ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)

ความรู้การบริหารเมืองจากแผนที่ภาษีท้องถิ่นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย : กรณีศึกษาเทศบาลนครนครสวรรค์

City Management Knowledge from Local Tax Map and Policy Recommendation : Nakhon Sawan Municipality Case Study

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์*

Direk Patmasiriwat

ณัฐพล สร้อยสมุทร**

Nuttapon Sroisamut

พิชิต รัชตพิบุลภพ***

Pichit Ratchatapibhunphob

เมรดี อินอ่อน****

Meradee Inon

Received : November 6, 2023

Revised : February 23, 2024

Accepted : April 29, 2024

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้เสนอการวิเคราะห์การกระจายตัวของแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และมูลค่าทรัพย์สินโดยอาศัยฐานข้อมูลขนาดใหญ่ของเทศบาลนครสวรรค์ ภายใต้ชื่อ “แผนที่ภาษีท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เริ่มประกาศในปี พ.ศ. 2562 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 เป็นข้อมูลที่มีคุณค่าต่อการวิจัยและช่วยให้เข้าใจเศรษฐกิจเมือง กล่าวคือ ระบุขนาดพื้นที่รายโซน ราคาประเมินที่ดิน ประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ประเภทอาคาร และที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ จึงนำมาวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบรายโซน การประมาณความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าทรัพย์สินกับตัวแปรที่เกี่ยวข้อง เช่น ขนาดพื้นที่ ขนาดสิ่งปลูกสร้าง ดัมมีโซน

*อาจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Lecturer in Development Economics National Institute of Development Administration

**กรรมการผู้จัดการ บริษัท กราฟฟิค เอ แอพไพรซอล จำกัด

Managing Director / Graphic A Appraisal Co., Ltd

***อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer in Political Science and Law Burapha University(Corresponding Author)

e-mail: pichit.ra@go.buu.ac.th

****นักศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจเศรษฐศาสตร์และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยนเรศวร

Doctoral Student Faculty of Business Administration Economics and Communication Naresuan University

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

ลักษณะการใช้ประโยชน์ (ห้างสรรพสินค้า โรงแรม) ส่งผลต่อมูลค่าทรัพย์สิน การประมาณการด้วยสมการถดถอยของมูลค่าทรัพย์สิน (ผลคูณของมูลค่าที่ดินและมูลค่าอาคาร) สะท้อนว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่บ่งชี้ถึงผลกระทบส่วนเพิ่มว่าการเพิ่มขึ้นของขนาดที่ดินและพื้นที่สิ่งปลูกสร้างทำให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นตามฐานภาษีท้องถิ่น

คำสำคัญ : แผนที่ภาษี / พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง / การแบ่งโซนที่ดินและอาคาร / แบบจำลองมูลค่าทรัพย์สิน / ประเทศไทย

ABSTRACT

This study investigates the new development in local administration under the so called “Local Tax Map” in associated with the Land and Building Tax, enacted in the year 2019 and effective since 2020. The new local tax map is a big data in the sense that it collects all land parcels and building units information in the local boundary area, with details such as land area, assessed land price, land use types, types of building, and geographical locations. Therefore, analyze regional comparative statistical data and estimate the relationship between asset value and related variables such as area size, building size, dummy zones and usage characteristics (shopping centers, hotels) affects the value of property. The regression estimates of property value (a combination of land value and building value) reflect that the New Land and Building Tax indicates marginal effect, i.e. an increase in land area and building area led to increase in property, and according local tax base.

Keywords : Tax Map / Land and Building Tax Act / Zonal Distribution of Land Parcels and Buildings / Property Value Modeling / Thailand

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมืองเติบโตเนื่องจากการที่ประชากรนับพันนับหมื่นคน ร้านค้า สถานประกอบการ โรงงาน หอพัก ฯลฯ มารวมตัวประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในด้านหนึ่งทำให้เกิดการผลิต (Production and Value Added) อีกด้านหนึ่งเกิดการจ้างงาน (Employment) (Goswami & Lall, 2019) และ Glaeser (2012) เสนอการวิเคราะห์พัฒนาการของเมืองจากประวัติศาสตร์ของประเทศต่างๆ ในยุคกลาง (Middle Age) มูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่เกิดจากการเกษตรเป็นสำคัญ หมายถึง แหล่งผลิตในชนบท ที่ดินและแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญและผู้มีอำนาจในยุคนั้นคือผู้ครอบครองที่ดินขนาดใหญ่และกำลังแรงงาน (ทาส) ต่อมาวิวัฒนาการด้านการค้า การขนส่งทางทะเลส่งผลสนับสนุนการเติบโตของเมืองในฐานะเป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรม ศูนย์กลางการบริหารหรืออำนาจรัฐ ภายหลังปฏิวัติอุตสาหกรรมเครื่องจักรไอน้ำส่งผลต่อการผลิตขนาดใหญ่ (Mass Production) กล่าวคือการผลิตโดยโรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเมือง และ

ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)

พัฒนาการขนส่งทางราง (รถไฟ) นำวัตถุดิบจากการเกษตรและชนบทมาผลิตสินค้าในเมืองเพื่อการจัดจำหน่ายและส่งออก ทำให้ “ระยะทาง” (Distance) ไม่เป็นอุปสรรคต่อมา Glaeser & Cutler (2021) ได้ขยายกรอบวิเคราะห์เกี่ยวกับการเจริญและความเสื่อมเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับโรคระบาด ข้อสันนิษฐานสำคัญ คือ ก) การที่ประชาชนจำนวนมากมาพำนักอาศัยในเมือง การผลิตแบบโรงงานและการดำรงอยู่ในสภาพแออัด ย่อมส่งผลต่อความเสี่ยงการเกิดโรคระบาด ข) ผู้บริหารเมืองมีบทบาทสำคัญในการบริหารบ้านเมืองเพื่อป้องกันความเสี่ยงโรคระบาด มาตรการกีดกันโรคระบาดจากการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้คน ภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญด้านการดูแลสุขอนามัยของเมืองเพื่อลดความเสี่ยงการเกิดโรคระบาดขึ้น

พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เริ่มมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2563 ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อภาคประชาชน สถานประกอบการ ต่อเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ[1] กฎหมายระบุให้เทศบาล และอบต. จัดทำการสำรวจข้อมูลแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ครบถ้วน จัดทำบันทึกทะเบียนเป็นฐานข้อมูลและให้แจ้งข้อมูลให้เจ้าของทรัพย์สินรับทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้อุทธรณ์หากข้อมูลคลาดเคลื่อน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการยกร่างกฎหมายนี้คาดการณ์ว่า ก) รายได้จากภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมจะเพิ่มขึ้น ข) การขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่นหมายถึงจำนวนผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้น เปรียบเทียบกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะเป็นผลดีต่อการคลังท้องถิ่นและการคลังรัฐบาลเพราะลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ค) ตามหลักทฤษฎีภาษีทรัพย์สินจัดเก็บจากผู้มีทรัพย์สินเป็นสำคัญ จึงน่าจะส่งผลดีต่อการลดความเหลื่อมล้ำของทรัพย์สิน เหล่านี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้นจึงเป็นการสมควรตรวจสอบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์

ตามหลักทฤษฎี แผนที่ภาษีเป็นพัฒนาการด้านข้อมูลสนเทศขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่น่าชื่นชม เนื่องจากเป็นการบันทึกข้อมูลขนาดใหญ่ (รายแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ระบุทำเลที่ตั้งหรือโซน ระบุลักษณะการใช้ประโยชน์ในของที่ดินและอาคาร (Land and Building Use หมายถึง พื้นที่การเกษตร ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม ว่างเปล่า และอื่นๆ เป็นที่อยู่อาศัย ร้านค้า โรงแรม ห้างสรรพสินค้า คลังสินค้า ฯลฯ) เมื่อประมวลเข้าด้วยกันช่วยให้เข้าใจสภาพเมืองคือการกระจายแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามโซน การเติบโตของเมือง ความจำเป็นของฝ่ายบริหารในการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ข้อมูลจากแผนที่ภาษียังช่วยให้เข้าใจ “กิจกรรมแม่เหล็ก” ของเมือง แหล่งดึงดูดผู้คนจำนวนมากทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น ห้างสรรพสินค้ามีผู้ซื้อมาชมและจับจ่ายสินค้า ผู้ขายนำสินค้าและบริการมาจำหน่าย ฯลฯ ควบคู่กับกิจกรรม

[1] แผนที่ภาษีความจริงมีความเป็นมายาวนานในการบริหารท้องถิ่นไทย แต่ภายหลัง พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2561 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ทั้งด้านการสำรวจ การบันทึกข้อมูล การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และผลกระทบต่อรายได้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในมุมมองด้านข้อมูลสนเทศนับเป็นความก้าวหน้าอย่างมาก เพราะบันทึกข้อมูลเป็นรายแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอย่างครบถ้วน (ตามระเบียบ)จำแนกตามโซน/บล็อก ระบุลักษณะการใช้ประโยชน์ นำมาคำนวณมูลค่าทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงการจัดทำแผนที่ภาษีไม่ครบถ้วน ขึ้นอยู่กับความเอาจริงเอาจังของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังความสามารถของบุคลากรในการสำรวจพื้นที่ให้ครบถ้วน การบันทึกข้อมูลสนเทศตามแบบสำรวจที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด บางท้องถิ่นจัดทำสำรวจและบันทึกข้อมูลด้วยตนเอง ในขณะที่บางหน่วยงานท้องถิ่นว่าจ้างหน่วยงานเอกชนให้ทำการสำรวจแปลงที่ดินแทน และ/หรือพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อความสะดวกของฝ่ายปฏิบัติการ

