

หลักการทั่วไปของภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

1. ความหมายของภาษี อากร และค่าธรรมเนียม

ในการจะบริหารกิจการใดๆของประเทศนั้นจำเป็นต้องอาศัยรายได้ ซึ่งรายได้ของประเทศหรือรายได้สาธารณะนั้นอาจมีที่มาหลายด้านด้วยกัน โดยรายได้หลักๆนั้นจะมาจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียม โดยความหมายของรายได้สาธารณะแต่ละประเภทคือ

ภาษีนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการด้วยกัน โดยความหมายของภาษีในทางกฎหมายนั้น คือการจัดเก็บเงินที่รัฐบังคับเก็บจากเอกชนในลักษณะถาวร และไม่มีสิ่งตอบแทน เพื่อนำไปใช้จ่ายในสิ่งเกี่ยวกับภาระสาธารณะ¹ และยังมีผู้ให้ความหมายว่าภาษีอากรคือ การบังคับเก็บโดยอำนาจมหาชนเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการนำไปใช้จ่ายในสิ่งเกี่ยวกับภาระสาธารณะ และจะต้องมีการแบ่งสรรภาระนั้นโดยคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของประชาชนด้วย²

อากรนั้นหมายความว่า เงินที่บังคับจัดเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริการสาธารณะ โดยที่ประโยชน์ที่ได้รับนั้นไม่มีความสัมพันธ์กับต้นทุนในการผลิตบริการสาธารณะ และเป็นเงินที่บังคับเก็บเพื่อประโยชน์ของรัฐ องค์การปกครองท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนอิสระ³

ค่าธรรมเนียมนั้นมีความหมายใกล้เคียงกับอากรมาก โดยหมายถึงการเก็บเงินจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการรับบริการสาธารณะ โดยประโยชน์ที่ได้รับนั้นสัมพันธ์กับค่าธรรมเนียมที่จ่ายไป

จึงสรุปความแตกต่างระหว่าง ภาษี อากร และค่าธรรมเนียมได้ว่า ทั้งสามประการนั้นต่างก็เป็นเงินที่รัฐจัดเก็บเพื่อนำมาใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับภาระสาธารณะเช่นกัน รวมทั้งวิธีการจัดเก็บก็ใช้วิธีบังคับเช่นเดียวกัน แต่ภาษีนั้นรัฐไม่มีสิ่งตอบแทนให้ผู้ชำระเป็นการเฉพาะ⁴ ดังเช่นอากร และค่าธรรมเนียม โดยอากรนั้นสิ่งตอบแทนจะไม่สะท้อนถึงต้นทุนในการให้บริการสาธารณะ ในขณะที่ค่าธรรมเนียมนั้น เงินที่จ่ายจะสะท้อนต้นทุนการให้บริการของบริการนั้นๆเสมอ ดังนั้น อากรจะมี

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), น. 104.

² เฟิงอ้าง, น.106.

³ เฟิงอ้าง, น.111.

⁴ เฟิงอ้าง, น.113.

มูลค่าสูงหรือต่ำกว่าต้นทุนของการบริการสาธารณะก็ได้ ในขณะที่ค่าธรรมเนียมนั้น จะใกล้เคียงกับต้นทุนเสมอ

2.หลักเกณฑ์ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่ดี

การกำหนดนโยบายและหลักการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมใด ๆ นั้น มีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเสมอ นั่นก็คือหลักการของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่ดีนั่นเอง กล่าวคือ

2.1. หลักเกณฑ์ของภาษีอากรที่ดี

เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาว่า ระบบภาษีอากรนั้นเป็นระบบภาษีอากรที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ย่อยๆ ดังนี้⁵ คือ

2.1.1. หลักความเป็นธรรม⁶ คือ ภาษีอากรที่ดีนั้น จะต้องมีความเป็นธรรม เพราะถ้าหากการเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมแล้ว การหลบเลี่ยงภาษีจะมีมาก ทั้งความขัดแย้งในสังคมอาจมีมากขึ้นได้ ซึ่งหลักการพิจารณาว่าภาษีเป็นธรรมหรือไม่นั้น อาจใช้หลัก ความเป็นธรรมอย่างสมบูรณ์⁷ หรือ ความเป็นธรรมอย่างสัมพัทธ์⁸

⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516) น.41.

⁶ เพิ่งอ้าง, น. 42.

⁷ ตามหลักนี้ ระบบภาษีอากรที่เป็นธรรมคือ ระบบที่ผู้เสีย ทุกคนต้องเสียภาษีอากรเป็นจำนวนคนละเท่าๆกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า จำนวนภาษีที่ผู้เสียทุกคนต้องเสีย จะเท่ากับรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล หารด้วยจำนวนผู้เสียภาษีอากร.

⁸ หลักนี้อาจจำแนกได้เป็น 2 หลักย่อยคือ

1.การเสียภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษี ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิด 2 ประการคือ ความเป็นธรรมในแนวนอน หมายความว่า ผู้ที่มีฐานะเท่าเทียมกันควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน คือ ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีเท่าเทียมกันจะต้องเสียภาษีอากรเท่ากัน และความเป็นธรรมในแนวตั้ง ซึ่งมีแนวคิดว่า ผู้ที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยจำนวนภาษีอากรที่เสียแตกต่างกันนั้นต้องเป็นความแตกต่างที่เหมาะสม.

2.หลักผลประโยชน์ที่ได้ ตามหลักนี้ ผู้บริโภคที่ต้องการสินค้า หรือบริการที่ผลิตโดยรัฐบาล จะต้องจ่ายค่าสินค้าและบริการในรูปแบบภาษีอากร การซื้อสินค้าและบริการประเภทนี้

2.1.2. หลักความสะดวก⁹ คือ ภาษีอากรที่ดีนั้น ควรเรียกเก็บตามระยะเวลาและตามวิธีที่สะดวกที่สุดแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ซึ่งการเลือกระยะเวลา และวิธีจัดเก็บที่เหมาะสมกับผู้เสียภาษีนั้น จะทำให้สามารถเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย และยังทุ่นเวลาและค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีนั่นอีกด้วย

2.1.3. หลักความแน่นอน ภาษีอากรที่ดีนั้น ควรเป็นภาษีอากรที่มีความแน่นอน¹⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของรายได้ของรัฐบาล ซึ่งรายได้ของรัฐบาลที่ได้จากการเก็บภาษีอากรนั้น มักจะไม่ตรงตามที่คาดหมายไว้ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้

2.1.4. หลักความประหยัด¹¹ การบริหารงานในการจัดเก็บภาษีนั้น ควรให้เสียค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุดทั้งฝ่ายผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษี ในขณะเดียวกันก็ควรให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุดด้วย และนอกจากค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการจะต้องต่ำแล้ว การจัดเก็บภาษีควรจะทำให้มีการกระทบกระเทือนการทำงานของเอกชนให้น้อยที่สุดด้วย¹²

เป็นไปโดยสมัครใจ ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์จากการบริโภคสินค้าและบริการเป็นจำนวนมาก จะต้องจ่ายภาษีมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อย.

⁹ ปรีดา นาคเนาทิม, เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526) น. 34.

¹⁰ ความแน่นอนนั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความแน่นอนในด้านการภาษี คือ ถ้าหากรัฐต้องการให้ภาระภาษี ตกแก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้ว เมื่อกำหนดภาษีนี้นั้นขึ้น และใช้บังคับจริง ภาระภาษีต้องตกแก่ประชาชนกลุ่มที่ประสงค์อย่างแท้จริง ดังนั้น หากภาระภาษีที่แท้จริง ตกแก่บุคคลในกลุ่มที่ไม่พึงประสงค์ (เช่น เกิดการผลักภาระภาษีไป) ภาษีนี้นั้นๆ ไม่ถือว่าเป็นภาษีอากรที่ดี

2. ความแน่นอนของหนี้ภาษี คือ ภาษีอากรที่ดีนั้น ควรจะเป็นภาษีอากรที่มีความง่ายและความแน่นอนในการประเมินภาระภาษี ซึ่งการจะเป็นไปตามหลักการนี้ได้ต้องประกอบด้วย ความแน่นอนในหลายด้านด้วยกัน เช่น ในด้านฐานภาษี หรือในด้านอัตราภาษี เป็นต้น เพราะต้องให้ประชาชนทราบ ว่าการกระทำนั้นๆของตน จะต้องเสียภาษีหรือไม่ และเสียเป็นจำนวนเท่าใด

3. ความแน่นอนในการทำนายรายได้จากภาษีอากร ความแน่นอนในกรณีนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการพยากรณ์ของตัวแปรค่าของเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจจุลภาค ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ที่รัฐได้จากภาษีอากร ซึ่งผลจากการทำนายนี้ จะส่งผลกับการกำหนดรายจ่ายของปีงบประมาณนั้นๆ.

