

วิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าหลักการของการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์และค่าธรรมเนียมการใช้ถนนที่ดีนั้นคือการจัดเก็บที่อยู่บนพื้นฐานของการสะท้อนภาระที่ผู้ใช้ถนนนั้นๆ ก่อให้เกิดขึ้นจากการใช้ถนน ซึ่งระบบการจัดเก็บที่สะท้อนภาระการใช้ถนนนี้จะก่อให้เกิดผลดีคือ สามารถควบคุมการใช้ถนนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ โดยเครื่องมือที่รัฐอาจนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายจัดเก็บให้สะท้อนภาระการใช้อย่างเที่ยงตรงนั้น อาจมีได้สองลักษณะด้วยกัน คือภาษีประจำปีรถยนต์ และค่าธรรมเนียมการใช้ถนน เนื่องจากโดยสภาพแล้วเครื่องมือทั้งสองลักษณะนี้มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวมากกว่าเครื่องมือชนิดอื่น โดยเครื่องมือนี้จะช่วยให้ผู้ใช้ถนนรับภาระในต้นทุนของสังคมที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้นในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งภาระที่รับเพิ่มนี้จะ เป็นปัจจัยที่ช่วยลดความต้องการในการใช้ถนนของประชาชนลง

แต่เมื่อพิจารณาตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติรถยนต์ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกแล้ว กลับพบกฎเกณฑ์หลายประการซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้น อันจะส่งผลให้การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ในบทนี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหาโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกว่ามีหลักการใดบ้างที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการให้ผู้ใช้ถนนเป็นผู้รับภาระที่ตนก่อขึ้น (User Pay Principle) และเสนอแนวทางในการปรับปรุงความไม่สอดคล้องดังกล่าว¹ รวมทั้งพิจารณาความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้วย

โดยขอบเขตของการพิจารณานั้นจะพิจารณาความไม่เหมาะสมเฉพาะหลักการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์ เนื่องจากในส่วนของค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้น ประเทศไทยมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเพียงลักษณะเดียว คือการจัดเก็บในลักษณะค่าธรรมเนียมการผ่านทาง (Toll Fee) ในการใช้ทางพิเศษต่างๆ ซึ่งโดยสภาพแล้วการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวก็มีได้มีประเด็นปัญหาอันควรแก้ไขเป็นพิเศษแต่ประการใด เพราะจัดเป็นการเก็บค่าใช้บริการซึ่งราคารั้้นกำหนด

¹ ในบทนี้ เพื่อความกระชับของการนำเสนอจะไม่ขอกล่าวถึงการแก้ไขกฎหมาย โดยจะขอกล่าวเฉพาะสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเท่านั้น ส่วนการยกร่างกฎหมายทั้งฉบับเดิมและฉบับที่เสนอแนะนั้นจะนำไปกล่าวไว้ในภาคผนวก.

โดยคำนึงถึงภาระที่รุดแต่ละประเภทก่อขึ้นกับเส้นทางนั้นๆ อยู่แล้ว ดังนั้นในประเด็นเรื่องค่าธรรมเนียมการใช้ถนนจะขอเสนอหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนประเภทอื่นนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมการผ่านทาง ซึ่งเห็นว่าสมควรนำมาจัดเก็บในประเทศไทยควบคู่กับระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1. ความไม่เหมาะสมในพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก

พระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้นมีหลักการที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการสะท้อนภาระจากการใช้หลายประการด้วยกัน โดยจะกล่าวถึงความไม่เหมาะสมในหลักการของกฎหมาย และความไม่เหมาะสมในหลักการบริหารจัดการ ดังนี้

1.1. ความไม่เหมาะสมในหลักการของกฎหมาย

1.1.1. มาตรการต่อผู้ใช้รถยนต์เก่า

ในประเด็นนี้อาจแยกพิจารณาเป็นสองลักษณะ คือประเด็นในพระราชบัญญัติรถยนต์และประเด็นในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก ดังนี้

(ก). ประเด็นในพระราชบัญญัติรถยนต์

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์นั้นได้กำหนดให้มีการลดภาษีจากอัตราปกติให้แก่รถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คนที่จดทะเบียนไว้เป็นเวลาตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป โดยลดอัตราตั้งแต่อายุ 10 ถึงร้อยละ 50 ซึ่งรถยังมีสภาพเก่าเท่าใดก็ยิ่งจะได้รับส่วนลดมากเท่านั้น

ซึ่งการลดอัตราภาษีนี้ แม้จะกระทำเพื่อเป็นการบรรเทาภาระให้แก่ผู้ใช้รถเก่า มิให้มีความใช้จ่ายมากเกินไปสมควรก็ตาม² แต่เมื่อพิจารณาจากหลักการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์แล้ว จะพบว่าสมควรให้ผู้ใช้นั้นแบกรับภาระของสังคม ในต้นทุนส่วนที่ตนก่อขึ้น ซึ่งหากผู้ก่อภาระนั้นไม่ต้องการหรือไม่อาจรับผิดชอบในต้นทุนนั้นๆ ได้แล้ว ภาระดังกล่าวก็ย่อมตกแก่ผู้รับภาระที่แท้จริงซึ่งก็คือสังคมนั่นเอง เพราะรัฐย่อมต้องนำเงินงบประมาณของรัฐซึ่งมีที่มาจากเงินภาษีที่ประชาชนทุกคนต้องชำระ มาชดเชยต้นทุนดังกล่าวนั่นเอง

นอกจากนี้หากพิจารณาภาระที่ผู้ใช้รถเก่าได้ก่อขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่ามีอยู่หลายประการ เช่น การปล่อยมลภาวะที่มากขึ้นของรถเก่านั้นย่อมก่อให้เกิดมลภาวะแก่สภาพแวดล้อม นอกจากนี้การ

² เพราะโดยสภาพแล้วรถเก่านั้นก็ต้องมีภาระค่าบำรุงรักษามากอยู่แล้ว ประกอบกับผู้ใช้รถเก่านั้นมักจะเป็นผู้มีรายได้น้อย ดังนั้นการลดอัตราภาษีป้ายทะเบียน ก็จะเป็นการบรรเทาภาระในกรณีนี้ลง.

ใช้รถเก่านั้นยังมีความเป็นไปได้สูงที่รถนั้นๆจะมีปัญหาขัดข้องบนท้องถนน (เมื่อเทียบกับรถที่สภาพใหม่กว่า) ซึ่งผลที่เกิดขึ้นเมื่อรถนั้นๆขัดข้องย่อมทำให้เกิดการจลาจลติดขัดในบริเวณดังกล่าว และจะนำมาซึ่งการสูญเสียของเวลาอันอาจคำนวณเป็นมูลค่าในทางเศรษฐศาสตร์ได้ นั่นเองซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าแนวทางนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการให้ผู้ใช้งานต้องแบกรับภาระที่ตนก่อขึ้นแก่สังคม (User Pay Principle)

แนวทางที่เสนอแนะ

การลดอัตราภาษีให้แก่รถยนต์เก่านั้น แม้ว่าจะกระทำเพื่อลดภาระให้แก่ผู้ใช้รถยนต์ก็ตาม แต่คงไม่อาจมองข้ามได้ว่า การใช้รถยนต์เก่านั้นก่อให้เกิดผลเสียหลายด้านด้วยกันต่อสังคม ดังนั้น โดยหลักการแล้วผู้ใช้รถยนต์เก่านั้นควรเป็นผู้รับภาระที่ตนก่อขึ้นนี้ มิเช่นนั้นแล้วภาระนั้นๆ ย่อมตกแก่สังคมโดยรวม กล่าวคือประชาชนทั่วไปกลับจะต้องมารับภาระที่ผู้ใช้รถเก่านั้นนี้ ซึ่งการให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่รถยนต์ประเภทนี้ ก็เสมือนเป็นการสนับสนุนทางอ้อมให้ประชาชนใช้รถยนต์เก่า หรือยืดอายุการใช้งานให้มากขึ้นไป ทั้งๆที่รถยนต์เก่ามีอัตราการเผาผลาญเชื้อเพลิงไม่ดีเท่ารถยนต์ใหม่ ซึ่งมีเทคโนโลยีในการเผาผลาญสมบูรณ์มากกว่า³

ซึ่งโดยหลักการแล้วสมควรจัดเก็บภาษีจากรถยนต์เก่าในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อเป็นการลงโทษผู้ใช้รถยนต์เก่าและชดเชยต้นทุนของสังคม แต่เมื่อพิจารณามิติทางด้านสังคมของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา และมาตรฐานการครองชีพยังไม่สูงดังเช่นประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายแล้ว เห็นว่ามาตรการที่เหมาะสมที่สุดนั้นหาใช่เป็นการเก็บภาษีในอัตราเพิ่มขึ้นไม่ เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ใช้รถมากเกินสมควรจนประชาชนผู้เสียประโยชน์อาจเห็นว่ารัฐไม่เป็นธรรมต่อผู้ยากไร้ ดังนั้นจึงเสนอให้ยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์แก่รถเก่าเสีย ซึ่งจะเป็นวิธีที่เป็นธรรมกับผู้ใช้รถเก่าที่มีฐานะยากจน มากกว่าการเพิ่มอัตราภาษี

(ข). ประเด็นในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก

ดังกล่าวมาแล้วในส่วนของพระราชบัญญัติรถยนต์ว่ารถยนต์เก่านั้นย่อมจะสร้างปัญหาให้แก่สังคมอย่างมากดังนั้นการมีมาตรการลดภาษีให้รถเก่าจึงไม่เหมาะสม ซึ่งในกรณีพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนี้ การใช้รถเก่าในการประกอบกิจการขนส่ง ทั้งขนส่งส่วนบุคคล และขนส่งสาธารณะ แม้ว่าจะไม่มีมาตรการบรรเทาภาระภาษีเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติรถยนต์ก็ตาม แต่ก็มิได้มีมาตรการใดๆในการลงโทษการกระทำดังกล่าว ซึ่งโดยสภาพแล้วรถยนต์ที่ประกอบกิจการขนส่งย่อมต้องวิ่งอยู่ในถนนเป็นเวลานาน และบ่อยกว่าผู้ใช้รถส่วนบุคคล จึงย่อมจะมีความเสี่ยงที่รถดังกล่าวจะก่อความเสียหายมากกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล

³ กรมการขนส่งทางบก ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์, โครงการศึกษาโครงสร้างและอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถยนต์และล้อเลื่อน (รายงานฉบับสมบูรณ์), (2547), น.320.

ดังนั้นภาระที่รถซึ่งใช้ในการประกอบภาระขนส่งและรถขนาดใหญ่ ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกก็ขึ้นนี้จึงสูงกว่าภาระซึ่งรถยนต์ส่วนบุคคลและรถขนาดเล็กตามพระราชบัญญัติรถยนต์ก็ขึ้น การปฏิบัติต่อรถยนต์ทั้งสองประเภทนี้จึงควรจะแตกต่างกัน

แนวทางที่เสนอแนะ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการใช้รถเก่านั้นก่อภาระให้แก่สังคมมากเพียงใด โดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้นแม้ว่าจะมิได้มีมาตรการเชื้อประโยชน์แก่รถเก่านั้น พระราชบัญญัติรถยนต์ แต่ก็มิได้มีมาตรการใดๆในการลงโทษผู้ใช้รถเก่ายในการประกอบกิจการขนส่งเช่นกัน ซึ่งประเด็นนี้ควรได้รับการแก้ไข เพราะรถที่ใช้ในการประกอบกิจการขนส่งนั้นก่อภาระให้แก่สังคมมากกว่ารถส่วนบุคคล เนื่องด้วยน้ำหนักบรรทุกที่มากกว่า (เพราะต้องรวมน้ำหนักบรรทุกทุกสัมภาระ ขนาดเครื่องยนต์ที่ใหญ่กว่า (ซึ่งมักจะส่งผลต่อระดับการเผาผลาญเชื้อเพลิง) อีกทั้งยังใช้พื้นที่ถนนมากกว่าอีกด้วย และนอกจากนี้การใช้รถยนต์ในการประกอบกิจการ ผู้ใช้ยังสามารถนำค่าใช้จ่ายต่างๆของรถดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับกิจการ ไปลงเป็นรายจ่ายของนิติบุคคลได้อีกด้วย ดังนั้นจึงควรมีมาตรการลงโทษผู้ใช้รถประเภทนี้โดยเก็บภาษีในอัตราสูงขึ้นกับรถที่ใช้ประกอบการขนส่งซึ่งมีอายุเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งการเสนอให้เก็บภาษีรถเก่ายซึ่งประกอบการขนส่งเพิ่มขึ้นนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่าการกระทำดังกล่าวจะส่งผลสะท้อนกลับต่อผู้บริโภคหรือไม่ เพราะโดยปกติแล้วเมื่อผู้ประกอบการมีค่าใช้จ่ายส่วนใดเพิ่มขึ้นก็ย่อมจะผลักรถดังกล่าวมาสู่ผู้บริโภคอยู่นั่นเอง อันจะส่งผลให้ราคาสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งนั้นๆสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคที่มีฐานะยากจน กลับเป็นผู้รับภาระทางอ้อมของมาตรการดังกล่าว

ข้อโต้แย้งนี้ จริงอยู่ที่ผู้ประกอบการมักมีพฤติกรรมดังกล่าว แต่มาตรการนี้มุ่งจัดเก็บเฉพาะแก่ผู้ใช้รถยนต์เท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมิใช่ผู้ประกอบการทุกรายจะใช้รถยนต์เก่ายในการประกอบกิจการ และระบบการขนส่งนั้นหาใช่มีแต่การใช้รถยนต์ไม่ ซึ่งแม้มาตรการนี้จะทำให้ผู้ประกอบการที่ใช้รถเก่ายมีต้นทุนสูงขึ้นก็ตาม แต่ผู้ประกอบการรายอื่นๆนั้นหาได้รับผลกระทบไม่ ทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการแต่ละรายนั้นไม่เท่ากัน ซึ่งด้วยกลไกของระบบตลาดการแข่งขันอย่างเสรีแล้ว ผู้ประกอบการซึ่งใช้รถยนต์เก่าย่อมไม่อาจจะผลักรถต้นทุนส่วนเกินโดยการขึ้นราคาได้ตามอำเภอใจเพราะจะเป็นผู้เสียเปรียบในการแข่งขันนั่นเอง อีกทั้งในปัจจุบันนี้มีระบบการขนส่งหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งทางรถไฟ เครื่องบิน หรือเรือ ซึ่งจะเห็นว่าระบบต่างๆเหล่านี้ล้วนมีต้นทุนในการขนส่งไม่เท่ากันหากแต่มูลค่าของสินค้าซึ่งจำหน่ายในท้องตลาดนั้นกลับเท่ากันไม่ว่าสินค้านั้นๆจะขนส่งมาโดยระบบใดก็ตาม อันเป็นเครื่องยืนยันว่าผู้ประกอบการหาได้ผลักรถส่วนเกินของตนมายังผู้บริโภคตามอำเภอใจเสมอไป

จากเหตุผลเหล่านี้จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก โดยเก็บภาษีในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเมื่อรถที่ใช้ในการประกอบกิจการนั้นมีอายุมากขึ้น เพื่อเป็นปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้ผู้ประกอบการหันมาใช้รถใหม่ ส่วนจะเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใดนั้นต้องพิจารณาต้นทุนที่รถลักษณะต่างๆ ก่อขึ้นกับสังคม ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่ส่งผลต่อต้นทุนของสังคมด้วย

1.1.2. การกำหนดฐานการจัดเก็บอย่างไม่เหมาะสม

ในพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้น มีประเด็นการกำหนดฐานในการจัดเก็บภาษีอย่างไม่เหมาะสมหลายกรณีด้วยกัน จะกล่าวดังนี้

(ก). ประเด็นในพระราชบัญญัติรถยนต์

พระราชบัญญัติรถยนต์นั้นได้กำหนดฐานในการเสียภาษีไว้สามลักษณะด้วยกัน คือ

(1). รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน ให้ใช้ฐานกระบอกลูกของรถ

การใช้ฐานกระบอกลูกของรถในกรณีนี้จัดเป็นการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ซึ่งหมายความว่า ยิ่งฐานภาษีสูงขึ้นเท่าใดจะยิ่งต้องเสียภาษีในอัตราสูงขึ้นเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากตารางวิเคราะห์อัตราภาษีเฉลี่ย⁴ ของรถยนต์นั่งไม่เกินเจ็ดคนนี้⁵

ความจุกระบอกลูกรถยนต์ (ลบ.ชม.)	อัตราภาษี (บาท/ลบ.ชม.)	อัตราภาษีเฉลี่ย (ATR)
600 ลบ.ชม. แรก	0.5	0.5
ส่วนเกิน 600 ลบ.ชม. แต่ไม่เกิน 1,800 ลบ.ชม.	1.5	1.16
ส่วนที่เกิน 1,800 ลบ.ชม.	4.00	1.87

⁴ การคำนวณหาอัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate) หรือ ATR นั้นหาได้จากการนำภาษีที่ต้องจ่ายหารด้วยฐานภาษี ซึ่งในที่นี้คือความจุกระบอกลูกของรถยนต์ อย่างเช่น ความจุกระบอกลูกของรถยนต์ 0-600 ลบ.ชม. ต้องเสียภาษีในอัตรา 0.5 นั่นคือผู้ที่มีรถยนต์ที่มีความจุกระบอกลูก 600 ลบ.ชม. ต้องเสียภาษีเท่ากับ $600 \times 0.5 = 300$ บาท ดังนั้นอัตราภาษีเฉลี่ยคือ $300/600 = 0.5$ สำหรับรถยนต์ที่มีความจุกระบอกลูก 1,800 ลบ.ชม. จะมีภาษีเฉลี่ยคิดจาก $((600 \times 0.5) + (1800 - 600) \times 1.5) / 1,800$ จะมีค่าเท่ากับ 1.16 และสำหรับอัตราภาษีเฉลี่ยส่วนที่เกินกว่า 1,800 ลบ.ชม. นั้นใช้รถยนต์ขนาด 2,400 ลบ.ชม. ในการคิดภาษีเฉลี่ยโดยใช้วิธีการคิดวิธีเดียวกัน ทั้งนี้การคำนวณอัตราภาษีเฉลี่ยนั้นเพื่อนำมาวิเคราะห์ดูถึงโครงสร้างภาษี โดยเมื่อฐานภาษีเพิ่มขึ้นหากพบว่าอัตราเฉลี่ยภาษีเพิ่มขึ้นนั้น ย่อมแสดงถึงลักษณะของภาษีที่มีอัตราก้าวหน้า รายละเอียดศึกษาได้จาก “โครงการศึกษาโครงสร้างและอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถยนต์และล้อเลื่อน”, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3, น. 3-70.

⁵ กรมการขนส่งทางบก ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3, น. 3-70.

