



FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

FACULTY OF ECONOMICS, THAMMASAT UNIVERSITY

เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

พฤษภาคม 2015

เมื่อรถยนต์เก่าล้นประเทศ?: มุมมองเชิง นโยบายสาธารณะและข้อควรพิจารณา

นนท์ นุชหมอน

พนิต วัฒนกุล

ดร.นภนต์ ภูมมา

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

“รถยนต์” เป็นยานพาหนะที่มีความเชื่อมโยงกับนโยบายสาธารณะหลากหลายประเด็น มิติหนึ่งซึ่งมีความสำคัญ คือ เรื่องของการใช้พลังงานของรถยนต์ จากข้อมูลของศูนย์พยากรณ์และสารสนเทศพลังงาน พบว่าในปี พ.ศ.2554 ภาคขนส่งทางบกมีการใช้เชื้อเพลิงรวมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 56.48 ของปริมาณการใช้น้ำมันดิบของทุกภาคส่วนต่อวัน นอกจากนี้ การใช้เชื้อเพลิงยังสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมในสังคมด้วย ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ แสดงว่าในปี พ.ศ. 2555 พื้นที่กรุงเทพมหานครมีระดับของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM₁₀) ในระดับที่เกินค่ามาตรฐานโดยมีแหล่งกำเนิดที่สำคัญจากรถยนต์ หรือหากพิจารณาในด้านผลกระทบจากปล่อยก๊าซเรือนกระจก จะพบว่าตัวเลขการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (เทียบเท่า) จากภาคขนส่งของไทยในปี พ.ศ. 2557 จะอยู่ที่ประมาณ 63.01 ล้านตัน โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา ทั้งหมดล้วนเป็นต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับจากการใช้พลังงานในรถยนต์ที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานมาก

จากสถิติของกรมการขนส่งทางบกพบว่า มีจำนวนรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานเกิน 7 ปี 9,832,624 คัน หรือร้อยละ 38.38 ของรถยนต์ทั้งประเทศ ณ 31 ธันวาคม 2550 และ 15,232,540 คัน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.5 ในวันที่ 31 ธันวาคม 2557 ซึ่งสะท้อนว่าในช่วงระยะเวลาเพียง 7 ปี จำนวนรถยนต์ในประเทศเพิ่มมากขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 39.88 และมีจำนวนรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานเกิน 7 ปี เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 54.81 จากข้อมูลดังกล่าว จึงอาจอนุมานได้ว่า ในอนาคต รถยนต์เกินกว่าครึ่งบนท้องถนนจะมีอายุการใช้งานเกิน 7 ปี ซึ่งจัดว่าเป็นรถยนต์เก่าทั้งสิ้น

ในแผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ.2554-2573) ของประเทศกำหนดว่าภาคขนส่งจะต้องอนุรักษ์พลังงานมากที่สุด โดยมีเป้าหมายให้ลดลงร้อยละ 44 และได้มีการกล่าวถึงมาตรการในส่วนของรถยนต์ใหม่ไว้ เช่น มาตรการบังคับติดฉลากแสดงประสิทธิภาพพลังงาน การบังคับใช้เกณฑ์มาตรฐานประสิทธิภาพขั้นต่ำ และการใช้มาตรการทางภาษีด้านการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ในขณะที่มาตรการด้านการขับขี่ เช่น ได้ส่งเสริมการขับขี่อย่างประหยัด (eco-driving) เป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมการเร่งความเร็วและการลดความเร็วอย่างนิ่มนวล การขับขี่ด้วยความเร็วคงที่ การดับเครื่องยนต์ขณะรถจอดอยู่กับที่ แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีการกล่าวถึงแนวทางด้านการส่งเสริมการจำกัดอายุการใช้งานของรถยนต์เก่า แต่อย่างใด

