

ปัญหาและอุปสรรคในการคัดเก็บอากรมหรลพ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการคัดเก็บอากรมหรลพในปัจจุบันยังมีช่องทางให้เกิดการรั่วไหลมาก ทั้งโดยการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงการชำระอากรมหรลพ คำว่าการ "หลบหลีก" หรือ "หลีกเลียง" ภาษีอากรมีความหมายแตกต่างกันอยู่ ถึงแม้ว่าจะมีจุดหมายปลายทางตรงกัน คือ การเสียภาษีอากรให้น้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น เสียหรือไม่เสียเลย คำว่า "หลีกเลียง" ภาษีอากรมาจากคำว่า Avoidance คือ การหาวิธีการไม่เสียภาษีอากร หรือเสียให้น้อยลงโดยวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ โดยพยายามหาช่องโหว่ (Loophole) ในกฎหมายภาษีอากรให้ได้ แล้วก็พยายามใช้ช่องโหว่นั้นให้เป็นประโยชน์ การกระทำในทำนองนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านภาษีอากร (Tax expert) กันมาก ส่วนการ "หลบหลีก" ภาษีอากร (Evasion) ทำกันมากในประเทศกำลังพัฒนา เป็นการไม่เสียภาษีอากร หรือเสียภาษีอากรน้อยลงโดยวิธีการที่ผิดกฎหมาย เป็นต้นว่า ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรไม่ให้ความสนใจแก่กฎหมายภาษีอากร ไม่ทราบว่ามีการภาษีอากรที่เก็บจากกิจการของตนมีรายได้ถึงไม่ได้ไปเสียภาษีอากร หรือในกรณีผู้มีอิทธิพลมากมักจะหาช่องทางไม่เสียภาษีอากร เนื่องจากต้องการแสดงอำนาจบารมี ส่วนคนที่มีอิทธิพลน้อย หรือไม่มีอิทธิพลก็ปฏิบัติตามบ้าง นอกจากนี้ยังเนื่องมาจากกลไกการคัดเก็บภาษีอากรที่บกพร่อง ทั้งในด้านเจ้าหน้าที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และแม้แต่ "เกียรติ" ของเจ้าหน้าที่ก็มักจะไม่พอ การหนีภาษีอากรส่วนใหญ่โดยเฉพาะการหลบหลีก มักจะได้รับความร่วมมือรู้เห็นเป็นใจจากเจ้าหน้าที่ภาษีอากรด้วย¹ สำหรับการใช้จ่ายยักในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ส่วนใหญ่จะใช้คำว่า "การหลีกเลี่ยงอากรมหรลพ" เนื่องจากเป็นคำที่ใช้กันแพร่หลาย แต่ก็จะหมายรวมไปถึง "การหลบหลีกอากรมหรลพ" ด้วย

¹ พจนศร์ สงวนชัย การบริหารการคลัง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2522) หน้า 165-167.

การหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ

"....การหลีกเลี่ยงไม่ยอมเสียอากรมหรสพ โดยทางโรงภาพยนตร์โกงเอาเงินที่คนดูจ่ายไปนั้น สร้างความร่ำรวยให้แก่โรงภาพยนตร์ต่าง ๆ อย่างมากมาย และการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพนี้กลายเป็นนิสัยติดตัวไม่หายของบรรดาเจ้าของหรือผู้จัดการ หรือผู้ดำเนินการโรงภาพยนตร์ต่าง ๆ เมื่อทางการจะเก็บเงินที่ประชาชนคนดูต้องเสียให้แก่รัฐมาได้ โดยจะไม่ให้ทางโรงภาพยนตร์หลีกเลี่ยงหรือหลีกเลี่ยงแต่น้อย ก็สร้างความไม่พอใจแก่ผู้ดำเนินการโรงภาพยนตร์ จนถึงขั้นจะบิดไม่จ่ายภาพยนตร์....."

ข้อความข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของบทความเรื่อง "ควรขึ้นอัตราอากรมหรสพ" จากหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับประจำวันที่ 10 ตุลาคม 2518 ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่กระทรวงการคลังได้ตั้งเป้าหมายให้กรมสรรพากรสกัดเก็บอากรมหรสพในปีงบประมาณ 2519 เป็นจำนวนเงิน 350 ล้านบาท ในขณะที่ปีงบประมาณ 2518 สกัดเก็บอากรมหรสพได้จริงเพียง 180.8 ล้านบาท และปรากฏว่าในปีงบประมาณ 2519 กรมสรรพากรสามารถสกัดเก็บอากรมหรสพได้จริงเป็นจำนวนเงิน 267 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากที่เก็บได้จริงในปีงบประมาณ 2518 ถึงร้อยละ 47.83 อันเป็นการแสดงว่าได้มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพอย่างมากมายเป็นเวลานานแล้ว เมื่อกรมสรรพากรเข้มงวดกวดขันการเสียอากรมหรสพของโรงภาพยนตร์ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้การสกัดเก็บอากรมหรสพได้เป็นไปตามเป้าหมาย ก็เกิดปฏิกิริยาโต้ตอบจากบรรดาเจ้าของโรงภาพยนตร์ และแม้ในปัจจุบันจะสามารถสกัดเก็บอากรมหรสพได้เพิ่มขึ้นถึง 400 ล้านบาทเศษ แต่ก็ปรากฏว่ายังมีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพกันอยู่อย่างแพร่หลาย

เนื่องจากภาษีอากร คือ สิ่งที่รัฐบาลบังคับเก็บจากราษฎรมิได้เป็นไปโดยความสมัครใจ เช่นเดียวกับเงินบริจาคเพื่อการกุศล และรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี ฉะนั้น จึงมีข้อสังเกตเกี่ยวกับภาษีอากรว่า คนเราส่วนมากเกลียดการเสียภาษีอากร เพราะว่าเราไม่ต้องการสูญเสียเงินทองไป และมักจะพยายามผลักระการเสียภาษีอากรไปให้คนอื่น โดยมักจะคิดว่า คนอื่นควรจะต้องเสียภาษีมากกว่า นอกจากนี้คนเรายังมักจะพยายามเกี่ยวโยงภาษีกับสิ่งที่น่ากลัว เช่น คำกล่าวที่ว่า "ไม่มีอะไรในโลกที่แน่นอนและน่ากลัวเท่ากับความตายและภาษีอากร" หรือ "อำนาจในการเก็บภาษีก็คืออำนาจในการทำลาย"¹ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่อง

¹ อรุณี ธรรมโม การคลัง (นครหลวงกรุงเทพนครบุรี : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต 2515) หน้า 18-20.

ธรรมดาที่ผู้เสียหายอาจระพยายามหาช่องทางที่จะเสียหายให้น้อยลงหรือไม่เสียเลย ถ้าหากหลีกเลี่ยงโดยถูกกฎหมายไม่ได้ ก็พยายามหลบหลีกโดยผิดกฎหมายอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระหว่างผู้เสียหาย

สำหรับอากรมหรสพนั้นตามข้อเท็จจริงแล้วผู้เป็นผู้เสียหาย แม่ตามกฎหมายจะกำหนดว่าให้เจ้าของเป็นผู้มีหน้าที่เสียหาย แต่การระนี้ก็ได้ถูกผลัก (Shifting) ไปให้ผู้ทั้งหมด โดยรวมอากรมและค่าดูเป็นราคาตัวที่ผู้จะต้องจ่ายในการเข้าดมหรสพ ตัวอย่างเช่น ตัวสำหรับชั้นที่ฝังดูราคา 20 บาท จะประกอบด้วยค่าดูที่เป็นส่วนของเจ้าของมหรสพเพียง 12.91 บาท และเป็นอากรมหรสพรวมทั้งภาษีบำรุงท้องถิ่น (ภาษีบำรุงเทศบาล หรือรายได้ผู้ขายปลีก หรือรายได้จังหวัด) จำนวน 7.09 บาท ซึ่งส่วนนี้จะต้องจ่ายให้แก่รัฐบาล เมื่อผู้จ่ายเงินเพื่อการเข้าดูไป 20 บาท ก็เท่ากับจ่ายเป็นค่าดูและค่าอากรมหรสพด้วย ฉะนั้นเจ้าของมหรสพก็มีหน้าที่เพียงนำเงินอากรมที่ผู้ดูเสียไว้มาส่งให้แก่รัฐบาลเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าของกสบนำเงินอากรมส่งรัฐไม่เต็มจำนวนที่ผู้ดูได้เสียเป็นค่าอากรมไว้โดยใช้วิธีการหลีกเลี่ยงต่าง ๆ เพื่อเบียดบังเงินส่วนที่ควรจะเป็นของรัฐเก็บไว้เป็นของตนเอง ฉะนั้นรัฐก็จำเป็นต้องหามาตรการบีบบังคับให้เจ้าของมหรสพนำเงินอากรมส่งรัฐให้ครบถ้วน โดยการวางระเบียบปฏิบัติและกำหนดวิธีการต่าง ๆ ซึ่งได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้การควบคุมยึดเก็บอากรมหรสพรัดกุมยิ่งขึ้นตลอดมา แต่ปรากฏว่า ไม่ว่ารัฐจะใช้วิธีการใด เจ้าของมหรสพก็พยายามหาวิธีการหลีกเลี่ยงอยู่เสมอ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

วิวัฒนาการของวิธีการยึดเก็บและการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ

ก่อนที่กรมสรรพากรจะได้ใช้วิธีการยึดเก็บอากรมหรสพโดยให้เสียเป็นส่วนตัวเงินตามระเบียบปฏิบัติที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่แล้วนั้น กรมสรรพากรได้ใช้วิธีปฏิบัติในการควบคุมการยึดเก็บอากรมหรสพเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) โดยวิธีการอื่น ๆ มาแล้วหลายวิธี ได้แก่

1. วิธีให้ใช้แสตมป์อากรมหรสพปิดทับบนตัวและขีดฆ่า
2. ให้เสียอากรมหรสพเป็นส่วนตัวเงินล่วงหน้า โดยวิธีซื้อตัวที่กรมสรรพากรส่งพิมพ์จากต่างประเทศไปจำหน่าย ซึ่งต้องใช้จ่ายผ่านเครื่องจำหน่ายตัว
3. ให้เสียอากรมหรสพเป็นส่วนตัวเงินล่วงหน้าโดยใช้ตัวชนิดที่เจ้าของมหรสพจัดทำขึ้นเองตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

4. ให้เสียอากรมหรสพเป็นตัวเงินล่วงหน้า โดยให้เจ้าของมหรสพใช้ตัวที่กรมสรรพากร
จัดพิมพ์และมอบให้จำหน่าย ซึ่งเป็นชนิดที่ไม่ต้องไต่ถามเครื่องจำหน่ายตัว

1. วิธีให้ใช้แสตมป์อากรมหรสพปิดทับบนตัวและขีดฆ่านั้นเป็นวิธีการแรกที่เริ่มใช้มาตั้งแต่
มีการจัดเก็บอากรมหรสพตามประมวลรัษฎากรฉบับเริ่มแรก (พ.ศ. 2481) โดยใช้บังคับเป็นครั้งแรก
เมื่อปี พ.ศ. 2482 แต่ปัจจุบันได้เลิกใช้วิธีการนี้แล้ว เนื่องจากประสบปัญหาการหลีกเลี่ยงอากรม
หรสพโดยเจ้าของมหรสพได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ ดังนี้

1) ใช้แสตมป์อากรมหรสพซึ่งขีดฆ่าแล้ว (ในทางปฏิบัติ กรมสรรพากรอนุโลมให้
โรงภาพยนตร์ใช้ตราขายประจำวันเดือนปีขีดฆ่าแสตมป์อากรมหรสพได้) นำมาลบล้างด้วยน้ำยา
วิทยาศาสตร์ เพื่อนำแสตมป์นั้นกลับเข้าไปใช้ใหม่

2) มีการประทับตราขีดฆ่าแสตมป์อากรมหรสพโดยจงใจให้เดือนและ พ.ศ. อยู่
บนตัวอากรม แต่วันที่เลื่อนไปอยู่บนแผ่นตัวนอกอากรม แล้วลอกเอาตัวอากรนั้นมาใช้ในรอบหรือวันต่อไป
ภายในเดือนนั้น ๆ

3) ใช้วิธีการหมุนเวียนตัวโดยไม่ติดตัวและแสตมป์อากรมหรสพหรือสีกแต่ไม่ตรง
ตัวอากรมหรสพ

4) สีกตัวตามทางขวางตรงรอยฉลุของอากรม (ทำให้อากรมไม่ขาดเป็น 2 ตอน)
แล้วลอกตัวอากรมมาใช้สีก

5) สีกตัวตามรอยปรุกกลางตัว (ทำให้อากรมขาดเป็น 2 ตอน) แล้วนำไปต่อกัน
ใหม่ตรงรอยปรุกของตัวโดยให้ตัวอากรมตรงกันสีก

6) ซื้ออากรมหรสพปลอมหรืออากรมหรสพใช้แล้วจากที่อื่นซึ่งไม่ใช่สถานที่ที่กฎหมาย
กำหนดไว้ มาใช้ปิดตัวขายต่อไปอีก

7) ปิดแสตมป์อากรมหรสพที่มีราคาสูงเพียงครั้งเดียวแล้วใช้อากรมหรสพราคาต่ำ
ปิดทับไว้เพื่อพรางให้หลงเชื่อว่าอากรมหรสพที่แบ่งครั้งนั้นมีมูลค่าเต็มดวง

8) ไม่ปิดแสตมป์อากรมหรสพทาบกลางตัวระหว่างตอนที่สีกให้ยู่ไปและตอนที่
เจ้าของมหรสพจะต้องเก็บรักษาไว้

9) ไม่ขีดฆ่าแสตมป์อากรมหรสพบนตัวและไม่สีกตัวให้อากรมหรสพที่ปิดทาบอยู่บน
ขาดเป็น 2 ตอนทุกดวง

- 10) ปิดแฉดมป้อากรมหรสพไม้มครบถวันตามยั้นคำอู
- 11) ไม้มเก็บรักษาล้วนของตัวไว้ให้เจ้าพนักงานตรวจอย่างน้อย 3 วัน
- 12) อนุญาตให้บุคคลเข้าดูมหรสพโดยไม้มเสียคำอากร¹

2. วิธีการให้เสียอากรมหรสพเป็นต้วเงินลวงหน้า โดยซื้อต้วจากกรมสรรพากรไป

จำหน่าย ซึ่งต้องไ้มผ่านเครื่องจำหน่ายต้ว วิธีการนี้ไ้มเริ่มใช้สำหรับมหรสพภาพยนตร์ในปี พ.ศ.

2510 โดยป่งคับใช้เฉพาะสถานมหรสพบางแห่งที่มีรายชื้อตามบัญชีท้ายประกาศอริบติกรมสรรพากร
เท่านั้น แต่ปัจจุบันวิธีการนี้ไ้มเลิกใช้สำหรับมหรสพประเภทภาพยนตร์แล้ว โดยเลิกใช้ไปในปี พ.ศ.

2517 เนื่องจากมีข้อบกพร่องของวิธีการใช้เครื่องจำหน่ายต้วและประสบปัญหาการหลีกเสี่ยงของ
เจ้าของมหรสพในกรณี ซึ่งไ้มได้แก่

- 1) เจ้าของมหรสพหลีกเสี่ยงโดยการฉีกต้วจากเครื่องออกขายไปหนึ่ง 2 ที่ไ้ม
- 2) หลังจากจำหน่ายต้วให้แก่มผู้แล้ว เมื่อผู้จะเข้าดูเจ้าของมหรสพจะฉีกต้วนั้น
ไ้มขาดตามแนวที่กำหนด แต่จะฉีกเฉพาะท่อนปลายส่วนหนึ่ง ประมาณ 1 ใน 4 หรือใน 5 ของต้ว
แล้วพาผู้ไปไ้มง เสริจแล้วจะนำต้วที่หลีกอีก 3 ใน 4 หรือ 4 ใน 5 ส่วนนั้นมาจำหน่ายอีกครั้งหนึ่ง
หรือหลายครั้งแล้วแต่กรณี
- 3) ใช้วิธีการเวียนต้ว โดยไม้มฉีกต้วเมื่อผู้เข้าดู ปลอมยให้ผู้เลือกที่ไ้มงได้ตามใจชอบ
หรือพาไปไ้มงในที่ที่กำหนดไว้ แล้วนำต้วนั้นกลับมาจำหน่ายต่อไปอีก
- 4) จำหน่ายต้วปลอม โดยไม้มผ่านเครื่องจำหน่ายต้ว และมีการปลอมต้วซึ่งใช้กับ
เครื่องจำหน่ายต้ว
- 5) เจ้าของมหรสพบางแห่งมีวิธีการแยบยลสามารถดึงต้วออกจากเครื่องไปจำหน่าย
ได้โดยที่เลขบอกจำนวนการจำหน่ายต้วไม่ขึ้น ซึ่งเลขบอกจำนวนการจำหน่ายต้วมีเจ้าหน้าที่ของกรม

¹ วัลย์ ภักดีมงคล "การควบคุมและป้องกันการหลีกเสี่ยงอากรมหรสพ ศึกษาวิเคราะห์
จากมาตรการในการดำงเนินงานและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒน-
บริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประคำส่นคำสตร์ คณะรัฐประคำส่นคำสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
ศาสตร 2514) หน้า 50-51.

สรรพากรต้องดูไว้เพื่อคิดคำนวณในการเสียภาษีอากรหรือเสียให้ถูกต้อง¹

6) เจ้าของมหรสพแก๊งทำลายเครื่องจำหน่ายตัวให้เสียหายใช้การไม่ได้หรือผิดปกติ หรือเสื่อมประสิทธิภาพด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อจะได้เลิกใช้เครื่องจำหน่ายตัว

7) มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับตัวที่ใช้กับเครื่องจำหน่ายตัว คือมีขนาดเล็กเกินไป ไม่สะดวกต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่และโรงภาพยนตร์

8) เครื่องจำหน่ายตัวแต่ละเครื่องมีราคาสูงมาก กรมสรรพากรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่อง และกระดาษสำหรับบันทึกรายการลำดับตัวและราคาตัวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากโรงภาพยนตร์แต่ละแห่งต้องให้เครื่องจำหน่ายตัวแยกเป็นแต่ละชั้นราคาที่ฝั่ง อย่างน้อยชั้นที่ฝั่งละ 1 เครื่อง และจะต้องมีเครื่องสำรองสำหรับกรณีเครื่องจำหน่ายตัวขัดข้องอีก เมื่อเปรียบเทียบรายได้ค่าอากรสำหรับโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กแล้วจะได้ผลไม่คุ้มค่า

9) การใช้เครื่องจำหน่ายตัวเพียงเฉพาะโรงภาพยนตร์บางแห่งที่กำหนดให้ใช้เท่านั้น ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงภาพยนตร์ เพราะโรงภาพยนตร์ที่ไม่ใช่ก็มีโอกาสหลีกเลี่ยงอากรมหรสพได้มากกว่า แต่ถ้าใช้กับโรงภาพยนตร์ทุกแห่งก็เป็นภาระสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายตั้งเหตุผลที่กล่าวในข้อที่แล้ว²

10) นอกจากกรมสรรพากรต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่องไปติดตั้งตามโรงภาพยนตร์แล้ว ยังจะต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบควบคุมเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ ณ สถานมหรสพนั้น ๆ อีก นับเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยมิได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น

ฉะนั้นวิธีการใช้เครื่องจำหน่ายตัวจึงได้เลิกใช้สำหรับโรงภาพยนตร์ไปในที่สุด

3. วิธีการให้เสียอากรมหรสพเป็นตัวเงินล่วงหน้า โดยใช้ตัวชนิดที่เจ้าของมหรสพจัดทำขึ้นเอง ตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด เป็นวิธีการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน สำหรับมหรสพเร่และมหรสพซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราว ณ สถานที่ใด ๆ สำหรับท้องที่ที่ร่วรายอาณัติกร รวมทั้งโรงภาพยนตร์ประจำในส่วนภูมิภาคสำหรับท้องที่นอกจากที่กำหนดให้ใช้ตัวมหรสพที่กรมสรรพากรจัดพิมพ์วิธีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพในกรณีนี้ได้แก่

¹ "เผยเหตุอากรมหรสพรวุโหล่นับ 10 ล้าน สรรพากรไม่ใช้เครื่องขายตัวแบบใหม่ ช้อเก็บกองไว้นับพันเครื่อง" สยามรัฐ (19 มิถุนายน 2515) : 1, 16.

² วัลย์ ภักดีมงคล "การควบคุมและป้องกันการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ...." หน้า 119.