¹¹ ปรีดา นาคเนาทิม, เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร, น. 36.

¹² ตัวอย่างของภาษีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการนี้ เช่น

หลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึงในการจัดระบบภาษี หรือในการ บังคับจัดเก็บภาษี เพื่อให้ได้มาซึ่งระบบภาษีที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรม

2.2. หลักเกณฑ์ของค่าธรรมเนียมที่ดี

เนื่องด้วยลักษณะของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมนั้นแตกต่างกัน ซึ่งในการกำหนด นโยบายจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ของค่าธรรมเนียมที่ดีประกอบด้วย เช่นกัน อันจะกล่าวดังนี้¹³

2.2.1. ความเป็นธรรม (Equity)¹⁴ ค่าธรรมเนียมที่ดีนั้นควรกระจายภาระค่าธรรมเนียมต่อ ผู้ชำระค่าธรรมเนียมอย่างเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมนี้อาจกล่าวได้เป็น 2 กรณีคือ

1. ภาษีที่ต้องใช้จำนวนเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บ มากเกินสมควรทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง
2. การเก็บภาษีใดก็ตาม ที่กลายเป็นอุปสรรค หรือทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความท้อถอย ไม่มี กำลังใจในการประกอบอาชีพ
3. การจัดเก็บภาษีที่เป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี ไม่ว่าจะเพราะมีอัตราสูงเกินไป หรือ เพราะกฎหมายไม่รัดกุมทำให้เกิดช่องโหว่ในการหลบเลี่ยง.

¹³ เนื่องด้วยค่าธรรมเนียมนั้นมีลักษณะแตกต่างจากภาษีคือมีลักษณะตอบแทนเฉพาะ แก่ผู้ชำระค่าธรรมเนียม ซึ่งด้วยลักษณะเช่นนี้ ทำให้ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ของค่าธรรมเนียมที่ดี เป็นการทั่วไปดังเช่นกรณีของภาษีอากรได้ เนื่องจากค่าธรรมเนียมนั้นโดยสภาพมีลักษณะเฉพาะ นั้นเอง

ดังนั้นการให้คำจำกัดความของ ค่าธรรมเนียมที่ดีนั้นย่อมแล้วแต่ว่าค่าธรรมเนียมนั้นๆ จะ ถูกจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งความหมายของความธรรมเนียมที่ดี อาจแตกต่างกันไปตาม วัตถุประสงค์ที่จัดเก็บ เช่นหากต้องการจัดเก็บเพื่อยับยั้งการเป็นเจ้าของรถซึ่งมีราคาแพงแล้ว ค่าธรรมเนียมที่ดีในกรณีนี้ก็อาจจัดเก็บในลักษณะกำหนดอัตราแปรผันตามมูลค่ารถ หรือหากต้องการ จัดเก็บเพื่อบรรเทามลพิษ ค่าธรรมเนียมที่ดีในกรณีนี้ก็อาจจัดเก็บโดยแปรผันกับปริมาณของ มลภาวะ เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ การนำเสนอลักษณะของค่าธรรมเนียมที่ดีในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่ง นำเสนอในมุมมองของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ถนนเพื่อสะท้อนภาระจากการใช้เท่านั้น.

¹⁴ Nigel C.Lewis, Road Pricing Theory and Practice, Second Edition (London:Thomas Telford Service Ltd.,1994),p18.

(ก) การจัดเก็บนั้นต้องปฏิบัติต่อผู้รับภาระค่าธรรมเนียมกลุ่มต่างๆในสังคมอย่างเหมาะสม เนื่องจากลักษณะการใช้ถนนของแต่ละกลุ่มนั้นย่อมแตกต่างกัน เช่นรถบรรทุกขนาดใหญ่ ย่อมส่งผลกระทบต่อความหนาแน่นของการจราจรมากกว่ารถยนต์นั่งส่วนบุคคล ดังนั้นนโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมก็ควรแตกต่างกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม นั่นเอง

(ข) การจัดสรรประโยชน์ต่อผู้ชำระค่าธรรมเนียมอย่างเหมาะสม โดยควรให้ผู้ชำระค่าธรรมเนียมกลุ่มต่างๆนั้นได้รับประโยชน์สอดคล้องกับค่าธรรมเนียมที่ตนได้ชำระอย่างเป็นธรรม¹⁵ เพราะลักษณะของค่าธรรมเนียมบางประเภทนั้นผู้ชำระมิได้รับประโยชน์ตอบแทนในทันทีทั้งหมด เช่นการชำระค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในลักษณะค่าธรรมเนียมการผ่านเข้าเขตที่กำหนดนั้น แม้ว่าประโยชน์ตอบแทนส่วนหนึ่งที่ได้รับคือความคล่องตัวของการจราจรที่เพิ่มขึ้นจากการเลือกไม่ใช้ถนนของผู้ใช้รถบางกลุ่มก็ตาม แต่มีประโยชน์บางลักษณะที่ผู้ใช้รถควรได้รับเพิ่มซึ่งอาจมิได้หลายกรณี เช่น การนำงบประมาณที่เก็บได้นั้นมาปรับปรุงถนนที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมในท้องถิ่น เป็นต้น

2.2.2. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)¹⁶ โดยความมีประสิทธิภาพนี้อาจจำแนกได้หลายลักษณะด้วยกัน ดังนี้

(ก) ความมีประสิทธิภาพด้านการกำหนดราคา (Cost Reflection)¹⁷ การกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นมีพื้นฐานมาจาก ราคา (Cost) ซึ่งก็คือปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม โดยค่าธรรมเนียมที่ดีนั้นต้องสะท้อนถึงราคา (Prices Reflect Costs) อย่างเที่ยงตรง

(ข) ความมีประสิทธิภาพด้านระบบจัดเก็บ¹⁸ ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นควรเป็นระบบที่ปรับแต่งให้แตกต่างตามสถานะของถนน เวลา หรือประเภทรถได้ และควรเป็นระบบที่ผู้ใช้ถนนสามารถกะประมาณต้นทุนในการเดินทางแต่ละเที่ยวได้ นอกจากนี้ระบบที่ใช้จัดเก็บควรจะเข้าใจง่าย เคารพความเป็นส่วนตัวและมีเสถียรภาพสูง¹⁹

2.2.3. ความยอมรับของสังคม (Acceptability)²⁰ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ดีนั้นควรเป็นระบบที่สังคมให้การยอมรับสูง ซึ่งการยอมรับของสังคมนั้นแท้ที่จริงแล้วเป็นผลของระบบจัดเก็บที่เหมาะสม ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความยอมรับของสังคม นอกจากความเป็นธรรมและความมี

¹⁵ Ibid, P20.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ A.A. Walters, The Economics Of Road User Charges, Second Printing (USA:International Bank for Reconstruction and Developments, 1970), p.9.

¹⁸ Nigel C.Lewis, Road Pricing Theory and Practice, P, 21.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

ประสิทธิภาพของระบบที่กล่าวมาแล้วนั้น อาจมีได้หลายประการเช่น มาตรการให้ความรู้เกี่ยวกับระบบจัดเก็บให้แก่ผู้ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียม การปรับใช้ค่าธรรมเนียมอย่างเป็นระดับ (Gradual Rate) หรือการค้ำประกันประโยชน์ของผู้ชำระค่าธรรมเนียมด้วยมาตรการต่างๆ อาทิการจัดสรรงบประมาณค่าธรรมเนียมในการพัฒนาด้านโดยตรง เป็นต้น

3. หลักเกณฑ์ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากรถยนต์

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากรถยนต์นั้น อาจมีได้หลายลักษณะด้วยกัน โดยอาจแบ่งประเภทได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่²¹ ตามลักษณะการจัดเก็บคือ จัดเก็บจากการได้มา (Acquisition) จัดเก็บจากการเป็นเจ้าของ (Ownership) และจัดเก็บจากการใช้ (Usage) กล่าวคือ

3.1. ประเภทของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากรถยนต์

3.1.1. จัดเก็บจากการได้มาซึ่งรถยนต์ (Acquisition)

คือการจัดเก็บที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีและค่าธรรมเนียมต้องรับภาระเมื่อผู้นั้นชำระราคารถยนต์ โดยภาระภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวมักรวมอยู่กับราคารถยนต์แล้ว โดยการจัดเก็บในลักษณะนี้ผู้รับภาระจะต้องชำระเพียงคราวเดียวเพื่อให้ได้มาซึ่งรถยนต์เท่านั้น ซึ่งการจัดเก็บลักษณะนี้มีหลายรูปแบบด้วยกันกล่าวคือ

