

A Behavioral Approach to the Collection of Overdue Motor Vehicle Tax

Weerasak Krueathep

Department of Public Administration
Chulalongkorn University, Thailand

Thitithep Sitthiyot

Department of Banking and Finance
Chulalongkorn University, Thailand

Abstract

This research employs a behavioral approach to studying the collection of overdue motor vehicle tax. The amount of unpaid taxes was worth 6.2 billion Thai baht in June 2019. This represents huge opportunity losses for local governments and brings about tax inequality between those who pay taxes and those who do not. Data from five sub-districts in Krabi Province was the focal point in this study. A nudge approach was applied to the five types of overdue tax-reminder letters. Overall, the nudge letters helped increase the tax payment rate by about 10.48%. Yet, the benefit-based nudge letter and the social norm message caused the higher rates than the base figure by 12.67 percent to 13.07 percent, respectively. The findings suggest that the behavioral approach is an intriguing alternative for the enhancement of local revenues and the related tax authority should pay closer attention to the collection of overdue motor vehicle tax. This may result in increased tax revenues for wider local public services and more equitable tax administration practices.

Keywords

Overdue tax collection, behavioral approach, motor Vehicle taxes, experimental research

CORRESPONDING AUTHOR

Weerasak Krueathep, Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 254 Payathai Road, Pathumwan District, Bangkok, 10330, Thailand. Email: weerasak.k@chula.ac.th

© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

การเร่งรัดการชำระภาษีรถยนต์ค้าง ด้วยวิธีวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์

วีระศักดิ์ เครือเทพ

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประเทศไทย

ฐิติเทพ สิทธิยศ

ภาควิชาการธนาคารและการเงิน
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประเทศไทย

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ในการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระ ซึ่งมียอดภาษีค้างสูงกว่า 6.2 พันล้านบาท ณ เดือนมิถุนายน 2562 ข้อเท็จจริงนี้ทำให้เกิดความสูญเสียด้านรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างความไม่เป็นธรรมทางภาษีเป็นอย่างมาก การวิจัยนี้ใช้พื้นที่ 5 ตำบลในจังหวัดกระบี่เป็นหน่วยทดลอง และใช้วิธีกระตุ้นเตือนการชำระภาษีค้างด้วยจดหมาย (Nudge Reminding Letter) จำนวน 5 รูปแบบ ผลการศึกษาชี้ว่าการเร่งรัดภาษีค้างได้ผลตอบรับเฉลี่ยร้อยละ 10.48 ซึ่งมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นจากแนวปฏิบัติเดิมอย่างมีนัยสำคัญ กระนั้นก็ดี รูปแบบการแจ้งเตือนโดยการสื่อความว่าภาษีรถยนต์ถูกใช้ประโยชน์อย่างไร (Benefit Principle) หรือวิธีสื่อความว่าคนส่วนใหญ่ปฏิบัติเช่นใด (Social Norms) ช่วยกระตุ้นให้อัตราการชำระภาษีค้างเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.67 ถึง 13.07 ตามลำดับ การวิจัยนี้สะท้อนถึงคุณประโยชน์ของมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในการบริหารจัดการเก็บภาษีและสะท้อนถึงความจำเป็นเชิงนโยบายที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้ต่อไปเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิผลและความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ให้มากขึ้น

คำสำคัญ

การเร่งรัดภาษีค้างชำระ, วิธีวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์, ภาษีรถยนต์, การวิจัยเชิงทดลอง

บทนำ

ภาษีรถยนต์เป็นหนึ่งในแหล่งรายได้สำคัญที่รัฐจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางบก และจะนำส่งเงินภาษีให้แก่ อปท. ตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. นำเงินไปใช้ในการพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางบก โครงข่ายถนน โครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมหรือบริการสาธารณะอื่น ๆ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อปท. ได้รับจัดสรรภาษีรถยนต์จำนวน 37,512.51 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลการจัดเก็บภาษีรถยนต์

เดือนมิถุนายน 2562 พบว่ามีรถยนต์ค้างชำระภาษีจำนวน 9.9 ล้านคัน จากรถยนต์จดทะเบียนทั้งสิ้น 40.2 ล้านคัน คิดเป็นร้อยละ 24.8 กรณีดังกล่าวส่งผลให้มียอดภาษีค้างชำระสะสม 6,225 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) และส่งผลให้ อบท. เสียโอกาสที่จะใช้เงินภาษีในการพัฒนาบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก

จากสถานการณ์ข้างต้น ผู้เขียนเห็นถึงความสำคัญของการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้วิธีวิจัยเชิงทดลองเพื่อติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ที่นำเสนอโดย Thaler and Sunstein (2008), Behavioural Insights Team (2012), Hallsworth (2014), และ Bott et al. (2020) ผู้เขียนเลือกใช้วิธีสะกด (Nudge) เพื่อให้ผู้ที่ค้างชำระภาษีรถยนต์เต็มใจจ่ายภาษีมากขึ้น โดยจะไม่ใช้บทลงโทษทางกฎหมาย (Law Enforcement) เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีค่าใช้จ่ายสูงและมักใช้เวลานานกว่าที่จะประสบผลสำเร็จ (Thaler and Sunstein, 2008; Behavioural Insights Team, 2012)

การวิจัยนี้ประยุกต์ใช้วิธีทดลองเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ เพื่อมุ่งตอบคำถามว่าแนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์จะสามารถเพิ่มผลสำเร็จในการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระได้หรือไม่เพียงใด ผู้เขียนเลือกทดลองในจังหวัดกระบี่เนื่องด้วยมีปริมาณการค้างชำระภาษีที่สูงระดับค่าเฉลี่ยของประเทศ (กรมการขนส่งทางบก, 2562) และเป็นพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลผู้ค้างชำระภาษีรถยนต์ได้ หากประเด็นปัญหานี้ถูกมองข้ามแล้วนั้น สถานการณ์ดังกล่าวอาจรุนแรงขึ้น เนื่องจากผู้เสียภาษีรถยนต์อาจมีพฤติกรรมเลียนแบบกัน จนนำไปสู่ความหย่อนยาน (Delinquency) ในการชำระภาษีรถยนต์เพิ่มขึ้น และส่งผลให้เกิดความสูญเสียในด้านรายได้สำหรับ อบท. เป็นอย่างมาก และสร้างความไม่เป็นธรรมทางภาษีระหว่างผู้ที่ชำระภาษีรถยนต์อย่างสม่ำเสมอกับผู้ที่มีความหย่อนยานในทางภาษีอากรได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาและทดลองแนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์ในการเพิ่มผลสำเร็จของการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระ
2. เพื่อศึกษาระดับผลสำเร็จของการใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์แบบต่าง ๆ ในการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระจากพื้นที่อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่