- 1) น้ำดื่มที่ได้เสียอากรไว้ตามหลักฐานใน อ.ม 6 ก. ไปจำหน่ายให้แก่ผู้
- 2) สัตตพิมพ์ขึ้น 2 หรือ 3 ชุด มีเลขที่ซ้ำกันโดยชุดหนึ่งจะนำไปเสียอากรที่
อำเภอ เมื่อจะจำหน่ายตัวชุดที่ไม่ได้เสียอากรก็ใช้วิธีแกะปกและตัวใบแรกและใบหลังที่พนักงาน
เจ้าหน้าที่ได้ประทับตราไว้ไปปะเข้ากับตัวชุดที่ 2 หรือชุดที่ 3 ที่มีเลขที่ซ้ำกัน เป็นการปรากฏว่า
เป็นชุดที่เสียอากรแล้ว
- 3) ใช้วิธีการเวียนตัว โดยไม่เลิกตัวเมื่อผู้ซื้อเข้าดู ปลอ่ยให้ผู้ดูเลือกที่ฟังเอาเอง
แล้วนำตัวนั้นมาจำหน่ายอีก
- 4) ใช้วิธีการพลิกแพลงในการกาฝักที่ฟัง ซึ่งมิได้เป็นชุดที่พนักงานเจ้าหน้าที่
ประทับตรากำหนดให้ใช้ เช่น กาฝักที่ฟังในใบที่ได้มีตราของเจ้าพนักงาน หรือกาฝักที่ฟังที่มีตรา
ของเจ้าพนักงานแต่กาด้วยดินสอแทนที่จะกาด้วยหมึกเพื่อจะได้ลบเปลี่ยนแปลงได้ง่าย หรือไม่กาฝัก
ที่ฟังในขณะที่จำหน่ายตัวต่อหน้าผู้ดูหรือผู้ซื้อตัว แต่จะมารวมกาฝักในภายหลัง เป็นต้น
- 5) ไม่ขายตัว แต่เรียกเก็บค่าดูเป็นเงินสดที่ประตูทางเข้า
- 6) ไม่เก็บค่าผ่านประตู แต่เข้าไปในโรงแล้วเรียกเก็บค่าเก้าอี้ที่ฟัง
- 7) พนักงานเจ้าหน้าที่หรือสมุหบัญชีอำเภอขาดการเอาใจใส่ รับชำระอากรหรือสห
เป็นตัวเงินไว้โดยมิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่ามีจำนวนเท่าใด เหมาะสมหรือไม่ เป็นการเปิดช่องให้
เจ้าของมหรสพใช้วิธีการพลิกแพลงหลีกเลี่ยงอากรมหรสพได้

4. วิธีการให้เสียอากรมหรสพเป็นตัวเงินล่วงหน้า โดยใช้ตัวที่กรมสรรพากรสัตตพิมพ์และ
มอบให้จำหน่าย ซึ่งเป็นชนิดที่ไม่ต้องไขผ่านเครื่องจำหน่ายตัว วิธีการนี้เริ่มใช้เมื่อปลายปี พ.ศ. 2517
จนถึงปัจจุบันนี้ โดยใช้สำหรับโรงภาพยนตร์ประจำที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด กับ
โรงภาพยนตร์ประจำในลุ่มภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ 69 จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดลำพูน และแม่ฮ่องสอน)
รวม 115 อำเภอ (เฉพาะอำเภอเมืองและอำเภอระดับใหญ่) ทั้งนี้ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ตั้ง
ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่แล้ว

วิธีการนี้แม้จะแก้ปัญหาการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพได้หลายประการ เช่น การไขตัว
2-3 ชุด หรือการลอกล้างแล้วนำมาใช้ซ้ำ และยังสามารถควบคุมด้วยวิธีการออกรางวัล
ตัวมหรสพที่กรมสรรพากรสัตตพิมพ์ โดยมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนร่วมมือกับทางราชการในการป้องกัน
การหลีกเลี่ยงอากรมหรสพอีกทางหนึ่ง แต่ปรากฏตามข้อเท็จจริงในขณะนี้ว่า เจ้าของมหรสพก็ยังคงใช้

วิธีการหลีกเลี่ยงต่าง ๆ นานาได้อีกคือ

- 1) การเวียนตัว โดยไม่สึกตัวเมื่อผู้เข้าดู แล้วนำตัวนั้นมาจากหน้าต้อไปอีก ไม่ว่าจะใช้วิธีการสกัดเก็บโดยวิธีใดก็ไม่อาจแก้ปัญหาในเรื่องการเวียนตัวนี้ได้ แม้กรมสรรพากรจะกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลต่อกรมสรรพากรเพื่อให้ประชาชนควบคุมการสึกตัว คอยรับหางตัวจากโรงพยาบาลนตร์เก็บไว้เพื่อสิทธิในการถูกรางวัลก็ตาม แต่ปรากฏว่าประชาชนให้ความร่วมมือน้อยมาก ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป
- 2) การปลอมตัว ซึ่งเคยทำการจับกุมได้ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด โดยปลอมได้เหมือนของจริงมากและผู้กระทำผิดก็ให้การสารภาพว่าปลอมมาแล้วหลายครั้ง
- 3) ไม่ขายตัว แต่ใช้วิธีเรียกเก็บค่าดูเป็นเงินสดที่ประตูทางเข้า หรือเรียกเก็บเป็นค่าเก้าอี้ที่นั่ง
- 4) ขายตัวเกินราคา โดยประทับตราวันเดือนปี รอบการแสดงที่ราคาตัวให้เลอะเลือนอ่านไม่ได้ แล้วนำมาจำหน่ายในราคาที่สูงกว่า
- 5) นำตัวอื่นมาจากหน้าแทนตัวที่กรมสรรพากรจัดพิมพ์ เช่น ได้พิมพ์ตัวหรือบัตรอื่นของโรงพยาบาลนตร์เอง แล้วนำมาจำหน่ายให้แก่ผู้ดู
- 6) โรงพยาบาลนตร์จะส่งพนักงานไว้ตามจุดต่าง ๆ เพื่อคอยให้สัญญาหรือรายงานเมื่อเจ้าหน้าที่จะเข้าตรวจสอบ หรือทำการติดต่อทางโทรศัพท์ระหว่างโรงพยาบาลนตร์ด้วยกัน คอยแจ้งข่าวคราวเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวในการตรวจสอบภายนอกของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบางครั้งก็อาจจะมีเจ้าหน้าที่ที่รู้เห็นเป็นใจกับเจ้าของมหรสพเป็นผู้แจ้งข่าวคราวการออกตรวจสอบให้โรงพยาบาลนตร์ทราบล่วงหน้าทางโทรศัพท์ เมื่อโรงพยาบาลนตร์รู้ตัวล่วงหน้าเพียง 5-10 นาทีก็สามารถกลับเคลื่อนความผิดได้ทันที โดยอาจจะทำการสึกตัวเพิ่มให้เท่ากับจำนวนผู้ สุกตัวที่เตรียมไว้เวียนขาย ชุกช่อนตัวปลอมให้ผิดขีด กางผังที่นั่งให้เรียบร้อย รับผิดชอบแสดงการรับจ่ายตัว (อ.ม.6 ข.) ให้เสร็จหรือแม้แต่การเร่งฉายภาพนตร์ให้จบเร็ว ๆ โดยตัดบางตอนออก หรือหยุดการฉายภาพนตร์ทันทีเพื่อไล่คนดูให้ออกจากโรงพยาบาลนตร์เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบก็ไม่สามารถตรวจสอบความผิดได้
- 7) พยายามทำความสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบหรือให้สินบนเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ปล่อยปละละเลยเมื่อตนทำการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ

8) มีหลายแห่งที่เจ้าของมหรสพที่แท้จริงจะดำเนินการในรูปของการให้เช่า โรงภาพยนตร์ โดยอุปโลกคุณของตนเป็นผู้เช่า และตนเองบงการอยู่เบื้องหลัง เมื่อถูกเจ้าพนักงาน ตรวจสอบตัวดำเนินคดี ก็ให้คนของตนหลบหนีไปหรือให้เลิกกิจการ แล้วเปลี่ยนตัวผู้จัดการหรือผู้เช่า ดำเนินการมหรสพใหม่ เพื่อให้เสียค่าปรับแต่น้อย หรือให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงเจตนาของเจ้าของมหรสพที่จะทำการ หลีกเลี่ยงอากรมหรสพอย่างจริงจัง แม้ทางราชการจะได้วางระเบียบข้อบังคับให้เจ้าของมหรสพ ปฏิบัติเพื่อให้การชำระอากรมหรสพถูกต้องตามความเป็นจริงและเป็นไปตามประมวลรัษฎากร แต่ เจ้าของมหรสพก็มักจะละเลยไม่ปฏิบัติตาม และพยายามหาช่อง โหว่ของกฎหมายเพื่อทำการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพให้ได้ ฉะนั้น สิ่งควรที่จะทำการศึกษาถึงมูลเหตุจูงใจที่ทำให้เจ้าของมหรสพ พยายามที่จะดำเนินการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงที่ทำให้ การยึดเก็บอากรมหรสพไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

มูลเหตุจูงใจให้มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ¹

มีข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับมูลเหตุจูงใจให้เจ้าของมหรสพทำการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ หลายประการ ได้แก่

1. อัตราอากรมหรสพสำหรับโรงภาพยนตร์ ซึ่งยึดเก็บในอัตราร้อยละ 50 ของค่าดู เป็น อัตราที่สูงเกินไปหรือไม่ ข้อนี้เป็นปัญหาที่ควรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เพราะอัตราการเสียภาษีอากร สูง ย่อมเป็นเครื่องล่อใจให้มีการหลีกเลี่ยง แม้เจ้าของมหรสพจะผลัดภาระไปให้ผู้ดูเป็นผู้เสียแล้วก็ ตาม แต่เมื่อค่าอากรมหรสพที่ยึดเก็บจากผู้ดูมีจำนวนสูง กล่าวคือมีจำนวนถึง 1 ใน 2 ของค่าดู หรือ 1 ใน 3 ของราคาตั๋ว เช่น วันหนึ่งจำหน่ายตั๋วได้ 20,000 บาท เป็นค่าอากรมหรสพเสียประมาณ 7,090 บาท ย่อมเป็นจำนวนที่สูงพอที่จะจูงใจให้ทำการหลีกเลี่ยง เพราะหากมีโอกาสทำการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพได้ ย่อมสร้างความสำเร็จให้แก่ตนเอง หรือสามารถถอนทุนที่ลงไปได้โดยเร็วที่สุด

¹ ชวลิต หงส์กุล "ภาพยนตร์และการเสียอากรมหรสพ" สารพจนานุกรม 23 (มีนาคม-เมษายน 2519) : 43-44. และ บรรหาร ปัทมกุล "การปราบปรามการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ" สารพจนานุกรม 19 (กรกฎาคม 2515) : 32-33.

2. บทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนต่ำ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย ยิ่งตั้งอัตราอากรมหรส่วไว้สูงแต่มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ต่ำ ย่อมเป็นสิ่งรุนแรงใจให้ทำการหลีกเลี่ยงเมื่อมีโอกาสดังกล่าว เพราะเปรียบเทียบแล้วคุ้มค่าต่อความเสี่ยง

3. ระเบียบและวิธีการในการควบคุมคดีเก็บอากรมหรส่วยังไม่รัดกุมพอ เปิดโอกาสให้เจ้าของมหรส่วหลีกเลี่ยงอากรมหรส่วได้ โดยการอุปโลกบุคคลอื่นขึ้นมารับผิดชอบแทนตน และสามารถเปลี่ยนบุคคลผู้รับผิดชอบได้บ่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการลอบส่วนถึงฐานะและความสามารถที่แท้จริงของผู้ดำเนินอากรมหรส่ว หรือไม่มีการกำหนดให้วางหลักประกันใด ๆ เพราะไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่

4. มีช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากช่องโหว่เหล่านั้น เช่น บทกำหนดโทษที่วางไว้ต่ำ เป็นผลให้อายุความในการดำเนินคดีสั้นเพียงปีเดียวและไม่มีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาไว้ ทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนี และหลุดพ้นจากความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีได้ง่าย หรือกรณีที่ไม่มีการกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำไว้ เป็นผลให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษต่ำกว่าโทษที่ควรจะได้รับ ,เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้กระทำความผิดย่อมไม่เข็ดหลาบ แต่กลับกลายเป็นการสนับสนุนให้กระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก

5. ความบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีสาเหตุหลายประการที่ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น ความสามารถในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ หรือไม่มีหลักประกันความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เป็นต้น เมื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพก็ย่อมเปิดโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรส่วได้

6. ความจำเป็นของเจ้าของมหรส่ว ซึ่งถือเป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงอากรมหรส่ว เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง รายได้ภายหลังหักค่าเช่าภาพยนตร์หรือส่วนแบ่งที่จ่ายให้แก่เจ้าของภาพยนตร์ หรือผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์แล้วไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายไปทั้งหมด สิ่งจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงอากรมหรส่วส่วนหนึ่ง เพื่อนำไปชดเชยกับค่าใช้จ่ายเหล่านั้น ฉะนั้นจะประสพผลขาดทุนจนถึงกับต้องล้มเลิกกิจการ

7. การหลีกเลี่ยงอากรมหรสพเพื่อชดเชยความสูญเสียที่เจ้าของมหรสพต้องตกอยู่ ในภาวะจำยอม¹ ในการอนุญาตให้บุคคลหลายฝ่ายเข้าดูมหรสพโดยไม่เสียเงิน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สรรพากร พนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีบรรดาญาติมิตรของเจ้าพนักงานดังกล่าว ญาติมิตรของเจ้าของมหรสพและของพนักงานโรงภาพยนตร์ รวมทั้งทหาร นักหนังสือพิมพ์ นักเลง อันธพาลประจำท้องถิ่น ซึ่งเจ้าของมหรสพต้องสูญเสียรายได้จากบุคคลเหล่านี้เป็นจำนวนมาก แต่ก็ต้องจำยอมอันเนื่องมาจากความรักใคร่เล่นหา เกรงใจ เกรงกลัวจะถูกกลั่นแกล้ง หรือเป็นหนี้บุญคุณกัน ทั้งที่ก็เป็นความผิดตามประมวลรัษฎากรในการอนุญาตให้บุคคลเข้าดูโดยไม่เสียอากร

8. อิทธิพลของเจ้าของมหรสพ เจ้าของมหรสพบางรายที่คิดว่าตนเองมีอิทธิพลเพียงพอที่จะใช้อำนาจหลบหลีกภาษี โดยคิดว่าเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตักเตือนการตรวจสอบ อันเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งที่สามารถเอาชนะรัฐบาล และได้เปรียบผู้เสียภาษีอากรรายอื่น ๆ ซึ่งเป็นความรู้สึกนึกคิดของบุคคลโดยพัฒนาที่ไม่มีความสำนึกในหน้าที่และไม่รับผิดชอบต่อสังคม

9. การหลีกเลี่ยงอากรมหรสพเพื่อเอาอย่างผู้อื่น เมื่อเห็นผู้อื่นทำการหลีกเลี่ยงได้ก็เกิดความรู้สึกไม่อยากเสียเปรียบ จึงต้องทำการหลีกเลี่ยงบ้าง ลักษณะเช่นนี้มักเกิดในสังคมที่ยกย่องผู้หลีกเลี่ยงภาษีว่าเป็นผู้มีความสามารถ และประณามผู้ที่เสียภาษีอากรครบถ้วนโดยไม่หลีกเลี่ยงว่าเป็นคนโง่ ซึ่งทุกคนก็ย่อมไม่อยากจะโง่กว่าคนอื่น ๆ

10. ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้ที่เป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจในระบบภาษีอากรไม่ทราบว่าเป็นเงินค่าอากรที่ตนจ่ายให้แก่เจ้าของมหรสพรวมไปกับค่าดูนั้น แท้จริงตนได้จ่ายไปเพื่อรัฐบาล แต่ถูกเจ้าของมหรสพชักยอกไว้ จึงมักจะไม่ให้ความสนใจในการรักษาสผลประโยชน์ของรัฐ แต่กลับให้ความเห็นใจเจ้าของมหรสพ เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐก็เป็นดาร์เปิดโอกาสให้เจ้าของมหรสพทำการหลีกเลี่ยงได้

จากข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับมูลเหตุสูงใจในการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพประการต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้น เมื่อวิเคราะห์โดยสรุปแล้วจะเห็นว่าปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บอากรมหรสพนั้นมีมูลเหตุใหญ่ ๆ แยกออกได้เป็น 3 ประการคือ

¹ "มือปราบสรรพากร" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (2 พฤศจิกายน 2518) 3 14-16,

1. ปัญหาทางด้านผู้เสียหายอากร
2. ปัญหาทางด้านพนักงานเจ้าหน้าที่
3. ปัญหาทางด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงมูลเหตุของปัญหาแต่ละด้านโดยละเอียดในลำดับต่อไป

ปัญหาทางด้านผู้เสียหายอากร

ผู้เสียหายอากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการศุลกากรหรืออากรกรมสรรพสามิต จะแยกพิจารณาเป็นทางด้านผู้ดูแล กับทางด้านเจ้าของมหรสพ

ทางด้านผู้ดูแล

ผู้ดูแลเป็นผู้รับภาระในการเสียอากรกรมสรรพสามิต (Incidence or Burden) ที่แท้จริง เนื่องจากเจ้าของมหรสพซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียอากร (Impact) ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ผลักภาระ (Shifting) ในการเสียอากรมาให้ทั้งหมด

ก. ปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงอากรกรมสรรพสามิต

โดยปกติปัญหาเรื่องนี้ไม่ได้เกิดจากผู้ดูแลในกรณีที่ผู้ดูแลได้จ่ายเงินเป็นราคาตัวในการเข้าดูมหรสพทุกครั้ง ก็เท่ากับได้จ่ายค่าอากรกรมสรรพสามิตไปแล้ว เพราะค่าอากรจะรวมอยู่ในราคาตัวที่ผู้ดูแลจ่ายให้แก่เจ้าของมหรสพไป แต่จะมีปัญหาในกรณีที่ผู้ดูแลเข้าดูโดยไม่เสียค่าดู และผู้นั้นมิได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียอากรกรมสรรพสามิต ซึ่งในกรณีนี้ประมวลรัษฎากรมาตรา 133 วรรคสองก็ได้ระบุว่า "...ตัวที่ไม่เสียค่าดูนั้น ให้ผู้ถือตัวเข้าดูเป็นผู้มีหน้าที่เสียอากร..." แต่ตามทางปฏิบัติมักจะมีปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะตามสภาพข้อเท็จจริง เจ้าของไม่อาจปฏิบัติโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขในประมวลรัษฎากรที่บังคับว่า ห้ามมิให้เจ้าของหรือบุคคลที่เจ้าของแต่งตั้งให้คอยรับตัวอนุญาตให้ผู้ใดเข้าดูโดยไม่เสียตัวที่แสดงว่าได้เสียอากรแล้ว (มาตรา 135) ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าของต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมอนุญาตให้บุคคลผู้มิได้รับยกเว้นอากรกรมสรรพสามิตบางคนเข้าดูมหรสพโดยไม่เสียตัวที่แสดงว่าได้เสียอากรดังที่ได้อ้างไว้แล้วในตอนต้น (ข้อ 7 ของมูลเหตุจริงใจให้มีการหลีกเลี่ยงอากรกรมสรรพสามิต หน้า 109) ซึ่งบุคคลดังกล่าวมิเป็นจำนวนไม่น้อยที่ถือสิทธิ์เข้าดูโดยไม่เสียค่าดูแล้วก็มีโอกาสไม่เสียอากรด้วย

ในกรณีเช่นนี้ถ้าเจ้าหน้าที่ยอมผ่อนผันให้ก็เป็นช่องทางให้เกิดการรื้อไหลของอาการหรือผลทางหนึ่ง แต่ถ้าเคร่งครัดเกินไปเจ้าของมหรสพที่ตกอยู่ในภาวะจำยอมเช่นนั้นจริง ๆ ก็ต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบแต่ผู้เดียว เนื่องจากไม่เคยปรากฏว่ามีการเอาผิดกับบุคคลประเภทดังกล่าว ทั้งนี้อาจจะเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย ติดตามยาก จึงได้ถือเป็นความผิด แต่เฉพาะทางด้านเจ้าของมหรสพเท่านั้น ทั้งที่แท้จริงบุคคลประเภทดังกล่าวก็มีความผิดด้วย โดยอาจจะไม่ได้มีเจตนาหลบหลีก แต่เป็นเพราะความไม่รู้ในหน้าที่ อย่างไรก็ตามมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่จงใจไม่ยอมเสียอากรเพราะถือเป็นการปฏิบัติที่ผิดวิสัยที่ผิดวิสัยเข้ามหรสพโดยไม่เสียเงิน หากจะต้องเสียบ้างเป็นค่าอากรก็รู้สึกเสียเกียรติ บัญหาอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถแก้ไขความรู้สึกของประชาชนในแง่นี้ การที่รัฐบาลจะสามารถบริหารกฎหมายอากรให้มีประสิทธิภาพได้นั้นประชาชนจะต้องเข้าใจและสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองดีในการเสียอากรให้แก่รัฐบาล

ข. ปัญหาในการให้ความร่วมมือกับทางราชการ

ปัญหาอีกประการหนึ่งทางด้านผู้ถือคือความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการหลีกเลี่ยงอากรหรือผล วิธีการหนึ่งในการหลีกเลี่ยงอากรหรือผลของเจ้าของโดยการเวียนตัวนั้นจะสามารถขจัดไปได้หากได้รับความร่วมมือจากผู้ถือ โดยการให้ผู้ถือเป็นผู้บังคับให้เจ้าของมหรสพปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติและคอยรับตัวตอนสำหรับผู้ถือไปก็จะ เป็นการปิดโอกาสที่เจ้าของจะนำตัวนั้นไปเวียนขายต่อไปได้ตลอดจนให้ผู้ถือช่วยสอดส่องร้องเรียน เมื่อพบพฤติกรรมหลีกเลี่ยงสิ่งนี้เรื่องนี้มีกรมสรรพากรก็ได้ใช้วิธีการจูงใจให้ผู้ถือร่วมมือกับทางราชการด้วยการกำหนดให้มีการออกรางวัลตัวมหรสพภาพยนตร์ที่กรมสรรพากรคัดเลือกขึ้นโดยประสงค์จะให้ผู้ถือควบคุมการถือตัวและคอยรับตัวจากเจ้าของมหรสพเก็บไว้เพื่อสิทธิในการถูกรางวัล