ซึ่งการใช้อัตราค่าเวลานี้ จะเหมาะสมกับภาระที่รุดดังกล่าวก่อกำขึ้นต่อสังคม โดยหากภาระที่ก่อคิดเป็นอัตราสูง (จากแนวคิดที่ว่าระบบรถบรรทุกที่ใหญ่ขึ้น ย่อมก่อมลภาวะมากกว่าระบบรถบรรทุกที่เล็กกว่า) อัตราภาษีก็ย่อมจะต้องสูงขึ้นด้วย แต่หลักการนี้มีข้อสังเกตว่า การแบ่งช่วงความจุระบบรถบรรทุกตามกฎหมายไทยนั้นแบ่งช่วงแคบเกินไปหรือไม่ เพราะในปัจจุบันได้มีการพัฒนาระบบเครื่องยนต์อย่างรวดเร็วทำให้การกำหนดช่วงความจุระบบรถบรรทุกเดิมอาจไม่เหมาะสม⁶ เนื่องจากการกำหนดไว้เป็นเวลานานแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ในปัจจุบันมีการใช้รถที่มีระบบรถบรรทุกใหญ่กว่า 1,800 ลบ.ซม อย่างแพร่หลาย

และข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดแต่เพียงความจุระบบรถบรรทุกเพียงปัจจัยเดียว เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดอัตราภาษีนั้นอาจจะไม่เหมาะสมเท่าใดนัก เนื่องจากในปัจจุบันนี้ วิศวกรรมการผลิตเครื่องยนต์ได้ก้าวหน้าไปมาก ทำให้เครื่องยนต์ที่มีความจุระบบรถบรรทุกใหญ่นั้น ให้อัตราการปล่อยมลภาวะสูงกว่าเครื่องยนต์ระบบรถบรรทุกเล็กกว่าเสมอไปไม่ จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เหมาะสม

แนวทางที่เสนอแนะ

ข้อเสนอแนะประการแรกคือ ควรมีการพิจารณากำหนดฐานภาษีจากความจุระบบรถบรรทุกเพิ่มขึ้นจากเดิม โดยกำหนดเพิ่มจากฐานสูงสุดปัจจุบันคือ 1800 ลบ.ซม. เช่นอาจกำหนดให้รถที่มีความจุระบบรถบรรทุกตั้งแต่ 1,801 ถึง 2,800 ลบ.ซม. ต่อไป ต้องเสียในอีกอัตราหนึ่ง และส่วนเกินกว่า 2,801 ลบ.ซม. เสียในอีกอัตราหนึ่ง⁷ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะประการต่อมา นั้น เสนอให้นำปัจจัยเรื่องอัตราการปล่อยมลภาวะมาเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ด้วย ซึ่งจะทำให้การจัดเก็บภาษีนั้นเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยลักษณะการจัดเก็บภาษีโดยอิงกับปริมาณของมลภาวะนั้นอาจกระทำได้หลายลักษณะด้วยกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การจัดเก็บวิธีนี้รัฐต้องกำหนดตัวแปรเสียก่อนว่า ต้องการจะให้เครื่องยนต์ประเภทใดจัดอยู่ได้ตัวแปรด้านมลภาวะอย่างไร จากนั้นจึงนำตัวแปรนั้นมาพิจารณาประกอบในการคิดอัตราภาษี ซึ่งตัวแปรด้านมลภาวะนั้นจะแตกต่างกันไปตามแต่ประเภทของรถยนต์และประเภทของเครื่องยนต์ โดยอัตราจะเป็นเท่าใดนั้นอาจประกาศเป็นรายปีโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นกรมการขนส่งทางบก เป็นต้น

⁶ กรมการขนส่งทางบก ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. น. 3-71

⁷ ทั้งนี้ จะเสียในอัตราเท่าใด คงต้องนำต้นทุนที่รถควมจุนั้นๆ ก่อขึ้นต่อสังคมมาคำนวณตามวิธีการทางเศรษฐศาสตร์เสียก่อน จึงจะได้อัตราที่เหมาะสม ซึ่งอัตราจะเป็นเท่าใดนั้นอยู่นอกเหนือจากขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้.

ขอยกตัวอย่างวิธีการคำนวณเพื่อความชัดเจนในการเสนอแนะ ดังนี้⁸

กำหนดให้ อัตราภาษีรถ = $T + \Sigma \times V$

T = อัตราภาษี

Σ = ตัวถ่วงดุลย์ด้านมลภาวะ

V = ขนาดความจุกระบอกสูบ

ซึ่ง Σ นั้นจะแตกต่างกันไป ตามแต่อัตราที่กำหนด ซึ่งจะแปรผันตามประสิทธิภาพในการเผาผลาญเชื้อเพลิงของเครื่องยนต์นั้นๆ ซึ่งหากประสิทธิภาพในการเผาผลาญเชื้อเพลิงดีเท่าใด ค่าดัชนีก็จะน้อยลงเท่านั้น

ให้รถเครื่องยนต์ 2,000 ลบ.ซม มีอัตราการเผาผลาญพลังงานเป็นดัชนี 0.4 และกำหนดให้อัตราภาษีเป็นอัตราเดียวกับพระราชบัญญัติรถยนต์ในปัจจุบัน

อาจคำนวณได้ดังนี้

$$600 \text{ ลบ. ซม. แรก} = 0.5 + 0.4 \times 600 = 540$$

$$\text{ส่วนเกิน 600 ลบ.ซม แต่ไม่เกิน 1800 ลบ.ซม} = 1.5 + 0.4 \times 1200 = 2,280$$

$$\text{ส่วนที่เกิน 1800 ลบ.ซม} = 4.0 + 0.4 \times 200 = 880$$

ดังนั้นจำนวนภาษีที่ต้องชำระทั้งหมดจะเท่ากับ $540 + 2280 + 880 = 3700$ บาท (ในขณะที่หากคำนวณตามอัตราเดิม จะต้องชำระทั้งสิ้น 2900 บาท)

ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการจัดเก็บเท่านั้น โดยวิธีการจัดเก็บนั้นอาจทำได้อีกหลายวิธีเช่นการใช้ดัชนีด้านมลภาวะดังเช่นประเทศอังกฤษ ซึ่งวิธีการต่าง ๆ นั้นอาจเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม

(2). รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คนให้ใช้ฐานน้ำหนัก

กฎหมายกำหนดให้รถยนต์นั่งเกินกว่า 7 คนแต่ไม่เกิน 12 คน รวมทั้งรถยนต์รับจ้างและรถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัดใช้ฐานน้ำหนักในการคำนวณภาษี ซึ่งเหตุที่กำหนดเช่นนี้ มาจากแนวคิดที่ว่ารถยนต์นั่งประเภทหลังนี้จัดเป็นรถขนาดใหญ่ ซึ่งรถขนาดใหญ่ย่อมมีน้ำหนักมาก ทำให้ปัจจัยที่รัฐควรนำมากำหนดในการคิดภาษีคืออัตราการทำลายถนนมากกว่าปัจจัยเรื่องมลภาวะทางอากาศเพราะเป็นผลกระทบที่เด่นชัดกว่า ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้รถประเภทนี้ต้องคิดภาษีจากน้ำหนักรถโดยกฎหมายกำหนดอัตราไว้ตามตัวตามพิกัดน้ำหนักต่างๆ

ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะการจัดเก็บแล้วเห็นว่าการแบ่งลักษณะการจัดเก็บเป็นสองช่วงคือ ช่วงน้ำหนักตั้งแต่ 0-2,000 กิโลกรัม เป็นอัตราแบบก้าวหน้า แต่ช่วงน้ำหนักตั้งแต่ 2,001 กิโลกรัม

⁸ ลักษณะการคิดภาษีนี้ดัดแปลงมาจาก “โครงการศึกษาโครงสร้างและอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถยนต์และล้อเลื่อน”, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3, น. 3-361.

ขึ้นไปนั้น เป็นอัตราทดลด ดังจะแสดงได้ตามตารางนี้⁹ โดยจะขอกว่าถึงเฉพาะอัตราภาษีสำหรับ
รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คนแต่ไม่เกิน 12 คนเท่านั้น ส่วนอัตราภาษีของรถยนต์รับจ้างและ
รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัดนั้นจะไม่ขอยกตัวอย่าง ทั้งนี้เพราะรถยนต์ทั้ง 3 กลุ่มนี้ กฎหมายแบ่ง
ชั้นของน้ำหนักไว้เท่ากัน อีกทั้งอัตราภาษีก็เปลี่ยนจากอัตราก้าวหน้า เป็นอัตราทดลด ณ จุด
น้ำหนัก 2,001 กิโลกรัมเช่นเดียวกัน ดังนั้นหลักการที่นำเสนอในกลุ่มนี้จึงสามารถนำไปปรับใช้กับทั้ง
สองกรณีที่มีได้กล่าวถึงได้

น้ำหนักรถยนต์ (กิโลกรัม)	อัตราภาษี (บาท)	อัตราภาษีเฉลี่ย (ATR) ¹⁰
0-500	150	0.3
501-750	300	0.4
751-1000	450	0.45
1001-1250	800	0.64
1251-1500	1000	0.66
1501-1750	1300	0.74
1751-2000	1600	0.8
2001-2500	1900	0.76
2501-3000	2200	0.73
3001-3500	2400	0.68
3501-4000	2600	0.65
4001-4500	2800	0.62
4501-5000	3000	0.6
5001-6000	3200	0.53
6001-7000	3400	0.48
7001 ขึ้นไป	3600	0.375

จะเห็นว่าช่วงตั้งแต่ 2001 กิโลกรัมขึ้นอัตราภาษีจะต่ำลงเป็นลำดับ จนถึงระดับ
สุดท้ายคือ สูงกว่า 7000 กิโลกรัมขึ้น ดัชนีภาษีจะเท่ากับ 0.375 ซึ่งเกือบจะเท่ากับดัชนีในอัตราต่ำ
ที่สุด คือ 0-500 กิโลกรัมที่มีดัชนี 0.3

⁹ เฟิงอ้าง, น. 3-72.

¹⁰ วิธีการคิดค่า ATR นั้นใช้หลักการเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในส่วนรถยนต์นั่งไม่เกิน 7 คน.

เหตุที่กำหนดหลักการเช่นนี้อาจเป็นเพราะรัฐต้องการลดภาระให้แก่ผู้ใช้รถประเภทนี้ จึงได้ลดสัดส่วนภาษีลง แต่หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีป้ายทะเบียนรถแล้วจะเห็นได้ว่าการลดภาษีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีป้ายทะเบียน เพราะจัดได้ว่าผู้จัดเก็บภาษีนั้น กำหนดนโยบายภาษีโดยไม่คำนึงถึงภาระที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องขึ้นจากการใช้

ทั้งนี้เพราะรดยังมีน้ำหนักมากเท่าใด ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าการทำลายผิวนถนนย่อมจะมากขึ้นเท่านั้นแต่อัตราภาษีสำหรับรถที่มีน้ำหนักสูงนั้นกลับลดลงเป็นลำดับ

และยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ การแบ่งช่วงน้ำหนักของรถนั้น การกำหนดพิกัดสูงสุดไว้ที่ 7,001 กิโลกรัมขึ้นไป จะเป็นการกำหนดที่ต่ำเกินสมควร เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีรถที่มีน้ำหนักสูงกว่าพิกัดสูงสุดนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งการกำหนดพิกัดสูงสุดไว้ต่ำเกินสมควรเช่นนี้ทำให้รัฐไม่สามารถเก็บภาษีในอัตราสูงขึ้นกับรถที่มีน้ำหนักเกิน 7,001 กิโลกรัมได้ และยังจะทำให้รถที่มีน้ำหนักใกล้เคียงช่วง 7,001 กิโลกรัมเสียเปรียบ เนื่องจากต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเท่ากัน ในขณะที่ทนต่อความเสียหายให้กับถนนเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่านั่นเอง

นอกจากนี้ในการกำหนดอัตราภาษีนั้นกฎหมายคำนึงถึงแต่เพียงน้ำหนักรถยนต์เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วหากจะพิจารณาความเสียหายที่รถก่อให้เกิดกับถนนโดยใช้น้ำหนักเป็นเกณฑ์นั้น ยังมีปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งต้องคำนึงถึง ซึ่งก็คือชนิดของเพลารถนั่นเอง โดยรถที่มีจำนวนเพลามาก จะทำลายถนนเป็นอัตราส่วนที่น้อยกว่ารถที่มีจำนวนเพลาน้อย ซึ่งเพลานั้นอาจแบ่งได้เป็นสามชนิดคือ

- (1) เพลเดี่ยว (Single Axle)
- (2) สองเพล (Tandem Axle)
- (3) สามเพล (Tridem Axle)

โดยเพลแต่ละชนิดอาจจะมีทั้งล้อเดี่ยวและล้อคู่ แต่จำนวนล้อนั้นไม่ส่งผลต่ออัตราการทำลายถนนอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด¹¹ โดยอัตราเปรียบเทียบการความเสียหายต่อถนนที่รถแต่ละประเภทก่อให้เกิดขึ้นนั้นอาจสรุปได้ดังนี้¹²

¹¹ กรมการขนส่งทางบก ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐกิจศาสตร์, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 3*, น.140.

¹² ข้อมูลโดยละเอียดศึกษาได้จาก “โครงการศึกษาโครงสร้างและอัตราภาษี และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถยนต์และล้อเลื่อน”, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 3*, น. 3-138 – 3-151.

ประเภทของรถ		ช่วงน้ำหนัก	ต้นทุน (บาทต่อคัน)	
ลำดับ	ชนิด	รวม (กก.)	ปกติ	สามเพลา
1	รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน	ไม่เกิน 3,500	2	
2	รถยนต์บรรทุกสี่ล้อ สองเพลา ยางเดี่ยว	ต่ำกว่า 6,001 6,001-8,000 8,001-10,000 10,001-12,000 12,001 ขึ้นไป	150 600 1,700 4,100 8,500	
3	รถบรรทุกหกล้อ สองเพลา ยางหลังคู่	ต่ำกว่า 13,001 13,001-15,000 15,001-17,000 17,001-19,001 19,001 ขึ้นไป	6,000 11,900 21,800 37,300 60,600	
4	รถบรรทุกสี่ล้อ สองเพลา เพลาหลังคู่ ยางคู่	ต่ำกว่า 19,001 19,001-21,000 21,001-23,000 23,001-25,000 25,001-27,000 27,001-29,000 29,001 ขึ้นไป	2,600 4,000 5,800 8,200 11,300 15,200 20,000	1,600 2,400 3,500 5,000 5,900 6,800 8,000
5	รถกึ่งพ่วงห้าเพลา เพลาหน้ายางเดี่ยว และสี่เพลาหลังยางเดี่ยว	ต่ำกว่า 27,001 27,001-29,001 29,001-31,000 31,001-33,000 33,000 ขึ้นไป	2,600 3,400 4,500 5,800 7,300	
6	รถกึ่งพ่วงห้าเพลา เพลาหน้ายางเดี่ยว และสี่เพลาหลังยางคู่	ต่ำกว่า 36,001 36,001-38,000 38,001-40,000 40,001-42,000 42,001-44,000 44,001-46,000	8,200 10,200 12,600 15,400 18,600 22,300	4,800 6,400 8,800 10,600 12,900 14,300
		46,001-48,000 48,001 ขึ้นไป	26,600 31,400	15,500 17,000
7	รถพ่วงสี่ล้อสองเพลา ยางคู่	21,000	17,400	

8	รถโดยสารหกล้อ สองเพลา ยางหลังคู่	ต่ำกว่า 13,001	6,000	
		13,001-15,000	11,900	
		15,001-17,000	21,800	
		17,001 ขึ้นไป	37,300	
9	รถโดยสารสี่ล้อ สามเพลา เพลาหลังคู่ ยางคู่	ต่ำกว่า 19,000	2,600	
		19,001-21,000	4,000	
		21,001-23,000	5,800	
		23,001-25,000	8,200	
		25,001 ขึ้นไป	11,300	

จะเห็นได้ว่าอัตราความเสียหายที่รถนั้นๆกระทำต่อถนนจะแปรผันกับจำนวนเพลลาของรถนั้นๆ ซึ่งหมายความว่าหากมียังมีจำนวนเพลลามากเท่าใด ความเสียหายที่รถคันดังกล่าวก่อขึ้นต่อถนน ก็จะลดน้อยลงมากเท่านั้นเมื่อเปรียบเทียบกับรถชนิดเดียวกันที่มีจำนวนเพลลาน้อยกว่า

แต่หลักการกำหนดภาษีของไทยนั้นมิได้นำจำนวนเพลลามาเป็นปัจจัยประกอบในการกำหนดอัตราภาษีแต่อย่างใด

แนวทางที่เสนอแนะ

เสนอให้ปรับความสมดุลงของพิกัดอัตราภาษีโดยลดอัตราเฉลี่ยภาระภาษี (อัตรา ATR) สำหรับรถยนต์ซึ่งมีน้ำหนักน้อยให้ต่ำลง และปรับอัตราเฉลี่ยภาษีสำหรับรถยนต์ซึ่งมีน้ำหนักมากขึ้นให้เป็นอัตราก้าวหน้า โดยอัตรา ATR จะเป็นเท่าใดนั้นต้องพิจารณาองค์ประกอบทั้งทางด้านน้ำหนัก รถ และจำนวนเพลลาประกอบด้วย ซึ่งผลของการแก้ไขก็คือ รถที่มีน้ำหนักน้อยกว่าเช่น รถพ่วงสี่ล้อ สองเพลลา ยางคู่ ซึ่งมีน้ำหนักเพียง 21,000 กก. อาจมีภาษีที่สูงกว่า รถกึ่งพ่วงห้าเพลลา ซึ่งมีน้ำหนัก 44,000 กก. ก็ได้ ทั้งนี้เพราะจำนวนเพลลาที่มากกว่านั้นส่งผลให้ความเสียหายที่รถนั้นๆกระทำต่อถนน น้อยกว่านั่นเอง

อีกทั้งควรแก้ไขพิกัดน้ำหนักสูงสุดให้เพิ่มมากกว่า 7,000 กก. เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น รถบรรทุกที่ใช้ในปัจจุบันน้ำหนักจะล้าพิกัดสูงสุดไปมาก เช่นรถกึ่งพ่วงห้าเพลลา อาจมีน้ำหนักถึง 40,000 กก. ซึ่งมากกว่าพิกัดภาษีสูงสุดเกือบ 6 เท่า หากรถประเภทนี้ต้องเสียภาษีป้ายทะเบียนที่พิกัดสูงสุดในราคา 3,600 บาทเท่ากับรถน้ำหนัก 7000 กก. ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น

(3). รถยนต์ประเภทอื่นๆ เช่นรถจักรยานยนต์ รถบดถนน ให้ใช้ฐานการเสียภาษีเป็นรายคันชนิดเหมารวม¹³

¹³ หมายความว่า การเสียภาษีนั้นจะคิดในอัตราเดียวต่อคัน โดยไม่พิจารณาลักษณะอื่นๆของรถยนต์หรือยานพาหนะอื่นนั้น เช่น ขนาด น้ำหนัก หรือความจุระบอกสูบ เป็นต้น.

