ่งในความจริงแล้วไม่มีข้อเท็จจริงนั้นอยู่จริงในการเป็นมูลฐานของการออกคำสั่งนั้น ๆ (erreur de fait) หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้กฎหมายในการปรับใช้กับคำสั่งนั้น ๆ เรียกว่า “erreur de droit”

5.2.2 ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

คำว่า “การควบคุม” หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

“การตรวจสอบ” หมายถึงการสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือก่อนมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ ในแง่การตรวจสอบจึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น

การตรวจสอบนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของกลุ่มความที่จะเข้ารับฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

“การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

ดังนั้น “การควบคุมฝ่ายปกครอง” จึงหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง และการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ⁸⁵

ประเภทของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

1) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยจำแนกประเภทตามระยะเวลา

(1) การควบคุมแบบป้องกัน เป็นการควบคุมไม่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือทำให้เสียหายแก่สิทธิของประชาชนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเรียกการควบคุมแบบนี้ว่า “การควบคุมแบบป้องกัน” เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย

การใช้ดุลยพินิจ จนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยและออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่งหรือใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำทุกขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติทางปกครอง

(2) การควบคุมแบบแก้ไข เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่ง หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองมาแล้ว หากกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนสามารถร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้นได้ ซึ่งเรียกว่า “การควบคุมแบบแก้ไข” ซึ่งได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายนอกฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง เช่น โดยที่ใช้อำนาจตุลาการหรือศาลควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ เนื้อหาการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง

⁸⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, น. 288.

2) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยจำแนกประเภท

ตามองค์กร

(1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง หมายถึง การควบคุมที่ดำเนินการโดยองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกันเอง โดยยังไม่มีองค์กรภายนอกอื่น ๆ เช่น องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งปกติแล้ว องค์กรภายในของฝ่ายปกครองก็สามารถควบคุมการกระทำทางปกครองได้ ทั้งโดยอาศัย “การบังคับบัญชา” และโดยอาศัย “การกำกับดูแล”⁸⁶ กล่าวคือ

ก. การควบคุมโดยอาศัยการบังคับบัญชา (controle hierarchique)

การควบคุมบังคับบัญชา คือ มาตรการหนึ่งของการรวมอำนาจบริหาร (centralization) ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง ส่วนกลางด้วยกันเอง ในรูปของสายการบังคับบัญชา (hierarchie) กล่าวคือ เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปซึ่งคนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ทำการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมของการกระทำต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา หากเห็นว่าการกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะสั่งการ (pouvoir d' instruction) ให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจการเพิกถอน (pouvoir d' annulation) รวมทั้งมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง (pouvoir de modification) และอำนาจที่จะสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชา (pouvoir de substitution) ได้อีกด้วย

นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาตัวผู้ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย หมายความว่า การที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจบังคับบัญชาของตนเพื่อกระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอำนาจการควบคุมของผู้บังคับบัญชาในกรณีดังกล่าวนี้มี 3 ประการด้วยกัน คือ อำนาจที่จะลงโทษทางวินัย อำนาจที่จะโยกย้ายหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น และอำนาจที่จะเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ข. การควบคุมโดยอาศัยการกำกับดูแล (tutelle administrative)

การกำกับดูแล คือ มาตรการหนึ่งของการกระจายอำนาจบริหาร (decentralization) ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบุคคล 2 องค์กรด้วยกัน นั่นคือ “องค์กรกระจายอำนาจ” กับ “รัฐ”

⁸⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, น. 34.

แต่หากจะพิจารณาถึงตัวเนื้อหาสาระแล้วอาจกล่าวได้ว่า การกำกับดูแลเป็นการควบคุมโดยรัฐ หรือตัวแทนของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้อำนาจควบคุมเหนือการกระทำและเหนือบุคคลขององค์กรกระจายอำนาจตามกฎหมายมหาชน

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ในการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยอาศัยการกำกับดูแลองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลอาจใช้อำนาจกำกับดูแลของตน ควบคุมทั้งตัวการกระทำทางปกครองของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล และตัวผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลที่ได้กระทำการ อันเป็นการกระทำทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการควบคุมการกระทำทางปกครองในกรณีเช่นว่านี้ องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลจะสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเท่านั้น และจะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ไม่ได้ (Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-dela de texte) อีกทั้งองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลจะสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลได้ก็เฉพาะแต่เพื่อควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” ไม่ใช่ควบคุม “ความเหมาะสม” อันเป็นหลักการและเหตุผลของ “การกระจายอำนาจ” ไป

(2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การกระทำทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง นอกจากถูกควบคุมโดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครองด้วยกันเองตามที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังอาจถูกควบคุม โดยองค์กรอื่น นอกจากองค์กรภายในของฝ่ายปกครองได้เช่นกัน ซึ่งการควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรอื่นนอกจากองค์กรภายในของฝ่ายปกครองที่สำคัญๆ ก็ได้แก่ การควบคุมโดยทางการเมือง และการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล⁸⁷

ก. การควบคุมทางการเมือง (controle politique)

การควบคุมการกระทำในทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายโดยทางการเมืองนี้อาจกระทำโดยอาศัยความกดดันในทางการเมืองต่าง ๆ เช่น มติมหาชน, หนังสือพิมพ์, กลุ่มพลังการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น หรือโดยการแทรกแซงโดยตรงจากรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเองก็ได้

การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการควบคุมโดยวิธีทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจะเปิดโอกาสให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรฝ่ายบริหารทั้งของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคนได้หลายวิธีด้วยกัน นั่นคือ การตั้งกระทู้ถาม

⁸⁷ ธีระ สุธีวรารังกูร, “นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย”, วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, น. 66.

การตั้งคณะกรรมการเพื่อการสอบสวน หรือการยื่นอุทธรณ์ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ข. การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล

การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลนั้น โดยทั่วไปเป็นกรณีที่กฎหมายให้สิทธิแก่ราษฎรคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครองมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่า การกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือไม่ให้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน และหรือขอให้บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แล้วแต่กรณี

ค. การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีระบบการควบคุมภายนอกเพิ่มขึ้นโดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี⁸⁸

1. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

2. การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

3. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้⁸⁹

⁸⁸ มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

⁸⁹ มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นั้น เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด คงมีแต่อำนาจหน้าที่รายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นเหตุแห่ง “ทุกข์” หรือความเดือดร้อนหรือเสียหายของราษฎรเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป เท่านั้น ดังนั้นจึงมีประสิทธิภาพน้อย จึงคงเป็นเพียงระบบเสริมระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเท่านั้น⁹⁰

นอกจากนั้นยังมีข้อที่น่าพิจารณาว่า หากพิจารณาแง่วัตถุแห่งการควบคุมโดยเฉพาะการควบคุมเหนือ “การกระทำ” แล้ว การกระทำถือว่าเป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง และโดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองมีขอบเขตกว้างขวาง ซึ่งในเบื้องต้นอาจแยกจากพื้นฐานของกฎหมายโดยแยกออกเป็นการกระทำในขอบเขตของกฎหมายเอกชนกับการกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชน การกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชนยังอาจแบ่งแยกออกเป็นการกระทำในลักษณะที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (der Realakt) และการกระทำซึ่งเป็น “การกระทำในทางกฎหมาย” (Rechtsakte)

การกล่าวถึงการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น มักจะมุ่งหมายถึง การควบคุมการกระทำที่เป็น “การกระทำในทางกฎหมาย” เพราะการกระทำในทางกฎหมายเป็นการกระทำที่จะต้องอาศัยเจตจำนงของบุคคลธรรมดาซึ่งกระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่แทนรัฐกระทำการในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการกระทำในทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองการควบคุมการกระทำในลักษณะนี้จึงสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายหรือความสมบูรณ์ของการกระทำในลักษณะดังกล่าวได้ ส่วนการกระทำที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Realakt) นั้นเมื่อมีปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว กรณีย่อมไม่มีปัญหาในเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำนั้น ๆ แต่อย่างไร แต่คงมีปัญหากับคำว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” ดังกล่าวจะเป็นการละเมิดหรือไม่ หากกล่าวโดยสรุปการกระทำที่เรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” จึงไม่มีประเด็นปัญหาเรื่องการควบคุม แต่เมื่อปฏิบัติการทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว และก่อให้เกิดความเสียหาย กรณีคงมีเฉพาะประเด็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้จะต้องไปพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด⁹¹

⁹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “อ้าวแล้ว เจริญอรรถที่ 9” , น. 59.

⁹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง 2 คณะนิติศาสตร์*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีการศึกษา 2546, น. 14-15.