ปรากฏว่าในทางปฏิบัติผู้ถือให้ความร่วมมือกับทางราชการน้อยมากและนับวันก็ยิ่งไม่ให้ความสนใจกับรางวัลตัวมหรสพของทางราชการ ตามสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะโรงภาพยนตร์ชั้น 2 นั้น เมื่อผู้ถือยื่นตัวให้บุคคลที่คอยรับตัวตรงประตูทางเข้าแล้วก็มักจะเดินเข้าประตูไปทันที โดยไม่รอรับหางตัวไป มีบ้างที่รออยู่ชั่วขณะ แต่เมื่อเห็นคนรับตัวไม่มีท่าที่จะถือตัวหรือถือตัวช้าก็ไม่รอต่อไปหรือไม่ทักท้วงแต่ประการใด แต่ก็มีผู้ถือประเภทที่รอจนกระทั่งคนรับตัวถือตัวให้ก่อนเข้าประตู ผู้ถือประเภทหลังนี้มีน้อยสำหรับโรงภาพยนตร์ชั้น 2 เพราะโรงภาพยนตร์ชั้น 2 นั้นตัวไม่ได้มีความสำคัญในการกำหนดที่นั่ง ผู้ถือสิทธิ์ที่จะเลือกนั่งที่ใดก็ได้ที่ว่าง มีเป็นจำนวนมากที่รับตัว

ไปแล้วก็นำไปทิ้งในภายหลังโดยไม่สนใจที่จะตรวจรางวัล เมื่อพิจารณาถึงมูลเหตุที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนแล้วปรากฏว่ามีหลายประการได้แก่

- 1) ความเคยชินในเรื่องการไม่เสียตัว ผู้ที่เป็นจำนวนมากที่ไม่เอาใจใส่และไม่เห็นความสำคัญในเรื่องการเสียตัว มุ่งแต่จะมาดูภาพยนตร์เท่านั้น ยิ่งภาพยนตร์ได้เริ่มฉายไปแล้วก็ยิ่งต้องการจะรีบเข้าดู ฉะนั้นเมื่อยื่นตัวให้คนเฝ้าประตูแล้วก็รีบเข้าประตูไม่ฟังที่โดยไม่สนใจว่าคนเฝ้าประตูจะเสียตัวหรือไม่ และเนื่องจากโรงภาพยนตร์ชั้น 2 ไม่ได้กำหนดที่นั่งแน่นอนในตัวแต่ละฉบับ ผู้มีสิทธิ์เลือกนั่งตามใจชอบ ก็เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่จะต้องรีบเข้าไปเลือกที่นั่งที่ดีที่สุด
- 2) ผู้ขาดความเข้าใจในระบบภาษีอากรและความสำคัญในหน้าที่ของพลเมืองดี ผู้ส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่า เงินที่ตนจ่ายเป็นราคาตัวไปนั้นส่วนหนึ่งเป็น เงินค่าอากรที่ตนได้จ่ายไปเพื่อรัฐบาล ซึ่งเจ้าของมหรสพหมำก็ต้องนำไปชำระให้รัฐ ถ้าเจ้าของไม่เสียตัวและนำตัวนั้นไปเวียนขายต่อไปอีกก็เท่ากับเจ้าของไม่ชำระค่าอากรให้แก่รัฐสำหรับตัวฉบับนั้น เมื่อผู้ไม่เข้าใจก็ไม่ช่วยกันปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ ส่วนผู้ที่เข้าใจแต่ไม่สนใจที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลก็เพราะขาดความสำคัญในหน้าที่ของพลเมืองดีที่จะต้องช่วยกันปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ กลับคิดว่าไม่ใช่ธุระที่ตนจะต้องคอยรักษาผลประโยชน์ให้รัฐในเมื่อตนไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน
- 3) แม้รัฐจะได้จัดให้มีการออกรางวัลตัวมหรสพประเภทนี้เพื่อเป็นสิ่งจูงใจ และเป็น การตอบแทนผู้ที่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ แต่ก็ปรากฏว่าไม่ได้รับผลเท่าที่ควร ผู้ให้ความ สันใจน้อยมาก อาจจะทำให้เห็นว่าโอกาสที่จะถูกรางวัลมีน้อย บางคนรับตัวแล้วก็นำไปทิ้ง บางคนเก็บ ไว้ก็ไม่ได้อตรวจ บางครั้งก็ลืม กว่าจะนึกได้ก็พ้นกำหนดรับรางวัลไปแล้ว หรือหาตัวไม่พบ หาเลข รางวัลที่จะตรวจไม่ได้ ด้วยเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงปรากฏว่ามีผู้ใช้สิทธิ์ยอมรับเงินรางวัลน้อยกว่า จำนวนที่มีสิทธิ์ถูกรางวัลมาก
- 4) บางครั้งผู้ดู ก็ได้รับผลประโยชน์จากโรงภาพยนตร์ เช่น การพาเด็กเข้าดูโดย ไม่ต้องเสียเงิน หรือซื้อตัว 4 ฉบับ เข้าดูได้ 5 คน ก็เกิดความสำคัญในบุญคุณ จึงให้ความร่วมมือกับโรงภาพยนตร์ในการไม่เสียตัว เพื่อเป็นการตอบแทน
- 5) อันสืบเนื่องมาจากความไม่เข้าใจในระบบภาษีอากร ผู้ซึ่งมักจะให้ความสนใจ เจ้าของมหรสพ และเห็นว่า การจัดเก็บอากรมหรสพของรัฐบาลเป็นการขูดรีด ซึ่งโดยปกติก็มักจะมิ

พรรคคณะที่ไม่ผู้ดีต่อเจ้าหน้าที่สรรพากรอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงมักจะช่วยเหลือทางด้านเจ้าของมหรสพมากกว่าที่จะให้ความร่วมมือกับทางราชการ

6) ความเข้าใจในกิจการของรัฐบาลยังมีไม่เพียงพอ ถ้าหากประชาชนได้มีโอกาสทราบว่าจะเงินได้จากภาษีอากรของรัฐ ได้ถูกนำไปใช้ในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง ประชาชนส่วนใหญ่ก็คงยินดีให้ความร่วมมือกับรัฐบาล แต่ถ้าทราบว่าภาษีอากรเหล่านั้นได้ถูกนำไปใช้ไม่ถูกต้อง เป็นต้นว่าใช้จ่ายในโครงการที่มีความจำเป็นน้อยเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น หรือใช้จ่ายด้วยความฟุ่มเฟือย หรือมีการคอร์รัปชันในวงจรรัฐบาล ประชาชนก็ย่อมขาดความศรัทธาในรัฐบาลและไม่อยากจะทำให้ความร่วมมือกับทางราชการ¹

7) ในบางกรณีประชาชนที่ต้องการจะให้ความร่วมมือกับทางราชการ ก็ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเองไว้ก่อน ถ้าเกิดการโต้แย้งในการไม่เสียภาษี แล้วถูกข่มขู่คุกคามจากโรงภาพยนตร์ก็มักจะไม่น่าพา เพราะไม่อยากมีเรื่อง ซึ่งเสี่ยงกับความปลอดภัยของตนเอง

เมื่อประชาชนทั่วไปและผู้อยู่ไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐในการป้องกันและปราบปรามการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพด้วยเหตุผลประการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ก็เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของมหรสพทำการหลีกเลี่ยงและหลบหลีกง่ายขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีไม่เพียงพอที่จะติดตามจับกุมได้ทั่วถึง แต่ก็มีผลเมืองตึประเภที่ให้ความร่วมมืออยู่บ้าง โดยการร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตรง หรือผ่านทางสื่อสารมวลชนต่าง ๆ อย่างไรก็ตามมักปรากฏอยู่เสมอว่าสาเหตุที่ร้องเรียนนั้นไม่ใช่หวังดีต่อรัฐเพียงอย่างเดียว แต่มีเจตนาอื่นแอบแฝง อาจจะเป็นเรื่องมาจากความโกรธแค้นเป็นส่วนตัวหรือผลประโยชน์ขัดกันหรือมีเจตนาหักล้างซึ่งกันและกัน ซึ่งเจ้าพนักงานก็ต้องพิจารณาหลักฐานข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ว่าข้อร้องเรียนนั้นมีมูลความจริงเพียงใด

¹ อรุณี ธรรมโน การคลัง (นครหลวงกรุงเทพนครบุรี : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต

ทางด้านเจ้าของมหรสพ

ปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพที่มีผลมาจากเจ้าของมหรสพ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียอากรตามกฎหมาย แม้ในทางปฏิบัติจะได้ส่งภาระไปให้แก่ผู้ดูแลแล้ว แต่เมื่อผู้ดูแลได้จ่ายค่าอากรมหรสพเพื่อรัฐโดยผ่านมือเจ้าของมหรสพพร้อมกับค่าดูแล เจ้าของมหรสพก็อาจจะคิดว่าเงินทั้งหมดที่เก็บได้เป็นส่วนของตน การที่ต้องนำเงินไปเสียให้แก่รัฐเป็นค่าอากรมหรสพนั้นเป็นการนำเงินส่วนของตนเองไปเสีย ทำให้ผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับต้องพร่องไป ฉะนั้นจึงได้พยายามทุกวิถีทางที่จะเสียให้น้อยที่สุด

ก่อนที่จะศึกษาถึงปัญหาทางด้านเจ้าของมหรสพ ควรที่จะได้ทำความเข้าใจถึงลักษณะและวิธีการดำเนินงานของโรงภาพยนตร์ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของมหรสพ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการเสียอากรมหรสพก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงมูลเหตุของปัญหาในด้านเจ้าของมหรสพต่อไป

ลักษณะและวิธีการดำเนินงานของโรงภาพยนตร์

ลักษณะการดำเนินงานของโรงภาพยนตร์ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่ง และประเภทโรงภาพยนตร์ชั้นสอง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันดังนี้

1. โรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่ง โดยปกติจะฉายภาพยนตร์เรื่องเดียวในแต่ละรอบ ภาพยนตร์ที่ฉายจะเป็นภาพยนตร์ใหม่ (First Run) ซึ่งไม่เคยผ่านการฉายที่อื่นมาก่อน อัตราราคาตั๋วสูงที่สุดกว่าโรงภาพยนตร์ชั้นสอง เช่น ส่วนใหญ่กำหนดราคาตั๋วตั้งแต่ 20 บาท 25 บาท 30 บาท แต่บางแห่งก็สูงถึง 40 บาท 50 บาท 60 บาท และอาจจะสูงถึง 80 บาท หรือ 100 บาทขึ้นไป แต่มีจำนวนน้อย ขึ้นอยู่กับทำเลย่านการค้า และความนิยมในโรงภาพยนตร์แต่ละแห่ง

โรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งจะมีกำหนดเวลาฉายเป็นรอบแน่นอน เมื่อหมดรอบการฉายในแต่ละรอบ ผู้ดูจะต้องออกจากโรงภาพยนตร์หมด ไม่มีสิทธิ์ที่จะดูต่อในรอบถัดไปถ้าไม่ได้ซื้อตั๋วใหม่ และมักจะกำหนดที่นั่งแน่นอนในตัวที่ฉายแต่ละฉบับ

2. โรงภาพยนตร์ชั้นสอง โดยปกติจะฉายภาพยนตร์ 2 เรื่องควบ และเป็นภาพยนตร์ที่ผ่านการฉายจากโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งมาแล้ว (Second Run) แต่ปัจจุบันนี้โรงภาพยนตร์ชั้นสอง

หลายแห่งที่ฉายภาพยนตร์ใหม่ (First Run) พร้อมกับโรงภาพยนตร์ชั้น 1 (โดยมากจะเป็นโรงภาพยนตร์ในเครือเดียวกัน) และฉายเพียงเรื่องเดียวเช่นกัน แต่มีข้อแตกต่างคือ จะฉายภาพยนตร์ติดต่อกันตลอดวัน ไม่มีการกำหนดเวลาฉายเป็นรอบเหมือนโรงภาพยนตร์ชั้น 1 ผู้ดูจะซื้อตั๋วเข้าดูเวลาใดก็ได้ และมีสิทธิ์ที่จะดูได้ตลอดวันโดยซื้อตั๋วเพียงครั้งเดียว อัตราราคาค่าดูมักจะถูกกว่าโรงภาพยนตร์ชั้น 1 เช่น ส่วนใหญ่กำหนดราคาค่าดูตั้งแต่ 10 บาท 15 บาท 20 บาท จนถึง 25 บาท แต่บางแห่งอาจจะมีกำหนดราคาค่าดูสูงกว่านี้เล็กน้อยขึ้นอยู่กับทำเลย่านการค้าและมาตรฐานของโรงภาพยนตร์แต่ละแห่ง

โดยปกติแล้วโรงภาพยนตร์ชั้น 2 จะไม่มีการกำหนดที่นั่งแน่นอนในตัวที่ขายแต่ละฉบับ ผู้ดูมีสิทธิ์เลือกที่นั่งได้ตามใจชอบ และภาพยนตร์ที่เข้าฉายในแต่ละโปรแกรมปกติจะฉายไม่เกิน 1 สัปดาห์ เว้นแต่จะเป็นภาพยนตร์ First Run ที่เข้าฉายพร้อมกันหรือในเวลาใกล้เคียงกันกับโรงภาพยนตร์ชั้น 1 หรือเป็นภาพยนตร์ที่อยู่ในความนิยมมาก ก็อาจจะฉายนานออกไป

สำหรับในกรุงเทพมหานครนั้น ปัจจุบันนี้มีโรงภาพยนตร์ทั้งสิ้น 104 โรง ในจำนวนนี้เป็นโรงภาพยนตร์ชั้น 1 จำนวน 48 โรง และเป็นโรงภาพยนตร์ชั้น 2 จำนวน 56 โรง การเสียค่าธรรมเนียมการใช้บริการชำระค่าธรรมเนียมส่วนตัวเงิน โดยผู้ใช้ตัวที่กรมสรรพากรจัดพิมพ์ทั้งสิ้น

สำหรับโรงภาพยนตร์ประจำในส่วนภูมิภาคนั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 662 โรง เป็นโรงภาพยนตร์ที่ใช้ตัวของกรมสรรพากรจำนวน 407 โรง และเป็นโรงภาพยนตร์ที่ใช้ตัวที่เจ้าของมหรสพจัดพิมพ์ขึ้นเอง 255 โรง นอกจากนี้ก็มีมหรสพรับและมหรสพซึ่งจัดให้ขึ้นเป็นครั้งคราวอีก 548 แห่ง ซึ่งชำระค่าธรรมเนียมส่วนตัวเงินโดยผู้ใช้ตัวที่เจ้าของมหรสพจัดทำขึ้นเองตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดทั้งสิ้น¹

โรงภาพยนตร์ประจำในส่วนภูมิภาคมีทั้งโรงภาพยนตร์ที่มีมาตรฐานทัดเทียมกับโรงภาพยนตร์ชั้น 1 ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโรงภาพยนตร์ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดใหญ่ ๆ เช่น นครราชสีมา เชียงใหม่ อยุธยา นครปฐม ฯลฯ และมีทั้งโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กที่มีมาตรฐาน

¹ กรมสรรพากร กองอากร "ทะเบียนการรับแบบแสดงฐานะและการเปลี่ยนแปลงกิจการมหรสพภาพยนตร์" (คดีสำเนา)

ต่ำ ส่วนใหญ่โรงภาพยนตร์ในต่างจังหวัดจะฉายภาพยนตร์ Second Run แต่ก็มีโรงภาพยนตร์ First Run บ้าง เฉพาะภาพยนตร์ไทยบางเรื่อง โดยอาจจะฉายในเวลาใกล้เคียงหรือพร้อมกันกับโรงภาพยนตร์ชั้น 1 ในกรุงเทพฯ ส่วนอัตราค่าดูนั้นอยู่ในเกณฑ์เดียวกับโรงภาพยนตร์ชั้น 2 ของกรุงเทพฯ หรือต่ำกว่าในกรณีที่เป็นโรงภาพยนตร์ขนาดเล็ก และมีราคาสูงกว่าบ้าง แต่เป็นจำนวนน้อย โดยมากจะเป็นโรงภาพยนตร์ที่มีมาตรฐานสูงในจังหวัดใหญ่ ๆ

ปัจจุบันการดำเนินงานกิจการของโรงภาพยนตร์ต่าง ๆ เหล่านี้จะมีการรวมกลุ่มกันเป็นโรงภาพยนตร์ในเครือเดียวกัน โดยเจ้าของเป็นบุคคลคนเดียวหรือบุคคลในเครือญาติ หรืออาจจะโดยการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เพียงบางโรง และเข้าโรงภาพยนตร์ของบุคคลอื่นมาดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการบริหารงานและเพื่อความได้เปรียบในเชิงการค้าต่อโรงภาพยนตร์อื่น กล่าวคือในการประมูลซื้อหรือเช่าภาพยนตร์ เจ้าของโรงภาพยนตร์ที่มีกรรมสิทธิ์ในโรงภาพยนตร์หลายแห่ง และได้มาตรฐานจะได้รับการพิจารณาก่อน ในกรณีเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้น 1 ที่มีโรงภาพยนตร์ชั้น 2 อยู่ในเครือ ก็จะมีโอกาสได้ภาพยนตร์มาตรฐานไปฉายมากกว่า และเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้น 2 ที่มีกรรมสิทธิ์หรือมีโรงภาพยนตร์อยู่ในเครือหลายโรงก็จะมีโอกาสทางการเข้าหรือประมูลภาพยนตร์ได้ในอัตราสูงกว่าผู้ที่เป็นเจ้าของโรงภาพยนตร์เพียงแห่งเดียว

วิธีดำเนินงานกิจการของโรงภาพยนตร์ทั้ง 2 ประเภทมีส่วนแตกต่างกันดังนี้

1. การดำเนินงานกิจการของโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่ง ส่วนมากไม่สู้มีปัญหาเหมือนโรงภาพยนตร์ชั้นสอง เพราะการคัดภาพยนตร์เข้าฉายนั้นขึ้นอยู่กับเจ้าของโรงภาพยนตร์ ในกรณีที่เป็นโรงภาพยนตร์ต่างประเทศเจ้าของโรงภาพยนตร์บางแห่งอาจจะไปซื้อหรือสั่งภาพยนตร์จากต่างประเทศเข้ามาฉายและจำหน่ายเอง หรืออาจจะทำสัญญากับบริษัทผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นสาขาหรือตัวแทนของบริษัทผู้สร้างภาพยนตร์ต่างประเทศ ส่วนการแบ่งรายได้นั้น โดยปกติจะคิดภายหลังจากหักค่าอากรมหรรณพแล้ว โดยเจ้าของโรงภาพยนตร์จะได้รับส่วนแบ่ง 70% เจ้าของโรงได้ 30% ในสัปดาห์แรก สัปดาห์ต่อมาเจ้าของโรงภาพยนตร์จะลดส่วนแบ่งลงเหลือ 60% เจ้าของโรงได้เพิ่มขึ้นเป็น 40% เมื่อภาพยนตร์เข้าฉายมานานวัน เจ้าของโรงภาพยนตร์จะได้รับส่วนแบ่งมากขึ้น และเจ้าของโรงภาพยนตร์จะได้รับส่วนแบ่งน้อยลง ทั้งนี้อัตราการแบ่งรายได้ อาจจะสูงหรือต่ำกว่านี้ก็ได้แล้วแต่ข้อตกลงของทั้งสองฝ่าย และขึ้นอยู่กับค่านิยมของโรงภาพยนตร์แต่ละเรื่องตามแต่จะประเมินกัน ส่วนค่าโฆษณา ก็แล้วแต่จะมีข้อตกลงกันว่าฝ่ายใดจะจ่ายมากน้อยเพียงใด สำหรับโรงภาพยนตร์

ไทยที่เข้าฉายโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งนั้น ถ้าผู้สร้างมีทุนน้อยก็อาจจะขอยืมเงินทุนจำนวนหนึ่งจากเจ้าของโรงภาพยนตร์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างภาพยนตร์ เมื่อภาพยนตร์เข้าฉายแล้ว การแบ่งรายได้ยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าเจ้าของโรงจะหักจำนวนเงินที่ขอยืมไปหมดสิ้นเสียก่อน จึงจะมีการแบ่งรายได้ ซึ่งอาจจะคิดในอัตราร้อยละ 50 : 50 หรือ 60 : 40 อาจจะมากหรือน้อยกว่านี้สุดแล้วแต่ข้อตกลงระหว่างเจ้าของภาพยนตร์กับเจ้าของโรงเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่ปกติเจ้าของโรงจะมีเงื่อนไขอยู่ว่า หากปรากฏภาพยนตร์เรื่องใดที่ฉายอยู่มีรายได้หลังจากหักค่าอากรหรือค่าเช่าโรงต่ำกว่า 15,000 บาท (อาจจะมากหรือน้อยกว่านี้แล้วแต่ข้อตกลงและขึ้นอยู่กับโรงภาพยนตร์แต่ละแห่ง) เจ้าของโรงมีสิทธิถอนภาพยนตร์เรื่องนั้นออกจากโปรแกรมได้

การรักษาผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ไทยหรือภาพยนตร์ต่างประเทศในกรณีของการแบ่งรายได้เป็นอัตราร้อยละดังกล่าว เจ้าของโรงภาพยนตร์จะมีเจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งเรียกว่า "เช็คเกอร์" (Checker) คอยควบคุมดูแลผลประโยชน์ตลอดเวลาที่ภาพยนตร์เข้าฉาย

2. การดำเนินกิจการของโรงภาพยนตร์ชั้นสอง ถ้าเป็นภาพยนตร์ต่างประเทศและเป็นเรื่องที่ได้รับการนิยมนจากโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งมาแล้ว บริษัทผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์มักจะให้ใช้วิธีประมูล คือ ให้ผู้รับค่าเช่าโรงใดให้ราคาสูงก็ได้ภาพยนตร์เข้าฉาย หรืออาจจะใช้วิธีให้เช่าโดยตกลงราคาค่าเช่าแน่นอน เป็นแต่ละเรื่องไป แล้วแต่เรื่องใดจะมีความนิยมนมากน้อยเพียงใดและขึ้นอยู่กับทำเลของโรงภาพยนตร์แต่ละแห่งด้วย อาจจะมีการใช้วิธีแบ่งรายได้เป็นอัตราร้อยละตามแต่จะตกลงกันบ้าง แต่ก็เป็นส่วนน้อย