(ก). ภาษีสรรพสามิต (Excise Duty)

เป็นภาษีซึ่งจัดเก็บโดยมุ่งในการควบคุมการบริโภคของประชาชนโดยจัดเก็บจากสินค้าประเภทฟุ่มเฟือย ซึ่งรถยนต์นั้นก็จัดได้ว่าเป็นสินค้าประเภทฟุ่มเฟือยเช่นกัน ในหลายประเทศจึงจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากรถยนต์ ซึ่งอัตราจัดเก็บจะสูง ต่ำ แตกต่างกันไปตามแนวนโยบายของแต่ละรัฐ ดังนั้นภาระภาษีสรรพสามิตจึงจัดว่าเป็นภาระที่ผู้เป็นเจ้าของรถมักจะต้องรับผิดชอบต่อมูลค่ารถ เสมอ

(ข) อากรศุลกากร (Custom Duty)

อากรศุลกากรจัดเก็บจากการนำเข้าหรือส่งออกสินค้า เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้และเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ในกรณีของรถยนต์นั้นโดยทั่วไปแล้วการนำเข้า

²¹ COLIN BUCHANAN AND PARTNERS, " Comparison of Motoring Taxation Costs Across Europe " < <http://www.scotlandoffice.gov.uk/publications/motoring.pdf> > November 2000, p. 9.

รถยนต์จะมีการเก็บอากรศุลกากรเสมอ ซึ่งแม้บางประเทศจะมีมาตรการพิเศษเช่นประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union) จะไม่จัดเก็บอากรศุลกากรแกสินค้าซึ่งส่งผ่านระหว่างประเทศสมาชิก แต่สินค้าที่ส่งเข้ามาจากประเทศนอกกลุ่มสมานักนั้นมักจะมีการเก็บอากรศุลกากรเสมอ

(ค) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax)

ภาษีประเภทนี้อาจเรียกชื่อได้แตกต่างกัน ในบางประเทศเช่นประเทศไทย อาจเรียกภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) แต่ในประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์กลับเรียกภาษีการขายสินค้าและบริการ (Goods And Service Tax) ซึ่งแม้ว่าชื่อเรียกจะต่างกัน แต่หลักการนั้นเป็นเช่นเดียวกัน กล่าวคือเป็นภาษีซึ่งจัดเก็บจากการขายสินค้าและบริการเป็นการทั่วไปนั่นเอง ซึ่งการขายรถยนต์นั้นย่อมต้องเสียภาษีประเภทนี้ด้วย แต่ทั่วไปแล้วภาษีประเภทนี้จะจัดเก็บในอัตราซึ่งไม่สูงมากนัก ดังเช่นประเทศไทยจัดเก็บในอัตราร้อยละ 7 ของมูลค่าสินค้าหรือบริการนั้นๆ

3.1.2 การจัดเก็บจากการเป็นเจ้าของรถยนต์ (Ownership)

การเป็นเจ้าของในกรณีนี้หมายถึงการเป็นเจ้าของในทางทะเบียน กล่าวคือเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนนั่นเอง ซึ่งการจัดเก็บประเภทนี้ส่วนใหญ่แล้วจะจัดเก็บเป็นรายปีในลักษณะของภาษีประจำปีรถยนต์ แต่อาจมีบางประเทศนอกจากจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์แล้วยังจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน (Registration Fee) ประกอบไปด้วย

(ก) ภาษีประจำปีรถยนต์ (Annual Circulation Tax)

ภาษีประจำปีรถยนต์นั้นเป็นรูปแบบที่นานาประเทศนิยมจัดเก็บมากที่สุดรูปแบบหนึ่งดังจะเห็นได้จากแนวการจัดเก็บภาษีรถยนต์ของประเทศไทย และทุกประเทศซึ่งเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปล้วนจัดเก็บภาษีประเภทนี้²²

โดยภาษีประจำปีรถยนต์นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการกิจการสาธารณูปโภคต่างๆที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์ เช่นการสร้างและซ่อมแซมถนน การจัดทำเครื่องหมายจราจร หรือระบบอำนวยความสะดวกบริเวณถนน²³ ซึ่งภาษีประเภทนี้จะจัดเก็บเป็นรายปี โดยมีอัตราที่แน่นอนไม่แปรผันกับปริมาณการใช้ถนน

(ข) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน (Registration Fee)

ค่าธรรมเนียมประเภทนี้เป็นการจัดเก็บจากการจดทะเบียนรถยนต์ กล่าวคือผู้ใช้รถจะต้องรับภาระเมื่อประสงค์จะใช้รถดังกล่าวและได้จดทะเบียนรถยนต์นั้นต่อหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบ

²² วิไล ตันตินันท์ธนา, "การจัดเก็บภาษีรถยนต์ในสหภาพยุโรป", เอกสารบัญชี ภาษี และกฎหมายธุรกิจ เล่มที่ 101 (2546):น.32.

²³ บัญญัติ คันธา, "คู่มือการปฏิบัติงานด้านทะเบียนรถและภาษีอากร ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522", (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, 2544) น.44.

เท่านั้น²⁴ ซึ่งโดยปกติแล้วหลายประเทศมักเก็บค่าธรรมเนียมลักษณะนี้ควบคู่ไปกับการเก็บภาษีรถยนต์ด้วย หากแต่อัตราที่จัดเก็บนั้นเป็นอัตราซึ่งต่ำเสียจนไม่เป็นสาระสำคัญ เช่นอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถของไทยนั้นเสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณไม่เกิน 1,500 บาทเท่านั้น²⁵ ซึ่งเสียเพียงคราวเดียวและเป็นอัตราทั่วไปซึ่งไม่คำนึงถึงลักษณะของรถยนต์แต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ดี ในบางกรณีได้มีการใช้กลไกการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนเช่นนี้ในการควบคุมการเป็นเจ้าของของรถยนต์โดยตรง เช่นกรณีของ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงกำหนดซึ่งอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนครั้งแรก โดยคำนวณจากมูลค่างานยนต์ ซึ่งอัตราที่จัดเก็บจากรถยนต์นั่งส่วนบุคคลนั้นจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าตั้งแต่ร้อยละ 35 ถึงร้อยละ 100 ของมูลค่างานยนต์²⁶ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการจัดเก็บในอัตราที่สูง

3.1.3 การจัดเก็บจากการใช้ถนน

การจัดเก็บประเภทนี้มักจะใช้เครื่องมือจัดเก็บในลักษณะค่าธรรมเนียมการใช้ถนน²⁷ เท่านั้น เนื่องจากการจัดเก็บมีลักษณะแปรผันโดยตรงกับการใช้ถนน จึงมีอาจใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บได้เพราะลักษณะของภาษีนั้นไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้จัดเก็บตามหลักการนั้นนั่นเอง

โดยค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นจะเก็บจากการใช้ถนนของผู้ใช้รถยนต์ ซึ่งการจัดเก็บรูปแบบนี้ จัดเป็นกลไกที่เหมาะสมในการทำให้ผู้ใช้ถนนเป็นผู้รับภาระในต้นทุนต่างๆที่เกิดขึ้นจากการใช้ถนนโดยตรง เนื่องจากลักษณะของค่าธรรมเนียมประเภทนี้ภาระของผู้ใช้ถนนจะแปรผันกับปริมาณการใช้ถนนนั่นเอง โดยหลักการของค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นจะกล่าวดังนี้

(ก) ความสำคัญที่ต้องมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ถนน

การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้น มีความสำคัญในหลายด้านด้วยกัน อันจะกล่าวดังนี้

²⁴ แม้ว่าหลายประเทศจะกำหนดมาตรการบังคับให้ผู้ซื้อหรือนำเข้ารถ ต้องจดทะเบียน ความเป็นเจ้าของภายในเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่น่าเข้าหรือได้รับโอนกรรมสิทธิ์ก็ตาม แต่โดยสภาพแล้วความรับผิดชอบในการเสียค่าธรรมเนียมประเภทนี้จะเกิดขึ้นเมื่อจดทะเบียนความเป็นเจ้าของ.

²⁵ บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522.

²⁶ Hongkong MOTOR VEHICLES (FIRST REGISTRATION TAX) ORDINANCE Chapter 330, Schedule, CLASSES OF MOTOR VEHICLES AND RATE OF TAX.