วัตถุประสงค์ที่ให้เสียภาษีในลักษณะนี้เป็นเพราะรัฐต้องการให้การจัดเก็บภาษีกับรถบางประเภทซึ่งมิได้ใช้งานอย่างแพร่หลายนักเป็นไปด้วยความสะดวกนั่นเอง อีกทั้งรถหลายประเภทในกลุ่มนี้ก็ป็นรถที่ใช้งานเฉพาะ ซึ่งโดยปกติแล้วจะไม่มีการนำออกมาใช้งานในถนนมากนัก เช่นรถบดถนน และรถแทรกเตอร์เกษตร เป็นต้น ซึ่งการจัดเก็บภาษีเป็นรายคันในรถลักษณะนี้ เห็นว่าเหมาะสมแล้วเพราะไม่มีผลต่อความเสียหายแก่ถนนมากนัก

แต่มีรถประเภทหนึ่งซึ่งเสียภาษีในหมวดนี้โดยผู้เขียนเห็นว่า การจัดเก็บยังไม่เหมาะสมนัก นั่นก็คือรถจักรยานยนต์ เพราะรถประเภทนี้จัดว่ามีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย จากสถิติการจดทะเบียนรถยนต์ในปี พ.ศ.2548 นั้นพบว่ารถจักรยานยนต์จดทะเบียนใหม่เป็นจำนวนสูงถึง 2,011,816 คัน ในขณะที่รถยนต์นั่งส่วนบุคคลนั้นจดทะเบียนสูงสุดเพียง สามแสนคันเศษ เท่านั้น¹⁴ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าหากเทียบสัดส่วนของรถจักรยานยนต์กับรถยนต์ประเภทอื่นแล้ว รถจักรยานยนต์มีจำนวนมากกว่าหลายเท่าด้วยกัน ซึ่งจากผลนี้ทำให้ท้องถนนส่วนใหญ่ล้นเต็มไปด้วยรถจักรยานยนต์

เมื่อพิจารณาถึงภาระที่รถจักรยานยนต์ก่อขึ้นต่อสังคมนั้นก็จัดได้ว่าสูง เนื่องจากการเผาไหม้ของเครื่องยนต์รถจักรยานยนต์โดยเฉพาะรถประเภทสองจังหวะนั้นไม่สมบูรณ์เพียงพอ ทำให้สร้างมลภาวะทางอากาศสูง อีกทั้งเสียงจากรถจักรยานยนต์ยังก่อมลภาวะทางเสียงอีกด้วย

แต่เมื่อพิจารณาการจัดเก็บภาษีต่อรถประเภทนี้จะพบว่ารัฐจัดเก็บภาษีต่ำมาก คือจัดเก็บเป็นรายคันโดยไม่คำนึงถึงลักษณะของรถ และอัตราต่อคันเพียง 100 บาทเท่านั้น ทำให้การจัดเก็บภาษีจากรถประเภทนี้ไม่สะท้อนถึงภาระที่รถดังกล่าวก่อขึ้นจากการใช้ นอกจากนี้ยังเสมือนเป็นการให้รถประเภทอื่นซึ่งเสียภาษีในอัตราสูงกว่าเป็นผู้รับภาระในต้นทุนส่วนที่ผู้ใช้จักรยานยนต์นี้ก่อขึ้นต่อสังคม

แนวทางที่เสนอแนะ

ควรยกเลิกการจัดเก็บภาษีรถจักรยานยนต์เป็นรายคันในอัตราคงที่ แต่ให้จัดเก็บภาษีโดยแยกตามชนิดของเครื่องยนต์โดยแบ่งรถจักรยานยนต์เป็นสองประเภทคือรถที่ใช้เครื่องยนต์สองจังหวะ และรถที่ใช้เครื่องยนต์สี่จังหวะ เนื่องจากรถทั้งสองประเภทรถนั้นก่อมลภาวะทางอากาศและทางเสียงไม่เท่ากัน โดยรถที่ใช้เครื่องยนต์สี่จังหวะนั้นก่อมลภาวะทั้งทางเสียงและทางอากาศต่ำกว่ารถที่ใช้เครื่องยนต์สองจังหวะ ดังนั้นจึงควรจัดเก็บภาษีจากรถที่ใช้เครื่องยนต์สี่จังหวะในสัดส่วนที่ต่ำ

¹⁴ สำนักจัดระบบการขนส่งทางบก, กรมขนส่งทางบก

กว่ารถที่ใช้เครื่องยนต์สองจังหวะ¹⁵ โดยอาจจัดเก็บในลักษณะรายคันเช่นเดิม แต่ในการกำหนดอัตรานั้นคงไม่อาจจัดเก็บในอัตราต่ำเช่นเดิมได้ แต่จะต้องนำปัจจัยเรื่องการก่อภาระของรถจักรยานยนต์ทั้งสองประเภทมาประกอบในการกำหนดอัตราภาษีด้วย

นอกจากนี้อาจมีมาตรการในการลดภาระให้แก่รถจักรยานยนต์สาธารณะ กล่าวคือผู้ที่ใช้รถจักรยานยนต์ในการประกอบกิจการรับจ้าง โดยให้ส่วนลดอัตราภาษีแก่ผู้ประกอบการรับจ้างหากผู้ประกอบการดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐ โดยอาจกำหนดให้ส่วนลดเฉพาะการใช้รถจักรยานยนต์เครื่องยนต์สี่จังหวะและมีความจุกระบอกสูบไม่เกินหลักเกณฑ์ที่กำหนดเท่านั้น เพื่อกระตุ้นให้มีการใช้รถจักรยานยนต์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(ข). ประเด็นในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก

ประเด็นในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้นจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติรถยนต์เพียงบางประการเท่านั้น กล่าวคือข้อกำหนดอัตราภาษีนั้นพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกใช้น้ำหนักรถเพียงปัจจัยเดียวเท่านั้นในการแบ่งฐานภาษี ในขณะที่พระราชบัญญัติรถยนต์นั้นมีการกำหนดอัตราภาษีตามความจุกระบอกสูบและกำหนดเป็นรายคันชนิดเหมารวมอีกด้วย

ซึ่งการที่พระราชบัญญัติการขนส่งทางบกกำหนดอัตราภาษีโดยใช้น้ำหนักเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติรถยนต์ ย่อมนำมาสู่ปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือลักษณะของอัตราภาษีจะไม่สอดคล้องกับหลักที่ให้ผู้ก่อภาระแบกรับต้นทุนที่ตนก่อขึ้น เพราะอัตราภาษีจากน้ำหนักในช่วง 0-2,000 กก. นั้นเป็นอัตราก้าวหน้า ในขณะที่อัตราในช่วง 2001 กก. ขึ้นไปนั้นเป็นอัตราถดถอย อันจะสรุปได้ดังนี้¹⁶

¹⁵ ซึ่งแนวคิดนี้จะสอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บภาษีจากรถจักรยานยนต์สองจังหวะในสัดส่วนที่สูงกว่ารถจักรยานยนต์สี่จังหวะ (เครื่องยนต์สองจังหวะจัดเก็บอัตราร้อยละ 5 จากมูลค่ารถยนต์ ส่วนเครื่องยนต์สี่จังหวะ จัดเก็บในอัตราร้อยละ 3) เพราะต้องการกระตุ้นให้ใช้รถที่มีเครื่องยนต์สี่จังหวะเพื่อเป็นการรักษาสีสิ่งแวดล้อมนั่นเอง.

¹⁶ ในการกล่าวถึงอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้น เนื่องจากการแบ่งพิกัดน้ำหนักและลักษณะของภาษีเป็นเช่นเดียวกัน ดังนั้นจะขอกล่าวรวมอัตราภาษีในรถทุกลักษณะไปในคราวเดียวโดยตัวเลขในวงเล็บ คือค่า Average Tax Rate (ATR) ซึ่งคำนวณเช่นเดียวกับอัตราภาษีของรถยนต์ไม่เกิน 7 คนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น.

อัตราภาษี แยกตามลักษณะการใช้ของรถ				
น้ำหนักรถ	ขนส่ง	ขนส่ง	ขนส่ง	ขนส่ง
(กิโลกรัม)	ประจำทาง	ไม่ประจำทาง	โดยรถขนาดเล็ก	ส่วนบุคคล
0-500	300 (0.60)	450 (0.90)	300 (0.60)	150 (0.30)
501-750	400 (0.53)	600 (0.80)	400 (0.53)	300 (0.40)
751-1000	500 (0.50)	750 (0.75)	500 (0.50)	450 (0.45)
1001-1250	600 (0.48)	900 (0.72)	600 (0.48)	800 (0.64)
1251-1500	700 (0.46)	1050 (0.70)	700 (0.46)	1000 (0.66)
1501-1750	900 (0.51)	1350 (0.77)	900 (0.51)	1300 (0.74)
1751-2000	1100 (0.55)	1650 (0.82)	1100 (0.55)	1600 (0.80)
2001-2500	1300 (0.52)	1950 (0.78)	1300 (0.52)	1900 (0.76)
2501-3000	1500 (0.50)	2250 (0.75)	1500 (0.50)	2200 (0.73)
3001-3500	1700 (0.48)	2540 (0.72)		2400 (0.68)
3501-4000	1900 (0.47)	2850 (0.71)		2600 (0.65)
4001-4500	2100 (0.46)	3150 (0.70)		2800 (0.62)
4501-5000	2300 (0.46)	3450 (0.69)		3000 (0.60)
5001-6000	2500 (0.41)	3750 (0.62)		3200 (0.53)
6001-7000	2700 (0.38)	4050 (0.57)		3400 (0.48)
7001 ขึ้นไป	2900 (0.36)	4350 (0.54)		3600 (0.45)

จะเห็นได้ว่าอัตราภาษีนี้นั้นไม่ใช่ลักษณะก้าวหน้า คือน้ำหนักที่เพิ่มขึ้นมิได้ก่อให้เกิดภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใดหากแต่ภาระภาษีจะลดลงเมื่อน้ำหนักเพิ่มขึ้น แม้ว่าลักษณะการลดลงนี้จะได้ลดลงอย่างไล่เรียงกันและดูเหมือนว่าอัตราภาษีจะไม่มีรูปแบบการเพิ่มหรือลดที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรถยนต์ทั้ง 3 ประเภทก็ตาม โดยจะกล่าวแยกตามประเภทรถยนต์ดังนี้

(1). รถขนส่งประจำทาง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วจะเห็นว่าเสียภาษีในอัตราถดถอย เพราะยิ่งน้ำหนักสูงขึ้นเท่าใด อัตราภาษีจะลดลงเท่านั้น โดยเหตุผลที่เป็นเช่นนี้พอจะเข้าใจได้ว่าการขนส่งประจำทางนั้นเป็นการขนส่งซึ่งจำเป็นต่อประชาชนและเป็นการบริการที่มีความยืดหยุ่นค่อนข้างต่ำ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องให้การอุดหนุนเชิงภาษีกับกิจการประเภทนี้¹⁷ ซึ่งเห็นว่าเป็นหลักการที่เหมาะสมแล้วแต่หากพิจารณาอย่างละเอียดนั้น อัตราภาษีของรถประเภทนี้ดูเสมือนว่าจะมิได้ตั้งอยู่บนแนวคิดของอัตราก้าวหน้าหรือถดถอยอย่างแท้จริง เพราะลักษณะการไล่เรียงของภาระภาษีนี้นั้นมิใช่ทั้งลักษณะ

¹⁷ กรมการขนส่งทางบก ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐกิจ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3, น 3-83.

ก้าวหน้า(ซึ่งภาระภาษีจะเพิ่มเมื่อฐานภาษีเพิ่มขึ้น) หรือลักษณะถดถอย(ซึ่งภาระภาษีจะลดลงหากฐานภาษีเพิ่มขึ้น) เพราะเมื่อพิจารณาภาระภาษีของรถน้ำหนัก 1,751-2,000 กิโลกรัมแล้ว เหตุใดภาระภาษีของน้ำหนักดังกล่าว (ที่ 0.55) จึงสูงกว่ารถที่มีน้ำหนัก 2,001-2,500 กิโลกรัม (ซึ่งภาระภาษี 0.52) อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบกับรถที่มีน้ำหนัก 1,501-1,750 กิโลกรัมแล้ว จะพบว่ารถประเภทดังกล่าวมีภาระภาษีเพียง 0.51 ซึ่งจัดว่าต่ำกว่า 0.55 อย่างมาก ซึ่งหากจะมองว่าเป็นอัตราถดถอยก็คงไม่อาจพิจารณาได้ เพราะแม้รัฐจะต้องการอุดหนุนรถที่ให้บริการสาธารณะโดยลดภาษีให้กับรถที่มีน้ำหนักมากขึ้นก็ตาม (เพราะรถบริการสาธารณะนั้นมักจะมีขนาดใหญ่) ก็ควรจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับหลักการถดถอยของอัตราภาษี แต่ภาระภาษีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เปรียบเสมือนการลงโทษผู้ใช้รถน้ำหนัก 1,751-2,000 กิโลกรัม เพราะภาระที่ผู้ใช้รถในฐานน้ำหนักนี้ต้องรับนั้นสูงกว่าภาระของผู้ใช้รถในฐานน้ำหนักข้างเคียง

(2). รถขนส่งไม่ประจำทางและรถขนส่งขนาดเล็ก

รถทั้งสองประเภทนี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับรถขนส่งประจำทางเช่นเดียวกัน กล่าวคืออัตราภาษีจะสูงขึ้นในช่วงน้ำหนัก 1,751-2,000 กิโลกรัม สลับกับลดต่ำลงอย่างไม่มีการไล่ลำดับ แต่อัตราภาษีจะกลับมาต่ำลงอย่างระดับ (หรือกล่าวได้ว่าเป็นภาษีลักษณะถดถอย) เมื่อน้ำหนัก 2,501-3,000 กิโลกรัมลงมา ซึ่งก็ย่อมก่อปัญหาเช่นเดียวกับกรณีของรถขนส่งประจำทางที่กล่าวมาแล้ว

(3). รถขนส่งส่วนบุคคล

รถประเภทนี้เป็นรถที่รับภาระภาษีรวม (ATR) เป็นสัดส่วนที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับรถทั้งสามประเภทที่กล่าวมาแล้ว แต่ลักษณะการไล่เรียงของภาระภาษีก็เป็นเช่นเดียวกับรถทั้งสามประเภท คือภาระภาษีจะสูงที่สุดที่น้ำหนัก 1751-2000 กิโลกรัม โดยหลักจากนั้นก็ไล่ลำดับต่ำลง

เมื่อพิจารณาจากอัตราภาษีจากการจัดเก็บจากรถยนต์ทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมานี้ คงจะพอเห็นได้ว่าแนวทางการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก มิได้มุ่งเน้นในการชดเชยคืนต้นทุนซึ่งผู้ใช้นั้นเป็นผู้ก่อ (Cost Recovery) หากแต่เป็นการมุ่งเน้นในด้านนโยบายสังคมเพราะอัตราภาษีที่จัดเก็บนั้นไม่สอดคล้องกับภาระที่รถดังกล่าวก่อขึ้นจากการใช้

นอกจากนี้ในการกำหนดอัตราภาษี กฎหมายพิจารณาแต่เพียงน้ำหนักรถเท่านั้น หาได้พิจารณาอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันไม่ นั่นก็คือจำนวนเพลารถซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเสียหายของถนนอย่างมีนัยสำคัญ

แนวทางที่เสนอแนะ

เห็นว่าสมควรปรับปรุงทั้งกรณีของการกำหนดพิภพอัตราภาษี และกรณีการคิดต้นทุนในการกำหนดอัตราภาษีดังนี้

กรณีของการกำหนดพิกัดอัตราภาษี

ในการกำหนดอัตราภาษีนั้นหากรัฐประสงค์จะเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ใช้รถกลุ่มใด ก็อาจกระทำได้ เพราะเป็นการใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงสังคม แต่ในการกำหนดอัตรานั้นต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมด้วยเสมอ ซึ่งเมื่อพิจารณาอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกในขณะนี้จะพบว่ามีความไม่สอดคล้องกับการเก็บภาษีในอัตราด้อย ดังนั้นควรปรับปรุงการกระจายภาระภาษีให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยหากจะใช้การจัดเก็บกับรถบางประเภทในอัตราด้อยก็ควรกำหนดอัตราภาษีให้ด้อยลงลดหลั่นกันอย่างเป็นธรรม มิใช่กระจายอย่างไม่สม่ำเสมอเช่นนี้

นอกจากนี้ควรต้องพิจารณาว่าสมควรหรือไม่ที่จัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราด้อยกับรถทุกประเภทในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก เนื่องจากโดยหลักการแล้วควรจัดเก็บภาษีด้วยระบบที่สะท้อนต้นทุนของสังคม ซึ่งหมายความว่ารถที่มีน้ำหนักมากย่อมต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่ารถน้ำหนักน้อยกว่า เพราะรถน้ำหนักมากนั้นก่อภาระให้กับสังคมมากกว่าซึ่งการใช้นโยบายจัดเก็บภาษีในอัตราด้อยเช่นนี้ ควรจะใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพราะเป็นการขัดกับหลักการของภาษียุติธรรม อีกทั้งยังมีผลเสมือนเป็นการให้ผู้ที่มีได้ก่อภาระ(ในการทำลายถนน) ต้องเป็นผู้ร่วมรับภาระดังกล่าว เพราะรัฐต้องให้เงินอุดหนุนซึ่งจัดสรรมาจากเงินภาษีอากรในการบำรุงรักษาถนนที่เสียหายนั่นเอง

จึงเห็นว่ารถยนต์ที่ควรได้รับมาตรการอุดหนุนโดยลดอัตราภาษีนี้คือรถขนส่งประจำทางประเภทเดียวเท่านั้นเนื่องจากบริการประเภทนี้เป็นบริการที่สำคัญ อีกทั้งยังเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนประเภทการเดินทางของประชาชนอีกด้วย โดยหากบริการสาธารณะนี้มีความสะดวกรวดเร็วแล้วอาจทำให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทางจากการใช้รถยนต์ส่วนตัวไปเป็นรถยนต์สาธารณะอันจะยังผลให้สภาพการจราจรโดยรวมคล่องตัวขึ้นได้

ในขณะที่รถอีก 3 ประเภทซึ่งก็คือรถที่ใช้ในกิจการขนส่งไม่ประจำทาง กิจการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก และกิจการขนส่งส่วนบุคคลนั้น ไม่ควรได้รับการอุดหนุนเช่นนี้เพราะรถขนส่งเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความเสียหายของสภาพถนน อีกทั้งผู้เป็นเจ้าของรถประเภทนี้มักเป็นนิติบุคคลผู้ประกอบการในลักษณะบริษัท ซึ่งนิติบุคคลเหล่านี้สามารถนำมูลค่ารถยนต์ซึ่งซื้อมาใช้ในกิจการ ค่าซ่อมบำรุง หรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถยนต์อื่นๆ ไปลงรายการเพื่อคำนวณกำไรสุทธิได้อยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรปรับเปลี่ยนอัตราภาษีเป็นการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า โดยคำนึงถึงภาระที่รถยนต์นั้นๆ ก่อให้เกิดขึ้นกับถนนด้วย ซึ่งอัตราภาษีที่สมควรจะปรับปรุงเป็นอันดับแรกคือกิจการขนส่งส่วนบุคคลเพราะมีภาระภาษีต่ำกว่าการขนส่งประเภทอื่นมาก ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้ยังจะทำให้การนำรถส่วนตัวมาใช้นามบริษัทเพื่อใช้ประโยชน์ในการลงรายจ่ายนั้นลดลงอีกด้วย

กรณีการคิดต้นทุนภาษี

ในประเด็นนี้เห็นว่าควรคิดต้นทุนภาษีโดยพิจารณาจำนวนเพลลาของรถนั้นๆประกอบด้วย ซึ่งจากการพิจารณาอัตราการก่อความเสียหายที่กระทำต่อถนนของรถชนิดต่างๆอื่นได้เสนอมาแล้ว นั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนเพลลาเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการก่อความเสียหายต่อถนน จึงควรพิจารณา ปัจจัยนี้ประกอบในการกำหนดอัตราภาษีด้วย

นอกจากนี้ในส่วนของฐานน้ำหนักสูงสุด ก็เช่นเดียวกับกรณีพระราชบัญญัติรถยนต์คือ การกำหนดเพดานไว้ที่ 7,001 กิโลกรัมนั้นดูจะเป็นเพดานซึ่งต่ำเกินไปสมควร จึงเห็นว่าควรขยายฐาน น้ำหนักสูงสุดนี้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

1.2. ความไม่เหมาะสมในหลักการบริหารจัดเก็บ

1.2.1 ความไม่คล่องตัวในการกำหนดอัตราภาษี

ในพระราชบัญญัติรถยนต์¹⁸ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก¹⁹ นั้นอัตราภาษี ประจำปีรถยนต์จะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการกำหนด อัตราภาษี เพราะหากต้องการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีนั้นจะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจ เกิดความล่าช้าในการดำเนินการได้

แนวทางที่เสนอแนะ

ควรปรับปรุงให้การกำหนดอัตราภาษีนั้นทำได้สะดวกยิ่งขึ้นโดยให้ออกเป็นพระราช กฤษฎีกา ทั้งนี้เพราะการกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นมีความคล่องตัวมากกว่าการตราเป็น พระราชบัญญัติ ดังนั้นอัตราภาษีจะไม่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดี การ ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดอัตราภาษีตามอำเภอใจนั้นย่อมไม่สมควร เพราะอำนาจดังกล่าว อาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง อีกทั้งการดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามหลักความยินยอมของ ประชาชนอีกด้วย

ดังนั้นกรอบของการกำหนดอัตราภาษีจึงควรถูกกำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่าย บริหารจะใช้อำนาจกำหนดอัตราภาษีประจำปีได้เพียงไม่เกินกรอบที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เท่านั้น

¹⁸ มาตรา 29 ภาษีประจำปีสำหรับรถมีอัตราตามที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้...

¹⁹ มาตรา 85 เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีรถตามพระราชบัญญัตินี้ กรมการขนส่ง ทางบกจะกำหนดเวลาการชำระภาษีรถประจำปีสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งแต่ละ รายก็ได้ และให้คำนวณภาษีตามน้ำหนักรถตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้...