บทที่ 4

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษีป้าย

1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย

เนื่องจากในปัจจุบันมีการติดตั้งป้ายเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ตามพื้นที่ทั่วไปและในอนาคตก็มีแนวโน้มว่าจะมีการติดตั้งเพิ่มมากขึ้นซึ่งนอกจากจะมีการติดตั้งเป็นจำนวนมากแล้วยังมีขนาดและรูปทรงของป้ายที่หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งติดตั้งในสถานที่ซึ่งยากต่อการตรวจวัดและคำนวณพื้นที่ ป้ายโฆษณาสินค้า คือสื่อประเภทหนึ่งที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวสินค้าหรือการแนะนำให้คนทั่วไปได้รู้จักรายละเอียดสินค้าโดยผ่านทางรูปภาพ ถ้อยคำที่สั้นกระชับ โดดเด่นเป็นสื่อประชาสัมพันธ์ที่มีไว้สำหรับเผยแพร่ในที่สาธารณะ สามารถเข้าถึงกลุ่มคนได้มาก และนับได้ว่าเป็นสื่อโฆษณาที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในทุกวงการ

ป้ายโฆษณาจึงเป็นสื่อประเภทหนึ่งที่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของธุรกิจเลือกเป็นช่องทางในการสื่อสารกับลูกค้าหรือผู้บริโภค เนื่องจากป้ายเป็นสิ่งที่ยังบอกให้ทราบว่าจะทำอะไร บอกชื่อ และอาคารสถานที่ตั้ง อีกทั้งป้ายอาจเป็นส่วนหนึ่งในการตกแต่งอาคารให้ดูสวยงามทันสมัย ซึ่งจะบอกถึงความน่าเชื่อถือและความภูมิฐาน ความโดดเด่นของป้ายที่ใหญ่และสวยสะดุดตาเป็นแรงจูงใจให้คนที่สัญจรผ่านไปมาได้ทราบโดยเร็วในการทำธุรกิจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการทำการตลาด ลักษณะของป้ายในปัจจุบันมีการพัฒนาขึ้นมา มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้เป็นส่วนประกอบของป้ายที่สำคัญ นอกจากนั้นยังมีการจัดทำป้ายอิเล็กทรอนิกส์ขึ้นมา เพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ การประกอบการค้าของตนหรือเพื่อรับจ้างในการโฆษณากิจการการค้าของผู้ประกอบการค้าอื่น ๆ

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติขึ้นมาใช้เป็นเวลาหลายปี ซึ่งบทบัญญัติอาจมีความล้าสมัยไม่ทันเทคโนโลยีซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วไม่ทันกับยุคสมัยซึ่งเปลี่ยนแปลงไปประกอบกับพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ไม่ได้ให้คำจำกัดความบทวิเคราะห์ศัพท์หรือคำอธิบายของคำว่าป้ายแสดงชื่อคืออะไร ยี่ห้อคืออะไร และเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าคืออะไร จึงทำให้ยากต่อการตีความ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานประเมินต้องใช้ดุลพินิจในการตีความ ตามบทบัญญัติภาษีป้ายซึ่งหากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้หรือความชำนาญหรือไม่มีความเข้าใจเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีป้าย

อาจทำให้มีการใช้ดุลพินิจในทางที่ไม่ชอบตามกฎหมายอาจส่งผลให้การจับเก็บรายได้ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามหลักความแน่นอนซึ่งเป็นลักษณะภาษีอากรที่ดี

การประเมินภาษีป้าย ประเมินจากอัตราภาษีป้ายตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 5 (พุทธศักราช 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510 จากการวิเคราะห์เนื่องจากอัตราภาษีป้ายทั้ง 3 ประเภทแตกต่างกันมาก

ตารางที่ 4.1 ตารางภาษีป้าย

ประเภทป้าย	รายละเอียดป้าย	อัตรา
1	ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน	3 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
2	ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศและหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่น	20 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
3	(ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะมิภาพหรือเครื่องหมายใดหรือไม่ (ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมด อยู่ได้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ	40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
กรณีป้ายที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท		

ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายพยายามหลีกเลี่ยงเพื่อจะได้เสียภาษีให้น้อยลง โดยการหลบเลี่ยงประเภทป้ายจากประเภทที่ 3 เป็นประเภทที่ 2 โดยการจัดทำป้ายภาษาไทย เล็ก ๆ ไว้ด้านบนของป้ายที่มีภาษาอังกฤษ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดขนาดของป้าย ข้อความภาษาไทยอยู่บนป้ายภาษาอังกฤษว่าจะต้องมีขนาดกว้างเท่าใด ส่วนการวินิจฉัยประเภทป้ายซึ่งในปัจจุบันลักษณะป้ายมีความหลากหลายรูปแบบของป้ายมีการพัฒนาไปตามเทคโนโลยีและยุคสมัย อีกทั้งอาจมีการติดตั้งป้ายในสถานที่ ซึ่งยากต่อการตรวจวัดและคำนวณพื้นที่จึงก่อให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยประเภทป้ายของเจ้าพนักงานประเมิน ซึ่งสาเหตุมาจากอัตราภาษีป้ายทั้ง 3 ประเภทแตกต่างกันมาก จึงทำให้มีความพยายามที่จะแจ้งประเภทป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริง

1.1 มาตรา 6⁹²

“ป้าย” หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะ

⁹² มาตรา 6 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510

จะได้ แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ ปรากฏด้วยวิธีอื่น

หลักเกณฑ์สำคัญของป้ายที่ต้องเสียภาษีป้ายคือ⁹³

(1) ต้องเป็นป้ายแสดงลักษณะตามที่กำหนด ที่กำหนดคือ แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือแสดงเครื่องหมาย

(2) ต้องใช้ในลักษณะเพื่อหาผลประโยชน์ตามที่กำหนด คือ

(ก) ต้องใช้ในการประกอบการค้า หรือ

(ข) ประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้

(3) ต้องกระทำไว้ในวัตถุใดๆ ไม่ว่าจะแสดงไว้หรือโฆษณาไว้ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(ก) อักษร

(ข) ภาพ

(ค) เครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

การพิจารณาว่าป้ายใดจะเป็นป้ายที่ต้องเสียภาษีหรือไม่ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามมาตรา 6 นี้เป็นสำคัญ ซึ่งในเบื้องต้นต้องดูจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ว่าเป็นป้ายหรือไม่และเป็นป้ายที่ประกอบด้วยอะไร เช่น ถึงแม้จะเป็นป้ายแต่ไม่ใช่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบการค้าหรือหารายได้ก็ไม่เป็นป้ายที่ต้องเสียภาษีป้าย วิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติจึงแยกป้ายได้ 2 ประเภทดังนี้

1.1 ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งมีลักษณะทั่ว ๆ ไป เช่น ป้ายบอกชื่อหน่วยงานราชการ ป้ายประชาสัมพันธ์ผลงานของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ป้ายบอกชื่อถนนซึ่งป้ายเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือไม่มีการหารายได้จากป้ายเหล่านี้

1.2 ป้ายที่ต้องเสียภาษี ซึ่งมีลักษณะโฆษณา ประชาสัมพันธ์ โดยมีจุดประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อให้เกิดรายได้หรือหารายได้

เพื่อให้เกิดความเข้าใจ การตีความตามนิยามคำว่าป้าย ตามมาตรา 6 จึงขอยกตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวกับป้ายตามมาตรา 6 ดังต่อไปนี้

⁹³ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา , กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น , หน้า 311

1.2 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 125/2517

ตามบทวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ป้ายอาจแสดง ตัวอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายเพียงอย่างหนึ่งอย่างใดก็ถือว่าเป็นป้าย ดังนั้น ป้ายมีอักษรไทยล้วนตามบัญชีอัตรา ภาษี ประเภท (1) ย่อมหมายถึงป้ายที่ไม่มีสิ่งอื่นใดเลยนอกจากตัวอักษรไทย

คำว่าเครื่องหมาย นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 หมายความว่า สิ่งที่ทำขึ้นแสดงความหมาย ป้ายโฆษณาภาพยนตร์ที่มีอักษรไทย ภาพดารา ภาพยนตร์ ภาพสัตว์ และภาพวัตถุ อื่นๆ จึงเป็นป้ายที่มีอักษรไทยปนกับเครื่องหมายตามบัญชีอัตรา ภาษีป้ายประเภท (2)

1.3 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 995/2531

ตามบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2410 มิได้ระบุว่า ป้ายจะต้อง แสดง ชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่มีสัญลักษณ์เฉพาะ ดังนั้นป้ายที่แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือ เครื่องหมายที่มีลักษณะทั่วไป ก็เป็นป้ายตามความหมายแห่งมาตราดังกล่าว ป้ายของโจทก์ที่มีข้อความว่า “สำนักงานแพทย์ ลิว ฟ้า โรคผิวหนัง และโรคทั่วไป” เป็นป้ายแสดงชื่อซึ่งมีลักษณะทั่วไป จึงเป็นป้ายซึ่งโจทก์มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้ายตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อนายกเทศมนตรีได้แจ้งเตือนให้โจทก์ไปชำระภาษีป้ายย้อนหลัง 5 ปี โจทก์มอบอำนาจให้ อ. เป็นผู้นำเงินไปชำระภาษีป้าย อ. ได้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายประจำปี เอกสารทุกฉบับระบุว่า อ. เป็นผู้มา ยื่นแทนโจทก์ผู้เป็นเจ้าของป้าย การกระทำของ อ. ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำแทนโจทก์ หรือในนามของโจทก์ ด้านหลังเอกสารดังกล่าวทุกฉบับมีรายการประเมินภาษีป้ายลงนามโดย ร. ผู้รักษาการแทนสมุหบัญชี ซึ่ง นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้สมุหบัญชีหรือผู้รักษาการแทนเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ประเมินภาษีป้าย ร. จึงเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจประเมินภาษีป้ายและถือว่ามี การประเมินภาษีป้ายโดยชอบแล้ว

1.4 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1168/2446

แม้ป้ายข้อความยินดีต้อนรับ SYNERGY โลโก้ ESSO และเครื่องหมายลูกศรบอกทางเข้า ซึ่งติดตั้งอยู่บริเวณทางเข้าสถานี บริการน้ำมันของโจทก์จะอยู่ในกรอบพลาสติกกั้นแยกขอบเขตของแต่ละป้ายได้ แต่ก็อยู่ในโครงเหล็กแผ่นเดียวกันถือว่าเป็นป้ายแผ่นเดียวกัน โจทก์ทำขึ้นเพื่อเชิญชวนลูกค้าซึ่งเป็นสมาชิกบัตร SYNERGY เข้าใช้บริการของโจทก์ จึงเป็นการใช้ป้ายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ โฆษณาและหารายได้ ถือว่าเป็นป้าย ตามคำนิยามศัพท์ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2410 ต้องเสียภาษีป้าย

1.5 ป้ายแสดงราคาน้ำมันนั้นต้องเสียภาษีหรือไม่

ในเรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาเป็นแนวทางไว้ว่าไม่ต้องเสียภาษีป้าย เนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขตาม มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป้าย พ.ศ. 2410 สรุปได้ดังนี้

1.6 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2618/2554

ระหว่าง บริษัทเอสโซ่ (ประเทศไทย)จำกัด (มหาชน) โจทก์ กับเทศบาลนครปากเกร็ด กับพวกจำเลย