²⁷ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นอาจเรียกชื่อแตกต่างกันได้ตามประเทศที่จัดเก็บ เช่นประเทศอังกฤษใช้คำว่า Congestion Pricing ประเทศฮ่องกง และประเทศสิงคโปร์ใช้คำว่า Road Pricing เป็นต้น ซึ่งแม้จะเรียกชื่อต่างกันแต่หลักการจัดเก็บล้วนเป็นหลักการเดียวกัน กล่าวคือการมุ่งสะท้อนต้นทุนการใช้ถนนซึ่งผู้ใช้ถนนนั้นๆก่อขึ้นให้ตกกลับไปยังผู้ก่อภาระ นั่นเอง.

1. จัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ
2. เพื่อเป็นปัจจัยเสริมในการควบคุมการใช้รถยนต์
3. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายภาระของการใช้ถนน
4. เป็นมาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาของสังคม

(1). จัดเก็บเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ

วัตถุประสงค์หลักของเครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะนั้น คือการแสวงหารายได้เข้าสู่รัฐ ซึ่งค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นจัดเป็นการแสวงหารายได้สาธารณะประเภทหนึ่งด้วยเช่นกัน โดยค่าธรรมเนียมการใช้ถนนจะจัดเก็บจากการใช้ถนน ซึ่งผู้รับภาระก็คือผู้ใช้รถในเส้นทางดังกล่าวนั่นเอง โดยรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บนั้นจะเข้าสู่รัฐเพื่อจัดสรรใช้เป็นงบประมาณพัฒนาประเทศต่อไป หรืออาจปันส่วนรายได้ (Earmark) เพื่อมาใช้ในการพัฒนาการคมนาคมตามความเหมาะสม ซึ่งจะเป็นการลดภาระของรัฐในการจัดสรรงบประมาณมาปรับปรุงการคมนาคมให้ลดน้อยลง เพราะมีเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งที่ได้จากการปันส่วน (Earmark) จากค่าธรรมเนียมการใช้ถนน

อีกทั้งปัจจุบันนี้ ปริมาณการใช้รถนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมจะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกไม่น้อย

(2). เป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญในการควบคุมการใช้รถยนต์

ดังกล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันนี้มีความจำเป็นจะต้องควบคุมการใช้รถยนต์ให้อยู่ในปริมาณที่สมควร ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมนั้นคือการใช้มาตรการลดแรงจูงใจในการใช้โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน เนื่องจากค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนี้มีการทดลองและจัดเก็บอย่างจริงจังในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งได้รับการยอมรับว่าหากวางระบบการจัดเก็บอย่างเหมาะสมนั้นจะสามารถควบคุมการใช้รถยนต์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้รถยนต์ของค่าธรรมเนียมการใช้ถนนที่จัดเก็บตามปริมาณการใช้งานนี้ มีมากกว่าการควบคุมโดยใช้มาตรการทางภาษีซึ่งเป็นการจัดเก็บลักษณะเหมาจ่ายดังเช่นภาษีประจำปีรถยนต์ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะต้นทุนของผู้เป็นเจ้าของรถยนต์นั้น อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะใหญ่ด้วยกันคือ ต้นทุนในการได้มาซึ่งรถยนต์ และต้นทุนในการใช้รถยนต์

(2.1). ต้นทุนในการได้มาซึ่งรถยนต์ หมายถึงค่าใช้จ่ายที่ปวงที่ต้องเสียไปในการได้มาซึ่งรถยนต์คันหนึ่งๆ เช่น ราคารถยนต์ ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าโอน หรือค่านายหน้าในการจัดซื้อรถยนต์ เป็นต้น ซึ่งต้นทุนดังกล่าวนี้ จะเสียเพียงครั้งเดียวเมื่อได้มาซึ่งรถยนต์ ทำให้ผู้รับภาระในต้นทุนนั้นเกิดแรงกระตุ้นให้ใช้รถยนต์ให้ถึงจุดคุ้มทุน กับต้นทุนที่ต้องเสียไป ดังนั้นการเก็บภาษีในลักษณะนี้ แม้เก็บเพิ่มมากขึ้นก็เป็นเพียงการควบคุมการเป็นเจ้าของรถยนต์เท่านั้น

มิใช่การควบคุมการใช้แต่อย่างใด ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการใช้รถนั้นคือการลดการใช้ มิใช่การลดการเป็นเจ้าของ²⁸

(2.2). ต้นทุนในการใช้รถยนต์ หมายถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่ผู้ใช้รถยนต์ต้องรับภาระจากการใช้รถยนต์นั้น²⁹ ซึ่งอาจพิจารณา รวมทั้งค่าสึกหรอของรถ ค่าน้ำมัน ค่าผ่านทางหรือค่าภาษีและค่าธรรมเนียมการใช้ลักษณะต่างๆ เป็นต้น

ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่ผู้ใช้รถยนต์จะตัดสินใจใช้รถในการเดินทางครั้งหนึ่งๆหรือไม่นั้น ผู้ใช้รถจะพิจารณาต้นทุนในการใช้ทั้งหมด เทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับการเดินทางนั้นๆ หากประโยชน์ที่ได้รับสูงกว่าต้นทุนแล้ว จะเกิดการตัดสินใจใช้รถในการเดินทางขึ้น³⁰

โดยการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้น เป็นการเพิ่มต้นทุนในส่วนการใช้รถยนต์ให้สูงขึ้น ซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ใช้รถยนต์เห็นว่าต้นทุนในการเดินทางของตน สูงเกินประโยชน์ที่จะได้รับ จะไม่ตัดสินใจใช้ถนน โดยอาจใช้บริการรถสาธารณะหรือร่วมเดินทางกับเพื่อนบ้าน ซึ่งจะทำให้ปริมาณการใช้รถโดยรวมลดลง อีกทั้งผู้ที่ตัดสินใจเดินทางนั้น เมื่อชำระค่าธรรมเนียมการใช้ถนนแล้ว ก็จะได้รับประโยชน์จากการที่ถนนว่างขึ้น เพราะผู้ใช้ถนนน้อยลง ซึ่งจะทำให้การจราจรโดยรวมคล่องตัวขึ้น ซึ่งความคล่องตัวนี้ คือความสะดวกสบายที่ผู้ใช้ชำระค่าธรรมเนียมได้รับเป็นการตอบแทนการจ่ายนั่นเอง

(3). เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายภาระการใช้ถนน

หน้าที่หลักของรัฐประการหนึ่งก็คือ จัดการสาธารณูปโภคภายในประเทศ ซึ่งถนนนั้น จัดเป็นสาธารณูปโภคประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐต้องจัดสรรงบประมาณในการสร้าง บำรุงรักษา และพัฒนาในแต่ละปี เป็นจำนวนมหาศาล

โดยงบประมาณนี้ย่อมมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชน จึงส่งผลเสมือนหนึ่งว่า ผู้ที่ไม่ได้ใช้รถนั้นต้องร่วมรับภาระในค่าใช้จ่ายที่เกิดจากถนนด้วย เพราะไม่ว่าจะใช้หรือไม่ ประชาชน

²⁸ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ภาษีรถยนต์และอุตสาหกรรมรถยนต์, (ครั้งที่พิมพ์ไม่ปรากฏ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2536) น.34.

²⁹ A. A. Walters, The Economics Of Road User Charges , Second Printing (USA: International Bank for Reconstruction and Development, 1970), p.9.

³⁰ Cavell Creightney, "Road User Taxation in Selected OECD Countries", < http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/18/000012009_20031218093813/Rendered/PDF/272150PAPER0Road0User0SSATPWP03.pdf >, August 1993, p9.