แนวคิดและทฤษฎี

กรอบกฎหมายเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์จัดเก็บจากประชาชนหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับการขนส่งทางบกตาม พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่กรมการขนส่งทางบกดำเนินการจัดเก็บ แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงทำให้ภาษีดังกล่าวตกเป็นรายได้ของ อบท. เพื่อนำไปใช้พัฒนาการคมนาคมขนส่งทางบก ครอบคลุม

ถนน สถานีขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน ทุกวันนี้ กรมการขนส่งทางบกจะนำเงินภาษีรถยนต์ที่จัดเก็บได้เข้าสู่ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) และส่งต่อให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการจัดสรรให้แก่ อบท. ต่อไป

ปัจจุบัน กรมการขนส่งทางบกได้พัฒนาช่องทางชำระภาษีไว้หลายช่องทาง เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน¹ แต่กระนั้น กรมฯ ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการในการจัดเก็บภาษีรถยนต์ให้ครบถ้วน ประการแรก เจ้าของรถยนต์จำนวนมากไม่เข้าใจหรือไม่เต็มใจจ่ายภาษีประจำปี ประการต่อมา ข้อมูลที่อยู่เจ้าของรถยนต์ส่วนหนึ่งไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้การติดตามเจ้าของรถเพื่อมาชำระภาษีทำได้จำกัด ประการที่สาม กรมฯ ขาดบุคลากรและงบประมาณสำหรับการติดตามเร่งรัดภาษีค้างชำระ และยังมีภารกิจรับผิดชอบด้านอื่นอีกหลายประการ ทำให้งานติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระมีความสำคัญในช่วงที่ผ่านมา

ตารางที่ 1 แสดงผลการจัดเก็บภาษีรถยนต์ปี 2561 ซึ่งมีจำนวน 36,668.9 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) และระหว่างปี 2556-2561 มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.13 ต่อปี ในขณะที่จำนวนรถยนต์เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.35 ต่อปีในช่วงเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงทิศทางการเติบโตของรายได้จากภาษีรถยนต์อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายละเอียดร้อยละผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษีรถยนต์ในตารางที่ 2 จะพบว่าในเดือนมิถุนายน 2562 ซึ่งมีจำนวนรถยนต์จดทะเบียนทั้งสิ้น 40.2 ล้านคัน มีรถยนต์ค้างชำระภาษี 9.9 ล้านคัน หรือร้อยละ 24.86 และมีภาษีรถยนต์ค้างชำระจำนวน 6,225.29 ล้านบาท (กรมการขนส่งทางบก, 2562) หรือร้อยละ 17 ของยอดเงินภาษีรถยนต์ที่จัดเก็บได้ในช่วงเวลาเดียวกัน

จากการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ร่วมกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก สำนักงานขนส่งจังหวัด และผู้บริหารของ อบท. พบว่าปัญหาการค้างชำระภาษีรถยนต์มีสาเหตุหลักมาจาก 2 ส่วนได้แก่ หนึ่ง ผู้ชำระภาษีขาดความเข้าใจ มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ และมีพฤติกรรมหย่อนยานต่อการชำระภาษี ส่วนที่สองคือผู้จัดเก็บภาษีขาดแคลนบุคลากรและทรัพยากรในการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระ อีกทั้งหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของงานนี้ เนื่องจากมีภารกิจเร่งด่วนอื่น ๆ อีกหลายด้าน และเนื่องจากรายได้จากภาษีเหล่านี้ตกเป็นของ อบท. ทั้งจำนวน หน่วยงานจัดเก็บจึงขาดแรงจูงใจในการติดตามภาษีค้างชำระ

1 ตัวอย่างเช่น การชำระที่สำนักงาน เว็บไซต์ แอปพลิเคชัน DLT Vehicle Tax แคนเตอร์เซอร์วิส แอปพลิเคชัน mPAY, TrueMoney Wallet บริการล้อเลื่อนต่อภาษี (Drive thru) หรือจุดบริการตามห้างสรรพสินค้า ในวันหยุด ที่ทำการไปรษณีย์ ตู้คือสออัตโนมัติ หรือธนาคารพาณิชย์

ตารางที่ 1. จำนวนรถยนต์จดทะเบียนและผลการจัดเก็บภาษีรถยนต์ พ.ศ. 2556-2561

จำนวนรถยนต์	ปี พ.ศ.					
	2556	2557	2558	2559	2560	2561
รวมทั้งหมด (คัน)	34,624,406	35,835,180	36,731,017	37,338,139	38,308,763	39,551,789
(1) รถยนต์ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 (คัน)	33,520,175	34,681,811	35,546,514	36,124,623	37,059,245	38,266,104
(2) รถยนต์ตาม พ.ร.บ.ขนส่ง ทางบก พ.ศ. 2522 (จำนวนคัน)	1,104,231	1,153,369	1,184,503	1,213,516	1,249,518	1,285,685
อัตราการเติบโต ของรถยนต์รวม (%)	6.61	3.5	2.5	1.65	2.6	3.24
- อัตราการเติบโต (1) (%)	6.62	3.47	2.49	1.63	2.59	3.26
- อัตราการเติบโต (2) (%)	6.45	4.45	2.7	2.45	2.97	2.89
ภาษีรถยนต์ (ล้านบาท)	26,398.77	29,054.53	29,413.46	31,631.51	34,594.91	36,668.89
อัตราการเติบโต ของภาษีรถยนต์ (%)	-3.43	10.06	1.24	7.54	9.37	6.00

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก (2562)

ตารางที่ 2. ผลการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ในภาพรวมของประเทศ

หัวข้อ	ณ 31 ธ.ค. 61	ณ 31 มี.ค. 62	ณ 30 มิ.ย. 62
จำนวนรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และการขนส่งทางบก			
จำนวนรถทั้งสิ้น (คัน)	39,551,789	39,908,492	40,190,328
จำนวนรถที่ค้างชำระภาษี (คัน)	10,222,426	9,179,656	9,991,130
สัดส่วนจำนวนรถค้างชำระภาษีต่อจำนวนรถทั้งสิ้น (ร้อยละ)	25.85	23.00	24.86
จำนวนเงินที่ค้างชำระภาษี (ล้านบาท)	6,374.57	5,468.77	6,225.29