ป้ายใหญ่ซึ่งติดตั้งด้านหน้าสถานีบริการน้ำมันในส่วนที่แสดงราคาน้ำมันเป็นป้ายที่แสดงประเภท ชนิด และราคาจำหน่ายปลีกน้ำมันซึ่งเป็นสินค้าควบคุม ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 55) เรื่อง กำหนดลักษณะและเงื่อนไขของการประกอบกิจการขายสินค้าหรือให้บริการรายย่อย การออกไปกำกับภาษีของผู้ประกอบการจดทะเบียน ตามมาตรา 86/8 แห่งประมวลรัษฎากร และการเก็บรักษารายงานตามมาตรา 87/3 แห่งประมวลรัษฎากรข้อ 7 กับประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 200 พ.ศ. 2535 เรื่อง ให้ผู้จำหน่ายปลีกแสดงราคาจำหน่ายปลีกสินค้าควบคุม ลงวันที่ 10 กันยายน 2535 และฉบับที่ 249 พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 23 เมษายน 2541 จึงไม่ใช่ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือ กิจการอื่นเพื่อหารายได้ของโจทก์ตาม พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ.2510 มาตรา 6 โจทก์จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ป้ายในส่วนนี้ แม้ในส่วนที่แสดงราคาน้ำมันจะอยู่ได้ส่วนที่มีข้อความ “ESSO” และอยู่ในโครงสร้างเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อป้ายในส่วนนี้ไม่ใช่ป้ายตาม พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 6

1.7 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5332/2547

โจทก์ซึ่งทำธุรกิจสถานีบริการน้ำมันมีหน้าที่ต้องจัดทำแผ่นป้ายที่มีข้อความ “เก็บภาษี มูลค่าเพิ่ม จากมิเตอร์หัวจ่าย” และป้ายแสดงประเภท ชนิด และราคาจำหน่ายปลีกน้ำมันซึ่งเป็นสินค้าควบคุมตาม ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ซึ่งออกตาม ป.รัษฎากร และประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและ ป้องกันการผูกขาด (ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาดประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ) ป้ายดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ใช่ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการ ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของโจทก์ตามบทบัญญัติในมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ.ภาษีป้ายฯ โจทก์จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีป้าย

1.8 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1108/2560

ป้ายของโจทก์มีข้อความว่า กัตัญญ อยู่ที่มุมบนด้านซ้าย ต่ำลงมาเป็นเครื่องหมายรูปหัวใจและมีข้อความภาษาต่างประเทศคำว่า KATANYU ด้านข้างมีข้อความว่า กัตัญญ "คืนกำไร 100 % สู่สังคม" ถัดลงมา มีรูปผลิตภัณฑ์น้ำดื่ม 2 ขวด ขวดที่อยู่ด้านซ้ายที่ข้างผลิตภัณฑ์น้ำดื่มมีเครื่องหมายและมีข้อความภาษาต่างประเทศคำว่า KATANYU ด้านข้างมีคำว่า กัตัญญ ด้านล่างคำว่า กัตัญญมีข้อความว่า น้ำดื่มตรา กัตัญญ DRINKING WATER ขวดที่อยู่ด้านขวาที่ข้างผลิตภัณฑ์น้ำดื่มมีเครื่องหมายและมีข้อความภาษาต่างประเทศคำว่า KATANYU ด้านข้างมีคำว่า กัตัญญ ด้านล่างคำว่า กัตัญญมีข้อความว่า น้ำแร่ ตรา กัตัญญ MINERAL WATER และยังมีข้อความใต้ผลิตภัณฑ์น้ำดื่มอีก 7 บรรทัด ป้ายของโจทก์ที่มีอักษรต่างประเทศคำว่า KATANYU อยู่ในส่วนด้านขวาของเครื่องหมายคล้ายรูปหัวใจ ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของป้ายตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 6 และถือว่าเป็นป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ จึงเป็นป้ายตามบัญชีอัตราภาษีป้าย (3) (ข)

วิเคราะห์ข้อเท็จจริง กรณีประเด็นข้อขัดแย้งและเป็นเหตุที่ต้องทำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อวินิจฉัยประเภทของป้าย ว่าป้ายเป็นป้ายประเภท 2 หรือ 3 ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1108/2560 เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานประเมินว่า หากวินิจฉัยประเภทของป้ายผิดไปจากข้อเท็จจริง คือ จากป้ายที่ต้องชำระภาษีในอัตราป้ายประเภท 3 ไปเป็นป้ายประเภทที่ 2 ตามคำร้องของโจทก์จะส่งผลให้ค่าภาษีป้ายลดลงจากเดิมครึ่งหนึ่งเนื่องจากอัตราภาษีป้ายมีความแตกต่างกันมากระหว่างป้ายประเภทที่ 2 และป้ายประเภทที่ 3 และจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานประเมินในการวินิจฉัยประเภทของป้าย ส่งผลให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ตามพระราชบัญญัติว่านอกจากอัตราภาษีป้ายที่แตกต่างกันมากจนทำให้เกิดช่องว่างในการวินิจฉัยประเภทของป้าย ซึ่งเจ้าพนักงานประเมินเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเพื่อแยกประเภทของป้าย

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า คำจำกัดความของคำว่า “ป้าย” นั้นยังไม่มี ความชัดเจนซึ่งไม่ได้มีการแบ่งแยกประเภทของป้ายที่ต้องเสียภาษีไว้อย่างชัดเจน คำว่า “อักษร” “เครื่องหมาย” ที่ปรากฏในคำจำกัดความของคำว่า “ป้าย” นั้นไม่มีการให้คำจำกัดความไว้เป็นการเฉพาะทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจตีความในบางกรณีว่า “อักษร” และ “เครื่องหมาย” นั้นมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใดซึ่งปัญหานี้มีความสำคัญมาก เพราะมีความสัมพันธ์กับอัตราภาษีที่ต้องเสีย ซึ่งปัญหาการพิจารณาว่าป้ายใดเป็นป้ายอักษรไทยปนอักษรต่างประเทศและหรือเครื่องหมายหรือไม่นั้น โดยจะเสียภาษีในอัตราที่แตกต่างกันกับป้ายที่มีอักษรไทยล้วน และอาจจะมีความสับสนว่าเป็นป้ายที่มีอักษรต่างประเทศอยู่เหนืออักษรไทยหรือไม่ซึ่ง

จะเสียภาพิในอัตราที่แตกต่างกับป้ายที่มีอักษรไทยล้วนและป้ายที่มีอักษรต่างประเทศอยู่ได้
อักษรไทย

การที่คำจำกัดความของคำว่า “ป้าย” ไม่มีความชัดเจน รัดกุมและไม่มีคำจำกัด
ความของคำว่า “อักษร” และ “เครื่องหมาย” ซึ่งอยู่ในคำจำกัดความของคำว่า “ป้าย” โดยเหตุผลที่
พระราชบัญญัติป้าย พ.ศ.2510 ไม่ได้บัญญัติคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน อาจมีจุดมุ่งหมายให้
ใช้คำจำกัดความตามที่ใช้กันเป็นการทั่วไปปกติธรรมดาโดยเป็นไปตามหลักภาษีอากรที่ดีตาม
ความเห็นของ Seligman ในด้านการปฏิบัติจัดเก็บซึ่งภาษีอากรนั้น จะต้องมีลักษณะง่าย
(Simplicity) หมายความว่า ตัวบทกฎหมายที่ง่ายต่อการอ่านและการทำความเข้าใจ คือ ผู้เสียภาพิ
โดยทั่วไปอ่านแล้วจะต้องสามารถเข้าใจได้โดยง่ายส่วนวิธีการจัดเก็บหรือการชำระภาษีก็ควร
กำหนดให้ง่าย ๆ เช่นเดียวกัน

เพราะนอกจากจะอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดเก็บภาษีและผู้มีหน้าที่
เสียภาพิแล้วยังส่งผลให้ผู้มีหน้าที่เสียภาพิมีความรู้สึกที่จะให้ความร่วมมือในการเสียภาพิมากขึ้น
หรือในอีกด้านหนึ่งคือ ผู้มีหน้าที่เสียภาพิไม่มีความคิดที่จะหลีกเลี่ยงภาษีและจากจุดนี้จะทำให้การ
จัดเก็บภาษีดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากภาษีป้ายเป็นภาษีที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้ายตาม
หลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ท้ายพระราชบัญญัติ
และตามอันตราภาษีป้ายที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้วแจ้งการประเมินเป็นหนังสือไปยังเจ้าของป้าย
จากบทบัญญัตินี้การประเมินภาษีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องคำนวณ
ภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) หรือ ตามอัตราภาษีป้ายที่กำหนด
ไว้ในกฎกระทรวง ถึงแม้จะได้มีการนิยามคำว่า “ป้าย” อยู่ในขอบข่ายต้องเสียภาพิป้ายไว้อย่าง
กว้างขวางและครอบคลุมป้ายเกือบจะทุกประเภทก็ตาม แต่ก็ได้มีการบัญญัติยกเว้น “ป้าย” ที่ไม่ต้อง
เสียภาพิป้ายจำนวนมาก เช่นกัน ซึ่งการยกเว้นป้ายบางประเภทก่อให้เกิดความลึกลับของกฎหมาย
ความไม่ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงและความไม่เป็นธรรมสำหรับผู้เสียภาพิ เพราะต้องอาศัยการ
ตีความและการให้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ป้ายที่ต้องชำระภาษีเป็นป้ายประเภทใดและต้อง
ชำระค่าภาษีป้ายในอัตราใด ตามบัญชีอัตราภาษีป้าย ซึ่งหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตีความและใช้ดุลพินิจ
ไม่ถูกต้องอาจส่งผลให้ราชการสูญเสีयरายได้หรือไม่เกิดความเป็นธรรมกับผู้ชำระภาษี