ทุกคนก็มีหน้าที่ต้องเสียภาษี และเงินภาษีนั่นเมื่อนำเข้าสู่คลังแล้ว จะมีการจัดสรรมาเป็นรายจ่ายสาธารณะในรูปงบประมาณนั่นเอง

ซึ่งพิจารณาแล้วอาจไม่เป็นธรรมเท่าใดนัก เพราะจะเห็นได้ว่าผู้ที่ไม่ได้ใช้ถนน ไม่ได้รับประโยชน์จากถนนโดยตรง แต่กลับต้องร่วมรับภาระในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากถนน ในขณะที่ผู้ใช้นั้น โดยตรงนั้น กลับรับภาระในสัดส่วนเท่ากับผู้ที่ไม่ได้ใช้ ซึ่งเท่ากับเป็นการกระจายภาระที่เกิดจากถนนดังกล่าวอย่างไม่เป็นธรรม

แต่หากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน และมีการปันส่วน (Earmark) เงินที่จัดเก็บได้ มาสนับสนุนการลงทุนด้านต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับถนนนั้น ย่อมจะทำให้เงินที่รัฐต้องจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินนั้น ลดน้อยลง หรือในกรณีที่ค่าธรรมเนียมการใช้ถนนจัดเก็บได้ในปริมาณมาก รัฐอาจไม่ต้องปันส่วนจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้จากภาษีประเภทอื่นๆ ก็เป็นได้ อีกทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนยังเป็นการให้ผู้ใช้นั้นที่แท้จริงแบกรับภาระดังกล่าวโดยตรง ซึ่งจะทำให้การกระจายภาระโดยรวมของผู้ใช้นั้น และผู้ไม่ได้ใช้นั้นนั้น เป็นธรรมยิ่งขึ้น

(4). เป็นมาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพัฒนาการของสังคม

ในปัจจุบันนี้โลกได้วิวัฒนาการไปมาก โดยเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในแทบทุกด้านในทุกประเทศทั่วโลก เพราะยิ่งความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีพัฒนาไปมากเท่าใด ต้นทุนของเทคโนโลยีก็จะมีราคาต่ำลงเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ที่มีราคาต่ำลง แต่มีประสิทธิภาพดีขึ้น เช่น โทรศัพท์มือถือ โทรทัศน์ หรือเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ดังนั้นทิศทางการพัฒนาของโลก รวมทั้งของประเทศไทย ก็จะมีมุ่งไปในทิศทางที่นำเทคโนโลยีมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการดำเนินชีวิต ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีการนำเทคโนโลยีต่างๆ มาปรับใช้ในการคมนาคมมากมาย เช่นระบบรถไฟฟ้าหรือรถไฟฟ้าใต้ดิน รวมทั้งระบบแผนที่ถนน GPRS เป็นต้น แต่การคมนาคมทางบกซึ่งเป็นการคมนาคมหลักของประเทศนั้น มิได้มีการพัฒนาการอย่างเด่นชัดแต่อย่างใด อันจะเห็นได้จากระบบการจดทะเบียนรถ ระบบการควบคุมการจราจร รวมทั้งระบบการเก็บค่าธรรมเนียมตามด่านเก็บเงินต่างๆ ล้วนใช้ระบบเก่าคือใช้แรงงานมนุษย์ในการจัดทำ และควบคุมดูแล³¹ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ ซึ่งย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการจราจร อันทำให้การจราจรซึ่งติดขัดอยู่แล้วเพราะปริมาณรถมากกว่าการรองรับของถนนนั้น ยิ่งจะเลวร้ายลงไปอีก

³¹ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจัดระบบการจดทะเบียนรถและเสียภาษีประจำปีโดยคอมพิวเตอร์ซึ่งช่วยประหยัดเวลาได้มากก็ตาม แต่กลไกการทำงานโดยหลักแล้วยังใช้แรงงานมนุษย์อยู่นั่นเอง.

ดังนั้น จึงเห็นควรที่ประเทศไทยจะเริ่มนำเทคโนโลยีบางประการ เข้ามาปรับใช้กับระบบการคมนาคมทางบก เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นซึ่งการนำระบบค่าธรรมเนียมการใช้นถนนเข้ามาบังคับจัดเก็บนั้น หากมีการนำระบบการจัดเก็บแบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้³² นอกจากจะใช้เป็นระบบบังคับจัดเก็บภาษีได้แล้ว ระบบอิเล็กทรอนิกส์ยังมีประโยชน์ด้านอื่นๆ ด้วย เช่นการป้องกันการโจรกรรมรถยนต์ การจัดระเบียบการจอดรถยนต์ รวมทั้งการคิดค่าปรับแก่รถที่ผิดกฎจราจร เหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับการพัฒนาของโลกในอนาคตซึ่งเทคโนโลยีจะมีบทบาทมากขึ้นในการดำเนินชีวิต

แม้ว่าการวางโครงสร้างระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ จะใช้ต้นทุนสูง และประเทศไทยจัดว่า จะเป็นเพียงประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งสถานะการเงินในปัจจุบันคงมีอาจเรียกได้ว่าเป็นประเทศที่มั่งคั่งก็ตาม แต่เทคโนโลยีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นถนนนั้นมีหลายรูปแบบ และมีต้นทุนที่แตกต่างกันไป ดังนั้นในระยะแรก ไม่จำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องใช้รูปแบบที่ทันสมัยที่สุด หรือมีประสิทธิภาพสูงสุดในการติดตามรถยนต์ หากแต่ควรเลือกใช้รูปแบบที่มีต้นทุนไม่สูงเกินไป สมควร และสามารถพัฒนาไปยังรูปแบบที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าได้ ซึ่งหลายประเทศได้มีการศึกษาและปรับใช้ระบบเหล่านี้เป็นเวลานานแล้ว เช่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศแรกที่ใช้ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าเขตที่กำหนด (Singapore's Area License Scheme) ในปี 2518³³ และได้ผลอย่างน่าพอใจ และยังมีประเทศอังกฤษ โดยจัดเก็บที่เมืองลอนดอน นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยหลายฉบับที่ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในด้านต่างๆ เช่นเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ได้ทำการศึกษาระบบการจัดเก็บดังกล่าวอย่างจริงจัง และมีการวางระบบจำลองในหลายเมือง ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีแหล่งข้อมูลในการศึกษาจากการจัดเก็บจริงและจากการทดลองจัดเก็บของประเทศต่างๆ อันจะทำให้สามารถพัฒนาระบบที่เหมาะสมที่สุดได้ไม่ยากนัก

³² ทั้งนี้ ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นถนนนั้น จัดว่าเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นสูง โดยการจัดเก็บสามารถจัดเก็บได้ตั้งแต่วิธีใช้มนุษย์ในการจัดเก็บ (ไม่พึ่งพาเทคโนโลยี) เช่น การตั้งด่านเก็บ หรือการขายใบอนุญาตผ่านทาง และระบบที่ใช้มนุษย์ประกอบกับเทคโนโลยี เช่นการมีช่องทางสำหรับผู้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งหักยอดเงินอัตโนมัติ รวมทั้งช่องทางแบบปกติ ไปจนถึงการใช้ระบบอัตโนมัติเต็มรูปแบบ เช่น การติดตั้งอุปกรณ์แจ้งพิกัดไว้ที่รถ และใช้ดาวเทียมหรือคลื่นโทรศัพท์ในการตรวจสอบและจัดเก็บ ซึ่งแต่ละระบบก็มีข้อดี และต้นทุนแตกต่างกันไป.

³³ Kenneth A Small, Jose A. Gomezqbanz , “ Road Pricing for Congestion Management: The Transition from Theory to Policy”, < <http://www.uctc.net/scripts/countdown.pl?391.pdf> >, 1998, p.6.

จากเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สรุปได้ว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน จะทำให้เกิดข้อดีที่เกี่ยวเนื่องกันหลายประการ โดยในประการแรก จะทำให้ผู้ใช้รถน้อยลง เพราะต้องคำนึงถึงต้นทุนการใช้ที่เกิดจากค่าธรรมเนียมประกอบด้วย โดยจำนวนผู้ใช้ที่ลดน้อยลงประกอบกับความคล่องตัวในการจราจรที่เพิ่มขึ้นจากการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่นการผ่านด่านเก็บเงินต่างๆโดยไม่ต้องหยุดชำระเงิน ก็จะทำให้การจราจรโดยรวมคล่องตัวขึ้น ซึ่งการจราจรที่คล่องตัวขึ้นนี้ ทำให้รถยนต์ไม่ต้องจอดอยู่ ณ ที่ใดเป็นเวลานานอันจะทำให้การสะสมของมลภาวะทางอากาศลดน้อยลง อีกทั้งยังมีข้อดีทางอ้อมคือ ทำให้ผู้ใช้ถนนประหยัดเวลาเดินทางมากขึ้นซึ่งหมายความว่าต้นทุนของเวลาที่เสียไป ย่อมลดลง

ดังนั้น จึงสมควรที่ประเทศไทยจะริเริ่มการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน อย่างน้อยที่สุดในระดับเบื้องต้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาไปสู่ระบบที่สมบูรณ์แบบในอนาคต

(ข). ความหมายของค่าธรรมเนียมการใช้ถนน

ค่าธรรมเนียมการใช้ถนนคือ เงินที่รัฐจัดเก็บจากผู้ใช้นั้น โดยเงินที่ผู้ใช้นั้นจ่ายนั้น จะเกี่ยวพันกับการใช้ถนนของผู้ใช้นั้น³⁴ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นการชำระเงินตามสิทธิการใช้ถนนนั่นเอง

ซึ่งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนี้มีแนวความคิดว่า ผู้ใช้ถนนควรเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวเนื่องกับการใช้ถนน เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่เกิดจากถนนส่วนมากแล้ว มักเกิดจากการใช้ยานพาหนะบนพื้นผิวถนนนั้น เช่น การชำรุดสึกหรอของถนนอันเกิดจากการสัญจรของยานพาหนะ หรือปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีการลงทุนสร้างถนนใหม่ หรือปรับปรุงถนน มักเกิดจากการเพิ่มจำนวนของยานพาหนะ รวมทั้งมลภาวะทางอากาศก็มักเกิดขึ้นโดยมีปัจจัยสำคัญจากการใช้ถนนเช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นการเหมาะสมที่จะให้ผู้ใช้นั้นรับภาระในค่าใช้จ่ายนั้นๆ มากกว่าจะให้ตกเป็นภาระแก่ผู้อื่นซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์จากถนนนั้นโดยตรง

(ค). ปัจจัยในการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ถนน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้ถนนนั้นเป็นปัจจัยที่ผู้ใช้นั้นควรต้องแบกรับ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ค่าใช้จ่ายนั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดอัตราและรูปแบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน เพราะการจะกำหนดว่าจะเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราเท่าใดและจะเก็บในลักษณะใดนั้น ย่อมต้องมีพื้นฐานมาจากมูลเหตุที่ว่า ผู้ใช้รถยนต์นั้นๆ ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายต่อสังคมเท่าใด

³⁴ A. A. Walters, *The Economics Of Road User Charges* , p.2.