หลายประเทศได้มีการออกมาตรการและนโยบายเพื่อจำกัดช่วงชีวิตของรถยนต์ลงเมื่ออายุการใช้งานระดับหนึ่ง และส่งเสริมให้คนหันไปซื้อรถยนต์ใหม่ซึ่งมีเทคโนโลยีที่คาดว่าจะมีประสิทธิภาพด้านพลังงานที่สูงกว่าแทน ด้วยระบบแรงจูงใจและข้อบังคับที่แตกต่างกันไป ได้ 3 รูปแบบดังนี้

รูปแบบแรก มาตรการเชิงบังคับและควบคุม (Command-and-control measure) เป็นมาตรการกดดัน (push strategy) เพื่อให้คนต้องเปลี่ยนรถเก่า โดยใช้การออกกฎระเบียบห้าม เช่น กรณีของฮ่องกง มีนโยบายจำกัดอายุของรถขนส่งเพื่อธุรกิจทุกคันที่ใช้เครื่องยนต์ก่อน Euro IV (Pre-Euro IV DCVs) โดยจะไม่ต่อใบอนุญาตเมื่อรถหมดอายุ

รูปแบบที่สอง มาตรการเชิงจูงใจแบบบังคับ (Regulatory incentive measure) เป็นมาตรการกดดันเพื่อให้คนต้องเปลี่ยนรถเก่าเช่นกัน เพียงแต่ไม่ได้เป็นการห้าม แต่เป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่เจ้าของรถเก่า เช่น การเก็บภาษีรถยนต์เก่าในอัตราที่สูงกว่ารถยนต์ทั่วไปของประเทศญี่ปุ่น โดยในปี 2545 ได้มีการเพิ่ม Green Tax System เข้าไปในการเก็บภาษีรถยนต์ โดยพาหนะเครื่องยนต์เบนซินที่มีอายุมากกว่า 13 ปี และพาหนะเครื่องยนต์ดีเซลที่มีอายุมากกว่า 11 ปี จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10 จากอัตราปกติ ส่วน รถไฟฟ้า หรือรถที่ผ่านมาตรฐาน 2007 JC-08 จะได้รับการลดหย่อนภาษีร้อยละ 50 เป็นระยะเวลาหนึ่งปีหลังจากการจดทะเบียนรถ หรือในประเทศสิงคโปร์ ที่สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนรถยนต์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการคืนค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในการจดทะเบียน (Additional Registration Fee) สำหรับเจ้าของรถยนต์ที่ตัดสินใจยกเลิกการจดทะเบียน (De-Registration) รถยนต์ที่มีอายุการใช้งานไม่เกิน 10 ปี

รูปแบบที่สาม มาตรการจูงใจแบบสมัครใจ (Voluntary incentive measure) เป็นมาตรการเชิงชักจูง (pull strategy) เพื่อให้คนได้ประโยชน์มากขึ้นจากการขายรถเก่าเพื่อเปลี่ยนเป็นรถใหม่ (car scrappage) เช่น โครงการ Car Allowance Rebate System (CARS) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนนำรถยนต์เก่าที่ไม่มีประสิทธิภาพในการประหยัดพลังงานมาแลกซื้อกับรถยนต์ใหม่ โดยมีการกำหนดคุณลักษณะบางประการของผู้เข้าร่วมโครงการ เช่น มีรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานน้อยกว่า 25 ปี นับถึงวันที่นำมาแลก และยังคงสามารถใช้งานได้ อย่งไรก็ดี นโยบายนี้ได้นำมาใช้ในช่วงระยะเวลาสั้นๆ คือ 1 กรกฎาคม ถึง 24 สิงหาคม 2552 กรณีของประเทศจีน ได้มีการออกโครงการส่งเสริมการเปลี่ยนรถยนต์เก่า โดยคนก็นำรถยนต์หรือรถบรรทุกเก่าซึ่งไม่ผ่านค่ามาตรฐานการปล่อยมลพิษ เพื่อมาเปลี่ยนเป็นรถคันใหม่ โดยจะได้รับการคืนภาษีเป็นจำนวนเงินระหว่าง 450-900 เหรียญสหรัฐฯ กรณีประเทศญี่ปุ่นให้เงินอุดหนุนเพื่อซื้อรถใหม่ โดยมีนโยบายให้เงินอุดหนุนเพื่อซื้อรถใหม่โดยการเอารถเก่าอายุ 13 ปีหรือมากกว่า มาแลกเป็นส่วนลดเพื่อซื้อรถใหม่ (trade in) โดยผู้ซื้อจะได้รับเงินอุดหนุน 250,000 เยนสำหรับรถยนต์นั่งทั่วไป และ 125,000 เยนสำหรับรถตู้ขนาดเล็ก กรณีของฮ่องกงมีการกำหนดให้รถยนต์ที่ปล่อยมลพิษน้อยกว่าร้อยละ 75 ของมาตรฐานในปัจจุบันและผ่านมาตรฐานการประหยัดน้ำมัน

JC-08 ของประเทศญี่ปุ่นหรือ NEDC ของสหภาพยุโรปจะได้รับการลดหย่อนภาษีจดทะเบียนรถ (First Registration Tax) ร้อยละ 30 – 45 คิดเป็นมูลค่าไม่เกิน 50,000 – 75,000 เหยียฐ์ชองกงต่อคัน กรณีประเทศสิงคโปร์มีนโยบายรถยนต์ปล่อยคาร์บอนต่ำ (Carbon Emissions-Based Vehicle Scheme (CEVS)) เป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนใช้รถยนต์ที่ปล่อยมลพิษน้อยและประหยัดพลังงาน โดยที่รถยนต์ที่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด จะได้รับเงินคืนจากการค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในการจดทะเบียน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากประเทศไทยจะนำมาตรการด้านการส่งเสริมการเปลี่ยนรถยนต์เมื่ออายุการใช้งานระดับหนึ่งมาใช้จริง จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของแต่ละนโยบายอย่างละเอียดรอบคอบ แม้มาตรการต่างๆจะส่งผลทางบวกต่อการประหยัดพลังงานในภาคการขนส่ง ลดมลพิษ และอาจกระตุ้นการเติบโตของอุตสาหกรรมรถยนต์ได้ แต่ก็อาจก่อปัญหาได้ เช่น ในกรณีของประเทศเยอรมนี ที่ได้มีโครงการจ่ายเบี้ยอุดหนุน (scrappage premium) สำหรับการซื้อรถใหม่ในอัตรา 2,500 ยูโร แก่ผู้ที่มีรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานเกิน 9 ปีมาเข้าร่วมโครงการจำกัดอายุการใช้งานรถ มีการใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้นประมาณ 2,500 ล้านยูโร ซึ่งรถเก่าที่มีการนำมาแลกรันั้น ทางรัฐบาลได้กำหนดให้มีการนำมาทิ้งไว้ที่สุสานรถยนต์ แต่ไม่ได้มีมาตรการให้กำจัดทำลาย และมีการรายงานว่าได้มีการลักลอบส่งออกรถยนต์เก่าจากโครงการนี้ไปขายยังประเทศทางยุโรปตะวันออกด้วย หรือ ในกรณีของประเทศจีน ซึ่งคาดหวังว่าจะมีรถยนต์ที่มีผู้นำมาเปลี่ยน 2.7 ล้านคัน แต่ก็มีผู้นำมาเปลี่ยนไม่ถึง 100,000 คัน ซึ่งสะท้อนว่าเงินคืนภาษียังมีค่าต่ำกว่าเมื่อเทียบกับราคาขายรถในตลาดมือสอง นอกจากนี้ ควรต้องศึกษาถึงความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเป็นภาระแก่ผู้ขับขี่ยานพาหนะที่มีรายได้น้อย และความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายสาธารณะอื่นๆ