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

แม่เหล็กมีการจ้างงาน การผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่ม แผนที่ภาษีเป็นข้อมูลทางภูมิศาสตร์หมายถึงระบุถนน/ซอย หรือโซนชั้นใน ชั้นกลาง ชั้นนอก และปฏิสัมพันธ์กันในเชิงพื้นที่เช่นพื้นที่รอบนอกทำการเกษตรส่งอาหารให้พื้นที่ชั้นในซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์ราชการ โรงแรม ห้างสรรพสินค้า ส่งผลต่อราคาที่ดินแม้ว่าในเมืองเดียวกันราคาอาจจะแตกต่างกันหลายเท่าตัวระหว่างพื้นที่ชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก

แผนที่ภาษีถึงแม้ว่าบันทึกข้อมูลสนเทศที่มีคุณค่าแต่ทว่าการนำมาใช้ประโยชน์ทางวิชาการในขณะนี้ยังมีน้อยทั้งนี้มีเหตุผลบางประการ หนึ่ง ข้อมูลแผนที่ภาษีมิได้เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป เทศบาล และ อบต. จัดทำสำรวจข้อมูลและบันทึกข้อมูลตามแบบฟอร์มที่กำหนด และใช้ภายในเพื่อประโยชน์การจัดเก็บภาษีเป็นสำคัญ ข) บุคลากรของเทศบาล และอบต. แม้ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่มิได้มีทักษะทางด้านการวิจัยแต่ได้นำไปใช้ประกอบการวางแผนเมืองการจัดหาบริการสาธารณะ ค) ตามกฎหมายทุกหน่วยงานต้องส่งฐานข้อมูลให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังแต่ขณะนี้ยังมิได้ปรากฏว่าได้ถูกนำไปพัฒนางานวิจัย ง) นักวิจัยในประเทศไทยที่ทำงานค้นคว้าในหัวข้อการพัฒนาเมืองยังมีจำนวนน้อยและกำหนดหัวข้อวิจัยที่จำเพาะเจาะจงเช่น การออกแบบภูมิทัศน์เมือง การขนส่งในเมือง ซึ่งมักจะเกี่ยวกับสาขาสถาปัตยกรรม และการวางแผนพัฒนาเมือง ในอนาคตแผนที่ภาษีเปิดโอกาสให้ทำงานวิจัยบูรณาการได้อีกมาก ซึ่งประเด็นนี้จะนำมาอภิปรายต่อไป อาจจะกล่าวสรุปว่ายังมีช่องว่างระหว่างฝ่ายปฏิบัติกับฝ่ายวิชาการและศักยภาพที่จะนำข้อมูลสนเทศจากแผนที่ภาษี (บ้านเรือน ร้านค้า โรงงาน สิ่งปลูกสร้าง และกิจกรรมแม่เหล็กในเมือง) นำมาพัฒนาองค์ความรู้เมืองในประเทศไทยให้ก้าวหน้าต่อไป

เท่าที่สำรวจวรรณกรรม ผลงานวิจัยที่นำข้อมูลแผนที่ภาษีมาใช้ประโยชน์ทางวิชาการยังมีไม่มากนัก Krueathep (2013) กล่าวถึงประโยชน์ในเชิงปฏิบัติและหัวข้อวิจัยที่สามารถนำข้อมูลแผนที่ภาษีมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพได้ ส่วน Patmasiriwat, Ratchatapibhunphob & Tanawipapan (2022) นำข้อมูลแผนที่ภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี มาวิเคราะห์ความสามารถในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้าย ผลงานของ Ratchatapibhunphob & Patmasiriwat (2022) นำข้อมูลแผนที่ภาษีของเทศบาลเมืองแม่เหียะมาวิเคราะห์ลักษณะการกระจายของแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามโซน แสดงสถิติการกระจายของราคาที่ดิน ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินตามโซน และประยุกต์ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรตาม คือ มูลค่าที่ดินรวมกับสิ่งก่อสร้าง โดยสันนิษฐานว่ามีตัวแปรอิสระที่สามารถอธิบายการกำหนดมูลค่าทรัพย์สิน การบันทึกข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเมือง ซึ่งต้องยอมรับว่า ความรู้เกี่ยวกับเมืองและเศรษฐกิจที่ดินในเขตเมืองมีน้อย ในประเด็นนี้ Ratanawaraha (2015) ได้เสนอข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ก) ผลงานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่ดินในเขตเมืองยังมีน้อยมาก ข) ความรู้เศรษฐกิจที่ดินของไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการเกษตร การมีที่ดินทำกิน การไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน การสูญเสียที่ดินและกลายเป็นเกษตรกรผู้เช่า ปัญหาของเกษตรกรที่เข้าไม่ถึงตลาดสินเชื่อ

ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
2. เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายการบริหารเมืองจากแผนที่ภาษีท้องถิ่น

สมมุติฐานการวิจัย

1. แปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแม้จะอยู่ในเมืองเดียวกันจะมีความแตกต่างกันตามพื้นที่(โซน)

2. อุปสงค์ต่อแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่กิจกรรมแม่เหล็กเพิ่มขึ้นส่งผลบวกต่อราคาทรัพย์สินสูงกว่าพื้นที่อื่นๆ

3 ปัจจัยขนาดพื้นที่ดิน ขนาดพื้นที่สิ่งปลูกสร้างและธุรกิจแม่เหล็กส่งผลกระทบเชิงบวกต่อมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสานทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์เชิงปริมาณเป็นการบรรยายด้วยสถิติเชิงพรรณนาต่อจำนวนและราคาแปลงที่ดิน ราคาประเมิน จำนวนธุรกิจแม่เหล็กจำแนกความแตกต่างตามพื้นที่(โซน) และการประเมินแบบจำลองทางเศรษฐมิติของมูลค่าทรัพย์สิน การวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทำแผนที่ภาษีถึงแนวทางการขับเคลื่อนพัฒนาเมือง

แบบจำลองกรอบการวิเคราะห์

ฐานภาษี มูลค่าทรัพย์สิน (PV = property value) จำแนกตามพื้นที่

(1)----- $PV = \sum p*L + v*B$ โดยที่

PV = มูลค่าทรัพย์สิน หมายถึง ผลรวมของมูลค่าแปลงที่ดิน และ มูลค่าสิ่งปลูกสร้าง

L = แปลงที่ดิน

p = ราคาที่ดิน

B = สิ่งปลูกสร้าง

v = มูลค่าของสิ่งปลูกสร้าง

การใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use)

(2)------ LU = {LU1, LU2, LU3, LU4, LU5} โดยที่

LU (land use) จำแนกเป็น การเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม หรืออเนกประสงค์ และว่างเปล่ามิได้ใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ ตามลำดับ

สรุปผลการวิจัย

ผลการศึกษาแผนที่ภาษีและการบริหารเมือง กรณีศึกษาเทศบาลนครนครสวรรค์ มีอาณาเขตรับผิดชอบ 27.87 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลปากน้ำโพ (ทั้งตำบล) และบางพื้นที่ของ 4 ตำบล ได้แก่ นครสวรรค์ตก นครสวรรค์ออก วัดไทรย์และแควใหญ่ มีประชากรประมาณ 8 หมื่นคน ฐานข้อมูลบันทึกจำนวนแปลงที่ดิน 27,724 แปลง และ สิ่งปลูกสร้าง 35,108 รายการ (Nakhon Sawan Municipality, 2023)

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

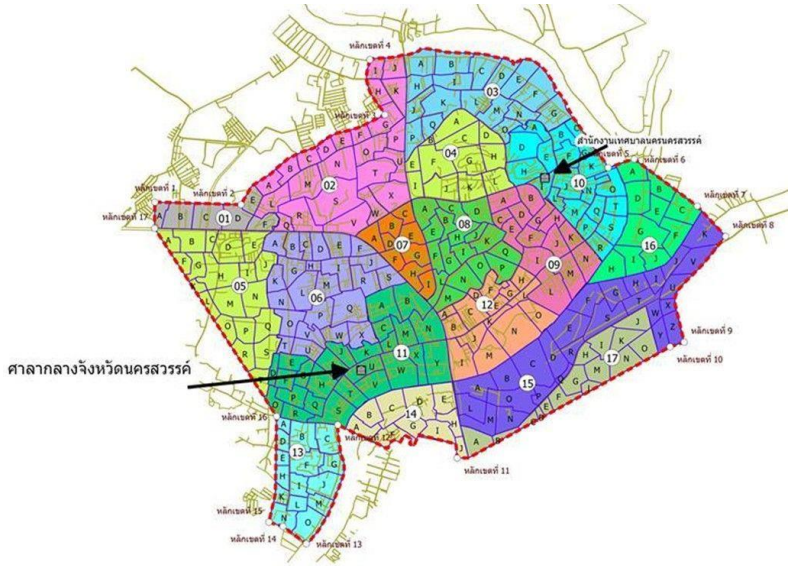
จากตารางที่ 1 เทศบาลนครนครสวรรค์มีจำนวนแปลงที่ดินในทะเบียนแผนที่ภาษีทั้งสิ้น 27,724 แปลง ขนาดพื้นที่รวมกัน 3,077,106 ตารางวา ประเมินมูลค่าตามเกณฑ์ (ซึ่งโดยทั่วไปต่ำกว่าราคาตลาด) รวมกัน 27,801 ล้านบาท เทศบาลจำแนกพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการออกเป็น 17 โซน (ภาพที่ 1) โดยมีข้อสังเกตพบว่า โซน 11 มีจำนวนแปลงมากที่สุด (4,148 แปลง) โซน 7 กับ 8 เป็นพื้นที่ส่วนในตรงกลางของเทศบาลนครนครสวรรค์ ทั้งนี้ โซน 9 มีมูลค่าที่ดินสูงที่สุด 6,042 ล้านบาท มีข้อสังเกตว่าโซน 4 บันทึกว่า 1 แปลง เป็นเพราะส่วนใหญ่ถือครองโดยส่วนราชการและเป็นที่ราชพัสดุ รวมทั้ง 17 โซน มีมูลค่าที่ดินรวม 27,801 ล้านบาท (หมายเหตุยังมิได้รวมมูลค่าสิ่งปลูกสร้าง)