ค่าใช้จ่ายนั้นอาจเรียกได้อีกลักษณะหนึ่งว่า ต้นทุน(Cost)³⁵ ซึ่งหากการใช้รถยนต์นั้นก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสูง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมก็ย่อมจะสูงตามไปด้วยเพราะเป็นการสะท้อนถึงต้นทุนอันเกิดจากค่าใช้จ่ายที่ก่อกำขึ้นจากการใช้รถยนต์นั่นเอง³⁶

โดยต้นทุนนั้นเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นพร้อมกับการใช้รถยนต์ครั้งหนึ่งเสมอ ซึ่งต้นทุนนี้จะมีทั้งต้นทุนที่ผู้ใช้ต้องแบกรับเอง ซึ่งอาจเรียกว่าต้นทุนภายใน (Internal Cost) และต้นทุนที่ตกแก่สังคมหรือต้นทุนภายนอก (External Cost) ซึ่งตัวอย่างของต้นทุนภายในของผู้ใช้³⁷ เช่นค่าสึกหรอของรถยนต์ ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม หรือค่าของเวลาที่เสียไปในการเดินทางหนึ่งๆ เป็นต้น ในส่วนต้นทุนภายนอกนั้น ก็คือต้นทุนที่ผู้ใช้มิใช่ผู้ต้องรับภาระโดยตรง เช่นการสึกหรอของถนน ผลภาวะที่เพิ่มขึ้นซึ่งเกิดจากการใช้รถ ต้นทุนในการสร้างถนน รวมทั้งมูลค่าของเวลาที่ผู้ใช้รถหนึ่งๆ ทำให้เวลาของผู้ใช้รถอื่นๆ เสียประโยชน์ เป็นต้น

โดยหลักการของค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนี้ คือการทำให้ต้นทุนที่ตกแก่สังคม หรือต้นทุนภายนอก (External Cost) นั้น แปรเปลี่ยนเป็นต้นทุนภายใน (Internal Cost) หรือก็คือให้ผู้ใช้งานรับภาระของต้นทุนที่ตนก่อให้เกิดขึ้นนั่นเอง ซึ่งกระทำในลักษณะการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนเอง

ดังนั้นการกำหนดต้นทุนจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งปัจจัยที่จะนำมาคิดเป็นต้นทุนนั้นอาจมีหลายปัจจัยด้วยกัน ซึ่งไม่มีลักษณะตายตัว แต่จะแปรผันไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ซึ่งปัจจัยหลักๆ ที่มักจะนำมาคำนวณเป็นต้นทุนเช่น การสึกหรอของถนน ค่าใช้จ่ายในการจัดระบบ

³⁵ Ibid, p.2.

³⁶ ต้นทุนนั้นใช้เรียกแทนกลุ่มของค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการใช้รถยนต์ เช่นการใช้รถยนต์ขนาดใหญ่ที่มีน้ำหนักมากนั้นย่อมก่อภาระจากการใช้ในด้านต่างๆ สูงโดยภาระที่เกิดขึ้นนั้นอาจชี้วัดได้เป็นค่าใช้จ่าย ซึ่งต้องใช้ในการชดเชยภาระเหล่านั้น โดยในกรณีของการใช้รถยนต์ขนาดใหญ่ นั้นอาจก่อภาระในด้านการทำลายพื้นผิวถนน การใช้พื้นที่ในถนนมากทำให้จราจรติดขัด และการก่อมลภาวะทางอากาศจากฝุ่นและไอเสีย เป็นต้น

ซึ่งภาระเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาถนน ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงความกว้างของถนน รวมถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพอากาศ เป็นต้น โดยค่าใช้จ่ายในด้านต่างๆ เหล่านี้จัดเป็นต้นทุนอันเกิดจากการใช้รถนั้นๆ โดยอาจจัดเป็นต้นทุนในด้านการปรับปรุงถนน และต้นทุนในด้านการฟื้นฟูสภาพอากาศ.

³⁷ Todd Litman, “ Distance-Based Charges; A Practical Strategy for More Optimal Vehicle Pricing ”, < <http://www.vtpi.org/tdm/tdm10.htm> >, May 2006.

จรรยา ค่าใช้จ่ายในการสร้างถนน(มักปรากฏเฉพาะการจัดเก็บจากการใช้ทางพิเศษ) นอกจากนี้ หากต้องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อบรรลุมิติวัตถุประสงค์พิเศษบางอย่าง เช่นเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม แล้วก็อาจมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมในการนำมารวมคำนวณเป็นต้นทุนการใช้ เช่น ความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมทั้งในด้านมลภาวะทางอากาศ หรือทางเสียง เป็นต้น

ซึ่งการจะได้ข้อสรุปในเรื่องราคาอันเป็นพื้นฐานของการคำนวณค่าธรรมเนียมการใช้ถนน นั้น ต้องผ่านขั้นตอนการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งนอกจากจะใช้ปัจจัยที่กล่าวถึงนี้ในการคำนวณ แล้ว ยังอาจมีปัจจัยอื่นๆประกอบอีกด้วยซึ่งในที่นี้จะไม่กล่าวถึง

(ง). ประเภทของค่าธรรมเนียมการใช้ถนน

ค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นเป็นชื่อที่ใช้เรียกลักษณะการจัดเก็บค่าตอบแทนจากการใช้ ถนน ซึ่งโดยลักษณะของการจัดเก็บอาจทำได้หลายวิธีด้วยกัน อาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะดังนี้³⁸

³⁸ การแบ่งประเภทนี้นอกจากการแบ่งการจัดเก็บออกเป็น 4 ประเภทดังนี้แล้ว ยังมีการ จัดเก็บอีกสองประเภท ที่มักจะถูกรวมเข้าเป็นค่าธรรมเนียมการใช้ถนนด้วย ซึ่งก็คือ การคิด ค่าธรรมเนียมประกันภัยตามปริมาณการใช้ถนน (Distance-Based Vehicle Insurance) และ การ จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจอดรถ (Parking Pricing) ซึ่งทั้งสองประเภทนี้มีลักษณะโดยสังเขปดังนี้

1. การคิดค่าธรรมเนียมประกันภัยตามปริมาณการใช้ถนน เป็นการจัดเก็บค่า ประกันภัยรถยนต์ (เนื่องจากในหลายประเทศมักมีข้อกำหนดบังคับให้เจ้าของรถต้องทำประกันภัย เสียก่อน) ซึ่งการจัดเก็บลักษณะนี้จะนำระยะทางที่รถคันนั้นๆ วิ่งในแต่ละปี มาเป็นปัจจัยในการ คำนวณว่า รถคันดังกล่าวจะต้องเสียค่าเบี้ยประกันภัยเป็นจำนวนเท่าใด โดยอาจกำหนดอัตราไว้ว่า หากปริมาณการใช้ถนนมาก ให้เก็บเบี้ยประกันในอัตราสูง และลดอัตราลงมาสำหรับการใช้ใน ปริมาณน้อย

ซึ่งมีหลักการอยู่ว่า ยิ่งรถคันดังกล่าววิ่งเป็นระยะทางมากเท่าใด รถคันนั้นๆก็จะต้อง เสี่ยงกับการเกิดอุบัติเหตุมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งความเสี่ยงนี้ก็จะโอนมายังผู้รับประกันตนเอง ผู้รับประกัน จึงเพิ่มค่าเบี้ยประกันตามสัดส่วนความเสี่ยง โดยวิธีนี้ได้รับการยอมรับว่ามีผลให้ลดปริมาณการใช้รถ ได้ในระดับที่น่าพอใจ แต่ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวมิใช่ค่าธรรมเนียมอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้จัดเก็บนั้นมักเป็นผู้ประกอบกิจการรับประกันภัย จึงเสมือนว่าหลักเกณฑ์นี้เป็นเพียง มาตรการของผู้ประกอบกิจการประกันภัย ในการนำระยะการวิ่งมาคำนวณเบี้ยประกันเท่านั้น ดังนั้นจึงมิได้กล่าวรวมการจัดเก็บลักษณะนี้เข้าในประเภทของค่าธรรมเนียมด้วย ศึกษาได้จาก

Victoria Transport Policy Institute, "Mileage-Based Insurance, Registration and Taxes", < <http://www.vtpi.org/tadm/tadm10.htm> >, May 2006.