สำหรับโรงภาพยนตร์ไทยนั้นการแบ่งรายได้มักจะเป็นอัตราร้อยละเหมือนกับที่กล่าวมาแล้ว โดยปกติเจ้าของโรงภาพยนตร์จะตั้งอัตราส่วนแบ่งรายได้ไว้สูงถึงร้อยละ 60-65 ของรายได้ทั้งหมดจากการจำหน่ายตั๋วโดยไม่หักค่าอากรหรือค่าเช่าโรง หรืออาจจะยอมให้เจ้าของโรงหักค่าอากรได้เท่าที่สำนักงานสรรพากร โดยมีข้อแม้ว่าต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือไม่ก็ต้องเป็นไปตามบัญชีแสดงการรับจ่ายตั๋ว (อ.ม.6 ก. หรือ อ.ม.6 ข.) แต่ข้อตกลงการแบ่งรายได้ อาจจะแตกต่างกันไปจากนี้หรืออาจจะใช้วิธีให้เช่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับค่าแห่งความนิยมนของภาพยนตร์เป็นเรื่อง ๆ ไป

ส่วนในต่างจังหวัดนั้นส่วนใหญ่จะมีหลายโรงภาพยนตร์ในแต่ละภาคเป็นผู้จัดจำหน่าย โดยหลายผู้จัดจำหน่ายนี้จะติดต่อกับเจ้าของโรงภาพยนตร์ในการนำภาพยนตร์ไปฉายตามโรงภาพยนตร์ในต่าง

จังหวัด และจะดำเนินการแบ่งรายได้ระหว่างเจ้าของโรงภาพยนตร์กับสายผู้คัดค้าน่าย สำหรับโรงภาพยนตร์ไทยนั้น นอกจากผู้สร้างจะขอยืมเงินทุนจากเจ้าของโรงภาพยนตร์อื่นหนึ่งดังกล่าวแล้ว ก็มักจะเรียกร้องเงินทุนอีกจำนวนหนึ่งจากสายผู้คัดค้าน่าย และสายผู้คัดค้าน่ายก็จะไปเรียกรอเอาจากเจ้าของโรงภาพยนตร์อีกต่อหนึ่ง โดยปกติจะเป็นผู้สร้างที่มีชื่อเสียงหรือเป็นภาพยนตร์ที่คาดว่าจะได้รับความนิยม สายผู้คัดค้าน่ายจึงจะจ่ายเงินดังกล่าวไว้เพื่อจะได้มีสิทธิ์นำภาพยนตร์เรื่องนั้นเข้าฉายในโรงภาพยนตร์ในเครือของตน และเมื่อภาพยนตร์เข้าฉายแล้วก็จะหักจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปล่วงหน้าทั้งหมดสิ้นก่อน จึงจะเริ่มแบ่งรายได้กันตามอัตราที่กำหนด

ในด้านค่าใช้จ่ายนั้น ส่วนมากเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้นสองจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ค่าโฆษณาทุกอย่างโดยปกติเป็นหน้าที่ของเจ้าของโรงเป็นผู้จ่าย บางครั้งถ้าเป็นภาพยนตร์ระดับใหญ่ เช่น ภาพยนตร์ไทยที่ไปถ่ายทำต่างประเทศ หรือเขยุดาราภาพยนตร์ต่างประเทศที่มีชื่อเสียงมาร่วมแสดงด้วย เจ้าของโรงภาพยนตร์ก็อาจจะยอมเป็นพิเศษให้เจ้าของโรงจ่ายค่าโฆษณาเพิ่มขึ้นกว่าปกติอีกหนึ่งเท่า หรือ 2-3 เท่าตัวของภาพยนตร์ธรรมดา แต่บางกรณีเจ้าของโรงภาพยนตร์ก็อาจจะช่วยจ่ายค่าโฆษณาให้บ้าง แล้วแต่จะตกลงกัน

จากวิธีดำเนินการดังกล่าว เจ้าของโรงภาพยนตร์ใดที่มีโรงภาพยนตร์อยู่ในเครือหลายโรงจะได้เปรียบในเชิงการค้ามากกว่าผู้ที่มีโรงภาพยนตร์เพียงแห่งเดียว เพราะนอกจากจะได้ภาพยนตร์ดี ๆ เข้าฉายขึ้นเนื่องจากอำนาจในการประมูลมากกว่าแล้ว ยังใช้วิธี "ชิงรอก" ได้อีกด้วย การชิงรอก คือ การฉายภาพยนตร์เรื่องเดียวกันหลาย ๆ โรง แต่เวลาฉายไม่ตรงกัน โดยปกติภาพยนตร์เรื่องหนึ่ง ๆ อาจจะมีฟิล์ม 3-4 ม้วน เมื่อโรงหนึ่งฉายหมดม้วนแรก พอเริ่มม้วนที่ 2 ก็ส่งม้วนแรกให้โรงที่ 2 ฉาย เมื่อโรงที่ 2 ฉายหมดม้วนแรกก็ส่งให้โรงที่ 3 ฉายต่อ และรับฟิล์มม้วนที่ 2 จากโรงที่ 1 ต่อ ๆ กันเช่นนี้จนจบเรื่อง จึงสามารถทำรายได้ดีกว่าเจ้าของโรงที่มีโรงภาพยนตร์เพียงโรงเดียว และเป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้นสองที่ดำเนินการในลักษณะที่ไม่รวมกลุ่มกับผู้อื่นนั้น หากตั้งอยู่ในทำเลที่ไม่ดีแล้วมักจะต้องเลิกกิจการ หรือให้ผู้อื่นเข้าดำเนินการต่อไป หรือหาวิธีรวมกลุ่มกับโรงภาพยนตร์อื่น ๆ เพื่อจะได้เป็นโรงภาพยนตร์ในเครือเดียวกัน

บุคคลที่เกี่ยวข้องทางด้านเจ้าของมหรสพ

ในการศึกษาปัญหาทางด้านเจ้าของมหรสพนั้นปรากฏว่ามีบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการคัดเลือกอากาศมหรสพดังนี้

1. เจ้าของภาพยนตร์หรือผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์

ในกรณีของการสร้างภาพยนตร์แต่ละเรื่องมักจะต่องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ทั้งค่าจ้างนักแสดง ค่าวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการถ่ายทำ ฉะนั้นผู้สร้างภาพยนตร์ไทยที่มีทุนน้อยแต่มีชื่อเสียงพอสมควร หรือภาพยนตร์ที่จะสร้างเป็นที่คาดหมายว่าจะได้รับความนิยมก็จะอาศัยทุนจากเจ้าของโรงภาพยนตร์ขึ้นหนึ่ง และลายผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์ตามต่างจังหวัด นำมาใช้จ่ายในการสร้างภาพยนตร์ก่อน และจะหักหนี้กันไปเมื่อภาพยนตร์เข้าฉายแล้ว

สำหรับกรณีของภาพยนตร์ต่างประเทศนั้น โดยปกติผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์ในประเทศไทยจะมี 2 ลักษณะคือ

ก. เป็นสาขาของบริษัทผู้สร้างภาพยนตร์ต่างประเทศโดยตรง เช่น บริษัทฟลอกซ์ โคสมีเปีย บริษัทวอเนอร์ บราเธอร์ ฯลฯ บริษัทเหล่านี้จะส่งภาพยนตร์ที่สร้างมาให้แก่สาขาเพื่อจัดจำหน่ายแก่โรงภาพยนตร์อีกต่อหนึ่ง โดยให้เข้าฉายที่โรงภาพยนตร์ขึ้นหนึ่งก่อน หลังจากนั้นจึงจะจำหน่ายให้แก่โรงภาพยนตร์ขึ้นสอง

ข. เป็นสาขาของบริษัทที่เป็นตัวแทนของบริษัทผู้สร้างภาพยนตร์ต่างประเทศ เช่น บริษัท ซีนิม่า อินเตอร์เนชันแนล คอร์ปอเรชั่น เป็นตัวแทนของบริษัทผู้สร้างภาพยนตร์ 4 แห่งคือ พาราเมท ยูนิเวอร์แซล เมโทร และยูไนเต็ดอาร์ทิส บริษัทที่เป็นตัวแทนนี้จะมีสาขาอยู่ทั่วโลก วัตถุประสงค์งานนั้นสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศจะทำสัญญาับบริษัทผู้สร้างภาพยนตร์แล้วส่งภาพยนตร์มาให้แก่สาขาเพื่อจัดจำหน่ายให้แก่โรงภาพยนตร์ต่าง ๆ โดยสำนักงานใหญ่จะให้ผลประโยชน์แก่สาขาในอัตราร้อยละ 20-30 ของรายได้ที่ได้รับจากโรงภาพยนตร์

วิธีการจัดจำหน่ายนั้น โดยปกติผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์ในประเทศไทยจะมีผู้จัดคิวภาพยนตร์แต่ละเรื่องซึ่งเรียกว่า "บูคเกอร์" (Booker) โดยจะเป็นผู้รับผิดชอบกับเจ้าของโรงภาพยนตร์ที่ต้องการภาพยนตร์ไปฉาย ทำการตกลงราคาและกำหนดวันฉาย การจัดจำหน่ายภาพยนตร์ต่างประเทศนั้นส่วนมากจะใช้วิธีให้เข้า อัตราค่าเข้าขึ้นอยู่กับความนิยมของภาพยนตร์แต่ละเรื่อง และขึ้นอยู่กับทำเลของโรงภาพยนตร์แต่ละแห่งด้วย อาจมีการใช้วิธีแบ่งรายได้เป็น

อัตราร้อยละตามแต่ละตกลงกัน แต่มีเป็นส่วนน้อย ถ้าเป็นการให้เช่าก็ไม่ต้องมี Checker ไปคอยควบคุมรายได้ แต่ถ้าเป็นกรณีแบ่งเปอร์เซ็นต์ก็ต้องใช้ Checker ไปคอยควบคุม ฉะนั้นผู้จัดทำภาพยนตร์ต่างประเทศมักจะนิยมใช้วิธีให้เช่า เพราะไม่ต้องอาศัย Checker ดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายแล้วยังไม่ค่อยคุ้มกันผลประโยชน์ให้เท่าไรนัก

บริษัทผู้จัดทำภาพยนตร์ต่างประเทศมักจะมีต้นทุนในการดำเนินงานสูง โดยเฉพาะต้องรับภาระภาษีมาก นอกจากจะต้องเสียภาษีศุลกากรในการนำเข้าภาพยนตร์สำหรับฟิล์มภาพยนตร์ขนาด 35 มิลลิเมตรซึ่งจะต้องเสียภาษีศุลกากรตามความยาวของฟิล์มในอัตราเมตรละ 30 บาทแล้วยังจะต้องเสียภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิอันเนื่องมาจากกิจการที่ทำในประเทศไทย (ตามมาตรา 66 แห่งประมวลรัษฎากร) และเมื่อมีการจำหน่ายเงินกำไรออกไปจากประเทศไทยก็จะต้องเสียภาษีเงินได้ในจำนวนเงินที่จำหน่ายนั้นอีกตามอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล (ตามมาตรา 70 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร)

ฉะนั้นทั้งเจ้าของภาพยนตร์และผู้จัดทำภาพยนตร์ก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสูงดังกล่าวก็ว่าเป็นที่จะต้องหารายได้ให้คุ้มกับต้นทุนที่เสียไป โดยการบีบบังคับเอาจากเจ้าของโรงภาพยนตร์ โดยเฉพาะโรงภาพยนตร์ชั้นสองด้วยการตั้งราคาค่าเช่าภาพยนตร์ หรือส่วนแบ่งรายได้ไว้สูง

อำนาจในการต่อรองระหว่างเจ้าของภาพยนตร์ หรือผู้จัดทำภาพยนตร์กับเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งในกรุงเทพมหานคร และเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้นสองในต่างจังหวัดมีความแตกต่างกัน ในกรุงเทพฯ นั้นเจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งมีอำนาจในการต่อรองสูงกว่า ซึ่งเจ้าของโรงภาพยนตร์จำเป็นต้องยอมตามเงื่อนไขที่เจ้าของโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งตั้งไว้ อันเนื่องมาจากการมีเงินทุนมาชุกก่อนประการหนึ่งและโดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นที่จะต้องสร้างชื่อเสียงของภาพยนตร์จากโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งในกรุงเทพฯ เพื่อดึงดูดความสนใจของบรรดาโรงภาพยนตร์ชั้นสองในต่างจังหวัด ฉะนั้นค่าใช้จ่ายทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นค่าโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ โปสเตอร์ที่ติดตามย่านชุมนุมชนต่าง ๆ ตลอดจนการตกแต่งหน้าโรงภาพยนตร์ ส่วนใหญ่เป็นภาระของเจ้าของภาพยนตร์ ทั้งนี้เพื่อให้ภาพยนตร์ของตนได้รับความนิยมจากผู้ชมของโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งในกรุงเทพฯ ซึ่งจะทำให้ภาพยนตร์มีราคาในการจำหน่ายให้แก่โรงภาพยนตร์ชั้นสองในต่างจังหวัด ฉะนั้นจุดประสงค์ของเจ้าของภาพยนตร์หรือผู้จัดทำภาพยนตร์จึงมุ่งที่รายได้จากโรงภาพยนตร์ในต่างจังหวัดมากกว่า

เมื่อภาพยนตร์ได้รับความนิยมจากโรงภาพยนตร์ชั้นนำในกรุงเทพฯ แล้ว โรงภาพยนตร์ชั้นนำในต่างจังหวัดก็มักจะให้ความสนใจติดต่อไปฉาย ฉะนั้นอำนาจในการต่อรองของเจ้าของภาพยนตร์ก็จะสูงกว่าในกรณีสำหรับโรงภาพยนตร์ในต่างจังหวัด ซึ่งถ้าจังหวัดนั้น ๆ มีโรงภาพยนตร์มากกว่า 1 แห่ง และมีการแก่งแย่งภาพยนตร์เข้าฉาย อำนาจในการต่อรองของเจ้าของภาพยนตร์หรือผู้คัดค้านายภาพยนตร์ก็ยิ่งสูง ค่าเช่าภาพยนตร์หรือส่วนแบ่งรายได้ก็มักจะสูงตามและมักจะคิดจากรายได้ทั้งหมดจากการจำหน่ายตัวก่อนหักค่าอากรมหรสพ หรือให้หักค่าอากรได้เพียงเท่าที่กำหนดหรือหักค่าอากรตามบัญชีแสดงการรับจ่ายตัว (อ.ม.6 ก. หรือ อ.ม.6 ข.) อันเป็นจำนวนที่เจ้าของมหรสพจ่ายให้รัฐจริง ๆ มิได้หักค่าอากรตามค่าดูที่เก็บได้จริง เพราะเจ้าของมหรสพก็ไม่ได้จ่ายค่าอากรให้รัฐเต็มตามจำนวนค่าดูที่เก็บได้จริงเช่นกัน ฉะนั้นก็เท่ากับว่าค่าอากรที่เจ้าของมหรสพเบียดบังไว้นั้น เจ้าของภาพยนตร์ก็ได้รับส่วนแบ่งไปด้วย โดยไม่มีความผิดตามกฎหมาย เมื่อเจ้าของมหรสพถูกเจ้าหน้าที่สรรพากรตรวจสอบและถูกสั่งเรียกเก็บเงินอากรที่เสียไว้มิครบรวมทั้งเงินเพิ่มและถูกเปรียบเทียบปรับหรือดำเนินคดีอาญา เจ้าของมหรสพก็มีหน้าที่รับผิดชอบแต่เพียงฝ่ายเดียว เจ้าของภาพยนตร์ไม่เกี่ยวข้องด้วยทั้งที่ก็มีส่วนร่วมในความผิดนั้น

2. ผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการมหรสพ โรงภาพยนตร์หลายแห่งเจ้าของมหรสพที่แท้จริงมิได้เป็นผู้ดำเนินกิจการ บางแห่งเจ้าของมหรสพให้ผู้อื่นเช่าดำเนินกิจการจริง ๆ แต่บางแห่งเจ้าของมหรสพเป็นผู้ดำเนินกิจการที่แท้จริง แต่ไม่ออกนอกหน้ามักจะบงการอยู่เบื้องหลัง แล้วอุปลักษณ์ของตนเป็นผู้เช่าหรือผู้จัดการ เพื่อจะได้ปิดความรับผิดชอบให้พ้นตัว เมื่อถูกเจ้าพนักงานตรวจสอบดำเนินคดี ก็เปลี่ยนตัวผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการมหรสพใหม่แล้วให้คนเก่าหลบหนีไปหรือเลิกกิจการ พฤติการณ์เช่นนี้สร้างปัญหาให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา เพราะไม่สามารถเอาผิดกับเจ้าของมหรสพที่แท้จริงได้ สำหรับผู้รับผิดชอบคือ ผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการมหรสพก็เป็นเพียงบุคคลที่ถูกอุปลักษณ์ขึ้นมา เมื่อเจ้าพนักงานตรวจพบความผิดแล้วมีคำสั่งให้เสียอากรเพิ่มเติม ก็อดพลัวไม่ยอมชำระตามคำสั่งจนเกินกำหนดเวลากลายเป็นภาษีอากรค้าง เมื่อเจ้าพนักงานจะดำเนินการเร่งรัดภาษีอากรค้าง โดยใช้วิธีการปิดทรัพย์ขยายทอดตลาด (มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร) ก็ไม่อาจจะกระทำได้ เพราะผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการมหรสพซึ่งถูกอุปลักษณ์ขึ้นมานั้นยอมไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่จะให้ยึดได้ ส่วนการดำเนินคดีทางอาญานั้น เมื่อเจ้าพนักงานจะดำเนินการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับก็ต้องใช้อัตราค่าปรับสำหรับการกระทำความผิดครั้งแรก ซึ่งอัตราจะต่ำกว่าการกระทำ

ความผิดในครั้งต่อ ๆ ไป ทั้งที่ตามข้อเท็จจริงแล้วผู้กระทำความผิดที่แท้จริงคือเจ้าของมหรสพได้กระทำความผิดมาหลายครั้ง แต่เมื่อเปลี่ยนผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการมหรสพใหม่ ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายก็คือผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการมหรสพคนใหม่กัน ฉะนั้นก็ต้องนับเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกเป็นประจํา จำนวนค่าปรับก็น้อยกว่าที่ควร บางครั้งก็ไม่ยอมมาชำระค่าปรับโดยหลบหนีไปและไม่ลํามาารถติดตามได้ เพราะไม่ทราบหลักแหล่งที่แท้จริงของผู้จัดการที่อุปโลกขึ้นนั้น เจ้าพนักงานก็ไม่ลํามาารถดำเนินคดีโดยการฟ้องร้องต่อศาลได้ เพราะไม่อาจติดตามผู้ต้องหามาล้างฟ้องศาล อนุความเพื่อการดำเนินคดี ก็มีอยู่เพียงปีเดียว จึงมักจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีโดยง่าย

อย่างไรก็ตามเจ้าของมหรสพที่มีพฤติการณ์ในการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพดังกล่าว ก็จะต้องคอยควบคุมคนที่ตนอุปโลกด้วย เพราะถ้าควบคุมไม่ดีพอ เจ้าของมหรสพก็อาจจะต้องประสบปัญหาในกรณีผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการมหรสพที่ตนอุปโลกขึ้นมา ทำการทุจริตภัยยกต่อตนเองได้

มูลเหตุของปัญหาทางด้านเจ้าของมหรสพ

จากการศึกษาถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังกล่าวมานั้น ปรากฏว่าแหล่งร่วไหลของอากรมหรสพที่ลําศักย์อยู่ที่โรงภาพยนตร์ชั้น 2 สำหรับโรงภาพยนตร์ชั้น 1 ก็มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพอยู่บ้างแต่ไม่มากเท่าโรงภาพยนตร์ชั้น 2 ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะโอกาสที่จะเปิดให้มีการหลีกเลี่ยงมีน้อยกว่าเนื่องจากโรงภาพยนตร์ชั้น 1 นั้นมีการกำหนดที่นั่งแน่นอนในตัวแต่ละฉบับ ผู้ดูจำเป็นต้องใช้ตัวตอสำหรับผู้อยู่ซึ่งระบุหมายเลขที่นั่งเป็นหลักฐานในการนั่งประจำที่ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการนั่งซ้อนที่หรือแย่งที่นั่งกันในระหว่างผู้ดู แต่โรงภาพยนตร์ชั้น 1 ก็อาจจะหลีกเลี่ยงอากรมหรสพได้ในกรณีที่มีการเสริมที่นั่งสำหรับรอบที่มีผู้นั่งเต็มตามผังที่นั่งแล้ว เพราะจำนวนเก้าอี้เสริมมีไม่แน่นอนและไม่มีการกำหนดที่นั่งแน่นอนสำหรับเก้าอี้เสริม ในกรณีนี้ เจ้าของมหรสพก็อาจจะหลีกเลี่ยงได้โดยแจ้งจำนวนเก้าอี้เสริมน้อยกว่าที่เป็นจริง หรืออาจจะไม่แจ้งจำนวนเก้าอี้เสริมเลย นอกจากนี้ในบางแห่งก็มีการหลีกเลี่ยงโดยการรียนตัวเหมือนกันเมื่อมีผู้น้อย ไม่เกิดปัญหาการแย่งที่นั่งระหว่างผู้ดูก็ปล่อยให้ผู้ดูเลือกที่นั่งเอง หรือพาไปนั่งที่ที่กำหนดไว้ แล้วนำตัวนั้นกลับมาจำหน่ายอีก แต่การหลีกเลี่ยงอากรมหรสพของโรงภาพยนตร์ชั้น 1 ดังกล่าวมีน้อยกว่าโรงภาพยนตร์ชั้น 2

