

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 กุมภาพันธ์ 2536

วิวาทะว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

พ.อ.วินัย สมพงษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สังกัดพรรคพลังธรรม มีนโยบายที่จะเลิกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง ทั้งส่วนที่จัดเก็บอยู่แล้วและส่วนที่กำลังจัดเก็บใหม่ (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 14 พฤศจิกายน 2535) ต่อมาในช่วงปลายเดือนมกราคม 2536 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบันทึกถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แสดงความเห็นคัดค้านข้อดำริของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ดังกล่าวนี (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 28 มกราคม 2536)

และแล้ววิวาทะว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง ก็อุบัติขึ้น

ค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง หรืออาจเรียกสั้นๆว่า "ค่าผ่านทางหลวง" เริ่มจัดเก็บเป็นกิจจะลักษณะโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 กฎหมายฉบับนี้แถลงเจตนารมณ์ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างทางหลวงและสะพานเพิ่มขึ้น เพื่อความก้าวหน้าทางด้านการคมนาคม แต่งบประมาณที่ได้รับไม่พอเพียง จึงต้องกู้เงินมาใช้เพื่อการนี้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางหลวงและสะพาน เพื่อนำมาชดใช้เงินกู้และบูรณะทางหลวงและสะพานดังกล่าว

นับตั้งแต่ พ.ร.บ. กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 มีผลบังคับใช้เป็นต้นมา มีการเก็บค่าผ่านทางหลวงจากการใช้ทางหลวงรวม 6 สาย แต่ยกเลิกการจัดเก็บไปแล้ว 3 สาย (รายละเอียดดูตารางที่ 1) คงยังจัดเก็บในทางหลวงอีก 3 สาย ได้แก่

1. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 สายบางปะอิน-อยุธยา-สิงห์บุรี-ชัยนาท
2. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 14 สายบางนา-บางปะกง
3. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 338 สายบางกอกน้อย-นครชัยศรี

ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เก็บค่าผ่านทางหลวงเพิ่มขึ้นอีก 10 แห่ง จากการใช้ทางหลวงสายต่างๆ 4 สาย ดังต่อไปนี้ (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 6 มกราคม 2536)

1. สายธนบุรี-ปากท่อ 2 แห่ง
2. สายสระบุรี-นครราชสีมา 4 แห่ง
3. สายบางปะอิน-นครสวรรค์ 3 แห่ง
4. สายปิ่นเกล้า-นครชัยศรี 1 แห่ง

พ.อ.วินัย สมพงษ์ กล่าวถึงนโยบายการเก็บค่าผ่านทางหลวงเพิ่มขึ้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นการประกอบอาชญากรรม โดยกล่าวว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมคนก่อนเป็นผู้สั่งการให้จัดเก็บ ทั้งๆที่กรมทางหลวงไม่อยากจะจัดเก็บ ..เรื่องนี้ตนมีหลักฐาน แต่ไม่อยากจะเปิดเผยว่าเป็นใคร เพราะตนเข้ามาเพื่อสานงานเก่า แต่ถ้าทำไว้ไม่ได้ ตนก็ต้องแก้ไข.. (แนวหน้า 6 มกราคม 2536) พ.อ.วินัยกล่าวด้วยว่า การยกเลิกการเก็บค่าผ่านทางหลวงครั้งนี้มิได้ต้องการแสวงหาคะแนนนิยมทางการเมืองแต่ประการใด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแสดงความคิดเห็นว่า ค่าผ่านทางหลวงควรจะเก็บเฉพาะการใช้ทางหลวงที่รัฐบาลให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้าง หรือเก็บจากการใช้ทางหลวงสายที่มีการแข่งขันกับเส้นทางอื่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ควรเก็บจากการใช้ทางหลวงในเส้นทางที่ประชาชนไม่มีทางเลือกในการใช้บริการ ท่านรัฐมนตรีแสดงความปรารถนาเรื่องแห่งปัญญาว่า บรรดาทางหลวงที่มีการจัดเก็บค่าผ่านทางในปัจจุบันล้วนแล้วแต่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 3 ประการที่กล่าวข้างต้นนี้ ดังนั้น จึงควรยกเลิกการจัดเก็บเสีย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกล่าวถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการเสมือนหนึ่งเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ใช้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวง แต่วิญญูชนก็ยังสามารถพินิจพิเคราะห์ได้ว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้หาได้เป็นหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ไม่ หากแต่เป็นหลักเกณฑ์ที่แฝงด้วยดุลพินิจและค่านิยมส่วนบุคคลอย่างสูง และแท้ที่จริงแล้ว หลักเกณฑ์ที่ท่านรัฐมนตรีกล่าวอ้างหาได้เป็นหลักเกณฑ์สากลแต่ประการใดไม่ หากจะยอมรับหลักเกณฑ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ก็คงจักต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้ว่า เหตุใดเมื่อเอกชนเป็นผู้ลงทุนสร้างทางหลวง จึงยินยอมให้เอกชนเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงได้ แต่เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ลงทุนสร้างกลับไม่ยินยอมให้รัฐบาลเป็นผู้เก็บค่าผ่านทางหลวง

การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงเป็นไปตามหลักการที่ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐบาลจำเป็นต้องมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะนั้นๆ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากควรจะต้องรับภาระรายจ่ายมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อย หลักการดังกล่าวนี้รู้จักในหมู่นักเศรษฐศาสตร์การคลังในนาม The Benefit Principle of Taxation พ.ร.บ. กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ร่างขึ้นบนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวนี้

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงโดยพื้นฐานแล้วเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาถนน หากรัฐบาลตัดสินใจไม่จัดเก็บค่าผ่านทางหลวงอีกต่อไป การสร้างและการบำรุงรักษาถนนและทางหลวงก็ต้องใช้เงินจากการเก็บภาษีอากรหรือจากเงินกู้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ประชาชนผู้เสียภาษีอากรจะเป็นผู้รับภาระการสร้างและการบำรุงรักษาถนนและทางหลวงทั้งหมด ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่มีได้ประโยชน์จากถนนและทางหลวงที่สร้างขึ้น ในสภาวะที่รัฐบาลมีฐานะการคลังมั่นคง การเก็บภาษีเพื่อนำมาสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางหลวงอาจมิใช่เรื่องยาก แต่ในยามที่ฐานะการคลังของรัฐบาลอ่อนแอ ขีดจำกัดทางด้านการคลังจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาถนนและทางหลวงอย่างสำคัญ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงจึงเป็นหลักการที่เป็นธรรม เพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์จากทางหลวงจะต้องรับภาระรายจ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงโดยตรง นอกจากนี้ การเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ยังมีส่วนช่วยผ่อนคลายนโยบายจำกัดทางด้านการคลังอีกด้วย ทั้งนี้จำเป็นต้องไม่ต้องอยู่ในความประมาทว่า ฐานะการคลังของรัฐบาลจะมั่นคงตราบชั่วกาลปาวสาน

ผู้ที่ต้องการยกเลิกการจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงมักจะกล่าวอ้างว่า การเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนผู้ยากจนเดือดร้อน แต่ข้ออ้างนี้หาเหตุผลแห่งความเป็นจริงไม่ ผู้ที่มีฐานะดีพอที่จะเป็นเจ้าของยานยนต์นั้นมีโอกาสจัดอยู่ในกลุ่มคนจนได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกล่าวอ้างอีกด้วยว่า การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวง ทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้น ทั้งนี้โดยอ้างปากคำของบรรดาพ่อค้านายทุนที่ใกล้ชิดขีด ข้อกล่าวอ้างนี้มีข้อพึงพิจารณาอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก หากรัฐบาลไม่เก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวง รัฐบาลก็ต้องหันไปพึ่งพิงภาษีอากร โดยที่ภาษีส่วนใหญ่เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาสินค้าไม่แตกต่างจากการเก็บค่าธรรมเนียมมากนัก

ประการที่สอง หากแม้ว่าการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงจะทำให้ต้นทุนสินค้าแพงขึ้น แต่ผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตมีอยู่น้อยมากเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า อัตรา

ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากรถบรรทุกสินค้าอยู่ในระดับต่ำมาก เพียง 3.00-10.00 บาทต่อคัน ต่อदान (ดูตารางที่ 3) มีหน้าซ้ำทางหลวงที่เรียกเก็บค่าผ่านทางก็มีอยู่เพียง 3 สายเท่านั้น (ดูตารางที่ 1)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้เหตุผลในการเลิกเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทางหลวงอีกประการหนึ่งว่า รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้มีอยู่เพียง 0.1% ของงบประมาณกรมทางหลวง จึงเป็นเรื่องที่กรมทางหลวงสามารถรับภาระได้ แท้ที่จริงแล้ว ภาระดังกล่าวนี้ทำให้ภาระของกรมทางหลวงไม่ หากแต่เป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร การเลิกจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงจึงมีผลเท่ากับว่า กระทรวงคมนาคมไม่ต้องการให้ผู้ใช้ทางหลวงร่วมรับภาระรายจ่ายโดยตรง การจ่ายค่าผ่านทางหลวงเป็นการรับภาระรายจ่ายอย่างเปิดเผย แต่การนำภาษีอากรมาสร้างและบำรุงรักษาถนนเป็นการรับภาระอย่างแอบแฝง เพราะไม่เพียงแต่ มองไม่เห็นตัวผู้รับภาระที่ชัดเจนเท่านั้น หากทว่าผู้รับภาระยังอาจไม่รู้ตัวว่าตนมีส่วนร่วมรับภาระ การสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงอีกด้วย โดยที่ผู้รับภาระบางคนไม่ได้ประโยชน์จากทางหลวงที่สร้างขึ้น