(1). การจัดเก็บเมื่อเข้าอาณาเขตที่กำหนด (Area License Scheme)

เป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนประเภทแรกๆ ที่แสดงให้เห็นสภาพชัดเจนของค่าธรรมเนียม ซึ่งประเทศแรกๆ ที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้คือประเทศสิงคโปร์เมื่อปี พ.ศ.2518³⁹ โดยลักษณะการจัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้มักจะจัดเก็บเมื่อเข้าเขตใดที่กำหนด เช่น เขตใจกลางเมือง โดยการจัดเก็บอาจจัดเก็บได้ทั้งการใช้ด้านเก็บเงินซึ่งใช้แรงงานมนุษย์ หรืออาจจัดเก็บ

2. ค่าธรรมเนียมการจอดรถ เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ใช้ที่จอดรถในอาณาเขตที่กำหนด ซึ่งจัดเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมความต้องการในการใช้ถนน (Traffic Demand Management) โดยการจัดเก็บนั้นหากผู้จอดรถได้จอดรถในที่สาธารณะในเขตที่กำหนดแล้วจะต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งอัตราอาจคงที่ หรือแปรผันในทางก้าวหน้า หรือถดถอยก็ได้ ขึ้นอยู่กับนโยบายในการจัดเก็บ

ซึ่งหลักการของการเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้ มุ่งประสงค์เพื่อควบคุมปริมาณการใช้รถ เพราะผู้ที่ใช้รถนั้นก่อนจะตัดสินใจเดินทางครั้งหนึ่งๆ ย่อมต้องพิจารณาถึงต้นทุนในด้านต่างๆ โดยหากจำกัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจอดรถแล้วย่อมจะเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ใช้อย่างกล่าว โดยหากประโยชน์ที่ได้นั้น ไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับต้นทุนที่เสียไปแล้ว ก็ย่อมจะไม่มีการตัดสินใจใช้รถครั้งนั้นๆ โดยปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นมีหลายประการด้วยกัน แต่ปัจจัยหลักๆ คือ ความแหล่งที่ต้ง และความหนาแน่นของจราจรในบริเวณนั้น โดยหากการจราจรมีความหนาแน่นสูง และเป็นบริเวณที่อยู่ใจกลางเมือง ค่าธรรมเนียมก็มักจะสูง

ค่าธรรมเนียมประเภทนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้จะมีแนวคิดคล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมการใช้ถนน คือการพิจารณาด้านต้นทุนของการจัดให้ซึ่งบริการก็ตาม แต่โดยสภาพแล้วหาใช่การเก็บในลักษณะค่าธรรมเนียมการใช้ถนนไม่ เพราะค่าธรรมเนียมที่จ่ายนั้น แม้จะพิจารณาจากความหนาแน่นของถนนเป็นหลัก แต่ลักษณะการเก็บ มิใช่จัดเก็บเพราะได้ใช้ถนน แต่จัดเก็บเพราะได้จอดรถในอาณาเขตที่กำหนดเท่านั้น ซึ่งแม้ว่าผู้ใช้นั้นจะได้มีส่วนก่อให้เกิดรถติดเพราะเดินทางมาช่วงรุ่งเช้า และกลับช่วงกลางดึกก็ตาม (ซึ่งล้วนเป็นช่วงที่การจราจรคล่องตัว) แต่ก็ยังต้องรับภาระค่าธรรมเนียมการใช้ถนนหากมีการจอดรถในช่วงเวลาที่กำหนด ดังนั้นมาตรการนี้จึงเสมือนเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้ถนนของประชาชนเท่านั้น หาใช่ค่าธรรมเนียมการใช้ถนนโดยแท้จริงไม่จึงไม่นำมากล่าวในการพิจารณานี้ ศึกษาได้จาก

Victoria Transport Policy Institute, "Direct Charges for Using Parking Facilities",
< <http://www.vtpi.org/tdm/tdm26.htm> >, May 2006.

³⁹ Kenneth A Small, Jose A. Gomezqbanz , “ Road Pricing for Congestion Management: The Transition from Theory to Policy”.

โดยการขายใบอนุญาตผ่านเข้าเขต ซึ่งรถที่ประสงค์จะเข้าเขต ต้องแสดงใบอนุญาตดังกล่าว หรือ อาจเก็บโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่ต้องใช้แรงงานมนุษย์ และไม่ต้องหยุดรถที่ด่านเก็บเงินก็ได้⁴⁰

โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมลักษณะนี้ อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มีความ จำเป็นต้องเดินทางผ่านบริเวณที่จัดเก็บ เช่นมีที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตจัดเก็บ หรือมีสถานที่ประกอบ กิจการอยู่ระหว่างเขต ซึ่งประชาชนเหล่านี้จำเป็นต้องเดินทางผ่านบริเวณดังกล่าวโดยไม่มีทางเลือก อื่น ดังนั้นการออกกฎเกณฑ์จัดเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้ จึงควรพิจารณาอย่างระมัดระวังและมี มาตรการบรรเทาภาระค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม โดยค่าธรรมเนียมประเภทนี้นิยมจัดเก็บในบริเวณ ตัวเมืองใหญ่ซึ่งมีปัญหาจราจร โดยมากแล้วจะจัดเก็บในช่วงเวลาที่มีการจราจรหนาแน่น ซึ่งประเทศ ที่ประสบผลสำเร็จในการจัดเก็บคือ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศอังกฤษ⁴¹

(2). การจัดเก็บในการใช้ทางพิเศษ

เป็นการเก็บค่าใช้บริการจากผู้ใช้นถนนที่ประสงค์จะใช้ทางพิเศษ โดยทางพิเศษนี้อาจ เป็นถนนที่สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเก็บค่าบริการเป็นการเฉพาะ เช่นทางยกระดับต่างๆ หรือ อาจเป็นค่าใช้บริการในช่องทางพิเศษที่ปกติมิได้เปิดให้รถทั่วไปใช้เช่น ช่องทางสำหรับรถที่มี ผู้โดยสารถึงจำนวนที่กำหนด หรือช่องทางสำหรับรถประจำทางเป็นต้น โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆดังนี้

(2.1). การจัดเก็บโดยใช้ด่านเก็บเงิน ณ จุดเริ่มหรือสิ้นสุดของถนน (Toll Booth)

เป็นการเก็บค่าใช้บริการ(Toll) ของถนนนั้นๆ ซึ่งค่าใช้บริการมักจะสะท้อนถึงต้นทุนใน การสร้างทางนั้นๆ เป็นการให้ผู้ใช้บริการรับภาระในต้นทุนของการให้บริการโดยตรง โดยใน ต่างประเทศนั้นการจัดเก็บประเภทนี้มักจะกระทำโดยฝ่ายเอกชน ซึ่งเป็นผู้ลงทุนสร้างทางนั้นๆ และ ได้สิทธิในการดูแลและแสวงหาผลประโยชน์จากทางเส้นดังกล่าว⁴² ส่วนในประเทศไทยการจัดเก็บ ลักษณะนี้มักจะกระทำในลักษณะค่าบริการในการใช้ทางพิเศษต่างๆ เช่นการจัดเก็บค่าผ่านทางของ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย หรือทางยกระดับดอนเมืองเป็นต้น ซึ่งลักษณะการจัดเก็บนั้นอาจ ใช้ได้ทั้งแรงงานมนุษย์ โดยให้ผู้ประสงค์จะใช้ทางนั้นหยุดรถและชำระค่าผ่านทางแก่เจ้าหน้าที่ ณ ด่านเก็บเงิน หรืออาจใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการจัดเก็บโดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่และผู้ใช้รถไม่ต้อง หยุดรถ ก็ได้