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก (2562)

ไม่ว่าสาเหตุของการค้างชำระภาษีรถยนต์จะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลใดก็ตาม ข้อมูลดังที่นำเสนอข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาการจัดเก็บภาษีรถยนต์อย่างชัดเจน ซึ่ง

นอกจากจะทำให้ อปท. เสียโอกาสในการใช้เงินภาษีรถเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะแล้ว ยังเป็นช่องโหว่ (Tax Collection Loophole) ที่สร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่จ่ายและผู้ที่ไม่จ่ายภาษีรถยนต์เป็นอย่างมาก ทั้งหมดนี้จึงนำมาซึ่งความจำเป็นในการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระด้วยมาตรการใหม่ที่มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นจากกรอบกฎหมายปัจจุบัน โดยผู้เขียนเลือกใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์เพื่อวัตถุประสงค์นี้ ดังจะนำเสนอต่อไป

แนวคิดเชิงพฤติกรรมศาสตร์กับการเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระ

ปัจจุบันหลายประเทศเผชิญกับปัญหาการมีพฤติกรรมที่หย่อนยานในการชำระภาษี (Tax Delinquency) ของเจ้าของรถยนต์ บางประเทศแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมาตรการบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น (Tax Enforcement) แต่ทว่าผลสำเร็จของการใช้มาตรการเชิงบังคับมีเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เป็นวิธีการมีต้นทุนสูงในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย (High Enforcement Costs) เนื่องจากประชาชนมีแนวโน้มที่จะต่อต้านการใช้อำนาจบังคับเพิ่มขึ้น (Battaglio and Benardinelli, 2018; John et al., 2009)

ทางเลือกหนึ่งที่มีความนิยมในปัจจุบันคือการใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เสียภาษีไปในทิศทางที่ต้องการ โดยวิธีการให้ข้อมูล สะกิด หรือการจัดการสภาพแวดล้อมบางอย่าง (Nudge) วิธีการเช่นนี้มุ่งหวังให้ผู้เสียภาษีได้รับรู้ ประมวลผล และนำไปสู่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตน ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการยืนยันในหลายสถานการณ์ว่ามีประสิทธิผล และคุ้มค่ากว่าวิธีการบังคับใช้กฎหมาย ดังเช่นประเทศอังกฤษได้จัดตั้ง “หน่วยวิจัยด้านพฤติกรรมศาสตร์” หรือ Behavioral Insights Team (BIT) ในปี ค.ศ. 2010 โดยมุ่งใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมเพื่อแก้ปัญหาประชาชนหย่อนยานในการชำระภาษีท้องถิ่น (Council Tax) ในเมือง Medway และได้ทดลองวิธีการส่งจดหมายแจ้งเตือนการชำระภาษี โดยออกแบบข้อความใน 3 ลักษณะได้แก่

(1) จดหมายรูปแบบทั่วไปที่สภาเมืองใช้แจ้งเพื่อให้ชำระภาษี (Simplified Form) (รูปแบบดั้งเดิม)

(2) จดหมายที่สื่อสารเจาะจงว่าต้องการให้ผู้รับจดหมายทำอะไร (Action-Focused Form) พร้อมทั้งระบุข้อความเพิ่มเติมว่าการชำระภาษีเป็นปทัสถานที่เกิดขึ้นของคนส่วนใหญ่ (Social Norms) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“ร้อยละ 96 ของชาวเมือง Medway จ่ายภาษีท้องถิ่นในกำหนดเวลา แต่คุณเป็นหนึ่งในคนส่วนน้อยที่ยังไม่ได้จ่ายภาษีท้องถิ่น (96% of Medway council tax is paid promptly. You are currently in the very small minority of people who have not paid on time)” (Behavioral Insights Team, 2016, หน้า 62)

(3) จดหมายที่สื่อแผนภาพ (Diagram) ให้เห็นขั้นตอนการจัดเก็บภาษีโดยละเอียด พร้อมทั้งระบุว่าผู้ที่รับจดหมายติดขัดปัญหาการชำระภาษีอยู่ในขั้นตอนใด และให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลที่จะตามมาในทางลบหากพวกเขาไม่ชำระภาษี (Threat of Penalties)

จากนั้น Insights Team (2016) ทดลองส่งจดหมายแต่ละรูปแบบให้แก่ผู้ค้างชำระภาษีท้องถิ่นจำนวน 9,134 รายโดยวิธีสุ่ม (Random Assignment) ผลวิจัยพบว่าจดหมายรูปแบบแรก (รูปแบบดั้งเดิม) กระตุ้นให้ประชาชนมาชำระภาษีสัดส่วนร้อยละ 57.3 ในขณะที่ผู้ที่ได้รับจดหมายແจ้งแบบที่ 2 ซึ่งสื่อความถึงบรรทัดฐานของสังคม (Social Norms) มาชำระภาษีในสัดส่วนร้อยละ 68.3 ส่วนผู้ที่ได้รับจดหมายรูปแบบที่ 3 ที่ให้ข้อมูลขั้นตอนการชำระภาษีโดยละเอียดและผลทางลบจากการไม่จ่ายภาษี มาชำระภาษีในสัดส่วนร้อยละ 64.6 การทดลองนี้ทำให้เมือง Medway ติดตามภาษีค้างชำระได้มากกว่า 2 ล้านปอนด์ และได้บทเรียนสำคัญว่าการสะกิดผู้เสียภาษีโดยใช้ข้อมูลพฤติกรรมของคนส่วนใหญ่ในชุมชน มีแนวโน้มที่ช่วยเพิ่มผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เสียภาษีค่อนข้างมาก

ฉะนั้น การนำวิธีสะกิดหรือ Nudge Approach มาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาภาษีรถยนต์ค้างในกรณีของไทย โดยวิธีส่งจดหมายแຈ้เตือนด้วยข้อความแบบต่าง ๆ จึงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจที่อาจช่วยเพิ่มผลสำเร็จในการเก็บภาษีรถยนต์ และถือเป็นนวัตกรรมใหม่ทางวิชาการในบริบทการบริหารจัดเก็บภาษีของไทยที่ยังมีการศึกษาไม่มากนักก่อนหน้านี้ หากการทดลองดังกล่าวประสบผลสำเร็จและมีความคุ้มค่า (Cost Effectiveness) เราย่อมสามารถผลักดันแนวทางนี้ให้เกิดการขยายผลเชิงนโยบายในวงกว้างต่อไปได้

ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้เขียนใช้แนวทางของ Behavioral Insights Team (2014, 2016) โดยได้ทดลองการ “ส่งจดหมายแຈ้เตือนการชำระภาษีรถยนต์ (Tax-Overdue Reminder Letter)” เพื่อเตือนเจ้าของรถยนต์ให้มาชำระภาษีค่าง เนื่องจากเป็นวิธีที่ไม่ซับซ้อน มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ หน่วยจัดเก็บภาษีมีฐานข้อมูลที่น่ามาใช้ได้ทันที และเป็นวิธีที่ง่ายต่อการขยายผลในอนาคตหากพบว่าวิธีการนี้ได้ผลสำเร็จเป็นที่น่าสนใจ ทั้งนี้วิธีการส่งจดหมายแຈ้เตือนภาษีค่างชำระทางไปรษณีย์นี้มีใช้ในหลายพื้นที่สำนักงานขนส่งจังหวัด แต่ทว่ามิได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งเนื้อหาของจดหมายจะใช้ภาษาราชการ ทำให้ได้รับผลสำเร็จที่จำกัดในช่วงที่ผ่านมา แนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นก่อนนี้ทำให้ผู้เขียนสามารถใช้เป็นข้อมูลฐาน (Baseline) สำหรับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับผลสำเร็จจากการทดลองเชิงพฤติกรรมศาสตร์ครั้งนี้ได้โดยตรง

หลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่สำหรับการทดลองครั้งนี้มีดังนี้ ลำดับแรก ผู้เขียนเลือกวิจัยในจังหวัดกระบี่เนื่องจากมีสัดส่วนภาษีรถยนต์ค่างชำระใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของประเทศ ดังตารางที่ 3 ซึ่งปี 2561 มีภาษีค่าง 45.57 ล้านบาท หรือร้อยละ 26.6 ของภาษีที่จัดเก็บได้ (กรมการขนส่งทางบก, 2562) ลำดับต่อมาคือความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลรายชื่อผู้ค้างชำระ

ภาษีรถยนต์ (Data Accessibility) ซึ่งดูแลโดยสำนักงานขนส่งจังหวัดกระบี่ ปัจจุบันเหล่านี้จึงสนับสนุนต่อการเลือกวิจัยเชิงทดลองในพื้นที่จังหวัดกระบี่เป็นอย่างดี

ตารางที่ 3. ยอดเงินภาษีรถยนต์ค้ำชำระจังหวัดกระบี่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2561 (หน่วย : บาท)

ปี งบประมาณ	รถที่ชำระภาษี		รถค้ำชำระภาษี		สัดส่วน รายได้ ที่หายไป (%)
	จำนวนรถ (คัน)	เงินภาษี (บาท)	จำนวนรถ (คัน)	เงินภาษี (บาท)	
2556	141,153	130,193,691	79,240	42,927,317	33.0%
2557	135,936	141,328,694	88,509	53,860,393	38.1%
2558	133,922	146,454,995	85,469	58,956,379	40.3%
2559	136,366	150,018,739	77,917	56,598,509	37.7%
2560	142,000	157,591,098	73,647	50,914,451	32.3%
2561	145,810	171,589,864	71,162	45,574,120	26.6%

ที่มา : กรมการขนส่งทางบก (2562)

ลำดับต่อมา ผู้เขียนจัดประชุมร่วม 3 ฝ่ายกับสำนักงานขนส่งจังหวัดกระบี่ และผู้บริหาร อบจ.กระบี่เพื่อกำหนด (1) พื้นที่ทดลอง ซึ่งได้แก่อำเภอเมืองกระบี่ (2) ประเภทรถยนต์ที่จะเร่งรัด ภาษีค้ำชำระ ได้แก่ รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 ที่นั่ง (รย. 1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 ที่นั่ง (รย. 2) และรถบรรทุกส่วนบุคคล (รย. 3) เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีข้อมูลที่สมบูรณ์และมีจำนวนเงิน ภาษีค้ำชำระสูงกว่ารถยนต์ประเภทอื่น และ (3) รูปแบบเนื้อหาของจดหมาย ซึ่งผู้เขียนประยุกต์ใช้ หลักการ EAST ของ Behavioural Insights Team (2014) ได้แก่ Easy, Attractive, Social, and Timely กล่าวคือจดหมายต้องสื่อสารด้วยข้อความที่ง่าย สร้างแรงจูงใจได้ดี สื่อได้ว่าปทัสถาน ที่พึงประสงค์ของสังคมคืออะไร และจะต้องดำเนินการในช่วงเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ ผู้เขียน ประยุกต์ใช้หลักวิชาการคลังสาธารณะประกอบกัน ได้แก่ การสื่อสารถึงประโยชน์ที่พึงจะได้รับ (Social Benefits) (Buchanan, 1987) เป็นต้น

ต่อจากนั้น ผู้เขียนส่งจดหมายแจ้งเตือนให้แก่ผู้ค้างชำระภาษีรถในพื้นที่เป้าหมาย โดย กำหนดให้มีกลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลองตามหลักการวิจัยเชิงทดลอง (Dunning, 2012; Shadish et al., 2002) รวมเป็น 5 รูปแบบดังนี้

(1) กลุ่มควบคุม (Control Group): ได้รับจดหมายแจ้งเตือนด้วยภาษาราชการ (Standard Message) แต่เน้นข้อความที่เข้าใจได้ง่าย พร้อมข้อมูลวิธีชำระภาษีผ่าน QR Code ที่ ด้านท้ายของจดหมาย

(2) กลุ่มทดลอง (Treatment Group): ได้รับจดหมายแจ้งให้ชำระภาษีรถค้ำชำระด้วย ภาษาที่เข้าใจง่าย พร้อมข้อมูลวิธีการชำระภาษีผ่าน QR Code และเพิ่มข้อความสะกดเพื่อให้จ่าย

ภาษีใน 4 รูปแบบ ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถเปรียบเทียบผลสำเร็จของแต่ละแนวทาง (Variation-In-Treatment Design) ได้ดังนี้

(2.1) Majority Message คือ การสื่อสารว่าชาวกระบี่ส่วนใหญ่เป็นผู้ชำระภาษีตรงเวลา โดยหวังว่าข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติทางสังคมเช่นนี้จะกระตุ้นให้คนมาจ่ายภาษีมากขึ้น (Hallsworth et al., 2014) ดังข้อความต่อไปนี้

“ชาวกระบี่ร้อยละ 74.5 จ่ายภาษีตรงเวลา”²

(2.2) Good Citizen Message คือ การใช้ข้อความที่สื่อให้ผู้เสียภาษีตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองดี ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมด้วยการจ่ายภาษีอากร (John et al., 2009) ดังข้อความต่อไปนี้

“การชำระภาษีรถให้ตรงเวลาเป็นหน้าที่อันพึงประสงค์ของพลเมืองดี”

(2.3) Positive Public Service Message คือ การใช้ข้อความและรูปภาพที่สื่อถึงประโยชน์ของบริการสาธารณะจากเงินภาษีรถยนต์ ได้แก่ การนำเงินภาษีไปพัฒนาเส้นทางหรือซ่อมบำรุงถนนภายในจังหวัดกระบี่โดยใช้ข้อมูลผลงานจริง แนวทางนี้พัฒนาขึ้นจาก “หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Principle)” โดยมีสมมติฐานว่าเมื่อผู้จ่ายภาษีเห็นถึงประโยชน์ที่ชัดเจนอาจเต็มใจจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น (Buchanan, 1987; Buchanan and Musgrave, 1999) จัดหารูปแบบที่ 3 จึงมีลักษณะดังนี้

“ภาษีรถจะถูกนำไปพัฒนาและปรับปรุงถนนภายในจังหวัดกระบี่”



การปรับปรุงผิวถนนสายบ้านเขาค้าง – บ้านโพธิ์เรียง ม.7 และ ม.8 ต.กระบี่น้อย อ.เมือง จ.กระบี่ พ.ศ. 2562

ภาพที่ 1. Positive Public Service Message

2 ข้อมูลจริงจากสถิติการจัดเก็บภาษีรถยนต์ของจังหวัดกระบี่ เดือนกันยายน 2562 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เริ่มต้นทำการวิจัยเชิงทดลอง

(2.4) Negative Public Service Message คือ การใช้ข้อความและรูปภาพที่สื่อผลทางลบว่าการค้างชำระภาษีรถยนต์จะทำให้ท้องถนนแออัดและงบประมาณในการซ่อมแซมถนนรูปแบบนี้จึงเปรียบเสมือนการกระตุ้นด้วยข้อมูลผลกระทบเชิงลบ หรือ Public Bads เพื่อจูงใจให้ผู้ค้างชำระภาษีเปลี่ยนพฤติกรรมมาจ่ายภาษีให้ครบถ้วน (Hallsworth et al., 2014; Haynes et al., 2013) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

“ถนนในจังหวัดกระบี่ขาดการซ่อมบำรุงอย่างเพียงพอเพราะภาษีรถ
จัดเก็บไม่ครบถ้วน”



ถนนสายควนไม้แดง-พุดเตียว ต.เขาหิน อ.เขาพนม จ.กระบี่ พ.ศ. 2559

ภาพที่ 2. Negative Public Service Message

ลำดับสุดท้ายคือการกำหนดพื้นที่วิจัยให้เป็น “กลุ่มควบคุม (Control Group)” และ “กลุ่มทดลอง (Treatment Group)” ซึ่งผู้เขียนดำเนินการสุ่ม (Random Assignment) ตามหลักการวิจัยเชิงทดลอง เพื่อเป็นหลักประกันว่าแต่ละกลุ่มที่สุ่มขึ้นนั้นไม่มีปัจจัยอื่นที่แตกต่างกันจนส่งผลทำให้การทดลองมีอคติในการสรุปผล ในการนี้ ผู้เขียนกำหนดให้ “ตำบล” เป็นหน่วยทดลองจำนวน 5 ตำบลจากอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ และสุ่มเลือกรูปแบบจดหมายเตือนทั้ง 5 รูปแบบเพื่อจัดส่งให้แก่ผู้ที่ค้างชำระภาษีรถยนต์ในแต่ละตำบล ดังแสดงในตารางที่ 4

ลำดับแรก ตำบลปากน้ำเป็นกลุ่มควบคุม ซึ่งใช้รูปแบบจดหมายราชการแบบดั้งเดิม มีจำนวนผู้ค้างชำระภาษี 627 ราย หรือร้อยละ 2.95 ของจำนวนประชากร ส่วนกลุ่มทดลองแบ่งเป็น 4 กลุ่มดังนี้ ตำบลไสไทยใช้จดหมายแจ้งว่าชาวกระบี่ส่วนใหญ่ชำระภาษีรถตรงเวลา ต่อมา ตำบลกระบี่ใหญ่ใช้จดหมายแจ้งหน้าที่ของพลเมืองดีในการชำระภาษี ลำดับที่สาม ตำบลหนองทะเลใช้จดหมายที่สื่อความว่าภาษีรถถูกนำไปพัฒนาถนนในจังหวัดกระบี่ และลำดับที่สี่ ตำบลกระบี่น้อยใช้จดหมายที่สื่อถึงผลทางลบจากการขาดงบประมาณในการบำรุงรักษาถนนในจังหวัดกระบี่ ทั้งนี้ จำนวนเงินภาษีค้างชำระในแต่ละตำบลมีค่าเฉลี่ยระหว่าง 3,883.83 บาทต่อรายถึง 4,202.96 บาทต่อราย หรือเฉลี่ย 4,033.75 บาทต่อราย การทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยดังกล่าวโดย ANOVA Test ไม่พบว่ามีความสำคัญทางสถิติ ($p\text{-value} = .727$)

ตารางที่ 4. ข้อมูลพื้นฐานของตำบลที่เป็นหน่วยวิเคราะห์และรูปแบบการแจ้งเตือนภาษีค้างชำระ

ตำบลที่ศึกษา	รูปแบบจดหมาย (กำหนดโดยวิธีสุ่ม)	จำนวนประชากร	จำนวนผู้ค้างชำระภาษีรถยนต์	สัดส่วนการค้างชำระภาษีต่อประชากร	เงินภาษีที่ค้างเฉลี่ยต่อราย/A
1. ปากน้ำ *	แบบดั้งเดิม (Standard)	21,491	627	2.92%	4,202.96 (3,253.15)
2. ไส้ไทย	แบบชาวกระบี่ส่วนใหญ่ (Majority)	14,759	306	2.07%	4,000.93 (2,650.41)
3. กระบี่ใหญ่	แบบพลเมืองดี (Good Citizen)	11,153	375	3.36%	4,025.31 (2,673.24)
4. หนองทะเล	แบบนำเงินไปพัฒนา (Positive Public Service)	10,717	221	2.06%	3,940.93 (2,545.84)
5. กระบี่น้อย	แบบสะท้อนปัญหา (Negative Public Service)	17,983	485	2.70%	3,883.83 (2,748.42)
เฉลี่ยต่อตำบล		15,221	403	2.65%	4,033.75 (2,866.20)

หมายเหตุ : * Control group หรือตำบลที่กำหนดฐาน (baseline); /A ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่า Standard Deviation การทดสอบ ANOVA ค่าเฉลี่ยของเงินภาษีรถที่ค้างชำระของแต่ละตำบลพบว่าไม่แตกต่างกัน (p-value = .727)

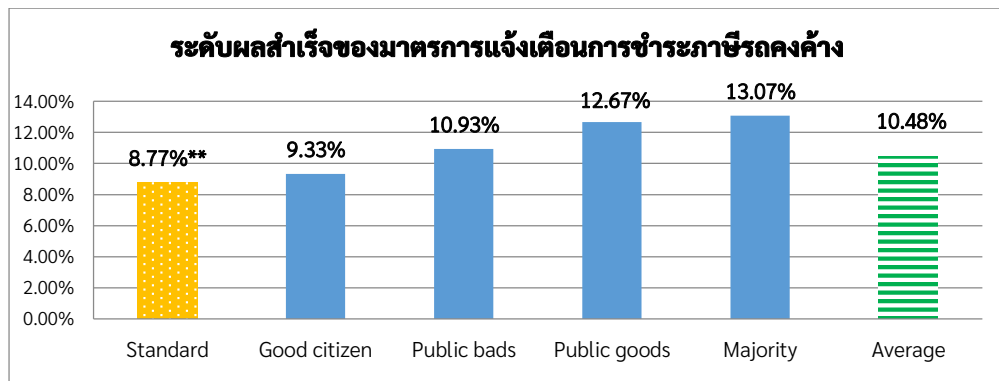
ผลการวิจัย

ผู้เขียนส่งจดหมายเตือนการชำระภาษีรถยนต์ตามรูปแบบที่กำหนดของแต่ละตำบลจำนวน 2 รอบ เพื่อให้ได้ผลการทดลองที่น่าเชื่อถือตามแนวทางของ Heynes et al. (2013) รอบแรกได้จัดส่งจดหมายในวันที่ 1 ตุลาคม 2562 จากนั้นจึงติดตามผลโดยใช้ข้อมูลผู้ค้างชำระภาษีวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 (ช่วงห่าง 1 เดือน) และประเมินว่าผู้ค้างชำระภาษีแต่ละรายได้มาชำระภาษีหรือไม่³ ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายบุคคลจากข้อมูล 2 ช่วงเวลาดังกล่าว หรือ Before-After Comparison ต่อจากนั้นได้จัดส่งจดหมายซ้ำรอบที่ 2 ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2562 และเมื่อครบกำหนด 1 เดือนจึงดำเนินการประเมินผลด้วยวิธีการเดียวกัน

ผลการจัดส่งจดหมายแจ้งเตือนภาษีรถค้างรวมทั้ง 2 รอบแสดงดังภาพที่ 1 และตารางที่ 5 และ 6 ตามลำดับ ช่วงเวลาที่ทำการวิจัยมีรถยนต์ค้างชำระภาษีในพื้นที่ 5 ตำบล

3 ผู้เขียนกำหนดรอบเวลาไว้จำนวน 1 เดือนในการติดตามผล เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ไม่นานเกินไปจนไม่เปิดโอกาสให้มีการปรับตัวของผู้เสียภาษี (Cognitive Adaptation) และป้องกันปัญหาการวัดผลที่เร็วเกินไป (Too Early Assessment) ในขณะเดียวกัน ช่วงเวลาดังกล่าวไม่นานเกินไปจนเกิดการเสื่อมคลายของผลกระทบ (Declining Effect) จนนำไปสู่การสรุปผลที่คลาดเคลื่อน

จำนวน 2,014 ราย และมีภาษีคงค้างจำนวน 8.217 ล้านบาท เมื่อได้แจ้งเตือนให้มาชำระภาษีทั้ง 2 รอบแล้วนั้น พบว่ามีผู้มาชำระภาษีจำนวน 211 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 10.48 โดยเฉลี่ย และสามารถจัดเก็บภาษีรถยนต์คงค้างได้จำนวน 773,631.33 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.41 ของจำนวนเงินภาษีคงค้างในช่วงที่ทำการทดลองครั้งนี้



ภาพที่ 3. ระดับผลสำเร็จของมาตรการแจ้งเตือนให้ชำระภาษีรถยนต์คงค้างที่ได้ดำเนินการ

หมายเหตุ : ** หมายถึง Control group หรือกลุ่มควบคุมสำหรับเป็นข้อมูลฐาน (Baseline) ; ตัวเลขน้อยลง หมายถึงสัดส่วนจำนวนผู้ที่มาชำระภาษีคงค้างเทียบกับจำนวนรายที่ค้างภาษีในแต่ละตำบล

เมื่อพิจารณาผลสำเร็จของจดหมายแต่ละรูปแบบพบว่าได้ผลที่ต่างกันพอควร จดหมายแบบราชการดั้งเดิม (Standard) ได้ผลกระตุ้นให้เจ้าของรถมาชำระภาษีน้อยลง 8.77 ซึ่งเป็นระดับที่ต่ำสุดจากการวิจัยครั้งนี้ ส่วนรูปแบบแจ้งเตือนแบบพลเมืองดี (Good Citizen) ได้ผลเชิงกระตุ้นร้อยละ 9.33 และรูปแบบจดหมายกระตุ้นโดยแสดงผลกระทบด้านลบ (Public Bads) ได้ผลกระตุ้นที่เพิ่มสูงขึ้นเล็กน้อย หรือร้อยละ 10.93 ลำดับต่อมา รูปแบบจดหมายที่แสดงถึงประโยชน์ของการนำเงินภาษีไปใช้ (Public Goods) ส่งผลกระตุ้นร้อยละ 12.67 และรูปแบบจดหมายที่สื่อความถึงชาวกระบี่ส่วนใหญ่จ่ายภาษีตรงเวลา (Majority) ได้ผลกระตุ้นสูงสุด หรือร้อยละ 13.07

ตารางที่ 5. ภาพรวมภาษีรถยนต์ค้างชำระระหว่างเดือนกันยายน - พฤศจิกายน 2562

ตำบล	รูปแบบ จดหมาย แจ้งเตือน	จำนวน รายที่ ค้าง ภาษี	ภาษีรถ ที่ค้างชำระ (บาท)	จำนวนราย ที่ ชำระภาษี รอบที่ 1	เงินภาษี คงค้าง ที่เก็บได้ ในรอบที่ 1	จำนวน รายที่ ชำระภาษี รอบที่ 2	เงินภาษี คงค้าง ที่เก็บได้ ในรอบที่ 2
ปากน้ำ **	Standard	627	2,701,893.77	40	145,775.85	15	67,213.00
ไสไทย	Majority	306	1,201,900.13	26	102,227.91	14	49,881.14
กระบี่ใหญ่	Good Citizen	375	1,532,436.78	21	66,586.87	14	48,026.19
หนองทะเล	Public Goods	221	888,421.27	12	48,667.59	16	63,909.91
กระบี่น้อย	Public Bads	485	1,892,678.63	33	109,286.01	20	72,056.86
รวม		2,014	8,217,330.58	132	472,544.23	79	301,087.10

ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน

ตารางที่ 6. ผลลัพธ์จากการติดตามภาษีรถยนต์คงค้างโดยการแจ้งเตือนทางจดหมาย 2 รอบ

ตำบล	รูปแบบ จดหมาย แจ้งเตือน	จำนวน รายที่ ค้าง ภาษี	จำนวนเงิน ภาษีรถยนต์ ที่ค้างชำระ (บาท)	จำนวน รายที่ ชำระ ภาษี	รวมเงินภาษี รถยนต์ ที่จัดเก็บได้	% จำนวน รายที่ ชำระภาษี	% จำนวน ภาษี ที่เก็บได้
ปากน้ำ **	Standard	627	2,701,893.77	55	212,988.85	8.77%	7.88%
ไสไทย	Majority	306	1,201,900.13	40	152,109.05	13.07%	12.66%
กระบี่ใหญ่	Good Citizen	375	1,532,436.78	35	114,613.06	9.33%	7.48%
หนองทะเล	Public Goods	221	888,421.27	28	112,577.50	12.67%	12.67%
กระบี่น้อย	Public Bads	485	1,892,678.63	53	181,342.87	10.93%	9.58%
รวม		2,014	8,217,330.58	211	773,631.33	10.48%	9.41%

ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียน

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาข้างต้นจะเห็นว่ามาตรการทดลองเชิงพฤติกรรมศาสตร์ครั้งนี้ได้ผลสำเร็จน่าพอใจ และช่วยเปิดพื้นที่ใหม่สำหรับการวิจัยเชิงทดลองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีจากประชากรของไทย ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาวิจัยที่ยังมีจำกัดในขณะนี้ ผู้เขียนหวังว่าการวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงนโยบายและช่วยสร้างแรงกระตุ้นให้มีการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ในวงกว้างมากขึ้น นอกจากนี้ การวิจัยนี้สามารถตอบโจทย์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระโดยใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นวิธีที่ดำเนินการได้ง่าย ได้ผลลัพธ์ที่สูงขึ้นกว่าเดิม และเกิดความคุ้มค่าในการดำเนินการ⁴

4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างผลตอบแทนที่ได้รับ และค่าใช้จ่ายดำเนินการ (Benefit-Cost Ratio) พบว่าอยู่ระหว่าง 2.9 เท่าตัว (คำนวณเฉพาะผลตอบแทนส่วนเพิ่ม) ถึงประมาณ 3.9 เท่าตัว (คำนวณจากผลตอบแทนทั้งหมดที่ได้รับ)

ในภาพรวม การทดลองครั้งนี้ให้ผลกระตุ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.48 แต่หากพิจารณารูปแบบจดหมายที่สื่อถึงแนวปฏิบัติของคนส่วนใหญ่ (Majority) จะเห็นว่าได้ผลกระตุ้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.07 หรือเพิ่มขึ้น 4.30 จุดร้อยละ รูปแบบที่สื่อถึงคนส่วนใหญ่นี้จึงมีความน่าสนใจที่จะนำไปใช้กระตุ้นเตือนการชำระภาษีรถยนต์ในอนาคตต่อไป และยังช่วยยืนยันผลวิจัยของ Behavioural Insights Team (2016) และ Hallsworth et al. (2014) ว่า “การใช้บรรทัดฐานทางสังคม (Social Norms)” มีส่วนช่วยสะกิดเตือนพฤติกรรมที่ได้ผลสำเร็จค่อนข้างดีจากบริบทในการเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระของไทยเรา

บทเรียนที่สำคัญต่อมาก็คือวิธีการสื่อความให้เห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ หรือ Public goods ซึ่งเปรียบได้กับหลักผลประโยชน์ในทางภาษีอากร (Benefit Principle to Taxation) ที่ก่อให้เกิดผลเชิงกระตุ้นร้อยละ 12.67 หรือเพิ่มขึ้นจากวิธีพื้นฐาน 3.90 จุดร้อยละ ทฤษฎีพื้นฐานทางภาษีอากรนี้จึงมีความเป็นสากลที่สามารถนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและเพิ่มความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชนจากประสบการณ์ของไทยดังที่นักวิชาการหลายท่านได้อภิปรายไว้แล้วก่อนหน้านี้ อาทิ Buchanan and Musgrave (1999) และ Buchanan (1987) ดังนั้น หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีต้องหมั่นสื่อสารทำความเข้าใจและสร้างความโปร่งใสกับประชาชนว่าเงินภาษีถูกนำไปใช้ประโยชน์ในเรื่องใด (Tax Communication) เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษีมากขึ้น วิธีการเช่นนี้ย่อมส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีในระยะยาว

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการวิจัยนี้มีหลายประการ ในด้านแรก การเร่งรัดภาษีค้างชำระมีความสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามเพื่อให้การบริหารจัดเก็บภาษีประสบผลสำเร็จ และช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวรุนแรงขึ้น จนทำให้หน่วยงานรัฐเสียโอกาสในการนำเงินภาษีไปพัฒนาบริการสาธารณะในระยะยาว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นสามารถใช้บทเรียนจากการวิจัยนี้ไปต่อยอดหรือหนุนเสริมประสิทธิภาพของระบบการติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีของตนเองได้

ประการต่อมา การศึกษาครั้งนี้บ่งชี้ว่ามาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ แม้จะไม่ได้ผลสำเร็จทั้งหมดตามที่ต้องการ แต่ทว่าเป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้เพื่อหนุนเสริมประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาษีได้ไม่มากนักน้อย เป็นวิธีที่ง่ายและได้ผลที่คุ้มค่า และเป็นการสะกิดอย่างอ่อนเพื่อให้ประชาชนเต็มใจจ่ายภาษีมากขึ้น หน่วยงานจัดเก็บภาษีจึงสามารถเลือกใช้ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษได้ แต่จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความรุนแรงของปัญหา จึงจะนำไปสู่ผลลัพธ์โดยรวมได้ตามที่ต้องการ

ข้อเสนอแนะต่อมาเป็นบทเรียนที่ได้จากผลการวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือการวิจัยนี้พบว่าการสะกิดโดยใช้บทสนทนาของสังคม (Social Norm—Majority Message) เป็นแนวทางที่ให้ประสิทธิภาพค่อนข้างดี สาเหตุอาจเป็นเพราะผู้คนส่วนใหญ่จะคำนึงถึงผู้คนอื่น ๆ ในสังคม หรือ

คำนึงถึงความเป็นกลุ่มเป็นก้อน (Group Bonding) ดังแนวคิด “ทุนทางสังคม (Social Capital)” (Hanifan, 1916; Putnam, 2000) ผู้ที่ได้รับจดหมายแจ้งเตือนรูปแบบนี้จึงอาจไม่ต้องการปฏิบัติตนแตกต่างไปจากชุมชนโดยรวม และกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติตามคนส่วนใหญ่โดยการจ่ายภาษีรถยนต์เพิ่มขึ้น ดังนั้น การประยุกต์ใช้แนวทางนี้ในอนาคตให้มีประสิทธิผลที่สูงขึ้นอาจต้องคำนึงถึงบริบทชุมชนที่มีต้นทุนทางสังคมที่ดีไปควบคู่กัน

ในอนาคต หากมีการขยายผลการทดลองจากอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ให้ครอบคลุมการติดตามภาษีรถยนต์ค้างชำระทั่วประเทศ และมีสมมติฐานว่าอัตราการตอบสนองต่อจดหมายแจ้งเตือนของเจ้าของรถมีสัดส่วนใกล้เคียงกับกรณีของจังหวัดกระบี่ หากเราใช้รูปแบบจดหมายที่สื่อถึงแนวปฏิบัติของคนส่วนใหญ่ในแต่ละพื้นที่ (Majority Message) หรือรูปแบบที่สื่อถึงประโยชน์จากการนำเงินภาษีรถยนต์ไปใช้ในการพัฒนา (Public Goods) ผู้เขียนคาดว่าจะช่วยลดปริมาณภาษีรถยนต์ค้างชำระได้ระหว่าง 296.95 ถึง 788.74 ล้านบาท หรือสามารถลดจำนวนรถที่ค้างชำระภาษีได้ระหว่าง 389,654 ถึง 1,305,841 ราย ข้อมูลนี้บ่งชี้ว่ามีคุณค่าต่อการผลักดันนโยบายเรื่องนี้ต่อไปแน่นอนว่าผลการคาดการณ์จะเป็นเช่นนี้หรือไม่อาจต้องมีการวิจัยทดลองเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ยืนยันหรือหักล้างข้อสรุปดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การวิจัยเชิงทดลองครั้งนี้เป็นความพยายามในการพัฒนาแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการติดตามเร่งรัดภาษีรถยนต์ค้างชำระโดยใช้วิธีการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ผลการทดลองจากพื้นที่อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ทำให้พบว่าการเร่งรัดภาษีค้างชำระโดยใช้จดหมายแจ้งเตือนได้ผลตอบรับที่ดีพอสมควร และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่าต่อการเพิ่มผลสำเร็จในการบริหารจัดการเก็บภาษี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรพิจารณาและผลักดันให้เกิดการขยายผลเชิงนโยบายในวงกว้างต่อไป

ส่วนคุณค่าทางวิชาการของงานวิจัยนี้คือการยืนยันว่าการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์เป็นประเด็นที่น่าสนใจและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเชิงวิชาการได้มากขึ้น นักวิจัยรุ่นหลังอาจใช้วิธีทำซ้ำ (Replicate) ขยายการศึกษาวิจัยไปยังบริบทอื่น ๆ หรืออาจพัฒนาวิธีสะกิดหรือกระตุ้นเตือนแบบใหม่ ๆ เพิ่มเติมให้สอดคล้องกับประเด็นที่ต้องการศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ การดำเนินการเช่นนี้ย่อมมีส่วนช่วยขยายความรู้ความเข้าใจทางวิชาการในเรื่องนั้น ๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมการขนส่งทางบก. (2562). *กลุ่มสถิติการขนส่ง*. สืบค้นจาก <https://web.dlt.go.th/statistics/>

ภาษาอังกฤษ

- Battaglio, R. P., and Benardinelli, P. (2018). Behavioral public administration ad fontes: A synthesis of research on bounded rationality, cognitive biases, and nudging in public organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-320.
- Behavioural Insights Team. (2012). *Applying behavioural insights to reduce fraud, error, and debt*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper>
- Behavioural Insights Team. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. Retrieved from https://www.bi.team/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf
- Behavioural Insights Team. (2016). *The behavioural insights team's update report 2015-16*. Retrieved from <http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/the-behavioural-insights-teams-update-report-2015-16>
- Bott, K., Cappelen, M., Alexander, W., Sørensen E. Ø, and Tungodden, B. (2020). You've got mail: A randomized field experiment on tax evasion. *Management Science*, 66(7), 2801 – 2819.
- Buchanan, J. M. (1987). *Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. M., and Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: Two contrasting visions of the state*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Dunning, T. (2012). *Natural experiments in the social sciences: A design-based approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hallsworth, M. (2014). The use of field experiments to increase tax compliance. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(4), 658-679.
- Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D., & Vlaev, I. (2014). The behaviouralist as a tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *NBER Working Paper# 20007*, Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w20007>
- Hanifan, L. J. (1916). The rural school community centre. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67(1), 130-138.
- Haynes, L. C., Green, D. P., Gallagher, R., John, P., and Torgerson, D. J. (2013). Collection of delinquent fines: An adaptive randomized trial to assess the effectiveness of text messages. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(4), 718-730.
- John, P., Smith, G., and Stoker, G. (2009). Nudge nudge, think think: Two strategies for changing civic behavior. *The Political Quarterly*, 80(3), 361 – 370.

- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., and Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston, MA: Houghton.
- Thaler, R. H., and Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. London: Penguin Books.

Translated References

- Department of Land Transport. (2019). *Transport Statistics Group*. Retrieved from <https://web.dlt.go.th/statistics/> (in Thai)