1.2.2. ความไม่สอดคล้องในการลดอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก

พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนั้นกำหนดหลักการลดอัตราภาษีไว้แตกต่างกัน โดยในพระราชบัญญัติรถยนต์มาตรา 31 กำหนดให้การลดอัตราภาษีอาจกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่พระราชบัญญัติขนส่งทางบกมาตรา 88 ทวิ ได้กำหนดว่า อัตราภาษีในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้นอาจลดลงได้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้หลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นไม่สอดคล้องกัน ในส่วนของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้น การตราเป็นพระราชบัญญัติโดยสภาพแล้วต้องใช้ระยะเวลานาน กว่าที่จะบังคับใช้ได้ตามประสงค์ เนื่องจากต้องผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ซึ่งวิธีการดังกล่าวสมควรจะเข้ากับมาตรการที่สำคัญ เช่น มาตรการใดๆ ที่มีผลเป็นการรื้อถอนสิทธิของประชาชน เช่น การกำหนดมาตรการจัดเก็บภาษี หรือการเพิ่มอัตราภาษี เป็นต้น

แต่การลดอัตราภาษีนั้นโดยสภาพเป็นการให้ประโยชน์กับประชาชน อีกทั้งในบางกรณีการลดภาษีจำต้องกระทำอย่างเร่งด่วน เช่น การลดภาษีเพื่อบรรเทาภาระให้ประชาชนในยามเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งการตราเป็นพระราชบัญญัตินี้ทำให้การกำหนดนโยบายต่างๆ ขาดความคล่องตัวซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้

แนวทางที่เสนอแนะ

สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายทั้งสองฉบับให้สอดคล้องกัน โดยขั้นตอนที่เหมาะสมในการลดอัตราภาษีนั้นเห็นว่าสมควรกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งแม้ว่าการออกพระราชกฤษฎีกานั้นยังต้องใช้เวลาในการจัดทำมากกว่าการให้เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่เห็นว่า การให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกานี้เสมือนเป็นการค้ำประกันรายได้ของรัฐทางหนึ่ง มิให้มีการลดอัตราภาษีนั้นกระทำได้ง่ายเกินสมควร มิเช่นนั้นอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองได้ โดยฝ่ายบริหารอาจใช้การลดอัตราภาษีเพื่อเพิ่มฐานคะแนนเสียงให้แก่ตน อันอาจส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติ

1.2.3. ระบบบริหารจัดการเก็บเป็นภาระแก่หน่วยงานจัดเก็บมากเกินไปจนสมควร

หลักการจัดสรรรายได้ของพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้น²⁰ กำหนดให้เงินภาษีที่กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บได้ตกเป็นของกรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งบทบัญญัตินี้มีได้กำหนดให้หน่วยงานจัดเก็บหักค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดเก็บไว้ได้ ดังนั้นกรมการขนส่งทางบกจึงต้องจัดส่ง

²⁰ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก.

รายได้ดังกล่าวนี้ไปให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งจำนวน โดยมีได้มีการหักค่าใช้จ่าย แต่โดยสภาพแล้วการดำเนินการจัดเก็บภาษีย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงพนักงาน ค่าจัดทำเอกสาร และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ การไม่เปิดโอกาสให้มีการหักค่าใช้จ่ายนั้นจะส่งผลให้กรมการขนส่งทางบกนั้นเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายต่างๆ ว่างเอง ซึ่งไม่เป็นการสมควร

แนวทางที่เสนอแนะ

ในปัญหานี้ เห็นว่าควรกำหนดให้กรมการขนส่งทางบกหักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการจัดเก็บภาษีได้ โดยหักจากเงินภาษีที่จัดเก็บได้ก่อนจะจัดสรรเงินดังกล่าวต่อไป ซึ่งการหักค่าใช้จ่ายนี้จะช่วยให้กรมการขนส่งทางบกได้รับรายได้ ซึ่งจะนำมาใช้ในการการชดเชยต้นทุนส่วนที่ตนเสียไป และนำไปพัฒนาระบบการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

1.2.4. ความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ

พระราชบัญญัติรถยนต์ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้นแม้จะมีขึ้นเพื่อใช้บังคับกับกรณีที่แตกต่างกันก็ตาม แต่เนื่องด้วยเรื่องที่ใช้กฎหมายทั้งสองฉบับใช้บังคับนั้นใกล้เคียงกันมาก จึงอาจทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ใช้หรือผู้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าตนควรจะยึดถือกฎหมายฉบับใดเป็นสำคัญหากโดยสภาพตนอาจตกอยู่ในบังคับของกฎหมายทั้งสองฉบับ เช่นการใช้รถประเภทซึ่งตกอยู่ในคำจำกัดความของทั้งพระราชบัญญัติรถยนต์ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก อาทิการนำรถซึ่งใช้ในการขนส่งมาใช้โดยสารส่วนตัว เป็นต้น อีกทั้งในบางกรณีหลักเกณฑ์ที่กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดไว้นั้นก็ไม่ได้สอดคล้องกัน เช่นประเด็นเรื่องอำนาจในการลดอัตราภาษีดังกล่าวมาแล้ว

แนวทางที่เสนอแนะ

ควรรวมหลักเกณฑ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะช่วยลดความสับสนและทำให้การบังคับใช้นั้นเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น เพราะหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งรัฐก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในประเด็นนี้เช่นเดียวกัน จึงได้มี ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกขึ้น ซึ่งเป็นการบัญญัติรวมหลักการของพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีแนวคิดหลักคือการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการระบบภาษีประจำปีรถยนต์ ซึ่งหลักเกณฑ์โดยรวมนั้นก็คล้ายคลึงกับกฎหมายทั้งสองฉบับที่ใช้บังคับอยู่เดิม หากแต่มีการแก้ไขหลักการบางกรณีให้ขัดแย้งกันให้สอดคล้องยิ่งขึ้น และมีหลักการที่แตกต่างจากกฎหมายเดิมบางประการเช่นกัน โดยความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น จะได้พิจารณาในส่วนวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

1.2.5. ความไม่เหมาะสมของหลักการจัดสรรรายได้ภาษีประจำปีรถยนต์เดิม

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์โดยใช้หลักการสะท้อนภาระจากการใช้นั้นย่อมส่งผลให้ผู้เสียภาษีรับภาระเพิ่มขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการชำระภาษีจึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่ทำให้ผู้ชำระภาษีเกิดความรู้สึกว่าเงินภาษีที่ได้ชำระไปนั้นส่งผลสะท้อนกลับอันเป็น

ประโยชน์แก่ตน ซึ่งมาตรการที่เหมาะสมนั้นคือการจัดสรรงบประมาณจากภาษีประจำปีรถยนต์นั้น ในการพัฒนาระบบคมนาคมในบริเวณที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม อย่างเป็นรูปธรรม

ซึ่งรายได้จากภาษีประจำปีรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้นได้ถูกจัดสรรให้แก่ส่วนท้องถิ่นอยู่เดิมแล้ว หากแต่การใช้งบประมาณนั้นมิได้มีการกำหนดขอบเขตไว้ว่างบประมาณดังกล่าวอาจถูกใช้ไปในการใดบ้าง ดังนั้นเงินภาษีดังกล่าวจึงถือเป็นงบประมาณทั่วไปซึ่งอาจถูกใช้ไปในการใดๆ ตามประสงค์ของท้องถิ่นนั้นก็ได้

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการสร้างแรงจูงใจดังกล่าว เห็นว่าควรกำหนดให้เงินรายได้ภาษีประจำปีรถยนต์อาจถูกใช้ไปในกิจการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมในท้องถิ่นนั้นเท่านั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนา ระบบคมนาคมอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดีเนื่องด้วยรายได้ภาษีประจำปีรถยนต์นั้นจัดเป็นรายได้ที่สำคัญประการหนึ่งของท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์จำกัดการใช้โดยเคร่งครัดอาจก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องในการบริหารได้ จึงเห็นควรกำหนดข้อยกเว้นให้เงินภาษีดังกล่าวอาจถูกจัดสรรไปใช้ในการอื่นได้หากได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยท้องถิ่นนั้นต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้เงินงบประมาณดังกล่าวเสียก่อนหากประสงค์จะนำงบประมาณนั้นไปใช้ในทางอื่นนอกเหนือจากการพัฒนาระบบคมนาคม

โดยการกำหนดไว้เช่นนี้จะเป็นการย้ำถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะให้งบประมาณจากการดังกล่าวถูกใช้ไปเฉพาะการอันเกี่ยวข้องกับการคมนาคมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดียังมีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ ในกรณีที่ท้องถิ่นนั้นเห็นว่าความจำเป็นในด้านอื่นนั้นสำคัญยิ่งกว่าการปรับปรุงระบบคมนาคม ซึ่งการยกเว้นนี้จะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณ

2. ข้อเสนอแนะในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในประเทศไทย

หากต้องการปรับปรุงระบบจัดเก็บให้สะท้อนภาระอันเกิดจากการใช้ที่เหมาะสมนั้น ลำพังการปรับปรุงหลักการของภาษีประจำปีรถยนต์แต่เพียงประการเดียวหาได้เพียงพอไม่ เพราะในความเป็นจริงแล้วภาระซึ่งรถยนต์ก่อขึ้นจากการใช้นั้นหาได้เกิดจากลักษณะของรถยนต์นั้นๆแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้ภาระจากการใช้รถดังกล่าวมากหรือน้อยก็คือปริมาณการใช้ นั่นเอง²¹ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนควบคู่ไปกับการจัดเก็บ

²¹ กล่าวคือรถคันใดจะก่อภาระจากการใช้เท่าใดนั้นมียปัจจัยที่เกี่ยวข้องสองปัจจัยหลัก คือลักษณะของรถคันดังกล่าวซึ่งเป็นการพิจารณาจากสภาพของรถนั้นๆว่ามีปัจจัยอันทำให้เกิดภาระมากน้อยเพียงใด เช่นรถที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลและมีน้ำหนักมาก ก็มีปัจจัยอันก่อให้เกิดภาระมากกว่ารถที่ใช้เครื่องเบนซินและมีน้ำหนักน้อยกว่า กรณีนี้เป็นการพิจารณาจากลักษณะของรถ

ภาษีประจำปีรถยนต์ โดยภาษีประจำปีรถยนต์นั้นจัดเก็บภายใต้ข้อสันนิษฐานการใช้รถที่น้อยที่สุด ส่วนค่าธรรมเนียมการใช้ถนนจัดเก็บจากการใช้งานตามความเป็นจริง²²

ดังนั้นจึงต้องแสวงหามาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนที่เหมาะสมกับประเทศไทยซึ่งจากการพิจารณาหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนของต่างประเทศนั้นเห็นว่าระบบที่เหมาะสมในการนำมาใช้ในประเทศไทย ควรจะเป็นระบบที่มีต้นทุนไม่สูงเกินสมควรโดยพิจารณาต้นทุนทั้ง 3 ด้าน คือต้นทุนในการติดตั้งระบบ ต้นทุนในการบริหารตรวจสอบระบบ และต้นทุนของผู้ใช้ถนนที่ต้องเข้าสู่ระบบ เพราะประเทศไทยนั้นจัดได้ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรัฐยังไม่มีงบประมาณในการลงทุนในลักษณะนี้มากเท่ากับประเทศพัฒนาแล้ว อีกทั้งหลักการนี้อาจไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนหากภาระที่เพิ่มขึ้นนั้นมากเกินไปเกินสมควร นอกจากนี้ระบบที่ใช้ควรจะต้องสะท้อนภาระการใช้ถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน²³ อีกทั้งยังเป็นการดีหากระบบดังกล่าวจะช่วยเอื้อประโยชน์ด้านอื่นๆ นอกจากประโยชน์ในด้านการเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของระบบ

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือปริมาณการใช้รถดังกล่าว เพราะรถซึ่งมีลักษณะก่อภาระน้อยนั้น หากมีการใช้ในปริมาณมากก็อาจก่อภาระได้มากกว่ารถซึ่งก่อภาระมากกว่า เช่นรถซึ่งใช้เครื่องยนต์เบนซินและมีน้ำหนักน้อย หากวิ่งในปริมาณมากก็อาจก่อภาระมากกว่ารถบรรทุกได้.

²² หมายความว่า การใช้รถในปัจจุบันนั้นผู้ใช้ต้องชำระภาษีประจำปีรถยนต์อยู่เดิมแล้ว ซึ่งแนวคิดประการหนึ่งของการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บตามแนวทางที่เสนอแนะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น ก็เป็นแนวคิดที่คำนึงถึงภาระที่ผู้ใช้รถยนต์ประเภทนั้นๆ ก่อขึ้นจากการใช้อยู่เดิมแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาระอันเกิดจากการใช้ส่วนหนึ่งนั้นย่อมจะถูกชดเชยอยู่แล้วจากการจัดเก็บภาษีประจำปีนั่นเอง.

แต่อย่างไรก็ดีภาษีประจำปีนั้นไม่อาจชดเชยภาระที่เกิดจากการใช้ได้อย่างครบถ้วน เพราะการชดเชยจากการจัดเก็บภาษีนั้นจัดเป็นการชดเชยภายใต้ข้อสันนิษฐานของการใช้อย่างน้อยที่สุดนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนเพื่อชดเชยภาระที่เกิดขึ้นจากการใช้ตามความเป็นจริง.

²³ ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังไม่มีระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนอย่างแพร่หลายมากนัก จะมีก็เพียงการเก็บค่าผ่านทาง (Toll Fee) ในการใช้ทางพิเศษต่างๆ เท่านั้น.

2.1. ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการพิจารณาเงื่อนไขทั้งหมดนั้นเห็นว่าระบบที่เหมาะสม²⁴ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนสำหรับประเทศไทยนั้นคือระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอัตโนมัติระบบ DSRC (Dedicated Short Range Communication) หรือก็คือระบบสื่อสารระยะใกล้โดยใช้คลื่นไมโครเวฟนั่นเอง ซึ่งประเทศสิงคโปร์ใช้ระบบนี้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541²⁵

²⁴ ความเหมาะสมในที่นี้ไม่ได้พิจารณาประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดเก็บแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่พิจารณาสภาพของประเทศไทยประกอบด้วย โดยระบบ DSRC นั้นคงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่ปราศจากข้อเสีย เพราะโดยลักษณะของระบบ DSRC เองก็มีข้อเสียบางประการด้วยกันหากเปรียบเทียบกับระบบที่ประสิทธิภาพสูงกว่าเช่นระบบการจัดเก็บโดยใช้พิกัดดาวเทียม (Global Positioning System หรือ GPS)

โดยระบบ GPS นั้นเป็นระบบจัดเก็บโดยใช้ดาวเทียมในการหาพิกัด ซึ่งดาวเทียมจะอ่านข้อมูลจากอุปกรณ์รับสัญญาณที่ติดไว้ในรถ เพื่อจะหาพิกัดของรถดังกล่าว เมื่อได้พิกัดแล้วจะทำการเปรียบเทียบตำแหน่งของรถนั้นๆ ว่าตำแหน่งดังกล่าวตรงกับถนนเส้นใดเพื่อทำการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่อไป ซึ่งระบบนี้มีความยืดหยุ่นสูงมาก เพราะผู้กำหนดนโยบายอาจจัดเก็บภาษี ณ ถนนเส้นใด ช่วงใดของถนน ในเวลาใด และอัตราใด ก็ย่อมได้

ในขณะที่ระบบ DSRC นั้น การจะเก็บค่าธรรมเนียม ณ จุดใด จำต้องติดตั้งจุดรับสัญญาณลักษณะเป็นเสาเหนือบริเวณถนน ซึ่งการดังกล่าวย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย และเมื่อติดตั้งแล้วก็ไม่ว่าจะเคลื่อนย้ายจุดจัดเก็บได้ง่ายนัก อีกทั้งจำต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่าจะติดตั้ง ณ จุดใด เพราะการตัดสินใจที่ผิดพลาด อาจนำมาซึ่งการหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมโดยการขับรถอ้อมเส้นทาง หรืออาจเกิดจากจัดเก็บที่ไม่เป็นธรรมได้

แต่จุดด้อยของระบบ GPS ที่สำคัญนั้นคือต้นทุนในการดำเนินการซึ่งแม้ว่ารัฐจะไม่ต้องติดตั้งอุปกรณ์ใดๆ ในบริเวณจัดเก็บก็ตาม แต่ผู้ใช้ถนนต้องเป็นผู้รับภาระในการจัดหาอุปกรณ์รับคลื่นสัญญาณ เพื่อเสียค่าธรรมเนียมในระบบ โดยอุปกรณ์ดังกล่าวนี้แม้ว่าจะมีหลายระดับราคา แต่จากการทดลองนั้นปรากฏว่าอุปกรณ์ที่มีความเที่ยงตรงในระดับมาตรฐานมีราคาสูงถึง 5,000 ดอลลาร์ ซึ่งจัดว่าเป็นต้นทุนที่ผู้ใช้ถนนต้องแบกรับที่สูงมาก จนเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

TollRoadsNews, “ SATELLITE TOLLING GPS needs pricey units for high confidence tolling ” , < <http://www.tollroadsnews.com/cgi-bin/archives.cgi> > .

²⁵ Land Transportation Of Hongkong, “ The Feasibility Study On Electronic Road Pricing ” , < http://www.td.gov.hk/FileManager/EN/Content_524/erp_eng.pdf > , p.11.

2.1.1. ข้อดีของการใช้ระบบ DSRC

(ก). เป็นระบบจัดเก็บที่มีต้นทุนไม่สูงเกินสมควร

ระบบ DSRC นั้นแม้ว่าจะมีใช้ระบบที่มีต้นทุนต่ำที่สุดในระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ทั้งปวงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพเปรียบเทียบกับต้นทุนแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพต่อราคาในสัดส่วนที่คุ้มค่าที่สุด เพราะแม้ระบบที่ใช้ใบอนุญาตผ่านทาง (Area License Scheme) จะเป็นระบบที่มีต้นทุนต่ำกว่าแต่ระบบดังกล่าวนั้นก็ยังมีประสิทธิภาพต่ำที่สุดเช่นกัน อีกทั้งระบบการจัดเก็บโดยใช้ดาวเทียม (GPS) แม้จะมีประสิทธิภาพสูงที่สุด แต่ระบบดังกล่าวก็มีต้นทุนสูงเกินควร ทั้งสองระบบจึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้

โดยการพิจารณาความเหมาะสมในด้านต้นทุนนั้น จะขอแยกพิจารณาเป็น 3 กรณีด้วยกันคือ ต้นทุนที่รัฐต้องแบกรับในการติดตั้งระบบจัดเก็บ ต้นทุนที่ผู้ใช้ถนนต้องแบกรับในการเข้าสู่ระบบ และต้นทุนในการควบคุมและบริหารจัดการ ดังนี้

(1). ต้นทุนในการติดตั้งระบบจัดเก็บ

ระบบ DSRC นั้นแม้ว่าต้นทุนในการติดตั้งระบบจะสูงอยู่บ้างก็ตาม²⁶ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับระบบจัดเก็บประเภทอื่นแล้วจะเห็นได้ว่าต้นทุนในระบบนี้ไม่จัดว่าสูงมากเกินสมควร อีกทั้งยังมีมาตรการในการลดภาระของรัฐในการติดตั้งระบบจัดเก็บลงได้ เนื่องจากระบบ DSRC นั้นหาได้ใช้ประโยชน์ได้เฉพาะการเก็บค่าธรรมเนียมไม่ หากแต่ระบบนี้ยังใช้ประโยชน์ข้างเคียงได้หลายประการด้วยกันเช่น ใช้เพื่อจัดการระบบจอดรถในสถานที่จอดรถสาธารณะ ใช้ประกอบการขายสินค้าประเภท

²⁶ พิจารณางบประมาณของประเทศอังกฤษ ในการว่าจ้างบริษัทเอกชนทำการติดตั้งระบบเก็บค่าธรรมเนียม DSRC โดยเก็บค่าธรรมเนียมในบริเวณกรุง London โดยเก็บค่าธรรมเนียมนับสิบจุด คาดการณ์ว่าจะใช้งบประมาณ 75 ล้านดอลลาร์ (หรือประมาณ 3,150 ล้านบาท หากคำนวณที่อัตราแลกเปลี่ยน 42 บาทต่อดอลลาร์) ซึ่งโครงการนี้เป็นโครงการตั้งแต่ปี 2544 ซึ่งหากในอนาคตประเทศไทยประสงค์จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ด้วยองค์ประกอบที่แตกต่างจากประเทศอังกฤษ คือขอบเขตการจัดเก็บที่แคบกว่า ระยะเวลาที่ผ่านพ้นไปทำให้เทคโนโลยีมีราคาต่ำลง อีกทั้งอาจให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมลงทุน แล้ว เชื่อว่าต้นทุนที่ไทยต้องเสียในการติดตั้งระบบนี้ จะต่ำกว่า 3,150 ล้านบาทอย่างแน่นอน รายละเอียดศึกษาได้จาก

Urban-Transport Technology, “Specifications – London Road Toll Plan, United Kingdom”, <http://www.urbantransport-technology.com/projects/london_toll/specs.html>.