ตารางที่ 1 จำนวนและขนาดแปลงที่ดินในข้อมูลแผนที่ภาษีของเทศบาลนครนครสวรรค์ แบ่งตามโซน

โซน	แปลงที่ดิน	ตารางวา	ข้อสังเกต
1	586	120,016	
2	3,558	356,052	
3	3,311	347,109	
4	1	13,491	ที่ราชพัสดุ
5	81	145,053	
6	2,715	264,646	
7	2,162	114,251	
8	1,800	117,528	
9	3,069	237,429	
10	2,523	240,601	
11	4,148	325,544	
12	1,858	139,169	
13	902	103,649	
14	208	102,530	
15	214	219,122	
16	389	150,667	
17	199	80,249	
รวม	**27,724**	**3,077,106**	

ที่มา : Nakhon Sawan Municipality (2023)

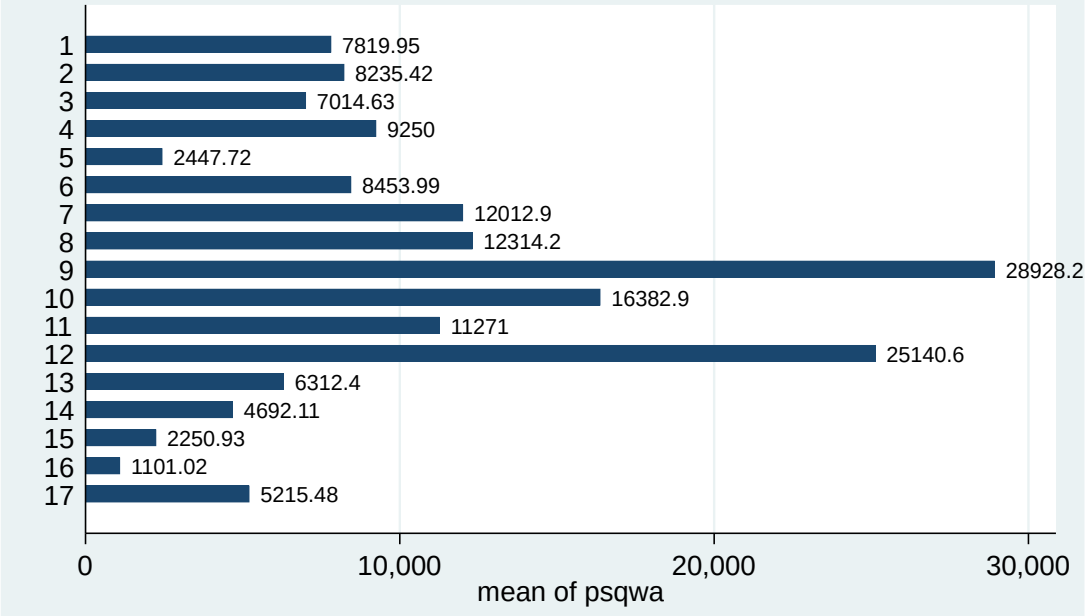
ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)



ภาพที่ 1 อาณาเขตความรับผิดชอบของเทศบาลนครนครสวรรค์และผังโซน/บล็อก

ที่มา: Nakhon Sawan Municipality (2023)

