

## หลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ

โดยที่ในการดำเนินการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากประชาชนที่มาขอรับบริการจากรัฐ มีการเรียกเก็บในสองลักษณะ

ลักษณะแรก รัฐจะใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวในการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อควบคุมหรือกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยดี (police administrative<sup>๑</sup>) โดยกำหนดให้ประชาชนจะต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต จากรัฐก่อนที่จะดำเนินการบางอย่างได้ เช่น การควบคุมอาคาร การควบคุมการจราจร การควบคุมการประกอบกิจการที่กระทบสุขภาพ สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งในการนี้ รัฐอาจกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินตามอัตราที่กฎหมายกำหนดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจ แต่ผู้เดียวในการดำเนินการให้บุคคลนั้น หากไม่จ่าย หน่วยงานจะไม่ดำเนินการให้ จึงมีลักษณะทำนองเดียวกับภาษี เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโรงภาพยนตร์และค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้สร้างโรงภาพยนตร์ต่างประเทศตามพระราชบัญญัติโรงภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ค่าธรรมเนียม ค่าขอรับสิทธิบัตรตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเรียกเงินที่เรียกเก็บว่า “ค่าธรรมเนียมบังคับจ่าย” ค่าธรรมเนียมบังคับจ่ายนี้ ต่อไปให้เรียกว่า “ค่าธรรมเนียม”

ลักษณะที่สอง รัฐจะให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (industrial and commercial public service) ซึ่งเป็นการผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการในทำนองเดียวกับธุรกิจเอกชน การเรียกเก็บค่าบริการนี้มีลักษณะคล้ายกับค่าบริการของภาคเอกชนเพื่อตอบแทนสินค้าและบริการที่ได้ถึงแม้จะเรียกค่าบริการนี้ว่า “ค่าธรรมเนียม” แท้จริงค่าบริการนี้ก็คือค่าตอบแทนสินค้าหรือบริการที่ประชาชนได้รับ ซึ่งหากไม่ต้องการจะได้สินค้าหรือบริการนั้น ก็ไม่ต้องเสียค่าบริการ โดยผู้ใช้บริการมีทางเลือกที่จะใช้บริการภาครัฐหรือใช้บริการที่มีการดำเนินการโดยบุคคลอื่นก็ได้ รวมถึงการบริการในทำนองเดียวกัน เช่น การให้บริการถ่ายเอกสาร การให้บริการห้องสมุด การให้บริการทางด่วนหรือทางพิเศษ การให้บริการจอดรถในที่จอดรถ ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ ค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรม ค่าตอบแทนบริการที่ได้รับนี้ ต่อไปให้เรียกว่า “ค่าบริการ”

ดังนั้น ค่าตอบแทนที่รัฐเรียกเก็บจากประชาชนจึงแยกออกเป็นสองประเภท คือ ค่าธรรมเนียม และค่าบริการ ซึ่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๓ บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เป็นปริยายว่า “การจัดเก็บ ลด และยกเว้นรายได้แผ่นดิน ที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย”

<sup>๑</sup> police administrative หรือตำรวจทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎหมายหรือคำสั่งเพื่อควบคุมหรือกำกับดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวง กรมทั้งหลายมีอำนาจนี้ตามกฎหมาย ต่างจากตำรวจในกระบวนการยุติธรรม (police judiciaire) ตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่สืบสวนสอบสวน และดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในปัจจุบันนี้ การเรียกค่าตอบแทนที่รัฐเก็บจากประชาชนยังเรียกสับสนกันอยู่ หลายกรณีเรียกค่าบริการเป็นค่าธรรมเนียม และไปกำหนดไว้ในกฎหมายโดยไม่จำเป็น อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม ทำให้อัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บมีความสับสนกันในกฎหมายฉบับต่าง ๆ และไม่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ อนึ่ง ถึงแม้จะมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ในกฎหมาย การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวเมื่อเวลาผ่านไปอาจไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจซึ่งมีเงินเฟ้อ นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนสำหรับการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการเก็บข้อมูลของภาครัฐ ซึ่งเป็นการทำให้เกิดต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยที่ไม่ได้รับบริการใด ๆ จากภาครัฐ คณะรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และต้องกำหนดอัตราขั้นสูงไว้ในกฎหมาย

ในการกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราค่าธรรมเนียม หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ต้นทุนในการควบคุมหรือกำกับดูแลของรัฐ นโยบายของรัฐในเรื่องนั้นว่าต้องการส่งเสริมหรือควบคุม ภาระและความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน ต้นทุนทางธุรกิจที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการ และความคุ้มค่าประกอบกัน โดยเฉพาะในกรณีที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย ควรพิจารณาว่าค่าธรรมเนียมที่ได้รับจะคุ้มกับค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บหรือไม่

ข้อ ๒ หน่วยงานของรัฐไม่พึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนในการที่ประชาชนต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้ภาครัฐได้ข้อมูล เช่น การแจ้งเกิด การแจ้งตาย การแจ้งย้ายที่อยู่ การจดทะเบียนพาณิชย์ หรือค่าธรรมเนียมที่มีจำนวนเพียงเล็กน้อย เช่น ค่าธรรมเนียมใบคำขอต่าง ๆ

รัฐไม่พึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการขอรับสิทธิประโยชน์ที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลอันเนื่องมาจากสภาพร่างกาย ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือข้อบกพร่องอื่นของผู้ขอ เช่น สวัสดิการผู้พิการ สวัสดิการผู้มีรายได้น้อย หรือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ข้อ ๓ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ให้คำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้

- (๑) ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการดำเนินการเรื่องนั้นและในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม
- (๒) ประโยชน์ที่บุคคลนั้นจะได้รับ หรือผลกระทบทางลบที่บุคคลนั้นก่อให้เกิดขึ้น
- (๓) ความสามารถของประชาชนในการจ่ายค่าธรรมเนียม
- (๔) การเทียบเคียงกับอัตราเดิมที่เคยเรียกเก็บ อัตราค่าธรรมเนียมอื่นในลักษณะเดียวกัน หรืออัตราของต่างประเทศที่มีการเรียกเก็บ
- (๕) การได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ และความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ
- (๖) อัตราเงินเฟ้อที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ข้อ ๔ ในการกำหนดค่าธรรมเนียม ให้หน่วยงานดำเนินการดังนี้

(๑) รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานให้บริการผ่านระบบดิจิทัล ให้หน่วยงานพิจารณายกเลิกค่าธรรมเนียมที่เคยเรียกเก็บเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการเช่นว่านั้นซึ่งการให้บริการผ่านระบบดิจิทัลไม่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายนั้นอีก หรือถึงมีก็เพียงเล็กน้อย เช่น ค่าคำขอหรือแบบคำขอ ค่าใบอนุญาต ค่าใบแทนใบอนุญาต ค่าแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรายการในใบอนุญาต เป็นต้น

(๓) ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทบทวนความเหมาะสมของอัตราค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์นี้ โดยให้ดำเนินการไปพร้อมกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น

ข้อ ๕ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการเรียกเก็บค่าบริการ จึงไม่พึงกำหนดค่าบริการไว้ในกฎหมาย

ในการกำหนดอัตราค่าบริการ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าบริการสำหรับกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดของรัฐ ต้องไม่สูงเกินสมควร โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตหรือการให้บริการต่อหน่วย และเทียบเคียงกับอัตราที่เรียกเก็บกันในนานาประเทศ

(๒) ค่าบริการสำหรับกิจการที่มีลักษณะเป็นการกึ่งผูกขาดของรัฐ ต้องไม่สูงหรือต่ำเกินสมควร โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิตหรือการให้บริการต่อหน่วย

(๓) ค่าบริการสำหรับกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกันโดยเสรีในตลาด ต้องไม่ต่ำเกินสมควรอันอาจกระทบต่อการแข่งขันทางการค้า เว้นแต่รัฐมีอำนาจแทรกแซงในเรื่องนั้นเพื่อรักษาราคาที่เหมาะสมในตลาด

การกำหนดอัตราค่าบริการของกิจการของรัฐต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหากำไรสูงสุด (maximization of profit) หากแต่เป็นการจัดให้มีกำไร (ถ้ามี) เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุง และขยายบริการสาธารณะให้ดีขึ้นหรือทั่วถึงยิ่งขึ้น

ข้อ ๖ หลักเกณฑ์นี้ไม่ใช่บังคับแก่การเรียกเก็บเงินที่เกิดจากการเจรจาและการทำสัญญาระหว่างภาครัฐและเอกชน เช่น ค่าตอบแทนสิทธิตามสัญญาสัมปทาน ค่าตอบแทนสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ แต่ทั้งนี้ หน่วยงานผู้พิจารณาทำสัญญาดังกล่าวควรคำนึงถึงแนวทางการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการตามหลักเกณฑ์นี้ด้วย

บรรดาค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐได้จ่ายไปแทนบุคคลใดเพื่อให้การควบคุมหรือกำกับดูแลตามกฎหมายสามารถกระทำได้ เช่น ค่าลากจูงพาหนะ ค่าเก็บรักษาของที่ไม่มีผู้รับตามกำหนด มิใช่เป็นค่าธรรมเนียมที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์นี้ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าวคืนจากบุคคลนั้นได้ตามกฎหมาย

ข้อ ๗ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายหรือกฎทั้งปวงพิจารณาและดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกฎให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดนี้ในโอกาสแรกที่กระทำได้ แต่ต้องไม่ช้ากว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นครั้งแรก