ขับรูดผ่าน (Drive-Through) ใช้เพื่อส่งข้อมูลต่างๆ เช่นการใช้งานอินเทอร์เน็ต การประชุมทางไกลในรถยนต์ หรือการค้นหาเส้นทางเป็นต้น²⁷

เมื่อการใช้ประโยชน์ในระบบ DSRC อาจทำได้มากมายเช่นนี้ รัฐอาจให้เอกชน เช่าอุปกรณ์ดังกล่าวในการประกอบการของเอกชน เช่นอาจเช่าเพื่อให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือเช่าเพื่อให้บริการสอบถามเส้นทาง โดยเอกชนใช้เครือข่ายร่วมกับรัฐ หรือรัฐอาจให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างทั้งหมด โดยรัฐให้สัมปทานซึ่งมีข้อแม้ว่ารัฐต้องได้สิทธิ์ในการใช้โครงข่ายเพื่อการเก็บค่าธรรมเนียม ก็สามารถกระทำได้ และนอกจากนี้การที่ระบบ DSRC สามารถใช้งานได้หลายกรณีนี้ ย่อมเป็นการกระตุ้นให้เอกชนลงทุนเครือข่ายเพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารเพราะในอนาคตนั้นมีความโน้มเอียงที่รถยนต์หลายยี่ห้อจะรวมระบบการรับสัญญาณ DSRC เข้าเป็นส่วนหนึ่งของตัวรถด้วย²⁸ โดย Toyota และ Mercedes Benz เป็นผู้ริเริ่มในการรวมระบบดังกล่าว

ซึ่งผลจากการนี้ อาจทำให้เครือข่ายระบบ DSRC นั้นกระจายไปทั่วพื้นที่เมืองโดยรัฐมิต้องเป็นผู้ลงทุน โดยหากรัฐต้องการเก็บค่าธรรมเนียมจากถนนสายใด ก็จะมีค่าใช้จ่ายในการปรับแต่งระบบเพียงเล็กน้อยเท่านั้นหากถนนสายนั้นๆมีระบบ DSRC ของเอกชนติดตั้งอยู่แล้ว

(2). ต้นทุนที่ผู้ใช้งานต้องแบกรับในการเข้าสู่ระบบ

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมระบบ DSRC นั้นประกอบด้วยอุปกรณ์สองลักษณะด้วยกัน โดยในด้านผู้จัดเก็บนั้นคืออุปกรณ์ตรวจสอบ ซึ่งจะทำการตรวจสอบรถที่วิ่งผ่านอุปกรณ์ดังกล่าว ส่วนในด้านผู้ใช้นั้น คืออุปกรณ์รับสัญญาณภายในรถ โดยอุปกรณ์ตรวจสอบจะทำงานร่วมกับอุปกรณ์รับสัญญาณ ดังนั้นผู้ใช้รถจึงต้องจัดหาอุปกรณ์รับสัญญาณนี้เอง ซึ่งจัดเป็นต้นทุนของผู้ใช้รถต้องรับ

โดยอุปกรณ์รับสัญญาณภายในรถนั้นแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆด้วยกัน²⁹ คือ อุปกรณ์ประเภทอ่านอย่างเดียว³⁰ และอุปกรณ์ประเภทอ่านและเขียน³¹ ซึ่งผู้ใช้งานอาจเลือกได้ว่า

²⁷ Kensei Yoshida, เอกสารประกอบการสอนของมหาวิทยาลัย KEIO ประเทศญี่ปุ่น “ The 3rd ETC and DSRC ”, < http://www.its-lectures.ae.keio.ac.jp/2001/2001_eb_3.htm >.

²⁸ TollsRoadNews, “ 5.9GHz Could Come Sooner Than 2010 ”, < <http://www.tollroadsnews.com/cgi-bin/archives.cgi> >.

²⁹ Nigel C. Lewis, “ Road Pricing Theory And Practice ” Second Printed, (London : Galliard (Printers) Ltd, Norfolk) 1994) , p.23.

³⁰ อุปกรณ์ประเภทอ่านอย่างเดียว (Read-Only) นั้นเป็นอุปกรณ์ที่ความซับซ้อนต่ำ โดยทำหน้าที่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นคือ ส่งข้อมูลไปยังอุปกรณ์รับ ซึ่งข้อมูลที่ส่งไปนั้นเป็นข้อมูลเลขรหัสประจำรถ โดยอุปกรณ์ลักษณะนี้มีราคาต่ำมาก และใช้กันอย่างแพร่หลายเช่นบัตรทางด่วนระบบอิเล็กทรอนิกส์ นั่นเอง.

ประสงค์จะใช้งานในลักษณะใด โดยอุปกรณ์ประเภทอ่านอย่างเดียวนั้นมีต้นทุนต่ำมากและไม่ต้องการพลังงานหล่อเลี้ยงใดๆ³² กล่าวคืออาจจัดทำในรูปของแผ่นสติ๊กเกอร์ติดกระจกหน้ารถได้ แต่ข้อด้อยของอุปกรณ์ประเภทนี้คือ ข้อมูลการเดินทางของรถคันดังกล่าว อาจถูกติดตามได้เพราะอุปกรณ์นี้จะส่งข้อมูลไปยังระบบ ณ จุดที่รถวิ่งผ่าน³³ ส่วนอุปกรณ์ประเภทอ่านและเขียนนั้นจะทำงานร่วมกับบัตร Smart Card โดยอุปกรณ์ประเภทหลังนี้ไม่จำเป็นต้องส่งข้อมูลเฉพาะของรถไปยังระบบตรวจสอบ เพราะใช้การหักยอดเงินจากบัตรซึ่งได้ชำระไว้ล่วงหน้า ดังนั้นผู้ใช้ระบบนี้จึงมีความเป็นส่วนตัวสูง เพราะไม่สามารถตรวจสอบการเดินทางได้ โดยมีเพียงสองกรณีเท่านั้นที่ระบบนี้จะแจ้งข้อมูลของรถไปยังอุปกรณ์ตรวจสอบ คือกรณียอดเงินในบัตรหมด และกรณีไม่มีบัตรเสียใบไว้กับตัวเครื่อง ซึ่งอุปกรณ์ประเภทนี้จะมีขนาดใหญ่กว่ากรณีแรกเพราะเป็นระบบที่มีช่องสอดบัตรและต้องการไฟเลี้ยง โดยต้นทุนของอุปกรณ์ประเภทนี้จะสูงกว่าอุปกรณ์ประเภทแรกอยู่บ้าง

(3). ต้นทุนในการควบคุมและบริหารจัดการระบบ

กล่าวคือต้นทุนในการบริหารระบบการเก็บค่าธรรมเนียมของรัฐ ซึ่งคิดแยกจากต้นทุนในการลงทุนในโครงสร้าง (Infrastructure) เพราะต้นทุนชนิดนี้เป็นต้นทุนที่รัฐต้องแบกรับไปตลอดระยะเวลาการดำเนินการ

³¹ อุปกรณ์ประเภทอ่านและเขียนนั้น นอกจากจะส่งข้อมูลไปยังอุปกรณ์รับแล้ว ยังสามารถเขียนข้อมูลลงบัตรค่าธรรมเนียม (Smart Card) อีกด้วย โดยจะต้องใช้ร่วมกับบัตร Smart Card ในการหักยอดค่าธรรมเนียมจากตัวบัตร.

³² จากข้อมูลของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งใช้การเก็บค่าผ่านทางด้วยระบบอัตโนมัติซึ่งคล้ายคลึงกับระบบที่นำเสนอนี้ มูลค่าประกันอุปกรณ์รับสัญญาณ (TAG) นั้น เพียง 300 บาทเท่านั้น

ข่าวการทางพิเศษแห่งประเทศไทย, “ กทพ. หยุดจำหน่ายบัตรทางด่วน (TAG) 1 ส.ค. นี้”, <http://www.eta.co.th/th/news/news_week_1.php?NewsID=104 >.

³³ แต่ข้อด้อยนี้จัดว่าไม่เป็นสาระสำคัญมากนัก เพราะจุดที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นจะจัดเก็บเฉพาะในถนนสายหลักเท่านั้น และจัดเก็บเฉพาะถนนที่มักมีการจราจรหนาแน่น และอาจจัดเก็บเพียงบางเวลาอีกด้วย ดังนั้นแม้ว่าจะติดตามการเดินทางของรถคันใดได้ ก็ติดตามได้เฉพาะขณะอยู่ในถนนสายที่จัดเก็บฯ เท่านั้น ทำให้ไม่อาจรู้ได้ว่าผู้ขับรถดังกล่าวเดินทางไป ณ จุดใดอยู่นั่นเอง และนอกจากนี้ หากแก้ไข พระราชบัญญัติการขนส่งทางบกโดยเพิ่มเติมบทกำหนดโทษแก่เจ้าพนักงานผู้ล่วงรู้ข้อมูลของเอกชนหากข้อมูลดังกล่าวได้รับการเผยแพร่ในทางที่ไม่เหมาะสม ก็อาจเพิ่มความมั่นใจให้ผู้ใช้นั่นได้.

ซึ่งระบบ DSRC นี้ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเป็นการจัดเก็บในระบบอัตโนมัติ ดังนั้นจึงใช้คอมพิวเตอร์ในการควบคุมจัดเก็บจึงเป็นระบบที่ไม่ต้องใช้พนักงานควบคุม ณ จุดจัดเก็บย่อยต่างๆ แต่จะใช้เพียงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในการกำกับการเท่านั้น ดังนั้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก็มีเพียงค่าจ้างพนักงานควบคุมซึ่งใช้จำนวนไม่มากนัก ณ จุดควบคุมหลักเพียงจุดเดียว ค่าไฟฟ้า และค่าซ่อมบำรุงตามปกติเท่านั้น

ในส่วนของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการบังคับตามกฎหมายนั้น อาจใช้วิธีที่ไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าจ้างพนักงานมากนัก คือในการชำระเงินล่วงหน้าเข้าสู่ระบบ อาจใช้การชำระในลักษณะเติมเงินเข้าระบบเช่นเดียวกับระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ในปัจจุบัน³⁴ นอกจากนี้อาจมีทางเลือกให้ชำระผ่านตู้ฝาก-ถอนเงินอัตโนมัติ หรือให้หักจากยอดบัญชีธนาคารหรือบัตรเครดิตก็อาจกระทำได้ ซึ่งทำให้ไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานในการอำนวยความสะดวกดังกล่าว

ส่วนค่าใช้จ่ายในด้านการบังคับจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น โดยที่มาตรการบังคับให้ผู้ใช้รถปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีนี้มีความสำคัญมากเพราะระบบจะตรวจสอบไม่ได้ว่ามีรถวิ่งผ่าน หากว่ารถดังกล่าวไม่ได้ติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณชนิดใดชนิดหนึ่งในสองประเภทข้างต้น ดังนั้นหากการบังคับตามกฎหมายไม่เพียงพอก็ย่อมจะเกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมอันจะนำมาซึ่งความไม่พอใจของผู้ที่อยู่ในระบบเพราะตนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในขณะที่ผู้ใช้นั้นหลีกเลี่ยงนั้นไม่ต้องรับภาระ ซึ่งความไม่พอใจนี้ย่อมนำมาซึ่งความไม่ร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย และส่งผลสู่ความล้มเหลวในระบบจัดเก็บในที่สุด

แต่ค่าใช้จ่ายในการนี้แท้ที่จริงแล้วหาได้สูงไม่หากวางระบบการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีการผนวกแผ่นป้ายชนิดอ่านอย่างเดียว เข้ากับแผ่นป้ายแสดงการเสียภาษีประจำปีแล้ว ย่อมจะเป็นการง่ายที่จะตรวจสอบผู้กระทำผิด เพราะการไม่ติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณก็เสมือนกับการไม่แสดงแผ่นป้ายแสดงการเสียภาษีประจำปีนั่นเอง ซึ่งตำรวจจราจรสามารถพบเห็นและดำเนินการได้ง่าย และในการบังคับเอากับรถที่อยู่ในระบบแต่ไม่มีการชำระค่าธรรมเนียม จะเป็นเพราะยอดเงินในบัตรค่าธรรมเนียมหมดหรือเพราะไม่เติมเงินเข้าระบบก็ตาม ก็ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับโดยฉับพลันทันที เพราะรถยนต์ทุกคันต้องทำการชำระภาษีประจำปีรถยนต์ทุกปีอยู่แล้ว ดังนั้นผู้ใช้รถทำการชำระภาษีประจำปี เจ้าหน้าที่ก็จะตรวจสอบจากรหัสประจำรถว่ารถคันดังกล่าวมียอดค้างชำระค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนเท่าใดและสามารถบังคับจัดเก็บเอาได้ ในขณะนั้น

³⁴ โดยอาจขายบัตรค่าธรรมเนียมตามร้านสะดวกซื้อทั่วไป ให้ผู้ใช้งานใช้โทรศัพท์ในการโทรเข้าระบบอัตโนมัติ เพื่อป้อนรหัสประจำรถ หลังจากนั้นก็ป้อนรหัสที่ปรากฏในบัตร โดยยอดเงินจะถูกเติมเข้าระบบ ซึ่งผู้ใช้อาจตรวจสอบยอดเงินได้ตลอดเวลา ผ่านทางระบบโทรศัพท์อัตโนมัติหรือทางอินเทอร์เน็ต.

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าระบบ DSRC มีค่าใช้จ่ายด้านต่างๆที่ไม่สูง เพราะมีมาตรการสนับสนุนมากมายที่ส่งผลให้ต้นทุนที่รัฐต้องแบกรับนั้นลดลง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนที่ต้องเสีย และประโยชน์ที่ได้รับแล้วนับว่าต้นทุนที่เสียนี้เป็นต้นทุนที่ไม่สูงเกินสมควร

(ข). ระบบดังกล่าวสามารถสะท้อนต้นทุนจากการใช้ถนนได้อย่างยืดหยุ่น

กล่าวคือระบบจัดเก็บนั้นต้องมีความเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องมือสะท้อนให้ผู้ใช้งานได้รับภาระในต้นทุนภายนอกที่ตนก่อให้เกิดขึ้นจากการใช้ (Externality Cost) ได้อย่างยืดหยุ่นด้วย ซึ่งระบบ DSRC นี้อาจใช้เพื่อสะท้อนต้นทุนดังกล่าวได้โดยผ่านกลไกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งหากต้องการจะสะท้อนต้นทุนประเภทใดเป็นหลักก็อาจปรับนโยบายการจัดเก็บให้สอดคล้องได้ เช่นหากต้องการจะสะท้อนต้นทุนที่เกิดจากการติดขัดของการจราจร ก็อาจทำการเก็บค่าธรรมเนียมที่แปรผันตามความคล่องตัวของจราจรในย่านนั้นๆ หรือหากต้องการสะท้อนต้นทุนของการเกิดมลภาวะทางอากาศ ก็อาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมแปรผันประเภทที่ก่อให้เกิดมลภาวะสูง เช่นรถบรรทุก รถกระบะ รถที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซล หรือรถที่มีอายุมากในอัตราสูง³⁵ ซึ่งอัตราที่สูงขึ้นนี้อาจจัดเก็บในลักษณะถาวรหรือเฉพาะช่วงเวลาได้ตามความเหมาะสม

(ค). เป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ใช้สอยอื่นนอกจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ระบบ DSRC นั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่มีอรรถประโยชน์มากมายซึ่งสามารถปรับการใช้งานได้หลายลักษณะด้วยกันโดยอาศัยเครือข่ายการส่งข้อมูลความเร็วสูงนั่นเอง ซึ่งประโยชน์ข้างเคียงที่อาจปรับใช้ได้นั้นอาจแบ่งเป็น 5 ลักษณะใหญ่ๆด้วยกัน³⁶ เช่น³⁷

(1). ใช้ในการอำนวยความสะดวกปลอดภัยสาธารณะ เช่นระบบเตือนภัยสิ่งกีดขวางเบี่ยงหน้า ระบบเตือนภัยทางเบี่ยง หรือเตือนอุบัติเหตุเบี่ยงหน้า เป็นต้น

(2). ใช้ในการจัดการจราจร เช่นระบบไฟสัญญาณจราจรอัจฉริยะ³⁸ หรือใช้ในการประเมินสภาพจราจร

(3). ระบบข้อมูลอัตโนมัติแก่ผู้เดินทาง โดยใช้สืบค้นข้อมูลความหนาแน่นของ

³⁵ ในทางปฏิบัติสามารถกระทำได้ เพราะรถที่วิ่งผ่านอุปกรณ์ตรวจสอบนั้นจะแจ้งเลขรหัสประจำรถ ซึ่งสามารถทราบถึงประเภทของรถ ลักษณะเครื่องยนต์ และอายุของรถได้ ทำให้สามารถกำหนดล่วงหน้าในระบบอัตโนมัติได้ว่า เมื่อรถที่เข้าเงื่อนไขใดๆ ผ่านเข้าระบบแล้ว จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราเท่าใด.

³⁶ Armstrong Consulting, “DSRC Applications”, <<http://www.leearmstrong.com/DSRC/Home/General/Info/DSRC/General/Application.htm>>.

³⁷ Kensei Yoshida, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27..*

³⁸ การทำงานของสัญญาณจราจรจะแปรผันตามจำนวนรถอย่างแท้จริงของแยกนั้นๆ.

การจราจร และแผนที่ถนน

(4). ระบบอัตโนมัติอื่นๆ เช่นการจัดการระบบจราจรในอาคาร การใช้ในศูนย์บริการน้ำมัน³⁹ ใช้สื่อสารข้อมูลความเร็วสูง(อินเทอร์เน็ต) เป็นต้น

นอกจากนี้ระบบดังกล่าวอาจถูกประยุกต์ใช้ในแนวทางอื่นๆได้ เช่นการใช้ในการป้องกันอาชญากรรมโดยการใช้ระบบดังกล่าวในการติดตามรถยนต์ต้องสงสัยซึ่งจะทำให้ทราบพิกัดโดยสังเขปได้ว่ารถยนต์ดังกล่าวอยู่ ณ ถนนเส้นใด อันอาจเป็นประโยชน์ในการติดตามได้

(ง). เป็นระบบที่สอดคล้องกับระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ไทยจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้นคงมีแต่เพียงการจัดเก็บในลักษณะค่าธรรมเนียมการผ่านทาง (Toll Fee) ซึ่งจุดเก็บค่าผ่านทางส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในความดูแลของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย หรือผู้ได้รับสัมปทานเพียงไม่กี่รายซึ่งได้มีการใช้ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมการผ่านทางโดยอิเล็กทรอนิกส์มาเป็นเวลานานแล้ว โดยในปัจจุบันนี้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาหาระบบซึ่งประสิทธิภาพสูงกว่าระบบในปัจจุบัน เพื่อให้แทนที่ระบบจัดเก็บเดิม ซึ่งกรณีนี้อาจเสนอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยนำระบบ DSRC มาปรับใช้กับระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมของตน เพื่อให้ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมของไทยนั้นสอดคล้องเป็นระบบเดียวกัน

(จ). เป็นระบบที่รองรับการพัฒนาไปสู่ระบบที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดังกล่าวมาแล้วว่าระบบ DSRC นั้นมิใช่ระบบใหม่แต่อย่างใดเพราะระบบดังกล่าวได้ถือกำเนิดขึ้นและใช้อยู่ในหลายประเทศเป็นระยะเวลานานแล้ว ดังเช่นประเทศสิงคโปร์ ได้ใช้ระบบนี้มาร่วม 10 ปีแล้ว โดยการที่เลือกใช้ระบบที่มีอายุพอสมควรนี้มีข้อดีคือต้นทุนจะต่ำลงและระบบดังกล่าวได้รับการพัฒนาจนมีศักยภาพสูงแล้ว

แต่ปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณาประการหนึ่งคือความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบไปสู่ระบบที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในอนาคต ซึ่งทิศทางการพัฒนาของระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น เห็นว่าระบบที่มีความสมบูรณ์มากกว่าระบบ DSRC นี้มี 2 ลักษณะด้วยกัน คือระบบ DSRC ความถี่สูง⁴⁰ และระบบ GPS⁴¹ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบ DSRC นี้ในการใช้ร่วมกับทั้งสองระบบดังกล่าว

³⁹ โดยผู้เติมน้ำมันอาจไม่ต้องใช้เงินสดชำระ แต่ใช้การตัดบัญชีจากระบบอัตโนมัติแทน.