ตารางที่ 4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ชื่อมลรัฐ	ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์	คำนิยามป้าย/ ลักษณะ ของป้าย	วัตถุประสงค์
1. มลรัฐอลาบามา (Alabama)	Highway Beautification Act Outdoor Advertising	1. การกำหนดระยะห่างระหว่างเครื่องหมายกับของถนนสายหลักไว้ และห้ามมีการตั้งเครื่องหมายไว้ในช่วงระยะห่างดังกล่าว 2. การกำหนด ข้อยกเว้น สำหรับเครื่องหมายบางประเภท เช่น 2.1 เครื่องหมายบอกทาง (Directional signs) 2.2 เครื่องหมายของทางราชการ (official signs) 2.3 เครื่องหมายโฆษณาการขายหรือให้เช่าทรัพย์สินซึ่งเครื่องหมายนั้นตั้งอยู่ 2.4 เครื่องหมายซึ่งโฆษณากิจการซึ่งดำเนินการบนทรัพย์สินซึ่งเครื่องหมายนั้น ตั้งอยู่ 3. กำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมอีกหลายประการ เช่น 1. ควบคุมเรื่องขนาดและแสง 2. ต้องไม่เลียนแบบหรือคล้ายคลึงเครื่องหมายของราชการ	"เครื่องหมาย" (Signs) ความหมายรวมถึงวัตถุซึ่งเจตนาหรือใช้เพื่อโฆษณา หรือให้ข้อมูลทุกประเภทด้วย	เพื่อควบคุมเครื่องหมาย (Signs) ซึ่งตั้งอยู่ใน ตำแหน่งซึ่งสามารถมองเห็นได้จากถนนสายหลัก โดยคำว่า "เครื่องหมาย" (Signs) ตามกฎหมายดังกล่าวมีความหมายรวมถึงวัตถุซึ่งเจตนาหรือใช้เพื่อโฆษณาหรือให้ข้อมูลทุกประเภทด้วย

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ชื่อมลรัฐ	ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์	คำนิยามป้าย/ ลักษณะของป้าย	วัตถุประสงค์
		3. ไม่เป็นอุปสรรคต่อการมองเห็นของคนขับรถยนต์		
		4. ไม่ติดตั้งบนต้นไม้ ทาหรือวาดบนหินหรือวัตถุธรรมชาติ และต้องไม่มีลักษณะอันไม่ปลอดภัย		
2. มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California)	“The Outdoor Advertising Act”	กำหนดวิธีการควบคุม ทั้งในเรื่องสถานที่ตั้ง การวางขนาด และแสงของวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณา โดยมีข้อห้าม เช่น 1) ต้องไม่ตั้ง อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีระยะห่างจากขอบถนนในระยะที่กฎหมายกำหนด 2) วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาต้องไม่วางกีดขวาง หรือรบกวนการมองเห็นของผู้ขับรถ 2.1 กำหนดระยะห่างระหว่างวัตถุซึ่งใช้แสดง โฆษณานั้นกับวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาอื่น 2.2 ควบคุมขนาดของวัตถุซึ่งใช้ในการ โฆษณานั้นมีการกำหนดว่าต้องมีพื้นที่โฆษณาไม่เกิน 1,200 ตารางฟุต โดยมีความสูงไม่เกิน 25 ฟุตและมีความยาวไม่เกิน 60 ฟุต	วัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณา	- ควบคุมขนาดของวัตถุซึ่งใช้ในการ โฆษณานั้นมีการกำหนดว่าต้องมีพื้นที่โฆษณาไม่เกิน 1,200 ตารางฟุต โดยมีความสูงไม่เกิน 25 ฟุตและมีความยาวไม่เกิน 60 ฟุต - ควบคุมในเรื่องแสง เพื่อไม่ให้รบกวนการจราจร เช่น ต้องไม่เป็นแสงวูบวาบ กระพริบหรือแสงเคลื่อน เป็นต้น

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ชื่อมลรัฐ	ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์	คำนิยามป้าย/ ลักษณะของป้าย	วัตถุประสงค์
		2.3 ควบคุมในเรื่องแสง เพื่อไม่ให้รบกวนการจราจร เช่น ต้องไม่เป็นแสงวูบวาบ กระพริบ หรือแสงเคลื่อน เป็นต้น ข้อยกเว้น เรื่องแสงของ วัตถุซึ่งใช้แสดง โฆษณานั้น มีข้อยกเว้นสำหรับการ		
3. มลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia)	กฎหมายที่ เกี่ยวกับวัตถุซึ่ง ใช้โฆษณา กลางแจ้ง	ให้บริการข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ เช่น เวลา วัน อุณหภูมิ อากาศหรือข้อมูล อื่น ๆ ทำนองเดียวกัน ข้อยกเว้น The Outdoor Advertising Act นี้จะไม่ใช้ บังคับกับวัตถุซึ่งใช้แสดง โฆษณา บางประเภท เช่น 1) วัตถุซึ่งใช้แสดง โฆษณาการขาย การให้เช่า หรือการแลกเปลี่ยน อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งวัตถุซึ่ง ใช้แสดงโฆษณาตั้งอยู่ 2) วัตถุซึ่งใช้แสดงชื่อของ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง สถานที่โรงเรือนและที่ดิน	เครื่องหมาย วัตถุโฆษณา หรือโครงสร้าง ของวัตถุที่ใช้ โฆษณา	ส่งเสริมความ ปลอดภัย ความ สะดวก และ ความสุขของการ เดินทางบนทาง หลวง

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ชื่อมลรัฐ	ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์	คำนิยาม ป้าย/ ลักษณะ ของป้าย	วัตถุประสงค์
4. เทศบาลออเรนจ์ (Orange Municipal)	Orange CA Municipal Code	<p>3) วัตถุประสงค์ใช้แสดงโฆษณาการดำเนินธุรกิจหรือให้บริการหรือการผลิตสินค้าหรือขาย สินค้าบนทรัพย์สินซึ่งวัตถุประสงค์ใช้แสดงโฆษณานั้นตั้งอยู่หรือภายใน 1,000 ฟุตจากทรัพย์สินซึ่งวัตถุประสงค์ใช้แสดงโฆษณาตั้งอยู่หรือภายใน 1,000 ฟุตจากทางเข้าไปสถานที่ประกอบธุรกิจกำหนดให้บุคคลผู้ประกอบธุรกิจโฆษณากลางแจ้งซึ่งเป็นเจ้าของ เครื่องหมาย วัตถุประสงค์โฆษณาหรือ โครงสร้างของวัตถุประสงค์ใช้โฆษณา ซึ่งโฆษณา สินค้าหรือบริการที่ไม่ได้ ผลิต ขาย หรือให้บริการในสถานที่ที่ตั้งโฆษณานั้น และซึ่งสามารถมองเห็นจากถนน จะต้องยื่นขอ License จากคณะกรรมการการคมนาคมจัดเก็บภายในวัตถุประสงค์ใช้โฆษณาโดยกำหนดอัตราภาษีสำหรับการโฆษณาไว้ตามประเภทของการโฆษณาซึ่งแยกได้เป็น 5 ประเภทดังต่อไปนี้</p> <p>1) แผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) ที่สร้างเป็นการถาวร คิดอัตราภาษี 130 ดอลลาร์ สหรัฐต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงแผ่นป้ายโฆษณา (Billboard) หรือป้ายสัญลักษณ์ซึ่งใช้ในการโฆษณา (Advertising sign boards) เพื่อขายหรือให้เช่าสถานที่ที่แผ่นป้ายโฆษณาหรือป้ายสัญลักษณ์นั้น ตั้งอยู่</p>	วัตถุประสงค์ใช้โฆษณา	

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ชื่อมลรัฐ	ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์	คำนิยามป้าย/ ลักษณะ ของป้าย	วัตถุประสงค์
		<p>2) การปิดประกาศเครื่องหมาย (Sign Posting) คิวอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงการปิดประกาศ การติด หรือการตั้งเครื่องหมาย (Sign) ทางธุรกิจใด ๆ ของบุคคลใด ๆ บนสถานที่หรืออาคารซึ่งถูกครอบครองและใช้ในทางธุรกิจของบุคคลเช่นนั้น เพื่อโฆษณาสินค้า หรือธุรกิจของบุคคลเช่นนั้น</p>		
		<p>3) ภาพเคลื่อนไหว (Moving Pictures) หรืออุปกรณ์ในลักษณะเดียวกัน คิวอัตราภาษี อุปกรณ์ละ 130 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี ซึ่งไม่รวมถึงกรณีโรงมหรสพซึ่งมีใบรับรองภาษีการค้า</p>		
		<p>4) อุปกรณ์ซึ่งสามารถให้เสียงได้ (Sound Device) คิวอัตราภาษี 130 ดอลลาร์ สหรัฐต่อปี หรือ 25 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน แล้วแต่ผู้เสียภาษีจะเลือก</p>		
		<p>5) ไฟฉาย (Searchlight) คิวอัตราภาษี 130 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือ 20 ดอลลาร์ สหรัฐต่อวัน แล้วแต่ผู้เสียภาษีจะเลือก</p>		

จากคำนิยาม “ป้าย” หรือลักษณะของป้ายหลักเกณฑ์พร้อมเงื่อนไขและข้อยกเว้นในการติดตั้งป้ายหรือวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณาของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรการติดตั้งป้ายไว้อย่างละเอียด โดยก่อนการติดตั้งป้ายหรือวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณาจะต้องได้รับการขออนุญาตจากรัฐ มีการกำหนดในเรื่องของป้ายที่ต้องห้าม กำหนดขนาดของป้ายทั้งความกว้าง , ยาว และสูง ไม่ให้เกินขนาดที่กำหนด กำหนดเรื่องแสงไฟ กำหนดเรื่องสถานที่ติดตั้งป้ายและลักษณะของการติดตั้งว่าต้องทำอะไร รวมทั้งเนื้อหาสาระของป้ายและได้มีการกำหนดค่าธรรมเนียม (Permit) เป็นรายปีในการติดตั้งป้ายเหล่านั้นไว้ โดยคำนวณจากพื้นที่ของป้ายว่ามีขนาดเท่าใด จึงเห็นได้ว่าการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุญาตติดตั้งป้ายได้มีการกำหนดรายละเอียดของป้ายแต่ละชนิดเอาไว้โดยละเอียด เพื่อสร้างความเข้าใจและลดปัญหาการโต้แย้งข้อพิพาทซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการตีความวินิจฉัยประเภทของป้ายหรือวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณาเป็นการลดปัญหาการโต้แย้งข้อพิพาท อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม คือ การจัดเก็บภาษีโดยตั้งอยู่บนความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน อีกทั้งเป็นไปตามหลักความแน่นอน (Certainty) คือ ภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บ ควรมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บที่แน่นอนในกรณีนี้มุ่งเน้นไปที่ อัตราภาษีซึ่งภาษีทุกชนิดจะต้องมีการกำหนดอัตราภาษีที่จะจัดเก็บไว้ให้แน่นอนไม่ใช่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บกำหนดได้อาตามความพอใจ เพราะความแน่นอนในที่นี้ ยังหมายถึง ความไม่ลำเอียงในการเก็บภาษีด้วย ซึ่งเป็นไปตามลักษณะภาษีอากรที่ดี