สำหรับโรงภาพยนตร์ชั้น 2 นั้นโอกาสที่จะเปิดให้มีการหลีกเลี่ยงมีมากกว่า เนื่องจากไม่มีการกำหนดที่นั่งแน่นอนในตัวแต่ละฉบับ มักจะให้ผู้ดูเลือกที่นั่งเอาเอง ฉะนั้นตัวตอสำหรับผู้นั่งก็ไม่มีควมจำเป็นต่อผู้ดู ผู้ดูจึงมักไม่สนใจที่จะคอยรับหางตัวหรือคอยให้คนเฝ้าประตูสักตัวให้ ก็เป็น

การเปิดโอกาสให้คนเฝ้าประตูทางเข้าไม่ฝึกตัว แล้วนำตัวนั้นกลับไปเรียนขายใหม่ได้ การที่จะบังคับให้โรงภาพยนตร์ชั้น 2 กำหนดที่นั่งแน่นอนในตัวแต่ละฉบับที่จำหน่ายก็ทำไม่ได้ เพราะลักษณะการดำเนินงานกิจการของโรงภาพยนตร์ชั้น 2 นั้น ไม่มีการกำหนดเวลาฉายเป็นรอบเหมือนโรงภาพยนตร์ชั้น 1 และไม่ได้บังคับว่าเมื่อฉายภาพยนตร์จบเรื่องแล้วผู้ดูจะต้องออกจากโรงภาพยนตร์ ฉะนั้นเมื่อผู้ซื้อตั๋วแล้วไม่ว่าจะเป็นเวลาใด ก็มีสิทธิ์ที่จะนั่งดูในที่นั้นได้ตลอดจนถึงเวลาปิดทำการของโรงภาพยนตร์ และในระหว่างนั้นก็ยังสามารถอนุญาตให้คนดูที่ออกจากโรงภาพยนตร์เพื่อซื้ออาหารกลับเข้าไปในโรงภาพยนตร์ใหม่ได้ จึงมักจะมีปัญหาในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่กรณีสืบค้นดูเปรียบเทียบกับจำนวนตั๋วที่จำหน่ายไป เพราะจำนวนคนค้างรอบไม่อาจจะทราบได้แน่นอน เนื่องจากจะมีผู้ดูทยอยเข้าทยอยออกตลอดเวลา แม้จะมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบควบคุมโรงภาพยนตร์นับจำนวนคนค้างรอบทุกช่วงระยะเวลาและบันทึกการจำหน่ายตั๋วของโรงภาพยนตร์นั้น ๆ ทุกรอบ แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่จะทุจริตร่วมมือกับเจ้าของมหรสพหลีกเลี่ยงภาษีอากรแล้วก็ย่อมจะทำได้โดยการบันทึกจำนวนคนค้างรอบเกินกว่าจำนวนคนที่นับได้จริง หรือในบางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตก็ต้องพยายามป้องกันตนเองจากข้อกล่าวหาโดยการบันทึกคนค้างรอบให้มากกว่าจำนวนที่นับได้จริงเป็นการสำรองสำหรับผู้ที่ออกจากโรงภาพยนตร์แล้วกลับเข้าไปใหม่ เพราะถ้าบันทึกตามที่นับได้จริง แต่เจ้าหน้าที่สายตรวจ (สายซูปเปอร์) เข้าตรวจนับคนดูได้มากกว่าก็จะถูกเพ่งเล็งสิ่งว่ามีการทุจริตได้ เมื่อการตรวจนับคนค้างรอบไม่มีสิ่งใดที่จะยืนยันเป็นหลักฐานได้แน่นอน สู้แล้วแต่การบันทึกของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบควบคุม ซึ่งก็มักจะฉลาดในการเอาตัวรอดก็เป็นการยากที่จะตรวจสอบให้ได้ผล จึงเป็นโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพกันได้

เมื่อเป็นที่ยอมรับกันว่า การหลีกเลี่ยงอากรมหรสพมีอยู่อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในบรรดาโรงภาพยนตร์ชั้น 2 ก็ควรที่จะวิเคราะห์มูลเหตุของปัญหาในด้านนี้ว่า เหตุใด เจ้าของมหรสพต้องทำการหลีกเลี่ยง ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะอ้างถึงความจำเป็น ซึ่งควรที่จะพิจารณาถึงความจำเป็นที่กล่าวอ้างนั้นว่าสมควรแก่เหตุผลหรือไม่

โดยที่การประกอบกิจการโรงภาพยนตร์มีเป็นจำนวนมาก และมีการแข่งขันกันด้วยชั้นเชิงทางการค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการแก่งแย่งภาพยนตร์ที่จะนำเข้ามาฉาย ถ้าภาพยนตร์เรื่องใดที่มีแนวโน้มว่าจะได้รับความนิยมสูง ก็ยิ่งมีการแก่งแย่งกันมาก เป็นเหตุให้เจ้าของภาพยนตร์หรือผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์มีอำนาจในการต่อรองมาก และมักจะตั้งราคาค่าเช่าภาพยนตร์ หรือส่วน

แบ่งรายได้จากการฉายภาพยนตร์ไว้ในอัตราสูง ซึ่งโดยปกติจะตั้งไว้สูงถึงร้อยละ 60 หรือ 65 ของรายได้ทั้งหมดจากการจำหน่ายตั๋ว โดยไม่หักค่าอากรมหรสพ หรืออาจจะยอมให้หักค่าอากรมหรสพเพียงเท่าที่ได้จ่ายไปจริง ฉะนั้นรายได้ที่แท้จริงอันเป็นส่วนของผู้เป็นเจ้าของโรงภาพยนตร์ คือ รายได้ภายหลังจากหักส่วนแบ่งให้แก่เจ้าของภาพยนตร์ หรือผู้จำหน่ายแล้วจะเหลือเพียงร้อยละ 35-40 ของรายได้จากการจำหน่ายตั๋ว

สำหรับในด้านค่าใช้จ่ายนั้น นับแต่การเริ่มก่อสร้างโรงภาพยนตร์ต้องลงทุนด้วยจำนวนเงินสูง โดยจะต้องลงทุนทั้งในด้านการตกแต่ง และอำนวยความสะดวก เพื่อแข่งขันกันในการธุรกิจผู้เข้าชมภาพยนตร์ ซึ่งปัจจุบันในเขตกรุงเทพมหานครทั้งโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งและชั้นสอง รวมทั้งโรงภาพยนตร์ในต่างจังหวัดบางแห่ง การสร้างสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกอยู่ในมาตรฐานใกล้เคียงกัน เงินทุนในการก่อสร้างอาจจะได้มาด้วยการกู้ยืม ซึ่งจะต้องส่งคืนเงินทุนพร้อมด้วยดอกเบี้ยเป็นจำนวนเงินสูงในระยะเวลาดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานอีกเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากรายจ่ายค่าเช่าโรงภาพยนตร์หรือค่าส่วนแบ่งที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าของโรงภาพยนตร์ หรือผู้จำหน่ายดังกล่าวข้างต้น ตัวอย่างรายจ่ายประจำของโรงภาพยนตร์ซึ่งจำเป็นต้องจ่ายได้แก่

ก. ค่าโฆษณา สำหรับโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่งมักจะไม่มีปัญหามากนักสำหรับรายจ่ายค่าโฆษณา ซึ่งมักจะเป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างสูง ส่วนมากจะเป็นภาระของเจ้าของโรงภาพยนตร์ ซึ่งจะต้องพยายามสร้างชื่อเสียงของโรงภาพยนตร์ด้วยการโฆษณาในด้านต่าง ๆ แต่สำหรับโรงภาพยนตร์ชั้นสองนั้น ส่วนมากเจ้าของโรงภาพยนตร์จะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนี้

ข. ค่ากระแสไฟฟ้า โดยเฉพาะโรงภาพยนตร์ที่ใช้เครื่องปรับอากาศ ต้องจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าสูงมาก

ค. ค่าเช่าโรงภาพยนตร์ (กรณีเช่าโรงภาพยนตร์ของบุคคลอื่นดำเนินการ) และค่าอุปกรณ์เครื่องฉาย ตลอดจนค่าซ่อมแซม ค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินในการดำเนินการ

ง. เงินเดือน ค่าจ้างแรงงาน ซึ่งนอกจากจะต้องจ่ายให้แก่พนักงานประจำของโรงภาพยนตร์โดยปกติแล้ว ยังต้องจ่ายให้แก่พนักงาน หรือผู้ควบคุมโรงที่เข้ามาเปิดแทนเสียงพากย์ ตลอดจนการจ่ายค่าที่พักและค่าพาหนะให้ด้วย นอกจากนี้ในกรณีการแบ่งรายได้เป็นอัตราร้อยละที่กำหนด ซึ่งจะมีเอเยนต์เป็นผู้ควบคุมดูแลผลประโยชน์ของผู้เจ้าของโรงภาพยนตร์ ก็มักจะระบุให้เจ้าของโรงภาพยนตร์เป็นผู้จ่ายค่าที่พักและค่าพาหนะอีก และบางครั้งยังต้องจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงพิเศษอีกด้วย

จ. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องจ่ายในการประกอบกิจการ เช่น ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์ โทรเลข ค่าอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ เช่น ไฟฉายและถ่านไฟฉาย สำหรับพนักงานเดินตัว ค่าผงซักฟอก แปรง และไม้กวาดสำหรับทำความสะอาด ค่าน้ำมันสำหรับรถที่ใช้หน่วยปั๊มและติดต่อกิจการ ค่าสีกที่ใช้เขียนป้ายโฆษณา เป็นต้น

ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวรวมแล้วเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก หากมีผู้เข้าชมภาพยนตร์น้อย รายได้ภายหลังหักค่าส่วนแบ่งแล้วจะเหลือไม่พอกับค่าใช้จ่าย และโดยปกตินั้น แม้จะทำการฉายภาพยนตร์ทั้งวัน แต่จะมีผู้เข้าชมภาพยนตร์มากเฉพาะในเวลาว่างจากธุรกิจการทำงานแล้ว ส่วนในเวลากลางวันของวันธรรมดาจำนวนผู้เข้าชมภาพยนตร์มีน้อยมาก ซึ่งก็จะได้รับรายได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายประจำที่จำเป็นต้องจ่ายในช่วงเวลานั้น

นอกจากนี้เจ้าของโรงภาพยนตร์ยังมักจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับอีกส่วนหนึ่ง อันเนื่องมาจากภาวะจำยอมที่ต้องอนุญาตให้บุคคลประเภทต่าง ๆ เข้าชมภาพยนตร์โดยไม่เสียเงิน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าของมหรสพจึงได้ยกเป็นเหตุอ้างถึงความจำเป็นในการหลีกเลี่ยงอาการมหรสพว่า หากจะต้องเสียอาการมหรสพเต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้วรายได้ภายหลังหักค่าอาการมหรสพจะเหลือไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายไปทั้งสิ้น และจะประสบผลขาดทุนจนถึงกับต้องล้มเลิกกิจการ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงอาการมหรสพโดยเบียดบังเงินอากรไว้ส่วนหนึ่งเพื่อชดเชยกับค่าใช้จ่ายเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงเหตุและผลตามที่เจ้าของมหรสพกล่าวอ้างดังกล่าวแล้ว อาจจะมีผู้ที่มีความเห็นคล้อยตามและก็มีมักจะเห็นใจในความจำเป็นของเจ้าของโรงภาพยนตร์ แต่สำหรับผู้ที่เข้าใจในระบบการศึกลับอาการมหรสพเป็นอย่างดีแล้ว จะเห็นว่าความจำเป็นที่เจ้าของมหรสพกล่าวอ้างว่าต้องหลีกเลี่ยงอาการมหรสพเพื่อความอยู่รอดนั้น เป็นเหตุผลที่อ้างขึ้นมาโดยขาดความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบของพลเมือง ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบกับในกรณีที่ถูกกระทำด้วยความผิดสักทฤษฎีของผู้อื่นแล้ว กล่าวอ้างว่ากระทำไปเพราะความยากจน จำเป็นจะต้องสักทฤษฎีผู้อื่นเพื่อความอยู่รอดของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของผู้ที่ถูกสักทฤษฎี ในกรณีของเจ้าของมหรสพก็เช่นกัน เงินค่าอาการมหรสพนั้นตามความเป็นจริง เป็นเงินของผู้ที่จ่ายให้แก่รัฐโดยผ่านมือเจ้าของมหรสพ เจ้าของมหรสพก็เพียงแต่มีหน้าที่นำเงินนั้นส่งรัฐให้ครบถ้วนเท่านั้น ไม่ได้ต้องจ่ายเงินส่วนของตนเองแต่อย่างใด การ

ที่เจ้าของมหรสพอ้างความจำเป็นแล้วนำเงินอากรมหรสพของรัฐไปชดเชยค่าใช้จ่ายของตนนั้นก็เท่ากับเป็นการสักรทรัพย์ของผู้อื่นในตนเองเดียวกัน

ฉะนั้นเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่ามูลเหตุที่แท้จริงที่เจ้าของมหรสพทำการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพนั้น ไม่ใช่เพื่อความจำเป็นตามที่กล่าวอ้างเป็นเหตุ เพราะหากจะหาทางแก้ไขโดยวิธีอื่นที่ไม่จำเป็นต้องหลีกเลี่ยงอากรมหรสพก็อาจทำได้ เช่น อาจจะใช้วิธีเพิ่มรายได้ขึ้นด้วยการปรับปรุงราคาดูขึ้นอีกเล็กน้อย โดยไม่ให้กระทบกระเทือนผู้ดูนัก หรือหาภาพยนตร์ดี ๆ ที่มีคุณภาพมาฉาย หรือไม่ก็ตัดรายจ่ายต่าง ๆ ที่เกินความจำเป็นลงไปบ้าง¹ หรืออาจจะใช้วิธีร่วมมือกันในระหว่างเจ้าของโรงภาพยนตร์เพื่อต่อต้านการเอาเปรียบในเชิงการค้าของเจ้าของภาพยนตร์ เพราะเจ้าของภาพยนตร์ก็จำเป็นต้องอาศัยรายได้จากโรงภาพยนตร์ขึ้น 2 เป็นหลักอยู่แล้ว เหล่านี้เป็นต้น แต่ปรากฏว่าเจ้าของมหรสพมักจะไม่พยายามหาวิธีการอื่นแก้ไขปัญหา โดยอาจจะเห็นว่าเป็นการลำบากกว่าการใช้วิธีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ ซึ่งได้กระทำมาแล้วจนเคยชิน และคิดว่าเป็นวิธีการที่ง่าย เจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดตามตรวจสอบควบคุมได้ทั่วถึง และมักจะไม่ตรวจสอบอย่างจริงจัง หรือมักจะตกลงผ่อนปรนกันได้ และหากไม่มีเจ้าหน้าที่ไปตรวจพบในขณะที่กระทำผิดก็มักจะไม่มีหลักฐานที่จะให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบได้ในภายหลัง ฉะนั้นจึงมักจะใช้วิธีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ ซึ่งให้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนสูงคุ้มค่าแก่การหลีกเลี่ยง และสามารถที่จะเรียกทุนคืนได้เร็วที่สุด หรืออย่างน้อยก็คุ้มกับดอกเบี้ยและเงินต้นที่ต้องสั่งใช้, ค่าของเงินทุนรวมทั้งชดเชยรายจ่ายอื่น ๆ และเพื่อหากำไรส่วนเกินหรือผลตอบแทนที่ควรจะได้จากการลงทุน

นอกเหนือจากมูลเหตุดังกล่าว ยังมีกรณีที่เจ้าของมหรสพบางรายเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีผู้มีอิทธิพลหนุนหลังอยู่ มักจะใช้อำนาจหลบหลีกภาษี เพราะแน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตรวจสอบควบคุม ซึ่งนอกจากจะได้ประโยชน์จากเงินภาษีอากรที่หลบหลีกมาได้แล้วยังเป็นการแสดงถึงอิทธิพลบารมีของตนเองด้วย ส่วนมูลเหตุในการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพประการอื่น ๆ ก็ได้แก่การเอาอย่างผู้อื่นเห็นว่าผู้อื่นหลีกเลี่ยงกันมากก็หลีกเลี่ยงบ้าง เพราะไม่อยากจะเสียเปรียบ หรืออยากจะแสดงว่าตนเองก็มีความสามารถเช่นกัน นอกจากนี้ก็เป็นเพราะความโลภต้องการจะสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเองจากการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ

¹ นฤต ประจวบเหมาะ "อริบตีว่าไม่ใช่มาใช้กลวิธีปีบรัฐบาลแบบนี้" สยามรัฐ

กล่าวโดยสรุปแล้ว มูลเหตุของปัญหาทางด้านเจ้าของมหรสพสืบเนื่องมาจากกิเลสเป็นประการสำคัญ และเป็นเพราะการขาดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเป็นส่วนประกอบ รวมทั้งความเข้าใจในกิจการของรัฐบาลยังมีไม่เพียงพอ เป็นธรรมดาที่คนเราล้วนมากย่อมไม่ต้องการจะเสียภาษีอากรถ้าทราบว่าเงินภาษีอากรได้ถูกนำไปใช้ไม่ถูกต้อง มิได้เกิดประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง หรือมีการคอร์รัปชันที่มากในวงราชการ ย่อมทำให้ขาดความศรัทธาและเกิดความรู้สึกขัดแย้งอย่างรุนแรงกับกฎหมายภาษีอากร ซึ่งจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการจัดเก็บและเป็นเหตุให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการบริหารจัดเก็บภาษีอากร

ปัญหาทางด้านพนักงานเจ้าหน้าที่

ความสำคัญของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในบรรดาปัจจัยที่สำคัญ 4 อย่างของการบริหารงานอันได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ (Men, Money, Material, Management) นั้น "คน" นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ถึงแม้ว่าจะมีเงินหรืองบประมาณในการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก มีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย รวมทั้งมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพเพียงใด แต่หากขาด "คน" หรือ "คน" ที่มีอยู่ไร้คุณภาพ ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน การดำเนินงานนั้น ๆ ก็ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ ในการบริหารงานจัดเก็บภาษีอากรก็เช่นกัน ปัญหาในเรื่องบุคคลผู้ปฏิบัติงานก็เป็นปัญหาที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าปัญหาอื่น ๆ เพราะไม่ว่าจะมีกฎหมายดี วิธีการและแบบแผนที่ดีเพียงใด ถ้าผู้มีหน้าที่ดำเนินงานไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีความหมาย บุคคล จึงเป็นกุญแจสำคัญของการบริหารภาษี

สำหรับการดำเนินการควบคุมจัดเก็บอากรมหรสพนั้น ถึงแม้รัฐจะพยายามดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และวางระเบียบปฏิบัติเพื่อให้การจัดเก็บรัดกุมเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติก็ยากที่จะควบคุมการศึกรับอากรมหรสพให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะการดำเนินงานนั้น จำเป็นต้องอาศัย "คน" ในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าจำนวนอากรมหรสพจะรั่วไหลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญด้วย

พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ตั้นนั้น นอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดีแล้วจะต้องมีความตั้งใจเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานให้เต็มประสิทธิภาพ มีความอดล้าหะ

มานะ อดทน ขยันหมั่นเพียร ประการสำคัญที่สุดจะต้องเป็นผู้ที่มีความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบทั้งต่อตนเองและผู้อื่น มีความซื่อสัตย์สุจริต จิตใจยุติธรรมและมีศีลธรรมประจำใจสูงพอสมควร เพราะการปฏิบัติงานที่ต้องใกล้ชิดกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรและต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องเงิน ๆ ทอง ๆ นั้น โอกาสที่จะฉวยใจไปในทางเสียเป็นไปได้ง่าย ซึ่งไม่มีสิ่งใดที่จะควบคุมได้ดีไปกว่าการควบคุมตนเอง ฉะนั้นจึงต้องมีเครื่องเหนี่ยวรั้งจิตใจพอสมควรเพื่อให้จิตใจเข้มแข็งพอที่จะไม่หิ้นแก่เงินทอง อาภิสลิมจ้าง หรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่จะได้รับในทางที่ไม่ถูกต้อง เพราะการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรยินยอมให้ลิบบนแก่เจ้าหน้าที่ ก็มักหวังที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากความร่วมมือของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเสียภาษีให้หย่อนลงกว่าที่ควร ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความร่วมมือกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่แล้ว ผลประโยชน์ของรัฐก็ย่อมจะรั่วไหลไปได้โดยง่าย

ปัญหาในการปฏิบัติงาน

เนื่องจากการควบคุมศุลกากรหรือกรมสรรพโดยวิธีการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ถ้าจะปฏิบัติให้ได้ผลแล้วจำเป็นจะต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากออกดำเนินการควบคุมตรวจสอบให้ทั่วถึงตลอดเวลา ฉะนั้นก็จะเกิดการหลีกเลี่ยงได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะการเวียนตัว ซึ่งไม่ว่าจะเปลี่ยนมาใช้วิธีการศุลกากรแบบใด หรือเพิ่มมาตรการใด ๆ ในการปฏิบัติก็ไม่อาจจะป้องกันได้โดยแท้จริง เว้นแต่การส่งเจ้าหน้าที่ไปคอยควบคุมตรวจสอบจำนวนตัวที่จำหน่ายกับจำนวนผู้ในขณะที่มีการแสดงมหรสพอยู่ทุกครั้งเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ กรมสรรพากรก็ได้ใช้วิธีการส่งเจ้าหน้าที่ออกควบคุมตรวจสอบเป็นประจำ แต่ก็ไม่สามารถจะกระทำได้โดยทั่วถึงเต็มที่ เนื่องจากอัตรากำลังคนที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะกระทำเช่นนั้นได้ และหากจะกระทำให้ได้โดยเพิ่มอัตรากำลังคนก็เป็นภาระสิ้นเปลืองทั้งแรงงานและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นกรณีพิพาทประหยัด (Economy of Payment) ตามลักษณะของระบบภาษีอากรที่ดี¹ ฉะนั้นการตรวจสอบควบคุมทุกวันนี้จึงมิได้กระทำต่อโรงภาพยนตร์ทุกแห่ง ทุกวัน แต่จะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป และพึงสังเกตเฉพาะโรงภาพยนตร์ที่มีพฤติการณ์หลีกเลี่ยงเป็นพิเศษ ซึ่งอันนี้ก็เป็นข้อบกพร่องหรือช่องโหว่ในการปฏิบัติงานที่ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรมีโอกาสหลบเลี่ยงได้