⁴⁰ คือระบบ DSRC ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพราะใช้ความถี่สูงมากขึ้น

Armstrong Consulting, Inc, "How does the current 5.9 GHz program differ from existing DSRC? ", < <http://www.leearmstrong.com/DSRC/Home/General/Info/DSRC/General/FAQs.htm> >.

ซึ่งจากการพิจารณานั้นเห็นว่าระบบ DSRC เดิมสามารถใช้ร่วมกับระบบ DSRC ความถี่สูงได้ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงระบบ ผู้ให้บริการอาจปรับแต่งอุปกรณ์ของตนให้เข้ากับมาตรฐานความถี่ใหม่ได้โดยไม่ต้องลงทุนในอุปกรณ์ชุดใหม่ทั้งหมด ในส่วนผู้ใช้นั้นหากอุปกรณ์รับสัญญาณสามารถปรับแต่งได้ก็ไม่จำเป็นต้องลงทุนในอุปกรณ์ใหม่ แต่หากอุปกรณ์ดังกล่าวไม่สามารถปรับแต่งได้ก็จำเป็นต้องลงทุนในอุปกรณ์ใหม่ แต่มูลค่าของอุปกรณ์ใหม่นั้นไม่สูง อีกทั้งหากยังไม่พร้อมในการลงทุน ก็อาจใช้อุปกรณ์เก่าไปพลางได้⁴² เพราะในช่วงแรกของการเปลี่ยนระบบนั้น รัฐจำเป็นต้องรองรับการเก็บค่าธรรมเนียมในระบบเก่าควบคู่ไปด้วยอยู่นั่นเอง

ส่วนกรณีระบบ GPS นั้นการปรับเปลี่ยนอาจต้องมีการลงทุนในการติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ซึ่งไม่อาจใช้อุปกรณ์ DSRC เดิมได้ เพราะหลักการทำงานแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง แต่ระบบ GPS นั้นเห็นว่าจะไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ในประเทศไทย เพราะต้นทุนในการดำเนินการสูงมาก จากที่เคยกล่าวมาแล้วว่า อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพซึ่งผู้ใช้งานต้องลงทุนติดตั้งนั้น⁴³ มีมูลค่าสูงถึง 5,000 ดอลลาร์ (ประมาณ 210,000 บาท หากคิดที่อัตราแลกเปลี่ยน 42 บาท) ซึ่งในอนาคตนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ต้นทุนจะลดลงจนถึงระดับที่เหมาะสม ซึ่งแม้แต่ประเทศที่ร่ำรวยและเป็นประเทศที่มีระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำมันที่มีประสิทธิภาพสูงเช่นประเทศสิงคโปร์ ยังมีความเห็นว่าในปัจจุบันนี้ระบบ GPS นั้นยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ โดยจะไม่มีการใช้ระบบดังกล่าวในประเทศสิงคโปร์ภายในระยะเวลา 10 ปีข้างหน้า⁴⁴ ดังนั้นจึงเห็นว่าการพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บในระบบ GPS ในประเทศไทยนั้น ไม่ใคร่จะมีความสำคัญเท่าใดนัก

⁴¹ คือระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งใช้ดาวเทียมเป็นองค์ประกอบ.

⁴² Armstrong Consulting, “How difficult will it be to migrate from an existing DSRC system to one based on the new standards?”, <<http://www.leearmstrong.com/DSRC/Home/General/Info/DSRC/General/FAQs.htm>>.

⁴³ เหตุที่ต้องใช้อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพนั้น เพราะหากใช้อุปกรณ์คุณภาพต่ำ (ประมาณ 21,000 บาท) การกำหนดพิกัดจะเกิดความผิดพลาด ซึ่งเป็นไปไม่ได้เลยที่จะกำหนดพิกัดของรถในการเก็บค่าธรรมเนียมได้ เพราะหากรถดังกล่าววิ่งห่างจากจุดจัดเก็บถึง 17 เมตร แต่ระบบคำนวณผิดพลาด ก็อาจทำให้รถนั้นๆ ต้องเสียค่าธรรมเนียมในขณะที่ตนมิได้วิ่งผ่านด่านเก็บนั้นเลย ในขณะที่อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงนั้น มีความผิดพลาดไม่เกิน 1 เมตรเท่านั้น

TollRoadsNews, “SATELLITE TOLLING GPS needs pricey units for high confidence tolling”, <<http://www.tollroadsnews.com/cgi-bin/archives.cgi>>.

⁴⁴ TollsRoadNews, “Singapore to go GPS tolling but not yet”, <<http://www.tollroadsnews.com/cgi-bin/archives.cgi>>.

(จ). เป็นระบบที่การจัดเก็บกระทำไม่ได้ยุ่งยากและมีความผิดพลาดของระบบต่ำ ระบบ DSRC นั้นเป็นระบบที่ดำเนินการทั้งหมดโดยอัตโนมัติ ซึ่งการทำงานนั้น จะใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการควบคุมทั้งหมด ดังนั้นจึงไม่มีโอกาสเกิดความผิดพลาดที่เกิดจากมนุษย์ นอกจากนี้ยังเป็นระบบที่ผู้ใช้ถนนเข้าใจได้ง่าย เพราะผู้ใช้ถนนกระทำเพียงติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าวไว้ในรถยนต์ ซึ่งหากเป็นอุปกรณ์ชนิดอ่านอย่างเดียว (Read Only) แล้วผู้ใช้ไม่จำเป็นต้องกระทำการใดอีกเลย ระบบจะทำหน้าที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากเงินที่เติมเข้าระบบโดยอัตโนมัติ แต่หากเป็นระบบอ่านและบันทึก (Read And Write) แล้วผู้ใช้ก็แค่เพียงสอดบัตรค่าธรรมเนียม (Smart Card) เข้าสู่ระบบเท่านั้น เมื่อผู้ใช้เดินทางผ่านบริเวณที่เก็บค่าธรรมเนียม ระบบจะทำการคำนวณค่าธรรมเนียมและหักออกจากยอดเงินให้เอง ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดนั้นเป็นไปโดยอัตโนมัติทั้งสิ้น⁴⁵

จากการทดสอบในระบบจัดเก็บจำลองบนเส้นทางจริงของฮ่องกงนั้น⁴⁶ พบว่าความถูกต้องของการตรวจสอบรถเพื่อคิดค่าธรรมเนียมนั้นมีความถูกต้องถึง ร้อยละ 99.24 ซึ่งหากมีการปรับแต่งแล้วเชื่อว่าความถูกต้องของระบบอาจเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 99.99 นอกจากนี้ ในส่วนของความถูกต้องในการตรวจจับรถที่ฝ่าฝืนโดยมิได้ติดอุปกรณ์รับสัญญาณนั้น มีความถูกต้องร้อยละ 70 ซึ่งกรณีนี้คือการตรวจสอบโดยระบบอัตโนมัติทั้งสิ้น โดยในการบังคับจัดเก็บในประเทศไทยนั้นหากกำหนดให้รถทุกคันต้องติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณประเภทอ่านอย่างเดียว โดยนำอุปกรณ์ดังกล่าวรวมเข้ากับแผ่นป้ายแสดงการเสียภาษีประจำปีรถยนต์แล้ว เชื่อแน่ว่าอัตราการตรวจจับการหลีกเลี่ยงย่อมจะสูงขึ้น เพราะการไม่ติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณ ก็มีค่าเท่ากับการไม่ติดตั้งแผ่นป้ายแสดงการเสียภาษีประจำปีรถยนต์นั่นเอง

2.2. หลักเกณฑ์การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในประเทศไทย

2.2.1. กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ

จะแยกพิจารณาเป็นสองกรณี คือประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บ และหน่วยงานที่ควรเป็นผู้ทำหน้าที่จัดเก็บ ดังนี้

(ก). หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจจัดเก็บ

เนื่องด้วยสภาวะของค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้น อัตราค่าธรรมเนียมต้องแปรผันไปตามต้นทุนจากการใช้ที่มุ่งประสงค์จะสะท้อน ดังนั้นอัตราค่าธรรมเนียมจึงมีลักษณะไม่คงที่ ส่งผลให้ไม่

⁴⁵ Nigel C. Lewis, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29*, p.24.

⁴⁶ Land Transportation Of Hongkong, “ The Feasibility Study On Electronic Road Pricing ”, < http://www.td.gov.hk/FileManager/EN/Content_524/erp_eng.pdf > p.15.

อาจกำหนดอัตราไว้ตายตัวได้ จึงควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บมากกว่าที่จะกำหนดอัตราและวิธีการไว้ตายตัวในกฎหมาย และกฎหมายซึ่งให้อำนาจในการจัดเก็บนั้นเห็นว่าไม่ควรบัญญัติเป็นกฎหมายใหม่แต่ควรรวมหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก⁴⁷ โดยบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนได้ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการใช้อำนาจของหน่วยงานจัดเก็บในหลักการสำคัญเช่น อัตราสูงสุดซึ่งอาจจัดเก็บ หรือการเพิ่มอัตราการจัดเก็บนั้นจะถูกกำหนดขอบเขตไว้ แต่ในส่วนรายละเอียดเช่น อัตราที่จัดเก็บ ผู้มีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมและบริเวณที่จัดเก็บนั้นให้เป็นอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดได้ตามความเหมาะสม

(ข). หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บนั้นเห็นว่าอาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะด้วยกัน คือ หน่วยงานซึ่งกำหนดนโยบายในการจัดเก็บ และหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่บังคับจัดเก็บค่าธรรมเนียม อันจะกล่าวดังนี้

(1). หน่วยงานซึ่งกำหนดนโยบายการจัดเก็บ

ควรจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายจัดเก็บค่าธรรมเนียม และจัดสรรงบประมาณค่าธรรมเนียมนี้โดยตรง ซึ่งเห็นว่าควรจัดตั้งในลักษณะคณะกรรมการโดยอาจใช้ชื่อว่า คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาถนน รายละเอียดจะกล่าวดังนี้

(1.1.). วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาถนน

คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาถนนนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการต่างๆอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือการกำหนดนโยบายจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน⁴⁸ และการจัดสรรงบประมาณอันได้จากค่าธรรมเนียมการใช้ถนน ผ่านทางกองทุนเพื่อการพัฒนาถนน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่พัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมผ่าน การอุดหนุนโครงการศึกษาวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

(1.2.). องค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาถนน

⁴⁷ หากในอนาคตมีการรวมพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก เข้าไว้ด้วยกันแล้ว ก็สมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย.

⁴⁸ การกำหนดนโยบายนั้นมีด้วยกันหลายลักษณะ กล่าวคือเป็นได้ทั้งการกำหนดฐานในการจัดเก็บ กำหนดรูปแบบและวิธีการจัดเก็บ รวมทั้งกำหนดข้อยกเว้นต่างๆ เป็นต้น.

ประกอบไปด้วยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการโดยคณะกรรมการฯจะประกอบไปด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายด้านต่างๆอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดเก็บและบริหารรายได้ค่าธรรมเนียมการใช้นถนน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมทางหลวง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการนั้นจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการพัฒนาถนนประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ทางหลวงจังหวัด ขนส่งจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม

โดยการกำหนดนโยบายหลัก เช่นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม การแบ่งสรรงบประมาณไปยังเขตต่างๆ การอำนวยความสะดวกประสานของนโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในจังหวัดต่างๆ หรือการกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงินกองทุนนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ส่วนการกำหนดนโยบายในส่วนรายละเอียด เช่นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆในจังหวัดนั้นๆ การกำหนดนโยบายจัดเก็บค่าธรรมเนียมในบริเวณใดๆในรายละเอียดภายใต้ขอบเขตนโยบายหลัก หรือกรณีอื่นๆที่มีลักษณะเฉพาะพื้นที่ให้เป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ

(2). หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับจัดเก็บ

แม้ว่าคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาถนนจะเป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดเก็บก็ตาม แต่หน่วยงานที่สมควรทำหน้าที่บังคับจัดเก็บนั้นเห็นสมควรให้กรมการขนส่งทางบกทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมไม่ว่าจะเป็นความพร้อมในด้านฐานข้อมูล เพราะมีข้อมูลทะเบียนรถยนต์ทั่วราชอาณาจักร ความพร้อมในการบริหารจัดการเพราะพนักงานมีความเชี่ยวชาญและมีสาขาอยู่ทุกจังหวัด นอกจากนี้ยังสามารถปรับปรุงให้การบังคับจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นถนนและภาษีประจำปีรถยนต์นั้นเกื้อหนุนซึ่งกันและกันได้ อันจะทำให้การจัดเก็บนั้นใช้ต้นทุนต่ำแต่มีประสิทธิภาพสูง

ดังนั้นจึงควรให้กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นถนนเพื่อจัดสรรให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้การให้กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นควรให้มีการหักค่าใช้จ่ายอันจำเป็นซึ่งเกิดขึ้นจากการจัดเก็บด้วย

2.2.2. การจัดสรรรายได้ค่าธรรมเนียมการใช้นถนน

การจัดสรรรายได้นี้จัดเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นถนนดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วในข้อเสนอแนะการจัดสรรรายได้ภาษีประจำปีรถยนต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นเป็นการจัดเก็บที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้นความจำเป็น

ที่ต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบคมนาคมนั้น อาจนับได้ว่ามีความจำเป็นเสียยิ่งกว่ากรณีของภาษีประจำปีรถยนต์ ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการในการจัดสรรรายได้ค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม

โดยหลักการแล้วสมควรให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับงบประมาณดังกล่าวเพื่อใช้ปรับปรุงระบบคมนาคมในท้องถิ่นของตน แต่แนวคิดดังกล่าวมีข้อขัดข้องบางประการ กล่าวคือการบำรุงรักษาหรือปรับปรุงถนนในประเทศไทยตกเป็นหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลถนนสายนั้นๆ โดยถนนในประเทศไทยนั้นมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลหลายหน่วยงานต่างหากจากกัน โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลถนนจำนวนมากที่สุดในขณะนี้ก็คือ กรมทางหลวง ดังนั้นจึงมีถนนจำนวนน้อยที่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁴⁹ จะกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจในการจัดการบริการสาธารณะไปสู่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นโดยเพิ่มอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่ท้องถิ่นตามความเหมาะสมก็ตาม แต่ในปัจจุบัน เนื่องจากความไม่พร้อมในปัจจัยหลายด้านทำให้หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยเฉพาะการบำรุงรักษาถนนนั้น ยังมีได้โอนถ่ายไปยังส่วนท้องถิ่นอย่างที่ไม่ควรจะเป็น

จากเหตุผลนี้การจัดสรรรายได้ค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นจึงมีอาจจัดสรรสู่ส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงเพราะท้องถิ่นดังกล่าวไม่อาจนำงบประมาณนั้นๆไปใช้ในการพัฒนาระบบคมนาคมในเส้นทางที่ตนมิได้กำกับดูแลนั่นเอง

แนวทางในการแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวนี้ เห็นว่าควรตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งซึ่งอาจใช้ชื่อว่ากองทุนเพื่อการพัฒนาถนน และจัดสรรงบประมาณดังกล่าวโดยผ่านกองทุน ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำรายได้ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ไปใช้ในการพัฒนาระบบคมนาคมในกำกับดูแลของตนได้ ซึ่งรายละเอียดของกองทุนนั้นจะกล่าวดังนี้

(ก) วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของกองทุน

กองทุนนี้อยู่ภายใต้กำกับดูแลของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาถนน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรวบรวมและจัดสรรรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้ถนน และรายได้อื่นใดอันเนื่องเกี่ยวกับการใช้ถนน โดยจัดสรรรายได้ดังกล่าวไปยังหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลถนนที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นๆ นอกจากนี้ยังมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์และค่าธรรมเนียมการใช้ถนนอีกด้วย

(ข) รายรับและรายจ่ายของกองทุน

รายรับของกองทุนนั้น โดยหลักแล้วมาจากเงินค่าธรรมเนียมการใช้ถนน รวมทั้งเบี้ย

⁴⁹ บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 282 283 และ 284 โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก.

ปรับและเงินเพิ่มจากค่าธรรมเนียมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้รายรับของกองทุนยังอาจประกอบไปด้วย เงินอุดหนุนจากรัฐ ทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค รวมทั้งจากดอกผลของเงินกองทุนและการขายหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคอีกด้วย

รายการของกองทุนนั้น รายการหลักจะเป็นการจ่ายที่จัดสรรไปยังหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ดูแลถนนสายซึ่งมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อให้หน่วยงานนั้นใช้งบประมาณดังกล่าวในการพัฒนาถนนเส้นนั้นๆต่อไป นอกจากนี้ยังมีรายการอื่นๆเช่นรายการเพื่อสนับสนุนการศึกษาวิจัยในสาขาที่เกี่ยวข้อง รายการในการบริหารงานของกองทุน รวมถึงรายการต่างๆเพื่อดำเนินการในกิจการแสวงหารายได้เข้าสู่กองทุนเป็นต้น

(ค) การอนุมัติงบประมาณของกองทุน

การอนุมัติงบประมาณนั้น ในขั้นแรกคณะกรรมการจะอนุมัติงบประมาณให้กับจังหวัดต่างๆ โดยงบประมาณที่จังหวัดนั้นๆได้รับ จะสอดคล้องกับจำนวนเงินค่าธรรมเนียมการใช้ถนนที่จัดเก็บได้จากเขตจังหวัดดังกล่าว⁵⁰

เมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติแล้วจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการประจำจังหวัดนั้นๆในการอนุมัติเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่หน่วยงานส่วนย่อยใดๆในจังหวัดนั้น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานใดก็ตามที่หน้าที่ดูแลถนนเส้นที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน เช่นหากถนนเส้นดังกล่าวอยู่ในความดูแลของกรมทางหลวง ก็จัดสรรงบประมาณให้ทางหลวงจังหวัด หรือทางหลวงชนบท หรือหากผู้จัดเก็บเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ก็จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยการอนุมัติงบประมาณจะคำนึงถึงจำนวนถนนที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในความดูแลของหน่วยงานนั้นๆว่ามีมากเพียงใด รวมทั้งเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้จากเส้นทางนั้นมีปริมาณมากน้อยเพียงไรด้วย

ซึ่งหลักการเช่นนี้จะช่วยแก้ไขปัญหการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาถนนได้ เพราะแม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่ดูแลถนนจะมีหลายหน่วยงานทำให้การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างไม่สะดวกก็ตาม แต่กองทุนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณกระทำได้อย่างราบรื่นเพราะสามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานซึ่งดูแลถนนอย่างแท้จริงได้ เนื่องจากคณะกรรมการจะจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานย่อยใดๆใน

⁵⁰ ทั้งนี้เพราะหากจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนได้มาก ย่อมหมายความว่าผู้ใช้ถนนในท้องถิ่นดังกล่าวต้องรับภาระมาก ดังนั้นจึงควรจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นนั้นๆอย่างเพียงพอ เพื่อที่จะได้นำไปใช้ในการพัฒนาระบบคมนาคมในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสมกับความคาดหวังของผู้ชำระค่าธรรมเนียมนั่นเอง.