ตารางที่ 4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศสิงคโปร์

ข้อกฎหมาย	หลักเกณฑ์และเงื่อนไข	คำนิยามป้าย/ลักษณะของป้าย	วัตถุประสงค์
การแสดงป้ายโฆษณาในสิงคโปร์นั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมอาคารและการก่อสร้าง	กรณีป้ายเครื่องหมายจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งหรือแสดงป้าย ดังนี้ 1. <u>ป้ายเครื่องหมายทั่วไป</u> 1) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า หรือป้ายสัญลักษณ์ที่ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือ โรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งคิดบนระเบียบหรือเหนือ	หลักเกณฑ์ ในการพิจารณาแตกต่างกันไปตามประเภทของป้าย ดังนี้คือ 1. ป้ายเครื่องหมายทั่วไป 3. ป้ายที่ใช้แสงไฟ 2. ป้ายผ้า	ควบคุมความปลอดภัยในการสัญจรและความมั่นคงปลอดภัยของป้ายเป็นสิ่งสำคัญ โดยมี การห้ามติดตั้งป้ายบางประเภท

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์และเงื่อนไข	คำนิยามป้าย/ลักษณะของป้าย	วัตถุประสงค์
	<p>ทางเท้า จะต้องแสดงอยู่สูงไม่น้อยกว่า 2.5 เมตรจากระดับกระเบื้องหรือทางเท้า</p> <p>2) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า หรือป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ หรือ โรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า ซึ่งยื่นเหนือที่ระบายน้ำ จะต้องสูงไม่น้อยกว่า 2.5 เมตร เหนือที่ระบายน้ำ โดยวัดจากจุดสูงสุดของที่ระบายน้ำถึงขอบล่างของป้าย</p> <p>3) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า ป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ หรือ โรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า หรือป้ายชื้อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงบนหลังคาของอาคารจะต้องยื่นออกเหนือถนนในระยะห่าง ไม่เกิน 60 เซนติเมตรจากตัวอาคารและต้องมี ความสูงจากระดับพื้นถนนอย่างน้อยที่สุดของ 3.75 เมตร แต่ไม่ถึง 5 เมตร</p> <p>4) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ แผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้า ป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ หรือ โรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า หรือป้ายชื้อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงบนหลังคาของอาคารสูงเหนือถนนมากกว่า 5 เมตรจะต้องไม่ยื่นออกห่างจากตัวอาคารมากกว่า 1.5 เมตร ยกเว้น</p>	<p>ข้อห้าม อนุญาตการ ติดตั้งป้ายเครื่องหมาย ดังต่อไปนี้คือ</p> <p>1) ป้ายเครื่องหมายซึ่งสามารถมองเห็นได้จาก ถนนและใช้แสงไฟหรี่ๆ หรือแสงกระพริบวูบวาบ</p> <p>2) ป้ายโฆษณาทางการค้าซึ่งแสดงบนส่วนสูงสุดของหลังคาหรือบนยอดหอสูง</p> <p>3) ป้ายเสาซึ่งแสดงการโฆษณาทางการค้าตาม ถนนสาธารณะ</p> <p>4) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งแสดงภายในหรือบริเวณที่ใกล้เคียงกับท่าอากาศยาน หรือฐานทัพอากาศ</p> <p>5) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งอยู่ภายในบริเวณที่อยู่อาศัยหรือ คอนโดมิเนียม</p> <p>6) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการซึ่งแสดงตาม ทางพิเศษ ลีแยก สะพาน ข้ามถนน สะพาน แนวเส้นแบ่งกลางถนน เกาะกลางถนน วงเวียน เสาไฟบนดิน ไม่มีขั้นต้นหรือพุ่มไม้</p>	<p>และในบางสถานที่</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์และเงื่อนไข	คำนิยามป้าย/ลักษณะของป้าย	วัตถุประสงค์
	<p>ป้ายเหล่านั้นติดตั้งอยู่บนระเบียงหรือเพดาน</p> <p><u>2. ป้ายผ้า</u></p> <p>ป้ายผ้ามีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตแสดงหรือติดตั้งป้ายไว้ดังนี้</p> <p>1) ในกรณีพื้นที่ทั่วไป</p> <p>(1) ขอบบนของป้ายต้องไม่สูงกว่า 30 เมตรจากระดับพื้น</p> <p>(2) พื้นที่จะไม่เกิน 50% ของพื้นที่ผนังซึ่งวัดตั้งแต่พื้นจนถึง 30 เมตรจากระดับพื้น</p> <p>(3) ป้ายที่แสดงเกี่ยวกับงานของรัฐไม่ต้องขอใบอนุญาต หากมีพื้นที่ที่แสดงชื่อยี่ห้อ ของผลิตภัณฑ์หรือชื่อผู้สนับสนุน ไม่มากกว่า 15% ของพื้นที่</p> <p>(4) ป้ายที่แสดงลักษณะเดียวกันจะต้องไม่เกิน 3 ป้ายในเวลาเดียวกัน</p> <p>(5) ระยะเวลาแสดงหรือติดตั้งของป้ายจะต้องไม่เกิน 3 เดือน</p> <p><u>3. ป้ายที่ใช้แสงไฟ</u></p> <p>มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งหรือแสดงดังนี้</p> <p>1. ขนาดและที่ตั้ง ป้ายเครื่องหมายจะต้องอยู่ห่างจากสัญญาณไฟจราจร 30 เมตรขึ้นไป</p> <p>2. ป้ายเครื่องหมายต้องปิดผนังด้านนอกอาคารและต้องไม่ยื่นพ้นอาคาร</p> <p>3. การออกแบบ สีและความสว่างป้ายเครื่องหมายต้องไม่คล้ายคลึงกับเครื่องหมายจราจรและต้องไม่ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขับรถ</p>	<p>7) ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการตามถนนซึ่งขวางบริเวณพื้นที่รับน้ำฝน ลานสาธารณะและป่าสงวน</p>	

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ชื่อกฎหมาย	หลักเกณฑ์และเงื่อนไข	คำนิยามป้าย/ลักษณะ ของป้าย	วัตถุประสงค์
	4. จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้แสงไฟซึ่งกระพริบวูบวาบหรือวิ่งด้วยความถี่มากกว่า 3 รอบต่อวินาที		
	5. ป้ายเครื่องหมายซึ่งมีพื้นที่เกิน 10 ตารางเมตรจะต้องได้รับการรับรองโดยวิศวกรอาชีพ		

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษีของสิ่งคโปร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความปลอดภัยในการสัญจรและความมั่นคงปลอดภัยของป้ายเป็นสำคัญ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการติดตั้งป้ายซึ่งมีการห้ามติดตั้งป้ายบางประเภทและในบางสถานที่ที่มีการแยกประเภทของป้ายอย่างละเอียด เช่น

1. ป้ายเครื่องหมายทั่วไป ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตติดตั้งหรือแสดงป้าย โดยป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการแผ่นป้ายโฆษณาซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งประกอบกิจการค้าซึ่งติดบนระเบียบหรือเหนือทางเข้าโดยมีการกำหนดระยะเวลาสูงเป็นเกณฑ์

2. ป้ายผ้า มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้อนุญาตแสดงหรือติดตั้งป้ายไว้อย่างละเอียด โดยมีการแยกเป็นในกรณีพื้นที่ทั่วไป, พื้นที่กลางตัวเมือง และมีการกำหนดป้ายผ้าที่ไม่อาจขอรับอนุญาตได้ไว้อย่างละเอียด

3. ป้ายที่ใช้แสงไฟ กรณีป้ายซึ่งใช้แสงไฟหรือ ๑ แสงไฟกระพริบวูบวาบ หรือไฟวิ่งมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนทั้งในเรื่องของขนาดและที่ตั้ง, การปิดป้ายที่ถูกต้อง การออกแบบสีและความสว่าง, ความดีของการกระพริบ, การได้รับการรับรองโดยวิศวกรอาชีพกรณีที่มีพื้นที่เกิน 10 ตารางเมตร

การแบ่งประเภทของใบอนุญาตตามระยะเวลาในการแสดงโฆษณา คือ ประเภท A ระยะเวลา 1 – 3 ปี และประเภท B ระยะเวลา 12 เดือนหรือน้อยกว่านั้น และยังมีการแยกค่าธรรมเนียมรายปีสำหรับใบอนุญาตทั้งประเภท A และ B โดยมีหลักเกณฑ์ค่าธรรมเนียมแยกตามพื้นที่ของป้าย ซึ่งแบ่งใบอนุญาตออกเป็น

1. ใบอนุญาตสำหรับป้าย ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้า

2. ใบอนุญาตสำหรับป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการ
3. ใบอนุญาตสำหรับแผ่นป้ายโฆษณาซึ่งประกอบด้วยภาพเคลื่อนไหวได้
4. ใบอนุญาตสำหรับป้ายชื่อ ยี่ห้อ สัญลักษณ์ของอาคารหรือเจ้าของอาคารซึ่งแสดงหรือติดตั้งบนหลังคาอาคาร หรือป้ายเครื่องหมายที่แสดงบนบอลดุน หรือแขวนเหนืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ป้ายละ 40 ดอลลาร์สหรัฐต่อตารางเมตรหรือเศษของเมตรโดยการจ่ายค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตทั้งหมดนั้นจะต้องจ่ายในเวลาที่ยื่นขออนุญาต