¹ พจนานุกรม คำอธิบาย การบริหารการคลัง (กรุงเทพฯ พจนานุกรม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2522) หน้า 124,

เพราะแน่ใจว่าโอกาสที่จะถูกจับได้มีน้อย โดยเฉพาะต่างจังหวัดด้วยแล้วการควบคุมตรวจสอบมักจะมีได้กระทำอย่างจริงจังเป็นประจำ แต่จะกระทำเฉพาะในโอกาสที่มีเทศกาลสำคัญ ๆ เช่น วันขึ้นปีใหม่ หรือตรุษจีน และเป็นการตรวจสอบควบคุมเพียงเพื่อสกัดกั้นอากรมหรสพให้ได้ตามเป้าหมายที่ทางราชการกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งส่วนมากก็มักใช้วิธีตกลงกันกับเจ้าของมหรสพ

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องผลการปฏิบัติงานในการควบคุมตรวจสอบอีก ซึ่งมักปรากฏว่าจะได้ผลเพียงในระยะแรกที่ดำเนินการตรวจสอบควบคุมเท่านั้น ผลได้ในระยะต่อมามักจะลดลง ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานทุกวัน ทั้งกลางวันและกลางคืนโดยไม่มีวันหยุดพักผ่อน แม้แต่วันหยุดราชการก็ต้องปฏิบัติงานด้วย และเป็นงานที่ต้องปฏิบัติซ้ำซากจำเจตลอดเวลา ย่อมก่อให้เกิดความเหนื่อยหน่าย นอกจากนี้ค่าตอบแทนในการทำงานนอกเวลาราชการที่ต่ำ อีกทั้งเป็นงานที่ต้องเสี่ยงอันตรายเป็นเหตุให้ไม่ค่อยมีผู้ใฝ่สมัครใจทำ และเมื่อควบคุมกันนาน ๆ ก็มักจะเกิดความเคยชินสนิทสนมกับฝ่ายเจ้าของมหรสพ จึงเกิดความเกรงใจปล่อยปละละเลยให้มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ สำหรับบางคนก็ได้รับผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินจากโรงภาพยนตร์ด้วย สาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้เกิดการบงการต่อหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง เต็มความสามารถ และบางคนก็ไม่มีความสามารถในการปฏิบัติงานเนื่องจากขาดความรู้ขาดประสบการณ์และขาดการฝึกอบรมที่เพียงพอ เป็นผลให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ

สำหรับในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเต็มประสิทธิภาพนั้นก็มักจะเกิดปัญหาเรื่องความขัดแย้งกันในระหว่างเจ้าหน้าที่กับเจ้าของมหรสพ หรือในระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เพราะขัดผลประโยชน์กัน ซึ่งมักจะไม่ใช่เป็นการปลอดภัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานในยามวิกาล

ปัญหาในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ดังกล่าว นับเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการที่จะสกัดกั้นอากรมหรสพให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นมักจะเป็นที่ครหาและมีการร้องเรียนใน เรื่องที่มีข้าราชการบางคนประพฤติมิชอบล้มคบกับเจ้าของมหรสพ ทำการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนและหรือบงการต่อหน้าที่ เนื่องจากขาดความเอาใจใส่สนใจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของมหรสพใช้วิธีการหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเป็นเหตุให้หน่วยราชการและข้าราชการอื่น ๆ เสียภาพพจน์ไปด้วย

มูลเหตุของปัญหาทางด้านพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บอากรกรมสรรพที่ เกิดจากด้านพนักงานเจ้าหน้าที่ ของรัฐนี้ พบว่ามูลเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะเป็นเพราะ

1. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ไม่ได้หมายความว่าแต่เพียงความสามารถรอบรู้ในด้านศัพททฤษฎีและระเบียบวิธีปฏิบัติเท่านั้น แต่หมายรวมไปถึงความสามารถรอบรู้ในทุกด้านที่จะทำให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วง เช่น มีความรู้เกี่ยวกับสภาพของกิจการและบุคคลที่จะเข้าทำการตรวจสอบ เป็นต้นว่า สถานมหรสพนั้น ๆ ใครเป็นผู้ดำเนินงานกิจการ ผู้มีอำนาจที่แท้จริง เป็นใคร พฤติกรรมของบุคคลเหล่านั้น ลักษณะการดำเนินงานของสถานมหรสพนั้น ๆ ซึ่งควรจะทราบเป็นพื้นฐานเพื่อประโยชน์ในการวางแผนก่อนดำเนินการตรวจสอบ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ จะต้องมีความเฉลียวฉลาดพอสมควร มีไหวพริบ ปฏิภาณ รู้เท่าทันเหตุการณ์และเล่ห์เหลี่ยมของฝ่ายตรงข้าม สามารถปฏิบัติการโต้ตอบได้ทันควัน ทั้งยังจะต้องใช้จิตวิทยาในการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่เสียภาษีอากร เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความสมัครใจ คุณสมบัติต่าง ๆ เหล่านี้มักจะไม่ค่อยครบในตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคน และยังขาดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถแก่เจ้าหน้าที่ให้เพียงพอด้วย เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานไม่ได้ประสิทธิภาพเต็มที่
2. ขาดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการบกพร่องต่อหน้าที่ เพราะการยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับสภาพของสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจูงใจ การบกพร่องต่อหน้าที่นั้นบางครั้งก็เกิดขึ้นด้วยความตั้งใจ เพราะกิเลสหรือเพราะความจำเป็น แต่บางครั้งก็เกิดขึ้นโดยมิได้มีความตั้งใจ สาเหตุของการทุจริตต่อหน้าที่นั้นมีหลายประการที่สำคัญได้แก่
 - 1) เงินเดือน การให้เงินเดือนน้อย ย่อมจะมีแต่ผู้ที่ย่อนสมรรถภาพหรือเป็นเครื่องชักจูงให้คนทำงานในลักษณะเป็นงานประจบ (Part time) หรือจำเป็นต้องไปหาเงินพิเศษจากที่อื่น เพื่อให้มีรายได้เพียงพอกับค่าครองชีพที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทำให้ขาดความจงรักภักดีและสนใจงานของรัฐน้อยลง เป็นการชักนำหรือมีแนวโน้มไปสู่การทุจริต การรับสินบน
 - 2) ความโลภอยากได้อำนาจสินจ้างหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่มีอยู่เสมอ
 - 3) ความโง่เขลา ไม่ถึงถึงผลเสียหายอันเกิดจากการทุจริต จึงมักจะถูกชักจูงไปในทางเสียได้โดยง่าย

4) การเอาอย่าง ทั้งจากผู้ร่วมงานและผู้บังคับบัญชา ซึ่งสร้างแบบแผนที่มีขอบ
ไว้เป็นตัวอย่างและสนับสนุนส่งเสริมให้มีการทุจริต

5) ความเกรงกลัวอิทธิพลและภัยอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นหากเคร่งครัดต่อหน้าที่
จนเกินไป

6) สังคมที่ยกย่องสรรเสริญผู้มั่งมีและมีอำนาจวาสนา โดยไม่คำนึงว่าความมั่งมี
หรืออำนาจวาสนานั้นได้มาด้วยความสุจริตหรือไม่ และผู้ทุจริตลอยนวลอยู่ได้โดยไม่ได้รับภัยใด ๆ

7) ระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ที่เปิดช่องให้มีการทุจริตได้

3. การตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปไม่ทั่วถึง เพื่อเป็นการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตหรือการบกพร่องต่อหน้าที่ของบรรดาพนักงานเจ้าหน้าที่ จำเป็นจะต้องกำหนด
วิธีการตรวจสอบภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ชั้น โดยเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่สำรวตรีจะต้องคอยตรวจสอบ
การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระมัดระวังตัวเพิ่มขึ้น
และในปัจจุบันกองอากรรที่มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานเช่นนี้เหมือนกัน (ดังได้กล่าวรายละเอียด
การตรวจสอบไว้ในบทที่แล้ว) แต่ก็ไม่อาจจะตรวจสอบได้ทั่วถึงตลอดเวลา เพราะกำลังคนที่มีอยู่ไม่
เพียงพอ และการคัดเลือกผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวก็ต้องพิจารณาความเป็นพิเศษ เพราะนอกจาก
จะต้องเป็นผู้มีความสามารถแล้วยังจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นประการสำคัญ มิฉะนั้นก็อาจทำการ
บกพร่องต่อหน้าที่เสียเอง ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ทุจริตได้แล้ว ยังเป็นการสร้าง
ปัญหาเพิ่มขึ้นอีก

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการปฏิบัติงานมักจะไม่ได้อผลเท่าที่ควร อันเนื่องมาจาก
การตรวจสอบไม่ทั่วถึงดังกล่าวเป็นสาเหตุประการหนึ่งและมีสาเหตุประการอื่น ๆ อีกคือ เจ้าหน้าที่
ผู้ตรวจสอบมักไม่ได้เอาผิดจริงส่งกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบกพร่องอาจจะเนื่องจากความเห็นใจ
เกรงอกเกรงใจกัน มีการอ้อมอ้อมด้วยกัน และสาเหตุที่สำคัญอีกประการคือ การตรวจสอบของ
เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมักจะไม่เป็นความลับ เจ้าของมหรสพมักจะรู้ตัวล่วงหน้า โดยอาจจะทราบจาก
พนักงานของเจ้าของมหรสพที่สอดไ้ตามจุดต่าง ๆ หรือทราบจากโรงภาพยนตร์อื่น ๆ ซึ่งมักจะช่วย
เหลือกันแจ้งข่าวคราว และบางครั้งก็ทราบจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการเอง เมื่อรู้ตัวแล้วเจ้าของ
มหรสพก็จะรีบหลบเกลื่อนความผิดก่อนที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวจะไปถึง ซึ่งกว่าจะไปถึงก็มักจะไม
พบความผิดแล้ว ฉะนั้นการตรวจสอบดังกล่าวก็ไม่ได้ผลทั้งการสืบผิดโรงภาพยนตร์ และการสืบผิด

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการควบคุมตรวจสอบ และเนื่องจากการปฏิบัติการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ การปฏิบัติงานมักจะกระทำเพียงชั่วคราว เพราะจะต้องทำการตรวจสอบหลายแห่งในวันเดียว ฉะนั้นเมื่อ เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลไปแล้วก็เปิดโอกาสให้เจ้าของมหรสพทำการหลีกเลี่ยงต่อไปได้หากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม ู้เห็นเป็นใจด้วยก็มักจะช่วยกันกลบเกลื่อนความผิดซึ่งกันและกัน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ก็จะทำงานไม่ได้ผล ซึ่งก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กระทำการบกพร่องต่อหน้าที่อีก

4. ขาดการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ในกรณีที่ยังขาดการให้ความร่วมมือ ในการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรนี้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก แต่แม้จะมีข้อครหาในเรื่องที่มีข้าราชการประพฤติมิชอบ สัมคบ กับเจ้าของมหรสพทำการหลีกเลี่ยงภาษีอากรโดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนก็ตาม ก็มักจะไม่ปรากฏ หลักฐานแน่ชัดพอที่จะเอาผิดกับผู้หนึ่งผู้ใดได้ และหากจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนก็คง จะต้องทำการสอบสวนคนเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจทำให้เกิดการเสียขวัญและไม่มีกำลังใจปฏิบัติงาน อย่างไม่รู้ที่ตามการไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดให้เด็ดขาดและการไม่พยายามสอบสวนอย่างจริงจัง เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้นั้นก็ เป็นผลเสียที่ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวและ กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก ทั้งยังเป็นตัวอย่างแก่ผู้อื่นที่คิดจะกระทำความผิดทำนองเดียวกัน นอกจากนี้ยังทำให้ผู้สุจริตหมดกำลังใจในการทำงานด้วย

ปัญหาทางด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

ในปัจจุบันการควบคุมคดีเก็บอากรมหรสพยังมีปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและการปฏิบัติ ซึ่งเป็น ปัญหาที่ทำให้การคดีเก็บอากรมหรสพได้ผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ปัญหาดังกล่าวอาจพิจารณาแยกออก ได้ดังนี้

1. อัตราอากรมหรสพ

เรื่องอัตราอากรมหรสพสำหรับภาพยนตร์นี้มักจะ เป็นข้ออ้างประการหนึ่งของบรรดา เจ้าของมหรสพที่ทำการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ โดยยกว่า เหตุที่รัฐคดีเก็บอากรมหรสพในอัตราที่สูงเกินไป ทำให้มีรายได้ภายหลังหักค่าอากรมหรสพแล้ว ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย เป็นความจำเป็นที่ต้องทำ การหลีกเลี่ยง ฉะนั้นจะได้ทำการศึกษาว่า รัฐมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องอัตราอากรมหรสพนี้อย่างไรบ้างนับแต่เริ่มมีการคดีเก็บอากรมหรสพเป็นต้นมา และปัจจุบันนี้อัตราอากรมหรสพสำหรับภาพยนตร์ ตามที่คดีเก็บอยู่เหมาะสมแล้วหรือไม่

วิวัฒนาการของประมวลรัชฎาภิธานในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีอัตราอากรมหรสพที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยมีความมุ่งหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งเพื่อปรับปรุงอัตราอากรมหรสพให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยตลอดมาดังนี้

1) บัญชีอัตราอากรมหรสพตามประมวลรัชฎาภิธานฉบับเริ่มแรก (พ.ศ. 2481) ซึ่งรัฐไ้บังคับใช้กับอากรมหรสพเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2482 คือ

" (1) ทั่วราคาสูงกว่า 5 สติงคื แต่ไม่เก็น 10 สติงคื	เก็บอากรม	2 สติงคื
(2) " 10 " " 15 " "	" "	3 "
(3) " 15 " " 20 " "	" "	4 "
(4) " 20 " " 25 " "	" "	5 "
(5) " 25 " " 35 " "	" "	6 "
(6) " 35 " " 50 " "	" "	8 "
(7) " 50 " " 75 " "	" "	10 "
(8) " 75 " " 100 " "	" "	15 "
(9) ทั่วราคาตั้งแต่ 100 สติงคืขึ้นไปเก็บอากรม 5 สติงคืทุก 25 สติงคืหรือเศษของ 25 สติงคื		
(10) ทั่วไม่เสียค่าอเก็บอากรมหรสพตามราคาขั้นที่อเป็นรายครั้งและรายบุคคลที่เข้าอ ยกเว้นไม่ต้องเสียอากรม บัตรที่ทางราชการออกให้เข้าอไม่ต้องเสียค่าอ" ¹		

2) แก้ไขเพิ่มเติมอัตราอากรมหรสพครั้งแรก (พ.ศ. 2489) กฎหมายให้ยกเลิกบัญชีอัตราอากรมหรสพทั่วยหมวด 7 แห่งประมวลรัชฎาภิธานฉบับแรกนั้นเสีย แล้วให้ใช้บัญชีอัตราอากรมหรสพต่อไปนี้แทน โดยเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2490

- " (1) ภาพยนตร์ให้เก็บอากรมร้อยละ 50 ของค่าตัว
- (2) กีฬายิ่งกระทรวงศึษาธิการได้สัดให้มีอื่น ให้เก็บอากรมร้อยละ 10 ของค่าตัว
- (3) มหรสพอย่างอื่นให้เก็บอากรมร้อยละ 30 ของค่าตัว
- (4) ถ้าเป็นมหรสพผลสมาให้เก็บอากรมในอัตราสูง

¹ "พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัชฎาภิธาน พุทธศักราช 2481" ราชกิจจานุเบกษา

- (5) ตัวไม้เสียบคำดูให้เก็บอาการตามราคาขึ้นคือเป็นรายครึ่ง และรายบุคคลที่เข้าดู
- (6) การคำนวณอากร ถ้าเอา 5 หารมีเศษต่ำกว่า 5 สดางค์ให้ตัดทิ้ง
- (7) ปัตร์ที่ทางราชการออกให้เข้าดูโดยไม่ต้องเสียคำดู ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียอากร" ¹

หลังจากการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราอากรมหรส์พครั้งแรก (พ.ศ. 2489) นี้แล้วต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความและอัตราในบัญชีอัตราอากรมหรส์พอีกหลายครั้ง แต่ทุกครั้งไม่มีการแก้ไขพิภัดอัตราสำหรับหรส์พประเภทภาพยนตร์อีกเลย จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังคงสดเก็บบอากรมหรส์พประเภทภาพยนตร์ในอัตราร้อยละ 50 ของคำดู อย่างไรก็ตามได้มีการลดอัตราอากรมหรส์พประเภทภาพยนตร์และหรส์พผล์มภาพยนตร์ที่สดให้มียันในเขตท้องที่บางแห่งนอกเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขการลดอัตราอากรมหรส์พจนถึงปัจจุบันนี้รวม 3 ครั้งคือ

1) การลดอัตราอากรมหรส์พครั้งที่ 1

".....ให้ลดอัตราอากรมหรส์พตามบัญชีอัตราอากรมหรส์พท้ายหมวด 7 ในสัถณะ 2 แห่งประมวลรัษฎากร เฉพาะหรส์พประเภทภาพยนตร์ และหรส์พผล์มภาพยนตร์ที่สดให้มียันในเขตท้องที่อำเภอตามทีระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ สำหรับตัวที่มีคำดูและคำอากรรวมกันราคาไม่เกิน 12 บาท และคงสดเก็บบในอัตราดังต่อไปนี้

- (1) ตัวที่มีคำดูและคำอากรรวมกันราคาไม่เกิน 4 บาท ร้อยละ 15 ของคำดู
 - (2) ตัวที่มีคำดูและคำอากรรวมกันราคาเกิน 4 บาทแต่ไม่เกิน 5 บาท ร้อยละ 20 ของคำดู
 - (3) ตัวที่มีคำดูและคำอากรรวมกันราคาเกิน 5 บาทแต่ไม่เกิน 6 บาท ร้อยละ 25 ของคำดู
 - (4) ตัวที่มีคำดูและคำอากรรวมกันราคาเกิน 6 บาทแต่ไม่เกิน 8 บาท ร้อยละ 30 ของคำดู
 - (5) ตัวที่มีคำดูและคำอากรรวมกันราคาเกิน 8 บาทแต่ไม่เกิน 10 บาท ร้อยละ 35 ของคำดู
 - (6) ตัวที่มีคำดูและคำอากรรวมกันราคาเกิน 10 บาท แต่ไม่เกิน 12 บาท ร้อยละ 40 ของคำดู
-ให้ใช้บังคับสำหรับตัวที่จำหน่ายให้แก่ผู้สดตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2519 เป็นต้นไป" ²

¹ "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2489" ราชกิจจานุเบกษา 63 (31 ธันวาคม 2489) ๖ 799.