⁴⁰ Victoria Transport Policy Institute, "Congestion Pricing, Value Pricing, Toll Roads and HOT Lanes", < <http://www.vtpi.org/tm/tm35.htm> >, April 2006.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

(2.2). การใช้ช่องทางพิเศษบนพื้นผิวการจราจร (High Occupancy Tolling Lane)

โดยปกติแล้ว ถนนในเมืองมักจะมีช่องทางพิเศษ ซึ่งจัดไว้สำหรับยานพาหนะบางประเภท เช่นช่องทางเฉพาะรถที่มีผู้โดยสารตามที่กำหนด (เช่น 3 คนขึ้นไป) หรือช่องทางสำหรับรถประจำทาง ซึ่งโดยปกติแล้วนั้น รถยนต์ที่ไม่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดนี้จะไม่สามารถใช้ช่องทางนี้ได้ แต่ในบางกรณีอาจเป็นประโยชน์หากจะให้ทางเลือกแก่ผู้ใช้รถที่ไม่เข้าเงื่อนไข ให้ใช้ทางลักษณะนี้ได้โดยเก็บค่าใช้ช่องทางพิเศษดังกล่าว(เฉพาะกับรถที่ไม่เข้าเงื่อนไข)⁴³ ซึ่งนอกจากจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวให้การจราจรแล้ว ยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐอีกด้วย โดยการจัดเก็บนั้นมักจะใช้ในรูปแบบการซื้อใบอนุญาตใช้งานและแสดงไว้ที่กระจกหน้ารถ โดยมีการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ ณ จุดต่างๆ

(3). การเก็บตามความหนาแน่นของการจราจร (Congestion Pricing)

หรือมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Value Pricing⁴⁴ ซึ่งหมายถึงการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนที่มีอัตราแตกต่างกันไปตามความหนาแน่นของการจราจร ซึ่งอัตราจะสูงขึ้นในกรณีที่มีการจราจรหนาแน่น และอัตราจะต่ำลงหากความหนาแน่นลดลง ซึ่งค่าธรรมเนียมประเภทนี้มักจัดเก็บเพื่อลดความหนาแน่นของรถยนต์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่นในช่วงเช้า หรือช่วงหลังเลิกงาน⁴⁵

โดยอัตราที่จัดเก็บนั้นอาจแปรผันในสัดส่วนที่คงที่ เช่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ล่วงหน้าว่าเวลาเท่าใด จะต้องเสียค่าธรรมเนียมเท่าใด หรืออาจกำหนดค่าธรรมเนียมให้ผันแปรกับความหนาแน่นของการจราจรโดยตรงก็ได้ ซึ่งการใช้ค่าธรรมเนียมประเภทนี้อาจใช้ร่วมกับค่าธรรมเนียมประเภทอื่นๆได้ เช่นร่วมกับการจัดเก็บจากด่านเก็บเงิน (Road Toll) โดยอาจแบ่งช่องทางให้ผู้ใช้งานเลือกใช้ช่องทางดังกล่าวได้ ซึ่งผู้ใช้จะได้รับประโยชน์ตอบแทนในค่าธรรมเนียมที่จ่ายไป ในลักษณะความรวดเร็วในการเดินทาง แต่ทั้งนี้ผู้วางระบบค่าธรรมเนียมต้องพิจารณาภาระที่ผู้ใช้งานต้องรับจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทั้งสองประเภทมิให้มากเกินไปจนความเหมาะสม

(4). การเก็บตามระยะทาง (Distance-Based Charges)

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามระยะทางนี้ จัดเป็นการจัดเก็บในลักษณะค่าธรรมเนียมการใช้ถนนโดยแท้ ซึ่งอัตราที่จัดเก็บนั้นอาจใช้อัตราที่แปรผันตามระยะทางที่วิ่ง คือจัดเก็บในอัตราสูงหากระยะทางการวิ่งมาก และจัดเก็บในอัตราที่ต่ำลงหากระยะการวิ่งน้อยกว่า โดยการจัดเก็บตามระยะทางนั้นอาจจำแนกได้ดังนี้

(4.1). การจัดเก็บโดยอ้างอิงน้ำหนัก (Weight-Distance Charges)⁴⁶

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

การจัดเก็บลักษณะนี้ค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระจะเป็นผลมาจากการคำนวณน้ำหนักของรถกับระยะทางการวิ่ง ซึ่งเหตุที่ต้องใช้สองปัจจัยหลักนี้ในการคำนวณค่าธรรมเนียมนั้น เพราะน้ำหนักของรถยนต์แสดงให้เห็นถึงขนาดของรถ โดยรถยิ่งหนักหรือขนาดใหญ่มากขึ้นเท่าใด ผลกระทบที่รุดคั่นดังกล่าวก็ยิ่งจากการใช้ถนน ก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น

ซึ่งผลกระทบนี้มีหลายด้านด้วยกัน ตั้งแต่การทำลายพื้นผิวจราจร เสียบบกวนจากการใช้งาน รวมไปถึงความเสียหายซึ่งอาจเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุบนท้องถนน เหล่านี้ยิ่งรถมีน้ำหนักมากเท่าใด ปัจจัยที่กล่าวมานั้นย่อมรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นการพิจารณาถึงน้ำหนักของรถกับระยะทางการวิ่งย่อมจะสะท้อนให้เห็นถึงภาระที่รุดคั่นดังกล่าวก่อให้เกิดขึ้นจากการใช้ถนนได้ และสัดส่วนภาระนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนั่นเอง

(4.2). การจัดเก็บโดยอ้างอิงภาษีประจำปีรถยนต์ (Prorating Registration and License Fees)⁴⁷

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามระยะทางนั้นอาจอ้างอิงกับภาษีประจำปีรถยนต์ หรือค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถยนต์ โดยการจัดเก็บประเภทนี้อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ถนนจะมากหรือน้อยนั้น จะต้องพิจารณาว่ารถยนต์คันดังกล่าวได้เสียภาษีประจำปีหรือค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถเท่าใด หากภาษีหรือค่าธรรมเนียมสูง อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ถนน ก็จะสูงตามไปด้วย ซึ่งจะส่งผลในลักษณะอัตราภาษีก้าวหน้า เพราะยิ่งภาษีหรือค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสูงขึ้นเท่าใด ค่าธรรมเนียมการใช้ถนนก็ย่อมจะสูงขึ้นเท่านั้น

เหตุผลเพราะผู้มีฐานะดีมักจะเป็นเจ้าของรถที่มีราคาสูง ซึ่งส่งผลให้ภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสูงตามไปด้วย ในขณะที่ผู้มีฐานะด้อยกว่าก็มักจะเป็นเจ้าของรถที่ราคาต่ำกว่า

แต่การจัดเก็บลักษณะนี้จะจำกัดเฉพาะประเทศที่เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมโดยใช้มูลค่ารถเป็นปัจจัยกำหนดอัตราเท่านั้น เพราะหากมีการใช้ปัจจัยอื่น เช่น น้ำหนัก หรือความจุระบอบกสูบกำหนด ก็ไม่อาจใช้ระบบนี้ได้ เนื่องจากขาดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนั่นเอง

(4.3). จัดเก็บโดยอ้างอิงประสิทธิภาพในการเผาผลาญพลังงาน (Emission Charges)

การจัดเก็บลักษณะนี้คล้ายคลึงกับการจัดเก็บทั้งสองประเภทข้างต้น แต่อัตราในการจัดเก็บจะสูงหรือต่ำนั้นจะแปรผันกับประสิทธิภาพในการเผาผลาญพลังงาน หากรถยนต์คันดังกล่าว

⁴⁶ Todd Litman, "Distance-Based Charges A Practical Strategy for More Optimal Vehicle Pricing", < http://www.vtpi.org/db_crg.pdf >, 1999.

⁴⁷ *Ibid.*

มีศักยภาพในการเผาผลาญพลังงานได้สมบูรณ์ อัตราค่าธรรมเนียมจะต่ำ ในขณะที่รถซึ่งมีศักยภาพในการเผาผลาญพลังงานน้อยกว่าอัตราจะสูงขึ้น

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการจัดเก็บลักษณะนี้คำนึงถึงผลกระทบที่การใช้รถยนต์นั้นๆ ก่อให้เกิดกับสิ่งแวดล้อม โดยรถที่เผาผลาญพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงนั้นจะก่อผลเสียกับสิ่งแวดล้อมน้อยกว่ารถที่ประสิทธิภาพในการเผาผลาญน้อยกว่า

ซึ่งการจะเก็บค่าธรรมเนียมในลักษณะนี้ อาจมีความยากลำบากในการกำหนดอัตราพื้นฐานว่ารถในลักษณะใดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยกว่ากันเช่นไร