มาตรการทางกฎหมายของสิงคโปร์ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมความปลอดภัยในการสัญจรไปมาและความมั่นคง แข็งแรงของตัวป้ายเป็นสำคัญ เพื่อคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนนและความปลอดภัยของประชาชนผู้สัญจรผ่านไปมา การกำหนดรายละเอียดและลักษณะของป้ายจึงมีความละเอียดและชัดเจน ทั้งในแง่ของวัสดุที่ใช้ในการจัดทำป้าย ระดับแสงสว่างหรือความถี่ของการกระพริบของไฟ ลักษณะและรูปแบบของป้ายในประเทศสิงคโปร์จึงถูกควบคุมจากบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการระบุประเภทของป้ายทั้งหมด และวัสดุที่ใช้ในการทำป้ายรวมถึงการกำหนดลักษณะของป้ายที่ครอบคลุมไปถึง ป้ายที่ติดบนบอลดุนเป็นบทบัญญัติที่มีความละเอียด , ชัดเจน และครอบคลุม อีกทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งสิงคโปร์จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามขนาดของป้ายเป็นหลัก ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ลดการใช้ดุลพินิจในการตีความหรือการวินิจฉัยประเภทของป้าย ซึ่งทำให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมของใบอนุญาตติดตั้งป้ายเกิดความเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักความแน่นอนซึ่งเป็นไปตามหลักทฤษฎีอากรที่ดี

ตารางที่ 4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่น

ปี ค.ศ.	ชื่อกฎหมาย/ชื่อโครงการ	หลักเกณฑ์/เงื่อนไข	การขออนุญาต
ปี 1949	the Outdoor Advertising Act	- เพื่อปรับปรุงความสวยงามของทัศนียภาพ ความมั่นคงของสังคมและป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน	การริเริ่มบังคับใช้กฎหมาย the Outdoor Advertising Act ภายใต้กฎหมายบังคับดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้การพัฒนากฎข้อบังคับที่จะควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง โดยในเบื้องต้นจะเริ่มใช้ในเมืองที่กำหนดและเมืองที่มีขนาดใหญ่

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปี ค.ศ.	ชื่อกฎหมาย/ชื่อโครงการ	หลักเกณฑ์/เงื่อนไข	การขออนุญาต
ปี 2003	โครงการของรัฐบาลญี่ปุ่น	- วัตถุประสงค์ในการ	ที่จะถูกบังคับให้เริ่มใช้กฎ
ปี 2004 มีการออก	1. กฎหมายที่ดิน	เพิ่มนักท่องเที่ยวโดย	ดังกล่าว หลังจากนั้น 1 ปี
กฎหมาย 3 ฉบับที่	2. การแก้ไข	กระทรวงที่ดิน	กฎหมายนี้ถูกนำมาใช้หลาย
เกี่ยวข้องกับ	พระราชบัญญัติป่า	โครงสร้างขั้นพื้นฐาน	ครั้งรวมไปถึงการบังคับให้หรือ
โครงการของ	กลางแจ้ง	การขนส่งและการ	ถอนป่าโยธนา
รัฐบาลญี่ปุ่น	3. กฎหมายการปกป้อง	ท่องเที่ยวร่วมมือกัน	
	พื้นที่สีเขียวในเขตเมือง		
	* กฎหมายที่ดินนั้นมีการ		
	ชี้ให้เห็นถึงความรับผิดชอบ		
	ของ 3 ประการของคนใน		
	สังคมผู้ผลประโยชน์		
	ร่วมกัน คือ		
	1. ด้านที่อยู่อาศัย ต้องมี		
	การกระตุ้นในภาพรวม		
	เพื่อปรับปรุงที่ดิน โดย		
	ความร่วมมือของรัฐบาล		
	และผู้แทนในท้องถิ่น		
	ภายใต้กฎหมายใหม่		
	ชุมชนสามารถออกแบบ		
	พื้นที่ในการวางแผนการ		
	ใช้ที่ดินให้ส่วนท้องถิ่น		
	ทราบ		
	2. ด้านตัวแทนของ		
	ประชาชนในท้องถิ่น ต้อง		
	มีการก่อตัวและกำหนด		
	มาตรการที่จะปรับปรุง		
	ที่ดินเพื่อที่จะเข้ากับมนุษย์		
	และเงื่อนไขของธรรมชาติ		
	ในพื้นที่		

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ปี ค.ศ.	ชื่อกฎหมาย/ชื่อโครงการ	หลักเกณฑ์/เงื่อนไข	การขออนุญาต
	3. ด้านรัฐบาลส่วนกลาง ต้องมีการก่อตัวและกำหนด มาตรการอย่างสมบูรณ์เพื่อ ปรับปรุงที่ดินและสร้าง ความเข้าใจเชิงลึกให้กับ ประชาชนทราบถึงข้อมูล และกิจกรรมอื่น ๆ		
ปี 2009	เริ่มโครงการนำร่องในการ สนับสนุนการปรับปรุง สภาพแวดล้อมของเมือง	ปรับปรุงถนนและ เทศบาลต่าง ๆ ตาม กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ โดยเป็นการเพิ่มกลยุทธ์ ในการเพิ่มนักท่องเที่ยว	

2. มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายมาบังคับใช้ร่วมกันอย่างเป็นระบบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย the Outdoor Advertising Act ใช้ควบคู่รวมกันกับกฎหมาย the Landscape Law และ the Law on Urban Green Space Protection และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (Fee) จากป้ายโฆษณา โดยได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตอบสนองนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในการรักษาความสวยงามของภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมทั้งแนวนโยบายที่จะเพิ่มนักท่องเที่ยวให้สูงขึ้น

ปี 2009 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มโครงการนำร่องในการสนับสนุนการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของเมืองที่จะเน้นความสำคัญของภูมิทัศน์และความจำเป็นในการพัฒนาและปกป้องภูมิทัศน์เช่นเดียวกับการที่จะให้อำนาจผูกพันรัฐบาลท้องถิ่นในการร่างและการบังคับใช้กฎหมายการปกป้องภูมิทัศน์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ และสามารถนำมาใช้ได้อย่างได้ผลและเป็นระบบรวมไปกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ด้วย โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย และมีความสอดคล้องไปกับ

แนวนโยบายของรัฐในเรื่องของการอนุรักษ์ทัศนียภาพสิ่งแวดล้อมที่สวยงามของท้องถิ่นรวมทั้งเพิ่ม
นักท่องเที่ยวอย่างได้ผล

อัตราค่าธรรมเนียม (fee) ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บโดยแบ่งแยกประเภทป้ายออกเป็น
ป้ายชั่วคราวและป้ายอื่น ๆ และแยกตามเขตพื้นที่ป้ายนั้นติดตั้งอยู่

ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้าย, หน่วยงานและ สภาพท้องถิ่น
ในการออกมาตรการและหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมป้ายการโฆษณาในชุมชนอย่างเป็นระบบซึ่งได้รับ
ความร่วมมือจากประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตอบสนองนโยบายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ
ในการรักษาความสวยงามของภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของ
ทุกภาคส่วน

ตารางที่ 4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายประเทศ
สหรัฐอเมริกา , ประเทศสิงคโปร์ , ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศ	กฎหมาย	วัตถุประสงค์	คำนิยามป้าย/ลักษณะของ ป้าย
สหรัฐอเมริกา			
1. มลรัฐอลาบามา	- Highway Beautification Act - Outdoor Advertising	- เพื่อควบคุม เครื่องหมาย (Signs)	- คำว่า "เครื่องหมาย" (Signs) มีความหมายรวมถึง วัตถุซึ่งเจตนาหรือใช้เพื่อ โฆษณาหรือให้ข้อมูลทุก ประเภท
2. มลรัฐแคลิฟอร์เนีย	- The Outdoor Advertising Act	- กำหนดวิธีการ ควบคุมทั้งในเรื่อง สถานที่ตั้ง การวาง ขนาดและแสงของวัตถุ	- วัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณา ซึ่งต้องยื่นขอ Permit จาก กรมการคมนาคมก่อน เครื่องหมาย , วัตถุโฆษณา
3. มลรัฐเวอร์จิเนีย	กฎหมายที่เกี่ยวกับวัตถุซึ่ง ใช้โฆษณากลางแจ้ง	ซึ่งใช้ในการโฆษณา ส่งเสริมความปลอดภัย ความสะดวกและ ความสุขของการ	หรือ โครงสร้างของวัตถุที่ใช้ โฆษณา
4. เทศบาลออเรนจ์	- Orange CA Municipal Code, Title 5 Business taxes and regulations,	เดินทางบนถนนหลวง - การควบคุมการติดตั้ง ป้ายเพื่อความปลอดภัย	- แบ่งประเภทการโฆษณา ออกเป็น 5 ประเภท 1. แผ่นป้ายโฆษณา

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

ประเทศ	กฎหมาย	วัตถุประสงค์	คำนิยามป้าย/ลักษณะของป้าย
	Chapter 5.14 Business tax rates		2. การปิดประกาศเครื่องหมาย 3. ภาพเคลื่อนไหว 4. อุปกรณ์ ซึ่งสามารถให้ เลือกได้
5. ประเทศสิงคโปร์	- การติดตั้งป้ายในสิงคโปร์กระทำได้ต่อเมืองที่ได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมอาคารและก่อสร้างที่เรียกว่า “Building and Construction Authority”	- ควบคุมความปลอดภัยในการสัญจรและความมั่นคงปลอดภัยของป้ายเป็นสิ่งสำคัญ	5. ไฟฉาย - ป้ายโฆษณาสินค้าหรือบริการแผ่นป้ายซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือป้ายสัญลักษณ์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่หรือโรงเรียนและที่ดินซึ่งใช้ประกอบกิจการค้าโดยมีระยะความสูงในระดับที่แตกต่างกันไปตามลำดับ - ป้ายโฆษณา
6. ประเทศญี่ปุ่น	1) the Outdoor Advertising Act 2) the Landscape Law 3) the Law on Urban Green Space Protection	- เพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อรักษาความสวยงามของภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมและความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ จะเน้น	1. ป้ายชั่วคราว 2. ป้ายอื่น ๆ โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมแยกตามเขตพื้นที่ที่ป้ายนั้นติดตั้งอยู่ในพื้นที่ A , B , และ C ตามลำดับ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของต่างประเทศ ในประเทศสหรัฐอเมริกา วัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ เพื่อควบคุมการติดตั้งเครื่องหมายโดยจะกำหนดวิธีการควบคุมทั้งในเรื่องสถานที่ตั้ง การวาง ขนาดและแสงของวัตถุซึ่งในการโฆษณาเพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายและเครื่องหมายให้มีความมั่นคงและปลอดภัยโดยควบคุมการติดตั้งป้ายเพื่อรักษาความสวยงามของภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมและความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ จะเน้นทางด้าน การควบคุมในการติดตั้งหรือแสดงวัตถุที่ใช้ในการโฆษณาตามถนนหนทางเป็นหลักซึ่งจะเห็นได้จากการควบคุมระบบห่างระหว่างบริเวณที่ติดตั้งและขอบถนน

มาตรการทางกฎหมายในระดับเทศบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเทศบาลออเร็นจ์ มีการแบ่งประเภทของโฆษณาออกเป็น 5 ประเภทโดยมีแนวความคิดต่อป้ายคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยจัดเก็บภาษีในการประกอบการค้าจากป้ายและขณะเดียวกันควบคุมการติดตั้งป้าย เพื่อความปลอดภัยด้วย

มาตรการทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ เน้นควบคุมความปลอดภัยในการสัญจรและความมั่นคงปลอดภัยของป้ายเป็นสำคัญ โดยมีการห้ามติดตั้งป้ายบางประเภทและในบางสถานที่ ส่วนค่าธรรมเนียมตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์นั้นให้จัดเก็บตามประเภทของป้ายซึ่งโดยปกติจัดเก็บเป็นรายใบอนุญาตแต่ถ้าขนาดเกินที่กฎหมายกำหนดก็จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามขนาดแต่ป้ายบางประเภทก็ไม่จัดเก็บเป็นรายใบอนุญาต แต่ให้จัดเก็บตามขนาดเพียงอย่างเดียว เช่น ป้ายที่ติดบนบอลูน เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งของประเทศญี่ปุ่นแนวคิดการใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย เกี่ยวกับการติดตั้งป้ายในประเทศญี่ปุ่น คือ เพื่อทัศนภาพที่สวยงามความมั่นคง ยั่งยืนทางสังคมและป้องกันภัยอันตราย รวมไปถึงการมีส่วนร่วมและเกิดการประสานงานร่วมกันของกฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อควบคุมป้ายโฆษณาในชุมชนอย่างเป็นระบบซึ่งเป็นการร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพในการสนองตอบแนวนโยบายทางด้านการรักษาสภาพแวดล้อมภูมิทัศน์ และส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวของรัฐ เห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายของประเทศญี่ปุ่นมีการปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ และสามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบร่วมไปกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ด้วย โดยอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่ามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก การคลังท้องถิ่น (Local Financial law) จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกำหนดทิศทางในการบริหารและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นมีความหมายรวมถึง การจัดหารายได้การกำหนดรายจ่ายและรายได้งบประมาณ การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้

อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานของรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่พื้นฐานในการรักษาความมั่นคงของประเทศ พัฒนาประเทศและรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจของประเทศ กฎหมายการคลังและงบประมาณเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการเงิน กฎหมายการคลังที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี โดยวิธีการประเมินภาษีและการกำหนดอัตราภาษีที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีป้ายเพื่อเป็นรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนทั่วไป โดยมีบทบัญญัติบังคับให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องต้องเสียภาษีให้เป็นรายได้ของรัฐ ประชาชนผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องรู้กฎหมายฉบับนี้

ผู้ศึกษา เห็นว่า พระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้เป็นเวลาานซึ่งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันซึ่งเทคโนโลยีในการจัดทำป้ายมีการพัฒนาก้าวหน้าแตกต่างไปจากอดีตที่ผ่านมาในลักษณะก้าวกระโดด บทนิยามคำว่า “ป้าย” ตามมาตรา 6 ในพระราชบัญญัตินี้จึงอาจมีความไม่ชัดเจน , ครอบคลุมลักษณะของป้ายในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้เกิดช่องว่างการตีความและการวินิจฉัยประเภทของป้ายซึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยและการตีความของเจ้าพนักงานประเมิน ประกอบกับหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้ายมีการแบ่งป้ายออกเป็น 3 ประเภทโดยป้ายแต่ละประเภทอัตราภาษีแตกต่างกันมากจึงอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยอาจก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงภาษี การวินิจฉัยป้ายอาจเกิดช่องว่างซึ่งเจ้าพนักงานประเมินอาจให้ดุลพินิจในการวินิจฉัยประเภทของป้ายไปในทางไม่ชอบหรือทุจริตในหน้าที่ส่งผลให้มีความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีอันเป็นผลทำให้รัฐสูญเสียรายได้และภาษีป้ายไม่อำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร

เพื่อแก้ไขปัญหามบทนิยามคำว่า “ป้าย” ตามมาตรา 6 ให้มีความชัดเจนและครอบคลุม และหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทป้ายที่เดิมมีความแตกต่างกันมากผู้ศึกษาขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุงภาษีให้มีความเหมาะสมโดยมีข้อเสนอแนะแยกเป็น 2 ข้อ คือ 1. บทนิยามคำว่า “ป้าย” และ 2 หลักเกณฑ์การแบ่งประเภทป้าย

เนื่องจากคำนิยาม “ป้าย” ตามมาตรา 6 ยังมีความไม่ชัดเจนและครอบคลุมลักษณะของป้ายในปัจจุบัน โดยเทียบเคียงกับกฎหมายที่ใช้ในต่างประเทศ กรณีศึกษาคือประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่น

แนวทางมาตรการทางกฎหมายในการนิยาม “ป้าย” ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการแยกรายละเอียด ชนิดและประเภทของแต่ละป้ายอย่างละเอียด มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ละเอียด และชัดเจนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการควบคุมการติดตั้งป้าย เช่น ควบคุมเรื่องขนาดและแสง , ต้องไม่เลียนแบบหรือคล้ายคลึงเครื่องหมายของราชการ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการมองเห็นของคน ขับรถยนต์, ไม่ติดตั้งบนต้นไม้ ทาหรือวาดบนหินหรือวัตถุธรรมชาติ และต้องไม่มีลักษณะอันไม่ปลอดภัย กำหนดวิธีการควบคุมทั้งในเรื่องสถานที่ตั้ง การวาง ขนาดและแสงของวัตถุซึ่งใช้ในการ โฆษณากำหนดให้บุคคลผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณากลางแจ้งซึ่งเป็นเจ้าของเครื่องหมายวัตถุโฆษณา หรือโครงสร้างของวัตถุที่ใช้โฆษณาจะต้องยื่นขอ License จากคณะกรรมการมีการแยกประเภท ของป้ายโฆษณาเป็น 5 ประเภท คือ แผ่นป้ายโฆษณาที่สร้างเป็นการถาวร , การปิดประกาศ เครื่องหมาย, ภาพเคลื่อนไหวหรือ , อุปกรณ์ในลักษณะเดียวกัน , อุปกรณ์ซึ่งสามารถให้เสียงได้ , ไฟฉาย นอกจากการกำหนดรายละเอียดของวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณาหรือป้ายต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน และครอบคลุมแล้ว การกำหนดข้อยกเว้นสำหรับเครื่องหมายบางประเภท เช่น เครื่องหมายบอก ทาง , เครื่องหมายของทางราชการ , วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาการขาย การให้เช่าหรือการ แลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งวัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณาตั้งอยู่, วัตถุซึ่งใช้แสดงชื่อของเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองสถานที่โรงเรียนและที่ดิน , วัตถุซึ่งใช้แสดงโฆษณานั้นตั้งอยู่หรือภายใน 1,000 ฟุต จากทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งการแบ่งแยกชนิดของป้ายและการกำหนดข้อยกเว้นที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ จะทำให้การแยกป้ายแต่ละชนิดและประเภทมีการกำหนดอัตราภาษีให้มีความเหมาะสมกับป้ายแต่ละชนิดได้ แต่การแบ่งแยก เช่น อาจทำให้ไม่เกิดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะ ป้ายหรือวัตถุโฆษณาบางป้ายอาจไม่สามารถแยกได้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดช่องทางการ หลีกเลี่ยงภาษีได้ หรือประเทศสิงคโปร์มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามประเภทของป้ายซึ่งสิงคโปร์ มีการแบ่งประเภทของป้ายเป็นป้ายเครื่องหมายทั่วไป , ป้ายผ้า , ป้ายที่ใช้แสงไฟโดยมีการกำหนด รายละเอียดต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ง่ายต่อการตีความและแยกประเภทป้ายได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งมี การระบุข้อยกเว้นห้ามอนุญาตการติดตั้งป้ายไว้อย่างชัดเจน และประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมติดตั้งป้ายโดยแบ่งแยกประเภทออกเป็นป้ายชั่วคราวและป้ายอื่น ๆ และแยกตามเขต พื้นที่ที่ป้ายนั้นติดตั้งอยู่ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการติดตั้งป้ายมาบังคับใช้ร่วมกัน อย่างเป็นระบบ

เนื่องจากหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้ายมีการแบ่งป้ายออกเป็น 3 ประเภท แต่ละประเภทอัตราภาษี แตกต่างกันอย่างมีปัญหาลักษณะทางปฏิบัติโดยเจ้าพนักงานประเมินอาจวินิจฉัยหรือตีความ ประเภทของป้ายไม่ถูกต้อง เช่น กรณีที่ข้อเท็จจริงต้องชำระภาษีในอัตราสูงสุดตามบัญชีอัตราภาษี

ป้าย แต่เนื่องจากการตีความหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องอาจส่งผลให้ค่าภาษีลดลงจากอัตราสูงสุดเหลือเพียงครึ่งหนึ่งของค่าภาษีที่ต้องชำระ ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ในบางมลรัฐมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการติดตั้งป้ายตามขนาดของป้ายหรือพื้นที่ของป้าย เช่น ในมลรัฐเวอร์จิเนีย ส่วนประเทศสิงคโปร์มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการติดตั้งป้ายตามขนาดพื้นที่เช่นเดียวกัน และประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการติดตั้งป้ายโฆษณาตามขนาดและพื้นที่ของป้ายเช่นเดียวกัน ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวทางการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการติดตั้งป้ายตามขนาดพื้นที่ป้าย เนื่องจากเป็นแนวทางในการลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยการแยกประเภทของป้าย