² "พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราอากรมหรส์พ (ฉบับที่ 67) พ.ศ. 2519" ราชกิจจานุเบกษา 93 (29 มิถุนายน 2519)

2) การลดอัตราอากรมหรส์พครั้งที่ 2 ให้ยกเลิกการลดอัตราอากรมหรส์พ ครั้งแรก แล้วให้ใช้อัตราที่ลดใหม่ดังนี้

- "(1) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาไม่เกิน 5 บาทร้อยละ 15 ของค่าดู
 (2) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาเกิน 5 บาทแต่ไม่เกิน 7 บาทร้อยละ 20 ของค่าดู
 (3) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาเกิน 7 บาทแต่ไม่เกิน 10 บาทร้อยละ 25 ของค่าดู
 (4) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาเกิน 10 บาท แต่ไม่เกิน 12 บาทร้อยละ 30 ของค่าดู
 (5) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาเกิน 12 บาทแต่ไม่เกิน 15 บาทร้อยละ 40 ของค่าดู
 ให้ใช้บังคับสำหรับตัวที่จำหน่ายให้แก่ผู้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป"¹

3) การลดอัตราอากรมหรส์พครั้งที่ 3 ให้ยกเลิกการลดอัตราอากรมหรส์พ ครั้งที่ 2 และให้ใช้อัตราที่ลดใหม่ดังนี้

- "(1) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาไม่เกิน 10 บาทร้อยละ 10 ของค่าดู
 (2) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาเกิน 10 บาทแต่ไม่เกิน 20 บาทร้อยละ 20 ของค่าดู
 (3) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาเกิน 20 บาทแต่ไม่เกิน 30 บาทร้อยละ 30 ของค่าดู
 (4) ตัวที่มีค่าดูและค่าอากรรวมกันราคาเกิน 30 บาทร้อยละ 40 ของค่าดู
 ให้ใช้บังคับสำหรับตัวที่จำหน่ายให้แก่ผู้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2525 เป็นต้นไป"²

การลดอัตราอากรมหรส์พดังกล่าว ใช้บังคับเฉพาะในท้องที่อำเภอ กอที่ เจ้าของมหรส์พใช้
 ตัวมหรส์พที่กรมสรรพากรศัดพิมพ์ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เนื่องจากโรงภาพยนตร์ในต่างจังหวัด
 ได้ร่วมกันร้องเรียนว่าต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมมาก โดยเฉพาะค่าไฟฟ้าซึ่งมีอัตราสูงกว่าในกรุงเทพมหานคร
 และกรมสรรพากรได้สำรวจแล้วว่าโรงภาพยนตร์ประจำในต่างจังหวัดที่อยู่ในเขตท้องที่ที่กำหนดให้ใช้ตัว
 ของกรมสรรพากรนั้นส่วนมากเป็นโรงภาพยนตร์ขนาดใหญ่ ซึ่งใช้เครื่องปรับอากาศมีค่าใช้จ่ายมสูงจริง

¹ "พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตรารัษฎากร (ฉบับที่ 74) พ.ศ. 2521" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 95 (1 พฤษภาคม 2521)

² "พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตรารัษฎากร (ฉบับที่ 116) พ.ศ. 2524" ราชกิจจานุเบกษา 98 (31 ธันวาคม 2524)

เพื่อเป็นการบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย ซึ่งได้พิจารณาให้ความช่วยเหลือโดยการลดอัตราอากรมหรสพ ลงเฉพาะในท้องที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การลดอัตราอากรมหรสพมิได้กระทำโดยทั่วถึงทั้งประเทศ สำหรับโรงภาพยนตร์ในเขตกรุงเทพมหานครและโรงภาพยนตร์ในส่วนภูมิภาคที่มีได้ใช้ตัวมหรสพ ที่กรมสรรพากรจัดพิมพ์ ตลอดจนมหรสพเร่ หรือมหรสพที่สดขึ้นเป็นครั้งคราว ก็ยังคงต้องเสียอากร มหรสพในอัตราร้อยละ 50 ของค่าดูตั้งเดิม ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระหว่างผู้มีหน้าที่เสีย ภาษีอากร เนื่องจากเกิดการเปรียบเทียบกันขึ้น เมื่อผู้เสียภาษีอากรเกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม ก็อาจจะยั่วยู่ให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีอากรกันมากขึ้น เพื่อการแข่งขันในเชิงการค้าด้วย

เมื่อได้พิจารณาตามเหตุผลที่ว่า โรงภาพยนตร์ต่างจังหวัดที่มีได้ใช้ตัวของกรมสรรพากร นั้น ส่วนใหญ่เป็นโรงภาพยนตร์ขนาดเล็กมิได้ใช้เครื่องปรับอากาศ รายจ่ายค่าไฟฟ้าไม่สูงเท่าโรง ภาพยนตร์ที่ใช้เครื่องปรับอากาศ และสำหรับกรุงเทพมหานครนั้นรายจ่ายค่าไฟฟ้ามีอัตราต่ำกว่าใน ต่างจังหวัด โรงภาพยนตร์เหล่านั้นก็อาจจะท้วงติงได้ว่า ค่าไฟฟ้าที่ต้องจ่ายโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนมากเป็นโรงภาพยนตร์ขนาดใหญ่มีมาตรฐานสูงกว่าโรงภาพยนตร์ในต่างจังหวัดหลายแห่ง ก็มี รายจ่ายค่าไฟฟ้าสูงไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเท่าไรนัก และถ้าหากพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกจาก ค่าไฟฟ้าแล้ว โรงภาพยนตร์ทุกแห่งต่างต้องรับภาระที่ดัดเทียมกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะรายจ่ายส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นค่าเช่าภาพยนตร์หรือค่าส่วนแบ่งที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าของภาพยนตร์หรือผู้คัดจำหน่ายยนตร์

ฉะนั้นถ้าหากมีการพิจารณาลดอัตราอากรมหรสพเพราะเห็นว่าอัตราดังกล่าวสูงเกินไปและ มีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มรายได้ให้กับโรงภาพยนตร์ เพื่อบรรเทาภาระอากรมหรสพลงโดยให้เจ้าของ มหรสพได้รับส่วนเฉลี่ยรายได้เป็นของตนจากราคาค่าดู (ซึ่งรวมทั้งค่าอากรมหรสพด้วย) เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของมหรสพประกอบกิจการอยู่ได้โดยไม่ต้องหลีกเลี่ยงอากรมหรสพอีกต่อไป¹ ก็ควรจะ พิจารณาถึงเจ้าของมหรสพที่ยังคงต้องเสียอากรมหรสพในอัตราร้อยละ 50 ของค่าดูด้วย เพราะ ตามที่ปรากฏในปัจจุบัน โรงภาพยนตร์ในกรุงเทพมหานครและโรงภาพยนตร์ในส่วนภูมิภาคที่มีได้ ใช้ตัวของกรมสรรพากรก็มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพกันอยู่มาก ซึ่งมูลเหตุตามข้อสันนิษฐานข้อหนึ่ง

¹ กรมสรรพากร. หนังสือที่คค.0809/8746 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2521 ถึงสรรพากร จังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง การก่าคัดการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพของโรงภาพยนตร์ในต่างจังหวัด

ก็กล่าวว่าเป็นเพราะอัตราอากรมหรสฟสูงเกินไป และตามหลักการเกี่ยวกับการตั้งพิกัดอัตราภาษีอากรนั้น ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าอัตราภาษีใดที่สูงเกินไปย่อมทำให้ผู้สุจริตเกิดความย่อท้อได้ และเป็นมูลเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ผู้เสียภาษีไม่ค่อยอยากเสียภาษี ซึ่งเป็นผลให้รัฐเก็บภาษีได้ไม่เท่าที่ควร ถ้าผู้หน้าที่เสียภาษีเห็นช่องทางหลีกเลี่ยงได้ก็จะพยายามหลีกเลี่ยง อัตราที่ตั้งไว้สูงจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้ผู้เสียภาษีหาช่องทางหลีกเลี่ยงมากขึ้น และถ้าหาช่องทางหลีกเลี่ยง (Avoidance) โดยถูกกฎหมายไม่ได้ ก็จะหาทางหลบหลีก (Evasion) โดยผิดกฎหมาย¹

อย่างไรก็ตามปัญหาที่รัฐจะต้องพิจารณาในการลดอัตราอากรมหรสฟนอกเหนือจากให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีอากรแล้วยังจะต้องพิจารณาว่าจะใช้วิธีการอย่างไรจึงจะให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อรายได้ของรัฐน้อยที่สุดด้วย

2. บทกำหนดโทษ

ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายควรจะต้องถูกลงโทษหนักเบาต่างกัน แล้วแต่กรณีแห่งความผิด ในเรื่องอากรมหรสฟก็ได้วางบทกำหนดโทษไว้สำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืน ซึ่งมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา สำหรับโทษทางอาญาก็มีทั้งโทษปรับและจำคุกหนักเบาต่างกัน ตามกรณีแห่งความผิดเช่นกัน

ข้อสันนิษฐานประการหนึ่งในเรื่องมูลเหตุจูงใจให้มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสฟ กล่าวว่างบทกำหนดโทษกรณีความผิดเกี่ยวกับอากรมหรสฟผิดต่ำเกินไปทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย และยังตั้งอัตราอากรมหรสฟไว้สูง แต่ว่างบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไว้ต่ำก็ยิ่งเป็นสิ่งจูงใจให้มีการหลีกเลี่ยงอากรมหรสฟกันมากขึ้น

ฉะนั้นประเด็นที่จะพิจารณาก็คือบทกำหนดโทษที่วางไว้ในปัจจุบันนี้ต่ำเกินไปจริงหรือไม่ มีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนประการใดบ้าง โดยจะได้ทำการศึกษาวว่ารัฐได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องนี้มาอย่างไร มีจุดมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ในการกำหนดโทษเป็นเช่นไร และก่อให้เกิดผลอย่างไรในปัจจุบัน

(1) บทกำหนดโทษทางแพ่ง

ก. กฎหมายเพิ่งจะเริ่มวางบทกำหนดโทษทางแพ่งเมื่อมีการแก้ไขประมวลรัษฎากรในปี พ.ศ. 2489 โดยวางบทกำหนดโทษไว้ตามความในมาตรา 140 ทวิ ด้วยเหตุผลที่

¹ อรุณี ธรรมโน การคลัง หน้า 32.

ต้องการจะนำเงินที่มีผู้หลีกเลี่ยงไปกลับคืนมา พร้อมทั้งลงโทษโดยการเรียกเก็บเงินเพิ่มจากผู้หลีกเลี่ยงนั้นในคราวเดียวกัน และต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการแก้ไขข้อความเพิ่มเติมว่า "...ให้เรียกเงินเพิ่มเป็นรายตัวผู้... " กับ "...ให้ชำระเป็นเงินภายใน 10 วัน นับแต่วันได้รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่..." โดยมุ่งที่จะให้ประมวลรัษฎากรเป็นเครื่องมือลงโทษทางแพ่งให้ได้ผลดียิ่งขึ้นในแง่การติดตามเอาเงินที่มีผู้หลีกเลี่ยงออกไป และเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้การกำหนดโทษตามความในมาตรา 140 ทวิ ยังมุ่งสูงใจให้บุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นพนักงานของรัฐบาล หรือมิใช่ก็ตีแจ้งความกรณีความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงอากร โดยรัฐจะจ่ายสินบนรางวัลให้ แต่ต่อมา ในปี พ.ศ. 2502 กฎหมายได้ยกเลิกการจ่ายสินบนรางวัล เนื่องจากปรากฏกรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจลอบกลับแก่ผู้เสียภาษีให้ ดื้อตรอน และการจ่ายสินบนรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่อยู่แล้ว ก่อให้เกิดความสับสนไม่เป็นธรรม จึงได้มีการแก้ไขข้อความในมาตรานี้ และนับแต่นั้นเป็นต้นมาก็ได้มีการแก้ไขอีก คงเป็นบทกำหนดโทษที่ถือปฏิบัติมาตราบทุกวันนี้คือ

"มาตรา 140 ทวิ โดยการตรวจลอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ตี โดยการกล่าวหาแจ้งความของบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นพนักงานรัฐบาลหรือมิใช่ก็ตี ถ้าปรากฏว่า ไม่เสียอากรหรือเสียอากรไม่ครบตามหมวดนี้ ให้เรียกอากรจนครบและให้เรียกเงินเพิ่มเป็นรายตัวผู้อีกเป็นจำนวน 2 เท่าของอากรที่ไม่เสียหรือที่ขาด หรือเป็นเงิน 25 บาทแล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า เงินอากรและเงินเพิ่มตามความในมาตรานี้ให้ชำระเป็นเงินภายใน 10 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ เงินเพิ่มให้ถือเป็นอากร"

ข. บทกำหนดโทษทางแพ่งตามมาตรา 138 ทวิ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษนี้ในปี พ.ศ. 2502 เพื่อเป็นการลงโทษกรณีไม่ยึดชำระแล้วแต่ฉบับส่วนตัวหรือมิได้ยึดชำระตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายระบุไว้ จึงได้วางบทกำหนดโทษซึ่งได้ถือปฏิบัติมาทุกวันนี้ว่า

"มาตรา 138 ทวิ ถ้ามิได้ยึดชำระแล้วแต่ฉบับส่วนตัวตามมาตรา 133 หรือมิได้ยึดชำระตามมาตรา 138 ให้เจ้าของมีหน้าที่รับผิดชอบเสียเงินเพิ่มเป็นจำนวน 2 เท่าของอากรที่ต้องเสียหรือเป็นเงิน 25 บาท แล้วแต่อย่างใดจะมากกว่า เงินเพิ่มตามมาตรานี้ให้ชำระเป็นเงินภายใน 10 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ เงินเพิ่มให้ถือเป็นเงินอากร"

เหตุผลในการเพิ่มบทกำหนดโทษตามความในมาตรา 138 ทวินี้ เนื่องจากจากมีปรากฏอยู่เนื่อง ๆ ว่ามีผู้ฝ่าฝืนไม่ยึดชำระแล้วแต่ฉบับส่วนตัว และเมื่อได้รับตัวจากผู้ใดในขณะที่เข้า

ณ ได้มีการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แม้กรณีความผิดดังกล่าวจะมีโทษปรับทางอาญาไว้แล้ว แต่ยังไม่ถึงโทษทางแพ่ง ในการเรียกค่าเสียหายเป็นตัวเงิน ในกรณีความผิดดังกล่าวไว้โดยตรง ฉะนั้น การเพิ่มโทษทางแพ่งในกรณีนี้ จึงเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้เจ้าของมหรสพพยายามยิ่งขึ้นในการที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องนี้ ซึ่งมุ่งป้องกันการรั่วไหลของอาการมหรสพ และเพื่อให้ผู้เสียหายไม่กล้าเสี่ยงต่อการกระทำผิดเช่นนี้บ่อยนัก

(2) บทกำหนดโทษทางอาญา

นับแต่เริ่มมีการคดีเก็บอาการมหรสพตามประมวลรัษฎากรในปี พ.ศ. 2482 ก็ได้มีการวางบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ดังนี้

"มาตรา 142 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 133 หรือมาตรา 135 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินรายละ 50 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 2 เดือน"

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 ได้แก้ไขบทกำหนดโทษดังกล่าวเป็นดังนี้

"มาตรา 142 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 133 มาตรา 135 หรือมาตรา 140 ตี หรือโดยรู้อยู่แล้ว ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือโดยรู้อยู่แล้วหรือจงใจ ไม่ปฏิบัติตามหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งออกตามความในมาตรา 140 หรือไม่ยอมตอบคำถาม เมื่อซักถามมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน"

แสดงให้เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนี้นุ่งให้ประมวลรัษฎากรเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้ฝ่าฝืน โดยเฉพาะในเรื่องไม่อำนวยความสะดวกหรือไม่ให้ความร่วมมือแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในแง่ของการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ การแก้ไขนี้ย่อมเป็นผลดีแก่การควบคุมและป้องกันการหลีกเลี่ยงอาการมหรสพโดยตรง อย่างไรก็ตาม โทษจำคุกได้ลดจาก 6 เดือนเป็น 1 เดือน แสดงว่าประมวลรัษฎากรมุ่งในเรื่องผลประโยชน์รายได้ที่จะเกิดแก่รัฐมากกว่าเอาคนจำคุก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษโดยใช้อัตราความผิดแทน

"มาตรา 142 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 133 มาตรา 135 มาตรา 138 หรือมาตรา 140 ตี หรือโดยรู้อยู่แล้ว ไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือโดยรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจ ไม่ปฏิบัติตามหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามความในมาตรา 140 หรือไม่ยอมตอบคำถามของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อซักถาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือทั้งปรับทั้งจำ"

บทกำหนดโทษที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2502 และได้ถือปฏิบัติมาจนทุกวันนี้ สำคัญสำคัญในการแก้ไขครั้งสุดท้ายก็คือเพิ่มโทษปรับขึ้นอีกจากโทษปรับไม่เกิน 100 บาทเป็นโทษปรับไม่เกิน 500 บาท และเพิ่มข้อความว่า "หรือทั้งปรับทั้งจำ" เข้าไปอีก เหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ก็เพื่อกระตุ้นเจ้าของมหรสพให้กระทำผิดกฎหมาย

จากความเป็นมาของการแก้ไขปรับปรุงบทกำหนดโทษดังกล่าว ย้ำให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษเจ้าของรุนแรงถึงขั้นจำคุกเป็นเวลานาน ซึ่งได้มีการลดโทษจำคุกจาก 6 เดือนเป็น 1 เดือน แต่มุ่งในเรื่องผลประโยชน์รายได้ของรัฐซึ่งได้เพิ่มโทษปรับเป็นไม่เกิน 500 บาท ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะสถานที่มหรสพเป็นแหล่งให้ความบันเทิงเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชนทั่วไป การลงโทษเจ้าของถึงขั้นจำคุก นอกจากผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายอาชญากรรมยังทำให้ผู้เสียหายเดือดร้อน อย่างไรก็ตามในเรื่องความผิดเกี่ยวกับการหนีภาษีอากรนี้มีความเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะฝ่ายตุลาการมักจะเห็นว่าอาชญากรรมอาชญากรรมเป็นเรื่องไม่ใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับอาชญากรรมด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่ควรลงโทษผู้หลีกเลี่ยงด้วยวิธีรุนแรง แต่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าอาชญากรรมส่วนใหญ่เป็นการกระทำระหว่างบุคคล 2 คน หรือ 2 กลุ่มเท่านั้น แต่การหนีภาษีอากรเป็นการ "โกงคนทั้งชาติ" ถ้าใครหลีกเลี่ยงน้อยไป ผู้บริสุทธิ์อื่น ๆ ก็ต้องเสียภาษีมากขึ้น และนอกจากนั้นแล้ววัตถุประสงค์ของชาติก็จะสูญเสียไปหรือได้ผลไม่เต็มที่ ถ้ารัฐบาลไม่สามารถได้รับรายได้ตามคาดหมายไว้เพราะการหนีภาษี¹

ข้อบกพร่องของบทกำหนดโทษ

1) ดังจะเห็นว่าบทกำหนดโทษที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทั้งทางแพ่งและทางอาญามีการแก้ไขครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2502 และได้ถือปฏิบัติมาจนถึงทุกวันนี้เป็นเวลานาน 20 ปีเศษแล้ว โดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ อีก ฉะนั้น ความทันสมัยหรือทันต่อเหตุการณ์ของกฎหมายย่อมย่ำแย่ลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับค่าของเงินในปัจจุบันกับเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นการที่บทกำหนดโทษทางแพ่งวางอัตราโทษในการเรียกเก็บเงินเพิ่มล่าสุดไว้ 25 บาท หรือบทกำหนดโทษทางอาญาวางอัตราโทษปรับไว้ไม่เกิน 500 บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ล้าสมัยแล้วหากจะเปรียบเทียบกับค่าของเงิน 25 บาทหรือ 500 บาทเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาปัจจุบันก็นับว่าบทกำหนดโทษในปัจจุบันต่ำไปจริง

¹ พจนศร สัจวนชัยพ การบริหารการคลัง หน้า 175.

2) ผลของบทกำหนดโทษที่ต่ำย่อมไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวและเข็ดหลาบแก่ผู้กระทำความผิด ในเมื่อผู้กระทำความผิดเปรียบเทียบแล้วเห็นว่าผลที่จะได้รับจากการกระทำความผิดมีมากกว่าผลที่จะต้องเสียหากถูกจับดำเนินคดีเป็นอันมาก เช่นนี้ก็เป็น การคุ้มค่าควรแก่การ เสียงกระทำความผิด และยิ่งโอกาสที่จะถูกจับได้มีน้อย อีกทั้งการดำเนิน การตามบทลงโทษในทางปฏิบัติมักจะ ไม่จริงจังและรุนแรงถึงโทษขั้นสูงสุดที่วางไว้ ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดได้ใจไม่เข็ดหลาบกล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก เมื่อผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวกฎหมายแล้วเช่นนี้ การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดก็ไม่ได้ผล

3) ตามที่บทกำหนดโทษทางอาญาดังกล่าวมีระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาทหรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำนั้น เป็นผลให้อายุความในการดำเนินคดีมีอยู่เพียง 1 ปี ตาม นัยมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และเป็นความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ¹ ซึ่งกรณีความผิดเช่นนี้กฎหมายห้ามมิให้เจ้าพนักงานควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าความจำเป็น จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามค่าให้การ และที่ละรู้ตัวว่าเป็นใคร และที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น² ฉะนั้นจึงมักปรากฏอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะในกรณีผู้ดำเนินกรรมหรือทรัพย์สินไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริง เป็นเพียงผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงอุปโลกขึ้นมา เมื่อกระทำความผิดแล้วจะถูกดำเนินคดีก็มักจะ หลบหนีไปชั่วระยะเวลาหนึ่งพอให้ขาดอายุความในการดำเนินคดีเท่านั้นก็จะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งเจ้าพนักงานก็มักจะไม่ล้ามารอดติดตามผู้ต้องหามาดำเนินคดีได้ภายในอายุความ เพราะไม่ทราบแหล่งที่แท้จริงของผู้ดำเนินกรรมหรือทรัพย์สินที่ถูกอุปโลกขึ้นนั้น

4) ในกรณีที่เจ้าพนักงานเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรต้องได้รับโทษจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง และได้ใช้อำนาจเปรียบเทียบโดยกำหนดค่าปรับแต่เล็กน้อย³ ซึ่งกรมสรรพากรได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับเป็นอัตราวิธีคูณ ดังเช่นในปัจจุบันได้ใช้วิธีการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับสำหรับความผิดตามมาตรา 142 แห่งประมวลรัษฎากรดังนี้

¹ ร้อย เกษะเนทันและวารุณี อารมย์ลือ ผู้รวบรวม ประมวลกฎหมายอาญา-วิธีพิจารณาความอาญา (ธนบุรี ; โรงพิมพ์ตำรวจธรรม 2513) หน้า 58-61 (มาตรา 95 และ 102)

² เรื่องเดียวกัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 87) หน้า 243.

³ อภรณ์ นารถดีล ผู้รวบรวม ประมวลรัษฎากร (มาตรา 3 ทวิ) หน้า 7-8.