การที่กรมทางหลวงเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงได้น้อย เป็นเพราะอัตราค่าธรรมเนียมอยู่ในระดับต่ำ (ดูตารางที่ 2 และ 3) มีหน้าซ้ำโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บในปัจจุบันยังต่ำกว่าเมื่อเริ่มจัดเก็บในปี 2497 อีกด้วย การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมคนก่อนดำริที่จะจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงเพิ่มขึ้นก็ดี หรือปรับโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้นก็ดี หากใช่เป็นการประกอบอาชญากรรมไม่ หากแต่เป็นการกระทำอันควรแก่การสรรเสริญ เพราะเป็นการผลักดันให้ผู้ที่ได้ประโยชน์จากรัฐต้องร่วมรับภาระรายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้น

ผู้มีอำนาจ หากถูกครอบงำด้วยอวิชาและมิฉชาติฐิ ย่อมไร้ซึ่งพลังแห่งธรรม และราชฎรย่อมเดือดร้อน

ตารางที่ 1

รายชื่อทางหลวงที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง
2497 - 2536 (ก.พ.)

รายชื่อทางหลวง	ช่วงเวลาการเก็บค่าธรรมเนียม	เหตุผลในการยกเลิกการเก็บ
1. ถนนสุขุมวิท ช่วงบางปู-คลองด่าน	1 ม.ค. 2498 ถึง 27 พ.ค. 2511	มีการเปิดเส้นทางสายใหม่ ทำให้รายได้ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ
2. ถนนพหลโยธิน ช่วงรังสิต-ประตูน้ำพระอินทร์	29 เม.ย. 2501 ถึง 29 พ.ย. 2504	เนื่องจากมีการขยายถนน ทำให้ประชาชนไม่สะดวกในการใช้ถนน
3. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 121	1 พ.ย.2506 ถึง 13 ก.ค. 2507	เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ายังไม่สมควรเก็บ
4. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 สายบางปะอิน-อยุธยา-สิงห์บุรี และชัยนาท	22 มิ.ย. 2515 ถึงปัจจุบัน	
5. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 14 สายบางนา-บางปะกง	11 มิ.ย. 2529 ถึงปัจจุบัน	
6. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 338 สายบางกอกน้อย - นครชัยศรี	1 พ.ย. 2532 ถึงปัจจุบัน	

ที่มา รวบรวมจาก ราชกิจจานุเบกษา

ตารางที่ 2

โครงสร้างค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง

28 ธันวาคม 2497 - 21 มิถุนายน 2515

(บาทต่อครั้ง)

ประเภทยานยนต์	ค่าธรรมเนียม
1. รถจักรยานยนต์	1.50
2. รถยนต์นั่ง	3.00
3. รถยนต์บรรทุก	15.00
4. รถยนต์บรรทุกคนโดยสาร	15.00
5. รถแทรกเตอร์	15.00
6. รถพ่วงที่พ่วงกับรถนั่ง	3.00
7. รถพ่วงที่พ่วงกับรถอื่น	15.00 (ต่อ 1 เพลา)
8. ยานยนต์ประเภทอื่น	15.00
9. รถยนต์บรรทุก 3 เพลาขึ้นไป	25.00

ตารางที่ 3

โครงสร้างค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง

22 มิถุนายน 2515 – ปัจจุบัน

(บาทต่อครั้ง)

ประเภทยานยนต์	22 มิ.ย. 2515-30 มี.ค. 2516	29 มี.ค. 2516 ถึงปัจจุบัน
1. รถจักรยานยนต์	1.00	1.00
2. รถยนต์นั่ง	3.00	3.00
3. รถยนต์บรรทุก 2 เพลา		
3.1 น้ำหนักไม่เกิน 2,000 กก.	3.00	3.00
3.2 น้ำหนักเกิน 2,000 กก.	10.00	8.00
4. รถยนต์บรรทุก 3 เพลาขึ้นไป	15.00	10.00
5. รถยนต์บรรทุกคนโดยสาร 2 เพลา		
5.1 น้ำหนักไม่เกิน 2,000 กก.	3.00	3.00
5.2 น้ำหนักเกิน 2,000 กก.	10.00	8.00
6. รถยนต์บรรทุกคนโดยสาร 3 เพลา	15.00	10.00
7. รถแทรกเตอร์	10.00	10.00
8. รถพ่วงที่พ่วงกับรถนั่ง	3.00	3.00
9. รถพ่วงที่พ่วงกับรถอื่น	10.00 ต่อหนึ่งเพลา	5.00 ต่อหนึ่งเพลา
10. ยานยนต์ประเภทอื่น	10.00	10.00