จังหวัดนั้นๆ ที่มีค่าใช้จ่ายจากการดูแลถนน โดยคำนึงถึงรายได้ค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานนั้นๆ จัดเก็บได้นั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในอนาคตเมื่ออำนาจการกำกับดูแลถนนสายต่างๆ ถูกโอนไปยังส่วนท้องถิ่น ตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจพิจารณาความเหมาะสมในการยกเลิกการจัดสรรงบประมาณในลักษณะกองทุนนี้ โดยให้เงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ของส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่นเดียวกับรายได้ค่าภาษีประจำปีรถยนต์ เพราะเมื่อส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลถนนในส่วนท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ก็ย่อมจะไม่มีข้อจำกัดในเรื่องการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาถนนที่ไม่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของตนอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดี การยกเลิกกองทุนนั้นก็ต้องพิจารณาผลเสียของการขาดหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่จัดสรรและบริหารงบประมาณด้วย

ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณตามที่เสนอแนะนี้จึงอาจมีสองระยะด้วยกัน กล่าวคือในระยะสั้นนั้นควรใช้ระบบกองทุนเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างคล่องตัว ส่วนในระยะยาวเมื่อมีการโอนอำนาจการกำกับดูแลถนนสู่ท้องถิ่นตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็อาจพิจารณาความเหมาะสมในการยกเลิกกองทุนและกำหนดให้รายได้ดังกล่าวตกแก่ส่วนท้องถิ่นโดยตรงต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดนี้ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบ่งตามขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

ในขั้นกำหนดนโยบายจัดเก็บ คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาถนนเป็นผู้กำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในบริเวณต่างๆ

ในขั้นการบังคับจัดเก็บ มีกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้บังคับจัดเก็บโดยจัดสรรเงินเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาถนน

ในขั้นการจัดสรรงบประมาณ เงินงบประมาณในกองทุนเพื่อการพัฒนาถนนนี้จะถูกจัดสรรสู่หน่วยงานที่ดูแลเส้นทางที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นๆ ซึ่งอาจประกอบไปด้วยหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น กรมทางหลวง หรือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในการพัฒนาระบบคมนาคมต่อไป

2.2.3. วิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน

(ก). การกำหนดมาตรการในการติดตั้งอุปกรณ์จัดเก็บค่าธรรมเนียมแก่ผู้ใช้ถนน

ควรมีการปรับปรุงแผ่นป้ายแสดงการเสียภาษีประจำปีรถยนต์โดยผนวกรวมแผ่นป้ายอิเล็กทรอนิกส์ชนิดอ่านอย่างเดียวเข้ากับแผ่นป้ายแสดงการเสียภาษีประจำปีรถยนต์ เนื่องจากราคาแผ่นป้ายอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวนี้มีราคาต่ำ อีกทั้งผู้ใช้ถนนต้องลงทุนแค่เพียงครั้งเดียว โดยเหตุที่ควรทำการปรับปรุงดังที่กล่าวมานั้น เพราะการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนจะไม่อาจสำเร็จลงได้หากไม่มีการปรับเปลี่ยนในรูปแบบดังกล่าว เพราะเป็นไปได้ที่จะดำเนินการจับกุมรถที่ฝ่าฝืนโดยไม่ติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณอิเล็กทรอนิกส์ แต่หากให้อุปกรณ์ดังกล่าวนั้นถูกรวมเข้ากับแผ่นป้าย

แสดงการเสียภาษีประจำปีเรียบร้อยแล้ว จะเป็นการเพิ่มความสะดวกในการตรวจสอบได้ เพราะการไม่ติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณอิเล็กทรอนิกส์ จะเท่ากับการไม่แสดงแผ่นป้ายการเสียภาษีประจำปีรถยนต์ ซึ่งพบเห็นได้ง่ายนั่นเอง

ซึ่งการรวมอุปกรณ์รับสัญญาณกับแผ่นป้ายแสดงการเสียภาษีนั่น กระทำได้ไม่ยาก เพราะแผ่นป้ายชนิดอ่านอย่างเดียว มีขนาดเล็กและมีราคาต่ำ โดยผู้ประสงค์ความเป็นส่วนตัวอาจเลือกใช้เครื่องรับชนิด Smart Card ได้ แต่ผู้ใช้รถดังกล่าวก็ต้องแบกรับต้นทุนการติดตั้งที่สูงขึ้นด้วย

(ข). ปัจจัยในการกำหนดบริเวณจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ปัจจัยนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นปัจจัยที่กำหนดว่าผู้ใช้ถนนจะต้องชำระค่าธรรมเนียมจากการใช้ถนนเส้นใดบ้าง ซึ่งกล่าวมาแล้วว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้น กระทำเพื่อชดเชยภาระส่วนซึ่งเกินจากการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานของการประมาณการใช้น้อยที่สุด ดังนั้นจุดที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมควรเป็นจุดที่การใช้รถในบริเวณดังกล่าวจะก่อภาระเกินส่วนจากกรณีทั่วไป

ดังนั้นจึงเกิดคำถามสองประการ โดยประการแรกเป็นคำถามในเรื่องขอบเขต ว่าภาระประเภทใดบ้างที่ควรพิจารณาเป็นฐานในการจัดเก็บ ประการที่สองเป็นคำถามในเรื่องปริมาณ ว่าผู้ใช้รถที่ก่อภาระประเภทนั้นๆ ต้องก่อภาระในปริมาณเท่าใดจึงควรต้องชำระค่าธรรมเนียม⁵¹ กล่าวคือ

(1). การกำหนดภาระที่ควรนำมาเป็นฐานในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

โดยปกติแล้วการใช้ถนนของผู้ใช้รถรายหนึ่งๆ นั้นจะก่อภาระจากการใช้หลายประการด้วยกัน เช่นการจราจรติดขัด มลภาวะทางอากาศและเสียง การเพิ่มสัดส่วนในการเกิดอุบัติเหตุและการทำลายผิวถนน เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องกำหนดฐานการจัดเก็บโดยใช้ภาระประเภทที่มีนัยสำคัญที่สุด

ซึ่งเห็นว่าภาระที่ควรนำมาใช้เป็นฐานในการจัดเก็บนั้นมีสองประการ โดยประการแรกคือการจราจรติดขัด เนื่องจากการจราจรติดขัดนั้นก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพอากาศในบริเวณที่มีการติดขัดสูงนั้นจะมีคุณภาพต่ำมาก⁵² และประการที่สองคือการทำลายพื้นผิวถนน เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีถนนซึ่งได้รับความเสียหายแต่ยังไม่ได้รับการซ่อมแซมอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งสาเหตุหลักนั้นเป็นเพราะขาดแคลนงบประมาณ จึงแสดงให้เห็นว่าสมควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อชดเชยต้นทุนประเภทนี้

⁵¹ กล่าวคือภาระที่ก่อขึ้นจะต้องเกินส่วนจากการชดเชยของภาษีประจำปีรถยนต์นั่นเอง.

⁵² ข้อมูลคุณภาพอากาศริมเส้นทางจราจร ในกรุงเทพมหานคร ปี 2545, ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, โปรดดูรายละเอียดของตารางสรุปข้อมูลคุณภาพอากาศในภาคผนวก.

รายละเอียดของการใช้ฐานการจัดเก็บทั้งสองประเภทนั้นจะกล่าวดังนี้

(1.1). การใช้ภาระด้านการจราจรติดขัด

ในกรณีนี้จะใช้กับการจัดเก็บในเขตเมืองซึ่งมีปัญหาการจราจรติดขัดสูง โดยจัดเก็บจากผู้ขับรถที่สัญจรผ่านเส้นทางที่มีการจราจรติดขัด ดังนั้นปัจจัยที่ต้องพิจารณาคือสภาวะการจราจร เพราะการจัดเก็บจะกระทำในถนนเส้นที่มีการจราจรติดขัดนั่นเอง

(1.2). การใช้ภาระด้านการทำลายพื้นผิวถนน

ในกรณีนี้จะใช้กับการจัดเก็บในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งการติดขัดของการจราจรมิใช่ปัจจัยสำคัญ เช่นถนนในบริเวณชานเมืองหรือถนนระหว่างจังหวัด โดยผู้ก่อความเสียหายในถนนเส้นดังกล่าว มักจะเป็นรถซึ่งมีน้ำหนักมาก ดังนั้นปัจจัยที่ต้องพิจารณาคือน้ำหนักรถยนต์และความเสียหายที่รถดังกล่าวกระทำต่อถนน

(2). การกำหนดปริมาณการก่อภาระของผู้ใช้ถนนซึ่งควรต้องชำระค่าธรรมเนียมนั้นอาจแยกพิจารณาตามประเภทของภาระที่ก่อดังนี้

(2.1). การจราจรติดขัด

การพิจารณาความหนาแน่นของการจราจรนั้นอาจพิจารณาได้จากอัตราการเคลื่อนที่ของรถยนต์โดยแปรผันกับคุณภาพของการจราจร ดังนี้⁵³

คุณภาพการจราจร (A=ดี - F=เลว)	ช่วงความเร็ว (ไมล์ต่อชั่วโมง)	อัตราการเคลื่อนที่ ⁵⁴ (คัน: ชั่วโมง: ช่องจราจร)	สัดส่วนความหนาแน่น (คัน: ไมล์)
A	มากกว่า 60	น้อยกว่า 700	น้อยกว่า 12
B	57-60	700-1,100	12-20
C	54-57	1,100-1,550	20-30
D	46-54	1,550-1,850	30-42
E	30-46	1,850-2,000	42-67
F	น้อยกว่า 30	ไม่แน่นอน	มากกว่า 67

⁵³ Congestion Reduction Strategies; Identifying and Evaluating Strategies To Reduce Traffic Congestion, Victoria Transport Policy Institute, < <http://www.vtpi.org/tdm/tdm96.htm> >.

⁵⁴ อัตราการเคลื่อนที่นี้พิจารณาจากปริมาณรถที่อยู่ในช่องทางจราจรในแต่ละชั่วโมง มิใช่ปริมาณของรถที่วิ่งผ่านช่องทางดังกล่าว ดังนั้นจำนวนที่น้อยย่อมหมายความว่าช่องทางดังกล่าวมีปริมาณการเคลื่อนตัวของรถสูง ทำให้รถซึ่งตกค้างในช่องทางจราจรในแต่ละชั่วโมงนั้นต่ำ.

โดยการจับเก็บนั้นอาจจับเก็บเฉพาะถนนเส้นซึ่งมีการติดขัดสูง เช่นถนนที่จัดอยู่ในกลุ่ม F เป็นต้น ซึ่งจากการพิจารณาอัตราการเคลื่อนที่ของการจราจรในกรุงเทพมหานครนั้นเห็นว่าถนนหลายสายจัดอยู่ในกลุ่มที่มีปัญหานี้⁵⁵ เช่นถนนสีลม ถนนสุขุมวิท ถนนราชวิถี และถนนเจริญกรุง ถนนเหล่านี้ล้วนจัดอยู่ในกลุ่ม F ทั้งสิ้น

แต่ทั้งนี้ในการจับเก็บจริงนั้นค่าความเร็วที่กำหนดมีจำต้องยึดถือตามข้อมูลที่น่าเชื่อถือ โดยอาจปรับเปลี่ยนช่วงความเร็วให้สอดคล้องกับความเหมาะสมและการยอมรับของประชาชนได้

(2.2). การทำลายพื้นผิวถนน

การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจากการทำลายถนนได้นั้นจำต้องทราบก่อนว่ารถประเภทต่าง ๆ นั้นสร้างภาระจากการทำลายพื้นผิวถนนเป็นค่าความเสียหายจำนวนเท่าใด ซึ่งโดยหลักการของการจัดเก็บวิธีนี้จะนำอัตราความเสียหายที่รถประเภทต่างๆ ก่อขึ้นมาคำนวณโดยแปรผันกับระยะทางที่จัดเก็บนั้นๆ เช่นหากจะจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากรถบรรทุก 6 ล้อ น้ำหนัก 19,000 กก. ในระยะทาง 2 กิโลเมตร ก็อาจนำค่าการทำลายถนนของรถประเภทดังกล่าวมาคำนวณกับระยะทาง เช่นสมมติให้รถประเภทดังกล่าวนี้ทำลายพื้นผิวถนนต่อกิโลเมตรเป็นจำนวน 5 บาท

ระยะทางจัดเก็บ = 2 กิโลเมตร

$$5 \times 2 = 20 \text{ บาท}$$

ซึ่งจำนวน 10 บาทนี้คือความเสียหายต่อครั้งที่รถดังกล่าววิ่งผ่านถนนสายนั้นๆ เป็นระยะทาง 2 กิโลเมตร โดยอาจใช้จำนวนความเสียหายนี้เป็นฐานในการคิดต้นทุนการเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งอาจแปรผันกับอัตราภาษีประจำปีรถยนต์ซึ่งรถน้ำหนักนั้นๆ ได้ชำระมาแล้ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บมากขึ้นได้⁵⁶

แต่อย่างไรก็ตาม การจะให้ได้มาซึ่งค่าความเสียหายที่รถน้ำหนักต่างๆ กระทำต่อถนนอย่างแม่นยำนั้น จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาวิจัยและเก็บสถิติความเสียหายของพื้นผิวถนนอย่างลึกซึ้งและเป็นรูปธรรม ซึ่งเห็นว่าเมื่อตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาถนนแล้วจะสามารถใช้งบประมาณ

⁵⁵ อัตราความเร็วของการเดินทางช่วงเวลาเร่งด่วนเช้า - เย็น ในเขตกรุงเทพมหานคร ปี 2545, ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, โปรดดูตารางสรุปความเร็วของการเดินทางในภาคผนวก.

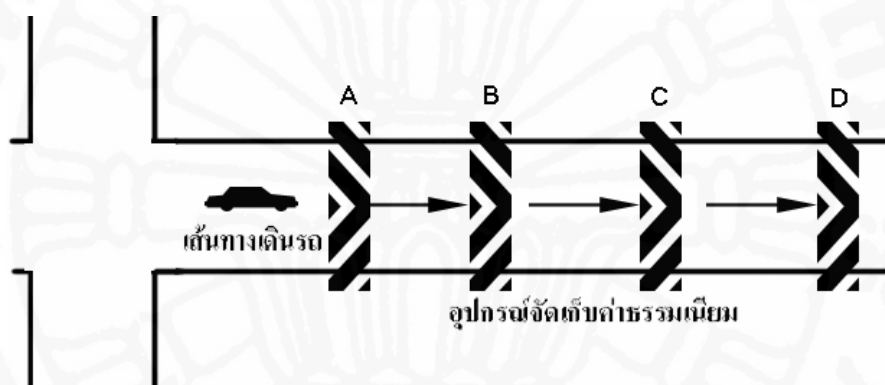
⁵⁶ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการจัดเก็บภาษีนั้นจัดเก็บตามข้อสันนิษฐานการใช้อย่างน้อยที่สุด ส่วนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนนั้นเป็นการจัดเก็บเพื่อการชดเชยต้นทุนจากการใช้งานจริง ซึ่งเป็นต้นทุนส่วนเกินจากการจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์นั่นเอง ดังนั้นการนำเอาอัตราภาษีประจำปีรถยนต์มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมด้วยนั้นจะทำให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้นั้นเป็นธรรมยิ่งขึ้น.

อุดหนุนจากกองทุนดังกล่าวในการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เพื่อใช้ผลนั้นในการปรับค่าดัชนีความเสียหายให้เที่ยงตรงยิ่งขึ้นได้

(ค). การกำหนดอัตราการจัดเก็บและระยะทางการจัดเก็บ

ในกรณีของการกำหนดอัตราการจัดเก็บ และระยะทางที่จัดเก็บว่าจะเป็นเช่นไรนั้น ต้องผ่านการพิจารณาโดยคำนวณปัจจัยแวดล้อมต่างๆประกอบอย่างถี่ถ้วน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และส่งผลในการสะท้อนภาระจากการใช้ถนนอย่างเที่ยงตรงที่สุด

โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นเห็นว่าถนนแต่ละสายที่ประสงค์จะจัดเก็บ ควรจะกำหนดจุดในการจัดเก็บไว้เป็นจุดย่อยหลายจุดด้วยกัน โดยอัตราค่าธรรมเนียมในแต่ละจุดนั้นจะคิดอัตราที่ไม่สูงนัก เช่นหากถนนที่ประสงค์จะจัดเก็บมีความยาว 8 กม. ก็อาจติดตั้งอุปกรณ์จัดเก็บทุกช่วง 2 กม. รวมเป็นจำนวน 4 จุด ดังปรากฏตามแผนภาพนี้



หากกำหนดให้ค่าธรรมเนียมในจุด A B C และ D จุดละ 2 บาท⁵⁷ โดยผู้ใช้ถนนเดินทางผ่านในจุดใดก็จะเสียค่าธรรมเนียมตามจุดนั้น เช่นหากรถคันแรกใช้ถนนเส้นดังกล่าวแต่เพียงครั้งหนึ่ง คือเพียงแค่จุด B ก็เสียค่าธรรมเนียมเท่ากับ $2 + 2$ บาท คือ 4 บาท แต่หากรถคันที่สองใช้ถนนดังกล่าวตลอดสายก็จะเสียค่าธรรมเนียมตั้งแต่จุด A ถึงจุด D เท่ากับ $2 + 2 + 2 + 2$ บาท รวมเป็น 8 บาท เหตุผลเพราะรถคันแรกนั้นก่อภาระต่อถนนเส้นดังกล่าวน้อยกว่ารถคันที่สอง ดังนั้นภาระที่รถคันแรกต้องรับจึงน้อยกว่า นั่นเอง

โดยการกำหนดวิธีการจัดเก็บในลักษณะนี้อาจต้องคำนวณผลต่างของรายได้และรายจ่ายให้เหมาะสม เพราะเท่ากับเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างอุปกรณ์จัดเก็บเพิ่มขึ้นนั่นเอง

ซึ่งการกำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมหลายจุดนั้น มีข้อดีหลายประการคือ

⁵⁷ ค่าธรรมเนียมในที่นี้ มิได้มีที่มาจากการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์แต่อย่างใด แต่ยกขึ้นกล่าวเพื่อประกอบการทำความเข้าใจหลักการจัดเก็บเท่านั้น.