ก. กรณีความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เปรียบเทียบปรับสำหรับความผิดครั้งแรกในอัตรากระตงละ 200.- บาท ครั้งที่ 2 กระตงละ 400.- บาท และครั้งที่ 3 กระตงละ 500.- บาท ตามลำดับ

ข. กรณีความผิดที่เกิดขึ้นในต่างจังหวัด เปรียบเทียบปรับสำหรับความผิดครั้งแรกในอัตรากระตงละ 50.- บาท ครั้งที่ 2 กระตงละ 100.- บาท ครั้งที่ 3 กระตงละ 200.- บาท ครั้งที่ 4 กระตงละ 400.- บาท และครั้งที่ 5 กระตงละ 500.- บาทตามลำดับ

แต่ด้วยเหตุที่ความผิดตามมาตรา 142 มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษดังกล่าวแล้วนั้น เป็นผลให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับและเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้วก็มีผลให้คดีอาญาเลิกกันได้เช่นกัน¹

ฉะนั้นในกรณีผู้กระทำความผิดไม่ยอมให้เปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามอัตราที่กรมสรรพากรวางไว้ หรือยินยอมแต่ไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบกำหนดค่าปรับภายในกำหนดซึ่งกรมสรรพากรจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไปนั้น พนักงานสอบสวนอาจใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับได้ดังกล่าว หรือติดตามผู้ต้องหาแล้วส่งเรื่องฟ้องศาลเพื่อดำเนินคดีอาญาซึ่งตามทางปฏิบัติโดยปกติ พนักงานสอบสวนก็ตีค่าลก็ตีมากเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับในอัตราต่ำกว่าที่กรมสรรพากรเปรียบเทียบปรับไว้มาก เช่น ปรับเพียงกระตงละ 20-30 บาท และไม่มีการเพิ่มโทษในอัตราวิญญูเหมือนหลักเกณฑ์ของกรมสรรพากร ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้องโหว่ของบทกำหนดโทษที่วางไว้ว่า ".....ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท..." ฉะนั้นการตัดสินคดีของศาลก็มีอำนาจที่จะลงโทษปรับต่ำกว่า 500 บาท เท่าไรก็ได้ เพราะไม่มีขีดจำกัดของโทษขั้นต่ำไว้ ยิ่งหากศาลยอมรับสำรภาพกับศาล ศาลก็มักจะใช้อดุลยพินิจเปรียบเทียบปรับในอัตราที่ต่ำอยู่เสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงปรากฏว่าหากกรมสรรพากรเปรียบเทียบโดยกำหนดค่าปรับในอัตราที่สูงมาก ผู้กระทำความผิดก็มักจะยินยอมเสียเวลาในการดำเนินคดีอาญาทางศาลกัน เพราะจำนวนเงินค่าปรับที่จะต้องเสียลดลงไปเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของผลสรุปในการดำเนินคดีอาญาแก่โรงพยาบาลนครินทร์ กรณีฝ่าฝืนประมวล

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 37) หน้า 218 .

รัฐฎากร ประจำปี พ.ศ. 2524 เฉพาะในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ดังนี้ "....กรณีสิ่งเรื่องให้
พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา และพนักงานสอบสวนสิ่งเรื่องฟ้องศาล ศาลได้สั่งเปรียบเทียบ
ปรับแล้วรวม 15 ราย จำนวนเงินที่กรมสรรพากรสั่งปรับรวม 502,850.- บาท ศาลสั่งปรับรวม
36,410.- บาท....."¹

5) อัตราการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ ตามที่กรมสรรพากรได้วางแนวทางการปฏิบัติ
ไว้ โดยแยกเป็นกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร กับต่างจังหวัด ซึ่งมีอัตราไม่เท่ากัน ทั้ง ๆ
ที่เป็นกรณีความผิดอย่างเดียวกัน แต่ถ้าเป็นความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร จะถูกเปรียบเทียบ
ปรับในอัตราสูงกว่าความผิดที่เกิดขึ้นในต่างจังหวัด ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 หน้า 92-94
นั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะการกระทำความผิดทางอาญาในลักษณะเดียวกัน
ไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดในราชอาณาจักรผู้กระทำความผิดควรจะต้องรับโทษสถานเดียวกัน และ
บทกำหนดโทษตามกฎหมายก็ประวางโทษสถานเดียวกันทั่วราชอาณาจักรอยู่แล้วมิได้มีการแยกปฏิบัติ
ดังเช่นการเปรียบเทียบโดยกำหนดค่าปรับดังกล่าว ฉะนั้นจึงควรที่จะพิจารณาแก้ไขให้เกิดความ
เป็นธรรมโดยทั่วกัน

6) ในกรณีของผู้ที่เข้าอุทธรณ์โดยไม่เสียค่าอุ และบุคคลอื่นมิได้รับการยกเว้นให้
ไม่ต้องเสียอากรมหรรพ์ ผู้นั้นก็จะต้องมีตัวที่ไม่เสียค่าอุด้วย และจะต้องเสียอากรตามราคาชั้น
ที่อุเป็นรายครั้งและรายบุคคลที่เข้าอุ ซึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดว่า "ให้ผู้ถือตัวเข้าอุเป็นผู้มีหน้าที่เสีย
อากร..." อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีผู้จำนวนมากที่เข้าอุโดยไม่เสียค่าอุแล้วถือโอกาสไม่เสีย
อากรด้วย โดยเจ้าของมหรรพ์ต้องตกอยู่ในภาวะสับสนอันเนื่องมาจากเหตุผลส่วนบุคคลดังที่ได้
เคยกล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหลของอากรมหรรพ์ทางหนึ่ง แต่ปรากฏ
ว่ากฎหมายได้กำหนดโทษไว้เฉพาะทางด้านเจ้าของมหรรพ์ที่ยินยอมให้ผู้เข้าอุโดยไม่เสียอากร
เท่านั้น มิได้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนประมวลรัฐฎากรดังกล่าวโดยชัดแจ้ง ซึ่งเป็นผลเสีย
ประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ถูประเภตดังกล่าวไม่ยอมรับหน้าที่ของตน เนื่องจากแม้จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
ก็ไม่มีควมผิดแต่ประการใด เมื่อไม่มีการบังคับโดยวางบทกำหนดโทษไว้เช่นนี้ก็ต้องอาศัยแต่เพียง

¹ กรมสรรพากร กองนิติการ. "สรุปผลการดำเนินคดีอาญาแก่โรงพยาบาลนคร กรมฝ่าฝืน
ประมวลรัฐฎากรประจำปี 2524" กรุงเทพมหานคร : กรมสรรพากร. (ม.ป.ป.). (พิมพ์ดีด).

ความสำคัญในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละคนเท่านั้น ซึ่งในสภาพของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่อยู่ในระหว่างการพัฒนาก็ต้องยอมรับว่าความสำคัญในหน้าที่ยังมีอยู่น้อยมาก ฉะนั้นจึงควรจะมีการพิจารณาเพิ่มเติมบทบาทหนดยุทธศาสตร์กับบุคคลดังกล่าวไว้ในประมวลระเบียบการให้เป็นการชัดเจนอีกโสดหนึ่งด้วย เพื่อจะได้เป็นการปิดช่องทางรั่วไหลของอากรมหรสพอีกทางหนึ่ง

3. การลงโทษผู้กระทำความผิด

ปัญหาทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดนี้สืบเนื่องมาจากเล่ห์เหลี่ยมของผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ซึ่งมักจะพยายามหาช่องทางหลีกเลี่ยงภาษีอากร โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ อันเป็นการยากที่จะกำหนดกฎหมายและวางระเบียบปฏิบัติให้รัดกุมสมบูรณ์แบบโดยไม่มีช่องโหว่ ฉะนั้นในทางปฏิบัติก็ได้แต่เพียงพยายามแก้ไขให้รัดกุมขึ้น โดยพยายามอุดช่องโหว่ที่เกิดขึ้นใหม่ตลอดเวลา

ช่องโหว่ประการหนึ่งในเรื่องอากรมหรสพนี้ เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "เจ้าของ" ซึ่งตามมาตรา 130 แห่งประมวลระเบียบการได้ให้ความหมายว่า "เจ้าของ หมายความว่า ผู้จัดให้มีหรสพ และผู้รับผิดชอบดำเนินการมหรสพ"

ในทางปฏิบัตินั้น เจ้าของที่แท้จริงมักจะ เป็นนายทุนหรือผู้บงการอยู่เบื้องหลัง ส่วนเจ้าของตามความในประมวลระเบียบการ มักจะเป็นผู้ที่ถูกอุปโลกขึ้นมาโดยเจ้าของที่แท้จริง โดยการกระทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์เป็นอันมากสำหรับ เจ้าของที่แท้จริง และเป็นปัญหาอย่างหนึ่งสำหรับเจ้าพนักงานในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา

การดำเนินคดีทางแพ่ง

ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบความผิดแล้วมีคำสั่งให้เสียอากรเพิ่มเติม เจ้าของที่ถูกอุปโลกขึ้นมา ก็มักจะบิดพลิ้ว ไม่ยอมชำระตามคำสั่ง จนเกินกำหนดเวลา กลายเป็นภาษีอากรค้าง เมื่อเจ้าพนักงานจะดำเนินการเร่งรัดหนี้ภาษีอากรค้าง โดยวิธีการยึดทรัพย์ขายทอดตลาดก็ปรากฏว่าไม่อาจกระทำได้ เพราะทรัพย์สิ่งของอย่างมีใช้กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ถูกอุปโลกขึ้นมา นั้น เจ้าของที่ต้องรับผิดชอบตามประมวลระเบียบการนี้ มักจะไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่จะให้ยึดได้ และก็ไม่อาจดำเนินการยึดทรัพย์สิ่งจากเจ้าของมหรสพที่แท้จริง เพราะอ้างได้ว่ามีใช้ เป็นผู้จัดให้มีมหรสพและมีใช้ผู้รับผิดชอบดำเนินการมหรสพ แม้จะเป็นเจ้าของสถานมหรสพก็ตาม ก็ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องร่วมรับผิดชอบ ซึ่งโดย

ปกติก็มักจะทำในรูปให้ผู้อื่น เข้าดำเนินกิจการโรงภาพยนตร์ของตน โดยให้ผู้อื่นเข้าหรือผู้ดำเนินการ นั้นเป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เมื่อถูกดำเนินคดีก็มักจะเปลี่ยนตัวผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการ ใหม่ แล้วดำเนินงานต่อไป เมื่อไม่สามารถดำเนินการต่ออยู่กระทำความผิดที่แท้จริงได้ ผลเสียหาย ก็ตกอยู่กับภาครัฐ

อย่างไรก็ตามมีบางแห่งที่เจ้าของสถานมหรสพให้ผู้อื่น เข้าดำเนินกิจการโดยตนเองมิได้ เกี่ยวข้องด้วยโดยแท้จริง เป็นเพียงผู้ให้เข้าทรัพย์สินเท่านั้น ในกรณีที่เป็นเช่นนี้ถ้าผู้เข้ากระทำ ความผิดแล้ว ละប់กับผู้ให้เข้าให้ร่วมรับผิดชอบก็ไม่ใช่เป็นธรรมเช่นกัน

ฉะนั้นจึงเป็นปัญหาต่อเจ้าพนักงานในการลงโทษผู้กระทำความผิด ที่ถึงแม้บางครั้งจะ ทราบว่าใครคือผู้กระทำความผิดที่แท้จริง แต่ก็ไม้อาจจะดำเนินการลงโทษใด ๆ ต่อผู้มันได้ เพราะ ถ้ามีการกำหนดโทษของ เจ้าของสถานมหรสพด้วยก็อาจจะกระทบกระเทือนถึงผู้ที่กระทำการโดย ลุจริตได้

การดำเนินคดีทางอาญา

ในกรณีที่เจ้าของเป็นเพียงบุคคลที่ถูกจู่โจมเข้ามาโดย เจ้าของที่แท้จริง เมื่อถูกจับดำเนิน คดีอาญาก็จะมีการเปลี่ยนตัว "เจ้าของ" ใหม่ทุกครั้ง เพราะการทำเช่นนี้จะได้ประโยชน์ในแง่ของ การเสียค่าปรับ เนื่องจากแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบ กำหนดค่าปรับของกรมสรรพากร นั้นได้กำหนดเป็นอัตราทวีคูณตามจำนวนครั้งของการกระทำความผิด คือ ถ้าเป็นความผิดครั้งแรก อัตราการเปรียบเทียบปรับต่อกระทงจะต่ำ และจะเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ สำหรับการกระทำความผิดใน ครั้งต่อ ๆ ไป เมื่อเป็นเช่นนี้การเปลี่ยน "เจ้าของ" ใหม่ แล้วกระทำความผิดใหม่ก็ต้องนับเป็นการ กระทำความผิดครั้งแรกของ "เจ้าของ" นั้น ๆ อัตราเปรียบเทียบปรับก็จะถือตามความผิดครั้งแรกอยู่ เป็นประจำ ทั้งที่ตามข้อเท็จจริงนั้น เจ้าของมหรสพที่แท้จริงได้กระทำความผิดมาแล้วหลายครั้ง แต่ ทุกครั้งผู้กระทำความผิดตามกฎหมายก็จะเป็นคนละคนกันตามที่ เจ้าของมหรสพที่แท้จริงจู่โจมเข้ามา ซึ่ง เป็นผลให้เสียค่าปรับแต่น้อย

ถ้าหากเจ้าพนักงานดำเนินคดีอาญารุนแรง, เจ้าของมหรสพที่แท้จริงก็จะให้ "เจ้าของ" แต่เพียงในนามนั้นหลบหนีไปชั่วคราว พอหมดอายุความดำเนินคดีซึ่งมีเพียงปีเดียวก็จะหลุดพ้นจาก ความรับผิดชอบแห่งการดำเนินคดี

สาเหตุที่ทำให้เจ้าของมหรสพที่แท้จริงกระทำการหลีกเลี่ยงได้เช่นนี้ ก็เนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนถึงฐานะและความสามารถของผู้เข้าดำเนินการมหรสพ แม้จะมีระเบียบปฏิบัติกำหนดให้ยื่นแบบแสดงฐานะและกิจการมหรสพพาพนตร (แบบ อ.ม.9 ง.) ก่อนเปิดทำกิจการก็ตาม แต่รายการที่กำหนดให้แสดงก็มีเพียงชื่อที่อยู่ของเจ้าของสถานมหรสพและผู้จัดการ หรือผู้เข้าดำเนินการ ส่วนหลักฐานที่ต้องยื่นประกอบแบบ อ.ม.9 ง. ก็มีเพียงสัญญาเช่าสถานมหรสพ ซึ่งง่ายแก่การจัดทำขึ้นมา หนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท (กรณีผู้ประกอบการมหรสพเป็นนิติบุคคล) และสำเนาทะเบียนบ้านรวมทั้งบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ประกอบกิจการเท่านั้น และเมื่อเจ้าของมหรสพได้ยื่นรายการตามแบบ อ.ม.9 ง. พร้อมด้วยหลักฐานตามที่กำหนดครบถ้วนแล้ว ก็สามารถเปิดทำกิจการได้ ถึงแม้จะมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้เข้าดำเนินการนั้นเป็นเพียงผู้ที่ถูกอุปโลกขึ้นมา เจ้าพนักงานก็ไม่มีอำนาจสั่งห้ามหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการมหรสพได้ เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเช่นว่านั้น ฉะนั้นการปฏิบัติการหลีกเลี่ยงของเจ้าของมหรสพก็เป็นไปโดยสะดวก โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าว

4. อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

เพื่อเป็นการควบคุมในการจัดเก็บอากรมหรสพให้ได้ผล เต็มเม็ดเต็มหน่วย กฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่รวม 3 ประการคือ

- 1) ตรวจสอบ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานมหรสพเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าของมหรสพว่าผิดถูกประการใดได้ แต่จะต้องเข้าไปเพียงจำนวนที่จำเป็น
- 2) ปิดเอกสารหลักฐาน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปิดเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบเกี่ยวกับการเสียอากรมหรสพได้ เช่น อาจจะปิดกากตัว หรือส่วนของตัว 3 วันก่อนเข้าทำการตรวจสอบ แผนผังที่นั่งมหรสพ บัญชีรับจ่ายตัว เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบหลักฐานดังกล่าวสามารถไขข้อสงสัยความผิดได้อย่างแน่แท้ เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการเรียกเก็บอากรมหรสพในส่วนที่หลีกเลี่ยงไป และเป็นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่
- 3) ออกหมายเรียก พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหมายเรียกเจ้าของ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือพยานหลักฐานอันควรแก่เรื่องมาไต่สวนได้ เมื่อมีเหตุสมควร

อย่างไรก็ตามยังมีผู้ที่เห็นว่าอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติการควบคุมสกัดเก็บอากรมหรสพให้ได้ผลเต็มที่ เนื่องจากผู้กระทำความผิดกล้าที่จะกระทำความผิดโดยไม่มีความเกรงกลัวต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามอำนาจเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงได้มีผู้เสนอแนะให้เพิ่มอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งปิดโรงภาพยนตร์ช่วงระยะเวลาหนึ่ง มากน้อยแล้วแต่การกระทำผิดในครั้งหนึ่ง ๆ¹ วิธีนี้เป็นมาตรการเด็ดขาดเพื่อให้โรงภาพยนตร์เกรงกลัวและเข็ดหลาบ วิธีปฏิบัติที่มีผู้เสนอแนะคือ "ควรกำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรสำหรับท้องที่กรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับต่างจังหวัดมีอำนาจสั่งปิดโรงภาพยนตร์ได้เมื่อกระทำความผิดหลายครั้งต่อเนื่องกัน ไม่ว่าจะโรงภาพยนตร์แห่งนั้นจะเป็นของเจ้าของมหรสพเอง หรือเข้าผู้ยื่นดำเนินกิจการ ส่วนกำหนดเวลาของการใช้อำนาจไม่ควรให้เกิน 7 วันหรือถ้าจำเป็นต้องขยายเวลาให้มากกว่า 7 วัน ก็ควรกระทำในรูปกรรมการ อย่างไรก็ตามทั้ง 2 กรณีควรกำหนดให้เจ้าของมหรสพอุทธรณ์คำสั่งได้ด้วย"² ในเรื่องนี้กรมสรรพากรก็ได้เคยเสนอต่อกระทรวงการคลังขอให้อธิบดีมีอำนาจสั่งปิดโรงภาพยนตร์ที่หลีกเลี่ยงภาษีแล้ว³ แต่ยังไม่ได้รับอนุมัติจนบัดนี้ และเรื่องนี้ก็มีผู้คัดค้านว่า "เป็นมาตรการลงโทษที่รุนแรงเกินไป ไม่เหมาะสมกับการลงโทษผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ เพราะเมื่อสถานมหรสพถูกปิดประชิดนั้นก็ขาดที่พักผ่อนหย่อนใจไปไม่มากนักน้อยอีกประการสถานมหรสพเป็นแหล่งรายได้อากรของรัฐแหล่งหนึ่ง การปิดโรงมหรสพก็ย่อมทำให้รัฐขาดรายได้"⁴

¹ กรมสรรพากร "บรรยายสรุปของสรรพากรเขต ๑" การสกัดเก็บภาษีอากร ปีงบประมาณ 2520 และ 2521 เพียงมีนาคม (ฮัดสำเนา)

² กรมสรรพากร "การพิจารณาวางมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ" (ฮัดสำเนา)

³ "สรรพากรขออำนาจปิดโรงหนัง" สยามรัฐ (16 มกราคม 2517) : 1, 16.

⁴ วิบูลย์ วิกิตมงคล "การควบคุมและป้องกันการหลีกเลี่ยงอากรมหรสพ....." หน้า 54 .

ฉะนั้นการที่จะเพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในข้อนี้จึงเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องพิจารณา โดยรอบคอบ เพราะมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีก็คือทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะกระทำผิด ซึ่งจะเป็นผลให้การหลีกเสี่ยงอากรรมหรือผลต่น้อยลง แต่ผลเสียก็คือทำให้ รัฐบาลตรายได้ ผู้เกี่ยวข้องกับสถานมหรสพแต่ไม่ได้ร่วมในการกระทำความผิดก็พลอยเดือดร้อนไปด้วย เช่น เจ้าของภาพยนตร์ หรือผู้จัดจำหน่ายภาพยนตร์ก็จะขายตรายได้ในช่วงที่สถานมหรสพถูกปิด นอกจากนี้ ก็มีผลกระทบต่ออาชีพอื่นของประชาชนผู้ดูด้วย และผู้ที่มีความเห็นคัดค้านอำนาจการ สั่งปิดโรงภาพยนตร์ก็กล่าวหาว่าวิธีการนี้ได้ทำให้ผู้กระทำความผิดผิดหลาย โดยเห็นว่าผู้กระทำความผิด หลีกเสี่ยงภาชีอากรรมเป็นยาเสพติดอย่างหนึ่งซึ่งแก้ไขได้ยาก ดังนั้นถ้ารัฐจะเพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ก็อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก แต่ถ้ารัฐไม่พิจารณาปรับปรุงแก้ไขใด ๆ ในเรื่องอำนาจของพนักงาน เจ้าหน้าที่ ที่จะทำให้สามารถปฏิบัติการได้โดยเข้มแข็งกว่านี้ ก็จะเป็นปัญหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจ ดำเนินการควบคุมการผิดเก็บอากรรมหรือผลให้ได้ผลเต็มที่ เพราะอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีเพียง จำกัดและไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวในการกระทำผิด

ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการผิดเก็บอากรรมหรือผล ซึ่งประเด็น ที่สำคัญของปัญหาก็คือ การหลีกเสี่ยงอากรรมหรือผลอันเป็นเหตุให้การผิดเก็บอากรรมหรือผลได้ผลไม่เต็ม เม็ดเต็มหน่วย และไม่ว่าจะได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการผิดเก็บมาแล้วหลายวิธี แต่ก็ยังไม่สามารถ แก้ปัญหาเรื่องการหลีกเสี่ยงนี้ได้ มูลเหตุของปัญหาดังกล่าวมาจากทั้งทางด้านผู้มีหน้าที่เสียภาชีอากรรม ทางด้านพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและปัญหาทางด้านตัวบทกฎหมาย ตลอดจนระเบียบปฏิบัติซึ่งยังไม่เหมาะสมรัดกุมพอ เป็นช่องทางให้อากรรมหรือผลรั่วไหลไปได้ ในการศึกษาถึงมูลเหตุและลักษณะ ของปัญหาทางด้านต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ก็เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย