



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

เทศบาล คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีหน้าที่สำคัญในการบริหารงาน ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นและนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่น การบริหารงานมักประสบปัญหา เกี่ยวกับการคลังหรือการเงินอยู่เสมอ ปัญหาที่สำคัญมีสาเหตุมาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการ จัดเก็บภาษีท้องถิ่นควรที่จะเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาล จัดเก็บได้ไม่ตรงเป้าและขาด ประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อเทศบาลมีรายได้น้อยหรือการบริหารทางด้านการคลังขาดประสิทธิภาพ จะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนได้ และส่งผลให้ประชาชนเสื่อม ศรัทธาต่อการบริหารงานของเทศบาลในที่สุด (ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529)

การบริหารการจัดเก็บภาษีที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เทศบาลมีรายได้จาก แหล่งดังกล่าวในสัดส่วนค่อนข้างน้อย การปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีของเทศบาล จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างเร่งด่วน (จรัส สุวรรณมาลา, 2529 :54)

แนวทางประการหนึ่งในการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ครบถ้วนถูกต้องและมีระบบ เพื่อเพิ่มพูนรายได้แก่ท้องถิ่นนั้น กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการสำรวจทำทะเบียนเจ้าของที่ดินและโรงเรือน และจัดทำแผนที่ภาษี แสดงการเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่มีอยู่ให้สมบูรณ์และถูกต้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะช่วย ในการจัดเก็บและเร่งรัดการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ครบถ้วนถูกต้องและมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง สามารถนำไปใช้ประโยชน์กับงานด้านอื่น ๆ ของเทศบาล เช่น การควบคุมการปลูกสร้างอาคาร การจัดทำผังเมืองรวม การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง และการป้องกันสาธารณสุข เป็นต้น (กรมการปกครอง, 2526 :33-42) กรมการปกครองได้เร่งรัดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร โดยเน้นหนักในเรื่องการนำเอาแผนที่ภาษีและทะเบียน ทรัพย์สินซึ่งเทศบาลทุกแห่งจัดทำเสร็จเรียบร้อยในปี 2528 มาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมิน จัดเก็บ เร่งรัด และติดตามเกี่ยวกับภาษีที่ดิน โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ป้ายและใบอนุญาตต่าง ๆ

เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530-2534) และนโยบายกรมการปกครอง (พ.ศ. 2530-2534) เกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารและจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยเน้นในเรื่องการจัดเก็บภาษีเพิ่มรายได้ (กรมการปกครอง, 2531 : 1)

การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลในปัจจุบัน มีการจัดเก็บและการใช้ข้อมูลที่อยู่ในรูปของแผ่นแผนที่หรือกล่าวอีกอย่างว่าเป็นข้อมูลเอกสาร มีความยากลำบากในการจัดเก็บ สอบถาม เรียกค้น และแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูล ทำให้การใช้งานเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากต่อระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System : GIS) อันเป็นระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถจัดเก็บ แก้ไขเปลี่ยนแปลง และแสดงข้อมูลของสิ่งที่มีพิกัดตำแหน่งบนผิวโลก โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เริ่มนำเอาระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ การบริหาร การจัดการ การวางแผนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวิศวกรรม และอื่น ๆ

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรที่จะศึกษาถึงการประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาล เพื่อเป็นการลดความสิ้นเปลืองงบประมาณและระยะเวลาในการจัดการข้อมูล ตอบสนองความต้องการข้อมูลที่มีความถูกต้องและได้มาตรฐาน สามารถเรียกค้น และแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บและเร่งรัดการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาล

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ศึกษาและออกแบบการประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อให้สามารถใช้ในการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐาน

ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยนี้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี ซึ่งประกอบด้วยตำบล 4 ตำบล คือ ตำบลบ้านสวน ตำบลบางปลาสร้อย ตำบลมะขามหย่ง ตำบลบ้านโหนด มีพื้นที่ 4.567 ตารางกิโลเมตร เพื่อความสะดวกในการจัดเก็บภาษี งานแผนที่ภาษี กองคลัง เทศบาลเมืองชลบุรี ได้แบ่งพื้นที่ทั้งหมดออกเป็น 5 โซน (Zone) 24 บล็อก (Block) แปลงที่ดินจำนวน 4,875 แปลง จำนวนอาคาร 10,951 หลัง จำนวนป้าย 2,393 ป้าย จำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการค้า 1,172 ราย จำนวนเจ้าของทรัพย์สิน 6,565 ราย และจำนวนผู้ชำระภาษี 4,523 ราย (เทศบาลเมืองชลบุรี, 2536)

เนื่องจากข้อมูลมีปริมาณมาก และข้อจำกัดในเรื่องของเวลาที่ใช้ในการทำวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ทำการคัดเลือกพื้นที่ตัวอย่างเพื่อเป็นตัวแทนของพื้นที่เทศบาลทั้งหมด โดยมีเกณฑ์ในการเลือกที่จะต้องเป็นพื้นที่ที่มีแผนที่ภาษีและข้อมูลของทะเบียนทรัพย์สินที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทันสมัย และมีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทุกชนิด จากการพิจารณาข้อมูลและสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ตัวอย่างที่ถูกคัดเลือก ได้แก่ พื้นที่ในโซน 02 มีจำนวนบล็อก 5 บล็อก มีเนื้อที่ 0.92 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 20 ของพื้นที่เทศบาลทั้งหมด ประกอบด้วยแปลงที่ดิน 279 แปลง อาคาร 952 หลัง และป้าย 515 ป้าย มีอาณาเขต (ดูรูป 1.1) ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดเขตสุขาภิบาลบางทราย
ทิศใต้	ติดถนนโพธิ์ทองและซอยเขาน้อย
ทิศตะวันออก	ติดเขตสุขาภิบาลบ้านสวน
ทิศตะวันตก	ติดถนนสุขุมวิท

2. ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยนี้ เป็นข้อมูลทุติยภูมิ แบ่งออกเป็น

2.1 ข้อมูลกราฟิก (Graphic Data) ได้แก่

- แผนที่จังหวัดชลบุรี, หมายเลขระวาง L9013, มาตรฐาน 1:12,500 (กรมแผนที่ทหาร, 2526)
- แผนที่ภาษีบำรุงท้องที่เทศบาลเมืองชลบุรี, มาตรฐาน 1:1,000 (กองช่าง เทศบาลเมืองชลบุรี, 2536)
- แผนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินเทศบาลเมืองชลบุรี, มาตรฐาน 1:1,000

แผนที่แสดงเขตเทศบาลเมืองชลบุรี



ภาควิชาภูมิศาสตร์, คณะอักษรศาสตร์

สัญลักษณ์

-  พื้นที่ศึกษา
-  ทะเลสาบหรือหนองน้ำ
-  ถนน
-  แม่น้ำ
-  เขตเทศบาล



มาตราส่วน 1 : 25,000

อ้างอิงจากแผนที่ตัวเมือง จังหวัดชลบุรี
ชุดที่ L9013, แก๊โซและจัดพิมพ์ครั้งที่ 3
กรมแผนที่ทหาร, กรุงเทพฯ, 2526

(กองช่าง เทศบาลเมืองชลบุรี, 2536)

2.2 ข้อมูลลักษณะประจำ (Attribute Data) ได้จากงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน กองคลัง เทศบาลเมืองชลบุรี ปี 2536 ได้แก่

- ข้อมูลแปลงที่ดิน
- ข้อมูลโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง
- ข้อมูลทะเบียนทรัพย์สิน
- ข้อมูลทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี

3. ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเฉพาะภาษีบำรุงท้องที่ กับภาษีโรงเรือนและที่ดินเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ข้อมูลภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการค้าต่าง ๆ ของเทศบาลเมืองชลบุรี อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูล ผู้วิจัยจึงไม่สามารถคัดลอกข้อมูลในส่วนนี้มาทำการวิจัยได้

1.5 อุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิจัย

ในการวิจัยได้ใช้อุปกรณ์ของภาควิชาภูมิศาสตร์ ดังต่อไปนี้

1. เครื่องไมโครคอมพิวเตอร์ 80386 มี DOS 5.0 เป็นระบบปฏิบัติการ
2. Calcomp 1023 Plotter
3. EPSON LQ-1050 Printer
4. GTCO 16 DIGI-PAD Type 5A Super L series Digitizer
5. ซอฟต์แวร์ พีซี อาร์ค อินโฟ (PC ARC/INFO)
6. ซอฟต์แวร์ ดีเบสโฟร์ (dBASE IV)
7. ซอฟต์แวร์ วิไทย (VTHAI) ของสถาบันบริการคอมพิวเตอร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ภาษีท้องถิ่น หมายถึง การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเฉพาะประเภทอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง และป้าย การจัดเก็บจะเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โดยคณะกรรมการประเมินภาษี และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาของท้องถิ่น ภาษีท้องถิ่นที่เทศบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และ

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการค้าต่าง ๆ

แผนที่ภาษี หมายถึง แผนที่แสดง รูปร่าง ตำแหน่งและขนาดของที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ที่มีอยู่ทั้งหมดภายในเขตเทศบาล ประกอบด้วย แผนที่ภาษีบำรุงท้องที่และแผนที่โรงเรือนและที่ดิน

ทะเบียนทรัพย์สิน หมายถึง ข้อมูลเจ้าของทรัพย์สิน ได้แก่ เจ้าของที่ดิน เจ้าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และเจ้าของป้าย รวมทั้งรายละเอียดของทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งเทศบาลทุกแห่งได้บันทึกไว้และจัดเรียงลำดับตามรายชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์

1.7 วิธีดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยประกอบด้วย

1. การเตรียมการเบื้องต้น

- ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และระบบฐานข้อมูล การออกแบบฐานข้อมูล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ ตำรา คู่มือ รายงานการวิจัยและเอกสารต่าง ๆ

- ศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินตลอดจนรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลในปัจจุบัน จากงานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน กองคลัง และงานโยธาธิการ กองช่าง ของเทศบาล

- ศึกษาวิธีการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ และซอฟต์แวร์ที่นำมาใช้ในการวิจัย

2. การออกแบบและจัดสร้างฐานข้อมูล

- รวบรวมข้อมูลและความต้องการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน จากเทศบาลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

- กำหนดข้อมูลที่จะนำเข้าทั้งข้อมูลกราฟิก (Graphic Data) และข้อมูลลักษณะประจำ (Attribute Data)

- ทำการออกแบบฐานข้อมูลที่เหมาะสม

- ทำการสร้างฐานข้อมูลในรูปของ Coverage สำหรับข้อมูลกราฟิก หรือแผนที่ และในรูปของตารางเชิงสัมพันธ์สำหรับข้อมูลลักษณะประจำ พร้อมกับการกำหนดคีย์นอกที่ใช้เชื่อมโยงข้อมูลทั้งสองประเภท

- บันทึกข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูล
- 3. การแสดงผลและการนำเสนอข้อมูล
 - การออกแบบแผนที่ และรายงาน
 - การเขียนโปรแกรมประยุกต์ เพื่อเรียกใช้ฐานข้อมูลที่สร้างขึ้นในลักษณะการโต้ตอบ (Interactive) บนจอคอมพิวเตอร์
 - การทดสอบการทำงานของโปรแกรมประยุกต์
- 4. วิเคราะห์ผลที่ได้รับจากการวิจัย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ
- 5. สรุปผลการวิจัย เขียน และพิมพ์วิทยานิพนธ์

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาล ทำให้มีการจัดการข้อมูลที่เป็นระบบ และสามารถควบคุมมาตรฐานความถูกต้องได้
2. การเรียกใช้ข้อมูล การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการแสดงผลลัพธ์ที่ได้จากระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาลสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. ข้อเสนอเทศาในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับงานส่วนอื่น ๆ ได้ เช่น งานด้านการวางผังเมือง การสร้างสาธารณูปโภค