(1). เป็นธรรมต่อผู้ใช้นถนนเส้นที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมนั้นแต่เพียงบางส่วน เพราะหากจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากจุดต้นสุดและปลายสุดของถนนนั้น จะทำให้ผู้ใช้รถคันแรกดังกที่ยกตัวอย่างข้างต้น ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เมื่อเทียบกับผู้ใช้รถคันที่สองเพราะภาระที่ผู้ใช้รถต้องรับนั้นเท่ากัน ในขณะที่ต้นทุนที่ผู้ใช้รถนั้นๆ ก่อขึ้นแตกต่างกัน

(2). ลดแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงการชำระค่าธรรมเนียม เนื่องด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นถนนนี้จัดเก็บในสภาพเมือง ดังนั้นหากมีการจัดเก็บ ณ จุดต้นหรือปลายสุดของถนน จะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ใช้รถหลีกเลี่ยงการชำระค่าธรรมเนียมโดยวิธีการต่างๆ เช่นการหาเส้นทางเพื่ออ้อมผ่านบริเวณจัดเก็บ เพราะอาจหลบเลี่ยงได้ไม่ยาก อีกทั้งด้านจัดเก็บหนึ่งๆ นั้นจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูง จึงมีแรงจูงใจสูงในการหลีกเลี่ยง

แต่หากการจัดเก็บนั้นแยกส่วนจัดเก็บ ผู้ใช้นถนนย่อมหลีกเลี่ยงได้ยาก เพราะหากหลีกเลี่ยงจุดหนึ่ง ก็จะต้องถูกจัดเก็บที่อีกจุดหนึ่งอยู่นั่นเอง อีกทั้งในแต่ละด้านนั้นจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำ ดังนั้นการแสวงหาเส้นทางเพื่ออ้อมหลบด้านเก็บเงินเพียงด้านใดด้านหนึ่ง อาจไม่คุ้มค่างกับเวลาที่เสีย

(3). เป็นระบบที่เป็นธรรมกับผู้ใช้ถนนมากกว่าระบบจัดเก็บเพียงจุดเดียว เพราะแม้ว่าเขตจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นจะมีป้ายแจ้งเตือนก็ตามแต่ก็อาจมีผู้เข้ามาในเขตโดยไม่เจตนาได้ ซึ่งระบบจัดเก็บแบบแยกส่วนนี้จะเป็นธรรมต่อบุคคลเหล่านี้มากกว่า เพราะผู้ที่ไม่ประสงค์จะเสียค่าธรรมเนียมก็อาจออกไปจากถนนเส้นดังกล่าวได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมเพียงจุดที่ตนผ่านเท่านั้น

(4). เป็นระบบที่เหมาะสมในการใช้สะท้อนภาระที่ผู้ใช้รถก่อให้เกิดขึ้นจากการใช้ กล่าวคือ สามารถช่วยสะท้อนต้นทุนของสังคม ให้ตกกลับเป็นต้นทุนของผู้ใช้รถได้ โดยยังผู้ใช้รถนั้นๆ ใช้นถนนดังกล่าวเป็นระยะทางยาวเท่าใด ผู้ใช้รถนั้นๆ ย่อมเพิ่มต้นทุนให้แก่สังคมเป็นสัดส่วนที่สูงขึ้นเท่าๆ กัน ดังนั้นต้นทุนของผู้ใช้นถนนที่ต้องแบกรับก็ควรจะสูงขึ้นด้วย

ในระบบนี้จะเห็นได้ว่าผู้ใช้รถยนต์ผ่านจุด A ถึงจุด D จะต้องเสียค่าธรรมเนียมสูงกว่าผู้ใช้รถที่ผ่านเพียงจุด A และจุด B เท่านั้น ซึ่งก็เป็นการสะท้อนต้นทุนที่ผู้ใช้รถนั้นๆ ก่อขึ้น นั่นเอง

2.2.4. วิธีการชำระค่าธรรมเนียม และการบังคับจัดเก็บค่าธรรมเนียม

จะกล่าวถึงระบบการชำระค่าธรรมเนียม และการตรวจสอบเพื่อเอาผิดแก่ผู้ไม่ชำระค่าธรรมเนียม ดังนี้

(ก). ระบบชำระค่าธรรมเนียม

ระบบชำระค่าธรรมเนียมนี้ เนื่องด้วยการทำงานของระบบ DSRC จะตรวจสอบเลขหมายของรถที่วิ่งผ่านและหักค่าธรรมเนียมจากยอดเงินที่ผู้ใช้รถนั้นๆ เติมไว้ในระบบ ดังนั้นการชำระค่าธรรมเนียมการใช้นถนนจึงกระทำโดยการชำระเงินล่วงหน้าสู่ระบบอัตโนมัติ ซึ่งอาจทำได้หลายรูปแบบด้วยกัน โดยอาจขายบัตรเติมเงินล่วงหน้า ซึ่งผู้ใช้ถนนจะโทรเข้าไปยังระบบอัตโนมัติเพื่อป้อน

เลขหมายประจำรถและเลขหมายของบัตรนั้นๆ เพื่อเติมเงินเข้าสู่ระบบ หรืออาจเติมเงินผ่านตู้เบิก-ถอนเงินอัตโนมัติ รวมทั้งอาจให้หักยอดเงินผ่านบัญชีธนาคารหรือบัตรเครดิตได้

ซึ่งการชำระค่าธรรมเนียมโดยวิธีการนี้ทำให้หน่วยงานจัดเก็บสามารถลดต้นทุนในการจ้างพนักงานเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกการชำระค่าธรรมเนียมได้ เพราะมีการเปิดโอกาสให้ค่าธรรมเนียมสามารถชำระได้หลายวิธีด้วยกัน

โดยหลักการนั้นผู้ใช้งานต้องเติมเงินเข้าสู่ระบบก่อนความรับผิดชอบในการชำระค่าธรรมเนียมจะเกิดขึ้น⁵⁸ โดยหากผู้ใช้งานมิได้เติมเงินดังกล่าวก็ย่อมจะมีการคิดเบี้ยปรับจากการชำระล่าช้า แต่อย่างไรก็ดีเพื่อความเป็นธรรมอาจมีมาตรการบรรเทาภาระค่าธรรมเนียมดังเช่นกรณีของประเทศอังกฤษ เช่นการชำระภายใน 2 วันนับแต่วันที่ความรับผิดชอบในการชำระค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นนั้นจะไม่ต้องเสียเบี้ยปรับเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ไม่อาจชำระค่าธรรมเนียมภายในกำหนดเวลาได้

(ข). การตรวจสอบเพื่อเอาผิดแก่ผู้ไม่ชำระค่าธรรมเนียม

การควบคุมตรวจสอบเพื่อดำเนินการกับผู้หลีกเลี่ยงนั้น นอกจากจะใช้เจ้าพนักงานจราจร และอุปกรณ์อัตโนมัติตรวจจับรถที่มีติดเครื่องรับสัญญาณแล้ว ในกลุ่มรถที่ติดเครื่องรับสัญญาณแต่มิได้ชำระค่าธรรมเนียมนั้นก็มีการควบคุมตรวจสอบโดยใช้กลไกของการชำระภาษีประจำปีรถยนต์นั่นเอง

เนื่องจากรถทุกคันต้องชำระภาษีประจำปี ณ กรมการขนส่งทางบกประจำท้องที่นั้นๆ ดังนั้นการบังคับเอากับผู้ที่มีได้ชำระค่าธรรมเนียมอาจกระทำได้ง่าย เนื่องจากผู้ที่มีได้ชำระภาษีประจำปีนั้นจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก ดังนั้นจึงเป็นมาตรการที่บังคับให้ผู้ขับรถต้องมาชำระภาษีประจำปีในทุกๆ ปี โดยเมื่อรถคันใดมาทำการชำระภาษีประจำปีจะมีการอ่านสถิติของรถดังกล่าวจากอุปกรณ์รับสัญญาณที่ติดตั้งในตัวรถ เมื่อกรมการขนส่งทางบกตรวจสอบรหัสของรถดังกล่าวกับระบบฐานข้อมูลแล้ว จะทำให้ทราบได้ว่ารถคันดังกล่าวค้างชำระค่าธรรมเนียม ณ เวลาใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด โดยหากกำหนดให้ค่าธรรมเนียมค้างชำระนี้เป็นส่วนหนึ่งของเงินภาษีซึ่งต้องชำระด้วยแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้ขับรถเกิดความกระตือรือร้นในการมาชำระค่าธรรมเนียม เพราะการไต่สวนคดีซึ่งค้างชำระค่าธรรมเนียมนั้นย่อมต้องห้ามตามกฎหมาย

ส่วนกรณีของผู้ที่อยู่นอกเขตจัดเก็บแต่ได้เข้ามาในเขตจัดเก็บเป็นครั้งคราว เช่น ผู้อยู่ต่างจังหวัดแต่เข้ามาในเขตกรุงเทพมหานครบริเวณที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อทำกิจกรรมบางอย่าง หรือผู้อยู่ในกรุงเทพ แต่โดยปกติเส้นทางเดินทางมิได้ผ่านบริเวณจัดเก็บค่าธรรมเนียม จึงมิได้เติมเงินเข้าสู่ระบบนั้น แม้บุคคลเหล่านี้จะได้ชำระเงินเข้าสู่ระบบล่วงหน้าก็ตาม แต่เมื่อมีการ

⁵⁸ กล่าวคือก่อนใช้รถดังกล่าวผ่านถนนเส้นที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมนั่นเอง.

ชำระภาษีรถยนต์รายปี ก็สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมค้างดังกล่าวจากบุคคลเหล่านี้ได้เช่นกัน นอกจากนี้การไม่ชำระค่าธรรมเนียมจะมีเบี้ยปรับอีกด้วย ซึ่งทำให้ผู้มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวต้องขนขวายเพื่อจะชำระในกำหนดเวลาเพื่อหลีกเลี่ยงเบี้ยปรับนั่นเอง

กรณีผู้อยู่ต่างจังหวัดนั้น อาจไม่ทราบหรือไม่คุ้นเคยกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแต่ได้ผ่านเข้ามาในเขตเก็บค่าธรรมเนียมเพียงเพื่อประกอบกิจบางอย่างซึ่งมิได้ใช้เส้นทางดังกล่าวในลักษณะประจำนั้น การคิดเบี้ยปรับจากบุคคลเหล่านี้ในยอดค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระอาจไม่เป็นธรรมเท่าใดนัก ดังนั้นในระบบการคิดเบี้ยปรับอาจกำหนดมาตรการใดๆไว้ล่วงหน้าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ไ้รถในลักษณะนี้ ยกตัวอย่างเช่นอาจกำหนดไว้ว่า รถคันใดที่ผ่านด่านเก็บเงินไม่เกินกว่า 5 ครั้งในระยะเวลาหนึ่งปี (รอบการเสียภาษีประจำปีรถยนต์) จะไม่มีการคิดเบี้ยปรับจากค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระนั้น แต่หากรถคันใดผ่านด่านเก็บเงินเกินกว่า 5 ครั้งแล้ว ค่าธรรมเนียมที่ค้างชำระตั้งแต่งวดแรก จะถูกคิดเบี้ยปรับตั้งแต่เวลาที่ค้างชำระนั้น เป็นต้น

ส่วนกรณีของผู้มีที่อยู่อาศัยในบริเวณจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นอาจมีมาตรการให้ส่วนลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมการใช้ถนน รวมทั้งอาจให้เสียค่าธรรมเนียมในลักษณะเหมาจ่าย ซึ่งมาตรการเหล่านี้ อาจเลือกปฏิบัติได้ตามความเหมาะสม ซึ่งจะเป็นการบรรเทาภาระแก่ผู้ใช้นั้นที่จำเป็นต้องสัญจรผ่านเส้นทางดังกล่าวเป็นประจำ

โดยมาตรการต่างๆเหล่านี้จะกระตุ้นให้ผู้ใช้นั้นขนขวายในการชำระค่าธรรมเนียมและบรรเทาปัญหาการหลีกเลี่ยง เพราะหากระบบจัดเก็บมีความเป็นธรรม และหนี้ค่าธรรมเนียมในแต่ละครั้งนั้นไม่สูง อีกทั้งด้านจัดเก็บมีอยู่จำนวนมากและมาตรการตรวจสอบมีหลายทาง จึงทำให้เกิดความรู้สึกไม่คุ้มค่าในการหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมในแต่ละครั้ง

นอกจากนี้หากถึงกำหนดชำระภาษีประจำปีรถยนต์แล้ว พบว่าผู้ใช้นั้นมีเงินสดคงเหลือในบัญชีค่าธรรมเนียม ก็อาจให้สิทธิ์ผู้ไ้รถเลือกได้ระหว่างการถ้อยอดเงินที่เหลือนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการชำระภาษีรถยนต์ในปีนั้น หรือจะให้ยอดเงินดังกล่าวคงอยู่ในระบบเพื่อใช้เป็นค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในปีต่อไป โดยอาจมีส่วนลดแก่ผู้ที่ถ้อยอดเงินดังกล่าวข้ามปีตามสมควร เพื่อจะทำให้ผู้ใช้ไม่รู้สึกว่าการเติมเงินเข้าระบบค่าธรรมเนียมนั้นสูญเปล่า

3. วิเคราะห์ความเหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าหลักเกณฑ์สำคัญหลายประการในร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้นยังคงเดิม ดังนั้นจะพิจารณาเฉพาะความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ในประเด็นสำคัญที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่ง

ทางบกเดิม เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เท่านั้น โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

3.1. การกำหนดขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหาร

มาตรการนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งก็คือการเพิ่มความคล่องตัวในการกำหนดเงื่อนไขของการจัดเก็บภาษี ดังนั้นจึงได้มีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ

3.1.1. การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจเพิ่ม⁵⁹ หรือลด⁶⁰ อัตราภาษีรถยนต์ที่จัดเก็บในแต่ละท้องที่ได้ ซึ่งในการเพิ่มอัตราภาษีนี้นักกฎหมายกำหนดว่าอาจกระทำได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นและสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรให้แก่ประชาชนเป็นการส่วนรวมเท่านั้น โดยให้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา

3.1.2. การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการกำหนดอัตราภาษีได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎหมาย⁶¹ โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง

ในประเด็นนี้แม้ว่าบทบัญญัตินี้จะช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการกำหนดนโยบายก็ตาม แต่ควรพิจารณาด้วยว่ามาตรการเช่นนี้จะเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารเกินสมควรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 32 ซึ่งให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกา เพิ่มอัตราภาษีรถยนต์ในท้องที่ใดๆ ได้โดยไม่มีเพดานจำกัด ซึ่งแม้ว่าจะบัญญัติให้กระทำการดังกล่าวได้

⁵⁹ มาตรา 32 ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจราจรให้กับประชาชนเป็นส่วนรวมในท้องที่ใด คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้เรียกเก็บภาษีประจำปีเพิ่มสำหรับรถที่จดทะเบียนในท้องที่นั้นหรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้รถในท้องที่นั้นได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา.

รายได้ที่ได้รับจากวรรคหนึ่งให้นำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดระบบขนส่งมวลชนในท้องที่นั้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด.

⁶⁰ มาตรา 31 ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและเป็นการสมควรจะลดภาษีประจำปีสำหรับรถในเขตท้องที่ใดหรือรถบางประเภทลงจากอัตราที่กำหนดไว้โดยจะมีระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นใดก็ได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

⁶¹ มาตรา 30 ภาษีประจำปีมีอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราภาษีประจำปีท้ายพระราชบัญญัตินี้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณภาษีเป็นน้ำหนักรถ ความจุกระบอกสูบ มูลค่าของรถ หรือโดยวิธีอื่นใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

เฉพาะกรณีเพื่อแก้ไขปัญหาราจรและเมื่อมีเหตุอันควรก็ตาม แต่การใดจะเป็นเหตุอันควรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ออกกฎหมาย และโดยหลักการแล้ว การจัดเก็บภาษีเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน ดังนั้นจึงควรได้รับความยินยอมจากประชาชนเสียก่อน⁶² จึงควร ให้การจัดเก็บภาษีเพิ่มนั้นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และกรณีการลดอัตราภาษีตามมาตรา 31 ซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวงนั้น แม้เป็นการให้ประโยชน์แก่ประชาชน แต่ควรต้องพิจารณาด้วยว่า กรณีดังกล่าวอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองดังเช่นข้อเสนอแนะที่กล่าวไปแล้วในข้อ 1.2.1. หรือไม่

ส่วนกรณีการกำหนดอัตราภาษีในรูปของกฎกระทรวงตามมาตรา 30 วรรคสอง นั้นเห็นว่ากระทำได้ เพราะมีเพดานขั้นสูงจำกัดไว้ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกรณีนี้จะแตกต่างจากการกำหนดการจัดเก็บภาษีเพิ่มโดยไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งกล่าวมาแล้วในกรณีมาตรา 32 เพราะในกรณีนี้ได้มีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว ดังนั้นจึงเสมือนว่าการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบของอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัตินั้นเป็นการกระทำอันสอดคล้องกับหลักความยินยอมแล้ว

3.2. การจัดเก็บภาษีจากมูลค่ารถยนต์

หลักการดังกล่าวปรากฏในมาตรา 30 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณภาษีจากมูลค่านั้นอาจกระทำได้โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง⁶³

แม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการจัดเก็บ ภาษีจากมูลค่ารถยนต์ แต่บทบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจอรรถวงคมนาคมในการกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ซึ่งมีผลเป็นการจัดเก็บภาษีรถยนต์โดยมีฐานภาษีจากมูลค่ารถยนต์ได้

⁶² ความยินยอมนี้หมายความว่า การดำเนินการที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เพราะสภาผู้แทนราษฎรนั้นคือผู้แทนของประชาชน ดังนั้นการดำเนินนโยบายใดๆ ที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาซึ่งออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น โดยหลักการแล้วจะถือว่าเป็นการกระทำที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนแล้ว.

⁶³ มาตรา 30 ภาษีประจำปีมีอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่เกินอัตราภาษีประจำปีท้ายพระราชบัญญัตินี้.

หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณภาษีเป็นน้ำหนัก รถ ความจุกระบอกสูบ มูลค่าของรถ หรือโดยวิธีอื่นใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

กรณีนี้เห็นว่าสภาพของภาษีประจำปีรถยนต์นั้น มีลักษณะแตกต่างจากภาษีประเภทอื่นๆ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม อากรศุลกากร หรือภาษีสรรพสามิต โดยภาษีประจำปีรถยนต์นั้นควรมีหลักการจัดเก็บโดยคำนึงถึงภาระที่รถคันดังกล่าวได้ก่อขึ้นจากการใช้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามูลค่าของรถนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับภาระที่รถคันดังกล่าวก่อขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งกรณีจะต่างจากหลักการจัดเก็บภาษีของภาษีประเภทที่มีวัตถุประสงค์เป็นการควบคุมการบริโภค เช่น ภาษีสรรพสามิต ซึ่งสมควรจัดเก็บตามมูลค่าของวัตถุแห่งภาษี

ดังนั้นจึงเห็นว่าไม่สมควรจัดเก็บภาษีประจำปีรถยนต์โดยใช้มูลค่ารถยนต์เป็นฐานภาษี เพราะจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีซึ่งใช้รถที่ก่อภาระต่อสังคมต่ำ แต่กลับต้องเสียภาษีในสัดส่วนสูงกว่าผู้สร้างภาระที่แท้จริงเพียงเพราะวารถที่ตนใช้นั้นมีมูลค่าสูงกว่า ซึ่งแม้ว่าการจัดเก็บเช่นนี้จะเป็นการจัดเก็บที่สอดคล้องกับหลักความสามารถในการเสียภาษีอันเป็นแนวคิดประการหนึ่งของหลักภาษีที่ดีก็ตาม แต่การจะใช้มาตรการภาษีใดๆ นั้นคงต้องพิจารณาลักษณะของภาษีนั้นๆ ประกอบด้วย ซึ่งเห็นว่าโดยหลักการแล้วภาษีประจำปีรถยนต์นั้นไม่เหมาะสมที่จะจัดเก็บโดยใช้ฐานราคา

3.3. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนน

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้กล่าวถึงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนไว้โดยปรากฏในมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในท้องที่ใดๆ ได้ หากมีเหตุอันสมควรเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจราจรให้กับประชาชนเป็นส่วนรวม โดยการจัดเก็บนั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

นอกจากนี้รายได้อันได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้นให้นำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการระบบขนส่งมวลชนในท้องที่นั้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดใดๆ ไว้ หากแต่กำหนดเป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในการร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนี้ ผู้จัดทำได้คำนึงถึงความสำคัญของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนเช่นกัน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้รายได้จากการจัดเก็บนั้นต้องถูกใช้ในการอันเกิดประโยชน์แก่ท้องที่นั้นๆ อันสอดคล้องกับหลักการตอบแทนประโยชน์แก่ผู้ชำระค่าธรรมเนียมอันเป็นหลักการของค่าธรรมเนียมที่ดีนั่นเอง แต่การกำหนดขอบเขตให้รายได้ดังกล่าวถูกใช้เพียงเพื่อการจัดการระบบขนส่งมวลชนนั้น น่าสังเกตว่าเป็นการจำกัดไว้แคบเกินสมควรหรือไม่ เพราะหากกำหนดให้รายได้ดังกล่าวอาจใช้ในการใดๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการคมนาคมนั้น จะเป็นการยืดหยุ่นมากกว่า

ข้อพิจารณาความไม่เหมาะสมของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเพียง 3 ประการเท่านั้น ซึ่งเหตุผลนั้นดังที่กล่าวมาแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้เปลี่ยนแปลงหลักการอันเป็นสาระสำคัญในกฎหมายเดิมมากนัก ดังนั้นประเด็นความไม่เหมาะสมในบทบัญญัติฉบับเดิมก็ยังคงปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วเห็นว่าทิศทางของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นหลักการบางประการมีความเหมาะสมแล้ว แต่หลักการบางประการก็ยังไม่เหมาะสมนักไม่ว่าจะเป็นความไม่เหมาะสมที่ปรากฏอยู่เดิมในกฎหมายเก่า หรือความไม่เหมาะสมที่ปรากฏขึ้นใหม่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ดังได้วิเคราะห์มาแล้ว

จากการที่หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ยังคงเดิม ดังนั้นข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นซึ่งยึดตามหลักการของพระราชบัญญัติฉบับเดิมคือพระราชบัญญัติรถยนต์และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกนั้น ก็ยังสามารถนำมาปรับใช้ในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

จํานักรหอสมุด