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษีป้าย กรณี คำนิยาม “ป้าย” ตามมาตรา 6 และการใช้ดุลพินิจในการแยกประเภทของป้ายตามหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราภาษีป้าย (6) และ (7) ท้ายพระราชบัญญัติภาษีป้ายโดยมีการแบ่งประเภทของป้ายออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งป้ายแต่ละประเภทอัตราภาษีแตกต่างกันมาก ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษีป้ายโดยสรุปดังนี้

1) ควรมีการบัญญัติศัพท์ หรือนิยาม “ป้าย” ให้ครอบคลุมป้ายที่มีความหลากหลายในปัจจุบันอันเนื่องมาจากวิวัฒนาการการจัดทำป้ายมีการพัฒนาไปมากแตกต่างจากอดีตซึ่งทำให้นิยาม “ป้าย” ตามบทบัญญัติเดิมมีลักษณะที่กว้างเกินไปซึ่งในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นข้อดีของนิยาม “ป้าย” เดิมโดยที่คำนิยามมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นให้ป้ายทุกชนิดและทุกประเภทตั้งอยู่ในข่ายต้องเข้าหลักเกณฑ์ในการเป็นป้ายตามนิยามในมาตรา 6 ในทางกลับกันเนื่องจากความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมตามนิยาม “ป้าย” อาจส่งผลให้การตีความและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้เกิดปัญหาและมีช่องว่างในการตีความตามบทบัญญัติเดิมซึ่งมาตรา 6 คือ “ป้าย” หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือ เครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือ ประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือ โฆษณาการค้าหรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น “ป้าย” ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อหรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้าและวัตถุซึ่งใช้ในการโฆษณา หรือ ประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือกิจการอื่น เพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น โดยการระบุวัตถุซึ่งใช้ในการ

โฆษณาจะเป็นการทำให้ความหมายของคำว่าป้ายมีความหมายกว้างขึ้นและครอบคลุมสื่อที่ใช้ในการโฆษณา ซึ่งเป็นการลดการใช้ดุลพินิจในการตีความคำว่า ป้าย ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ อันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นของคำว่าป้าย

2) ควรมีการจัดเก็บภาษีป้ายตามขนาดและพื้นที่ของป้าย เนื่องจากเดิมที่เคยจัดเก็บภาษีป้ายตามประเภทของป้ายนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและเกิดช่องว่างในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่มีความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่อาจจะยังไม่มีความรู้และความชำนาญในการวินิจฉัยประเภทของป้าย อาจวินิจฉัยประเภทของป้ายผิดพลาดซึ่งอาจส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีป้าย เพื่อการลดปัญหาในการวินิจฉัยประเภทป้าย จึงขอเสนอแนะแนวทางการจัดเก็บภาษีป้ายตามขนาดโดยคำนวณจากพื้นที่ของป้ายรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขนาดป้าย	อัตรารายป้าย
1. ป้ายขนาดเล็ก คือ ขนาดไม่เกิน 10,000 ตารางเซนติเมตร	} ในส่วนนี้จะขอเข้าไปวิเคราะห์ในลำดับต่อไป
2. ป้ายขนาดกลาง คือ ขนาดตั้งแต่ 10,000 – 30,000 ตารางเซนติเมตร	
3. ป้ายขนาดใหญ่คือ ตั้งแต่ 30,000 ตารางเซนติเมตร ขึ้นไป	

3) ควรมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความรู้ความเข้าใจและมีทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ควรมีการจัดฝึกอบรมจากส่วนกลาง คือ กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยให้บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีป้ายได้ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติงานซึ่งเป็นการกำหนดกรอบและแนวทางการปฏิบัติงาน ให้เจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบริบทที่แตกต่างในด้านที่ตั้งและขนาดรวมไปถึงสภาพสิ่งแวดล้อมจะได้มีหลักเกณฑ์ และแนวทางที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

จากบทสรุปและข้อเสนอแนะข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มบทบัญญัติศัพท์หรือคำนิยาม “ป้าย” เพิ่มเติม จากบทบัญญัติเดิม เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี อีกทั้ง ควรมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีป้ายซึ่งจากเดิมจัดเก็บตามประเภท

ของป่าเป็นจัดเก็บอัตราภาษีป่าตามขนาดและพื้นที่ของป่า เพื่อลดการให้ดุลพินิจในการตีความ และวินิจฉัยประเภทของป่าและเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีป่า พ.ศ.2510 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกส่วนท้องถิ่น การพัฒนาทักษะ และการส่งเสริมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้ความเข้าใจซึ่งมาตรการที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมต่อไป



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม.(2552). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 9.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2542). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2) .กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย. “กฎหมายการคลัง” . พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทาน

เพลิงศพ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ณ วันที่ 1 เมษายน 2501.

พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา . (2544). กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น

สำหรับนักบริหารภาครัฐบาลและเอกชน : ประกอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลัก

กฎหมาย บทความกฎหมาย คำพิพากษากฎีกายังประกอบด้วยข้อสังเกตความรู้เบื้องต้น

ว่าด้วยการดำเนินคดีภาษีอากรในศาล. ม.ป.ท.: ม.ป.พ..

พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา. (2533).หลักกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สหมิตรออฟเซต.

มนตรี รูปสุวรรณ. 3 ธันวาคม 2530. “หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”.

วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 6 ตอน. น. 585-587.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. (2516).ทฤษฎีการภาษีอากร.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์.(2528).ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทาง

วิชาการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์.(2546). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2540). “นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนุญเสรีประชาธิปไตย” ใน

หนังสือข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์ นิติธรรม.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2538).ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง . กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

นิติธรรม

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์.(2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วิทย์ ตันติกุล.(2523). กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร.กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์.

ศุภลักษณ์ พิณิจูวดล. (2547).คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร

- สนั่น สดงคุณท์.(2516). “บันทึกประกอบกฎหมายว่าด้วยประมวลรัษฎากร”. ใน หนังสือชุด
กฎหมายไทย .กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.(2545). “การควบคุมตรวจสอบขององค์กรฝ่ายปกครอง
ตามกฎหมายเยอรมัน .น. 5-6. (อัคราณา).
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป.(2551). กฎหมายการคลัง.
- ไกรยุทธ ชีรยศนันท์ และคณะ.(2537). รายงานการวิจัยแนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและ
การจัดการรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรูญศรี ชายหาดและคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ชุด โครงการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลัง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ.(2546). เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง 2 .คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.สิงหาคม 2547.รายงานการศึกษาลับสุดท้าย
(Final Report) โครงการศึกษาเรื่อง หลักกฎหมายผังเมืองและระบบผังเมืองของ
ต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร.
- กิตติยา พรหมจันทร์.2555. ปัญหาการควบคุมการติดตั้งป้าย: ศึกษากรณี การใช้มาตรการทางภาษี
และค่าธรรมเนียม.คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- ธีระ สุธีรวงศ์.(2541). นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย.
(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร
- วังนาล วังตาล .(2536). วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย ในรูปแบบสุขภาพิบาล.
(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .
กรุงเทพมหานคร.
- หนุ่ย คำเผ่า. (2548). “ปัญหาภาษีป้าย” .(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุชิน จิตรดำรง. (2557). ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้ายจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.กรุงเทพมหานคร.
- อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2554). การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการใน
ระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย . มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร

- A. Pizzi. 1996. "La defense de la liberte et des droits fondamentaux de l' homme dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle d' Italie", in, *Revue de la Commission internationale de Juristes*, Geneve, 1963, Tome IV., No 2, p.307, E. Forshoff, "Traite De droit administrative allemand", Bruxells, Bruylant. p.130.
- Building and Construction Authority. 25 January 2005. "Exemption". <http://www.bca.gov.sg/build_control/advertisement_licensing/our_role/ad_exemption.html>
- Building and Construction Authority. 25 January 2005. "Guidelines for promotional ad banners," <http://www.bca.gov.sg/build_control/advertisement_licensing/guidelines/guidelines/guidelines.html>,
- Building and Construction Authority. 25 January 2005. "Our role," <http://www.bca.gov.sg/build_control/advertisement_licensing/our_role/advertisement.html>
- Building and Construction Authority. 25 January 2005. "Project of signages," <http://www.bca.gov.sg/buildcontrol/advertisement_licensing/guidelines/projection/projection.html>,
- Building and Construction Authority. 25 January 2005. "Signages not permitted to be displayed," <http://www.bca.gov.sg/build_control/advertisement_licensing/guidelines/notpermitted/notpermitted.html>,
- Business and Professions Code, Division 3 Professions and Vocations Generally, Chapter 2 Advertisers, Article 1 General Provisions.
- Carre de Malberg, *Contributions de la Theorie Generale de l' Etat*, Tome I, Paris, Sirey, 1920, Code of Alabama, Title 23 Highways, Road, Bridges, and Ferries, Chapter 1 Alabama Highways, Article 9 Highway Beautification, Division 1 Scenic Enhancement. Code of Virginia, Title 33.1 Highways, Bridges and Ferries, Chapter 7 Outdoor Advertising in Sight of Public Highways, Article 1 General Regulations.
- Ibit, pp. 310-311 : P.Muller, "Le principe de la proportionnalite" in *Revue de droit Suisse*, Bale, 1978, pp.198-274 : K. Pakuscher, "The Use of Discretion in German Law", in *The Chicago Law Review*, 1976, p.96.
- international Technology Scanning Program *Outdoor Advertising Control Practices in Australia, Europe, and Japan*

Lexis Nexis. 16 June 2004. "Orange CA Municipal Code"<<http://bbc.iserver.net/codes/orange/index.htm>>

Michel Stassinopoulos, *Traite des actes administratifs*, Paris, L.G.D.J. 1973, pp.18-19

P. Bockelmann, "The Principle of the Rule of Law", "in Law and Start", Tubingen, Institute For Scientific Co-Operation, vol.4 1971, p.98.

P.M.GAUDEMENT et J. MOLINIER, *Op. cit.*, pp. 110-113.

R. Carre de Malberg, *op.cit*



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางปาริชาติ เต็มยงค์
เกิดวันที่	5 พฤศจิกายน 2515
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
สถานที่ทำงาน	เทศบาลตำบลชลบทวิบูลย์ อำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการกองคลัง