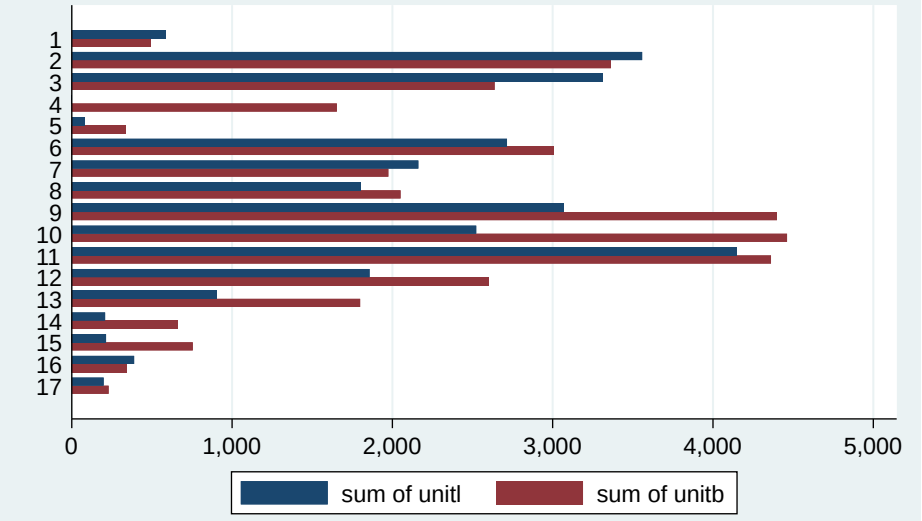
ภาพที่ 2 เมื่อพิจารณาราคาที่ดินเฉลี่ย ตามโซนสูงสุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ โซน 9 ตารางวาละ 28,928.2 บาท โซน 12 ตารางวาละ 25,140.6 บาท และ โซน 10 ตารางวาละ 16,382.9 บาท ตามลำดับ



ภาพที่ 2 ราคาที่ดินเฉลี่ยรายโซนพื้นที่เขตเทศบาลนครสวรรค์

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

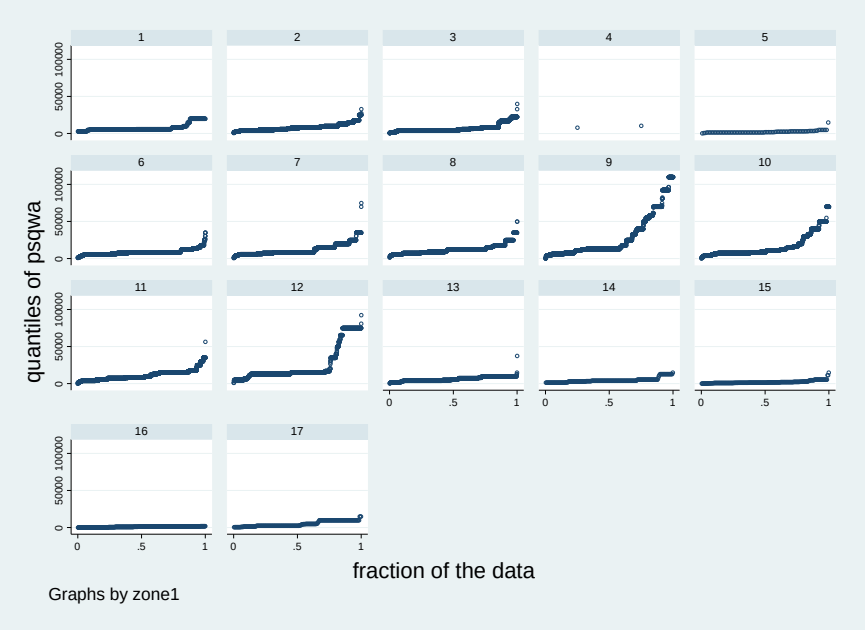
ภาพที่ 3 แสดงจำนวนแปลงที่ดินและจำนวนสิ่งปลูกสร้างในแต่ละแปลง[2] โดยมีข้อสังเกตว่าบางโซนมีจำนวนแปลงที่ดินมากกว่าจำนวนสิ่งก่อสร้าง เช่น โซน 1, 2 และ 3 ในขณะที่บางแปลงมีจำนวนสิ่งก่อสร้างมากกว่าจำนวนที่ดิน เช่น โซน 9 โซน 10 โซน 11 และ โซน 12 ในส่วนของภาพที่ 4 แสดงการกระจายตัวของราคาที่ดินทั้ง 17 โซน การกระจายตัวของราคาที่ดินในพื้นที่เทศบาลนครนครสวรรค์ โดยโซน 4, 5, 13, 14, 15, 16 และ 17 เป็นโซนที่มีที่ดินราคาต่ำโดยส่วนใหญ่ ในขณะที่ โซน 13, 14, 15, 17 มีที่ดินบางแปลงที่มีราคาสูงและมีความแตกต่างระหว่างที่ดินในโซนเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด



ภาพที่ 3 จำนวนแปลงที่ดินและจำนวนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในแต่ละโซน

[2] จำนวนสิ่งปลูกสร้าง เปรียบเทียบกับจำนวนแปลงที่ดิน (unitb / unitl) น่าจะเป็นหนึ่งในดัชนีชี้วัดการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเมือง อีกนัยหนึ่งเมืองที่พัฒนาทางเศรษฐกิจสูง ดัชนีนี้มีค่าสูง และเมืองที่ยังพัฒนาระดับต่ำหรือปานกลาง ดัชนีมีค่าต่ำ

ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)



ภาพที่ 4 การกระจายตัวของราคาที่ดินในแต่ละโซน

ตารางที่ 2 การกระจายของมูลค่าประเมินที่ดินในเทศบาลนครนครสวรรค์ จากการวิเคราะห์ราคาที่ดินจำแนกรายโซนของเทศบาลนครนครสวรรค์ พบว่า พื้นที่โดยเฉลี่ยประมาณแปลงละ 13,053 บาท ตารางวา ราคาเฉลี่ยที่ดินสูงสุดในโซน 9 ตารางวาละ 110,000 บาท ราคาเฉลี่ยที่ดินต่ำสุดคือ ตารางวาละ 150 บาท รองลงมาเป็นโซน 12 ที่ดินตารางวาละ 92,500 บาท ซึ่งทั้ง 2 โซนนั้นเป็นพื้นที่ศูนย์กลางพาณิชยกรรม และเป็นย่านที่อยู่อาศัยหลักของเมืองนครสวรรค์ มูลค่าที่ดินสูงสุดต่อตารางวา แตกต่างจากโซนอื่นอย่างชัดเจน และโซนที่ราคาที่ดินเฉลี่ยสูงสุดในโซนมีราคาต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับโซนอื่นๆ คือ โซน 16 ตารางวาละ 2,000 บาท โซน 4 ตารางวาละ 10,500 บาท และ โซน 5 ตารางวาละ 15,000 บาท โดยที่โซน 16 เป็นแปลงที่ดินเลียบน้ำปิง เป็นพื้นที่ต่ำรับน้ำล้นตลิ่งและปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ ส่งผลทำให้ราคาที่ดินค่อนข้างต่ำ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีน้อย รายละเอียดจำนวนแปลงที่ดิน มูลค่าที่ดินราคาเฉลี่ยต่อแปลง (บาทต่อตรว.)

ตารางที่ 2 มูลค่าประเมินที่ดิน จำแนกตามโซน พ.ศ. 2566

โซน	จำนวนแปลง	ค่าเฉลี่ย	เปอร์เซ็นไทล์ที่ 50	มูลค่าต่อ ตรว. ต่ำสุด	มูลค่าต่อ ตรว. สูงสุด
		บาทต่อ ตรว.			
1	589	7,820	6,000	3,000	20,000
2	3,574	8,235	7,500	750	33,000
3	3,323	7,015	4,000	750	40,000
4	2	9,250	9,250	8,000	10,500
5	81	2,448	1,950	325	15,000

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

โซน	จำนวนแปลง	ค่าเฉลี่ย	เปอร์เซ็นไทล์ที่ 50	มูลค่าต่อ ตรว. ต่ำสุด	มูลค่าต่อ ตรว. สูงสุด
		บาทต่อ ตรว.			
6	2,730	8,454	8,000	980	35,000
7	2,178	12,013	8,500	750	75,000
8	1,812	12,314	12,000	1,500	50,000
9	3,141	28,928	13,000	150	110,000
10	2,557	16,383	9,000	150	70,000
11	4,186	11,271	8,500	150	56,500
12	1,894	25,141	15,000	1,150	92,500
13	907	6,312	6,000	600	37,500
14	209	4,692	4,000	1,500	15,000
15	215	2,251	1,500	250	15,000
16	391	1,101	1,300	150	2,000
17	199	5,215	2,500	600	15,000
รวม	27,988	13,053	8,500	150	110,000

ที่มา: Nakhon Sawan Municipality (2023)

ตารางที่ 3 กิจกรรมทางธุรกิจ หรือธุรกิจแม่เหล็กในเทศบาลนครนครสวรรค์ เป็นแหล่งดึงดูดให้ประชาชนร้านค้าสถานประกอบการมาใช้บริการ ทั้งนี้กิจกรรมแม่เหล็กของเมือง อาจจะแตกต่างกัน เช่น เมืองมหาวิทยาลัยตามชื่อสะท้อนว่า สถานศึกษาเป็นตัวดึงดูด หมายถึง มีสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือเมืองศูนย์ราชการ มีหน่วยงานภาครัฐที่เป็นศูนย์อำนาจ/ศูนย์กลางการบริหาร เช่น สำนักงานที่ดินในแต่ละวันมีประชาชนเข้ามาทำธุรกรรมจดทะเบียนที่ดินนับพันคน หรือโรงพยาบาลขนาดใหญ่ (ระดับศูนย์มีจำนวนเตียงหลักพันเตียงขึ้นไป) มีประชาชนเข้ามารับบริการนับหมื่นคน รวมทั้งบุคลากรของสถานพยาบาล พ่อค้าแม่ค้ามาทำกิจกรรมตามจำนวนผู้ซื้อบริการ หรือห้างสรรพสินค้าที่ทันสมัยขนาดใหญ่ มีโรงแรม 5 ดาวดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาพักและกระตุ้นการใช้จ่ายภายในพื้นที่ เช่นเดียวกัน ในตารางที่ 3 แสดงจำนวนกิจการแม่เหล็กในเทศบาลนครนครสวรรค์ซึ่งมีอยู่หลายแห่ง เช่น โซน 2 กับ โซน 10 มีโรงแรมเปิดทำธุรกิจรวมกันอยู่ประมาณ 58 แห่ง โซน 2, 3, และ 6 ถึง 12 มีจำนวนคลังสินค้าอยู่หลายแห่ง ส่วนโรงเรียนเปิดกิจการอยู่ในโซน 6, 9, 10 และ 11 ส่วนโรงพยาบาลไปตั้งอยู่รวมกัน 11 แห่ง ในโซน 12 จากข้อมูลแผนที่ภาษียังระบุจำนวนสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ในเทศบาลนครนครสวรรค์ที่มีพื้นที่ 5 พันตารางเมตรขึ้นไป (ไม่ได้นำข้อมูลมาแสดง) อนุมานได้ว่าสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้น่าจะมีมูลค่าสูง อาจจะเป็นห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาลเอกชน หรือ โรงแรมระดับห้าดาวที่มีจำนวนห้องพักมาก

ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)

ตารางที่ 3 ธุรกิจแม่เหล็กในเทศบาลนครนครสวรรค์ จำแนกตามโซน

โซน	โรงแรม	คลังสินค้า	โรงเรียน	โรงงาน	ห้างสรรพสินค้าและร้านค้าปลีก	โรงพยาบาล	ตลาด
1	0	8	0	7	1	0	0
2	14	31	2	7	3	0	5
3	2	28	1	4	2	0	0
4	0	2	0	3	1	0	0
5	0	0	0	1	0	0	0
6	3	21	12	8	1	0	3
7	2	18	5	1	3	1	1
8	6	20	1	6	5	0	4
9	8	29	10	9	16	2	0
10	44	29	31	1	1	4	5
11	6	10	17	0	8	0	1
12	6	17	0	2	4	11	0
13	0	6	0	1	5	0	0
14	0	3	0	1	1	0	0
15	0	1	0	17	3	0	0
16	0	0	0	0	0	0	5
17	1	8	0	4	1	0	1
รวม	**92**	**231**	**79**	**72**	**55**	**18**	**25**

ที่มา: Nakhon Sawan Municipality (2023)

ตารางที่ 4 แสดงผลประมาณการสมการรีเกรสชัน ของมูลค่าทรัพย์สิน (ตัวแปรตาม คือมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) โดยพบว่า มีตัวแปรต้นที่สามารถอธิบายการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินตามที่คาดการณ์ด้วยหลักวิชาการ ซึ่งสามารถแปลผลได้หลากหลายประเด็น อาทิ ก) มูลค่าทรัพย์สินผันแปรตามขนาดพื้นที่ (B เท่ากับ 3.66) หมายถึงขนาดที่ดินที่เพิ่มขึ้น 1 ตารางวา ส่งผลให้มูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นประมาณ 3 พันกว่าบาท ข) ขนาดพื้นที่สิ่งปลูกสร้างส่งผลบวกต่อมูลค่าทรัพย์สิน (B เท่ากับ 4.94) หมายถึง เมื่อขนาดพื้นที่ของสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้น 1 ตารางเมตร ส่งผลบวกต่อมูลค่า 4.9 พันบาท ค) ตัวแปรหุ่น “โรงแรม” (Hotel) กับห้างสรรพสินค้า” (Deptstore) ส่งผลบวกต่อมูลค่าทรัพย์สินอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ตัวแปรหุ่น “โกดัง” (Warehouse) มีค่าติดลบ แสดงว่า มูลค่าทรัพย์สินที่เป็นโกดังมีราคาต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าโกดังเก็บสินค้าจำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ในการทำธุรกิจ จึงเป็นไปได้ว่าอาจตั้งอยู่ในโซนที่ราคาที่ดินมีราคาถูกถึงจะทำให้ธุรกิจมีต้นทุนต่ำ

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

ตารางที่ 4 ผลประมาณการสมการรีเกรสชัน มูลค่าทรัพย์สิน (ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) (หน่วย: พันบาท)

Source	SS	Df	MS	Number of obs	44,304
Model	4.8624e+11	24	2.0260e+10	F	1132.46
Residual	7.9217e+11	44,279	17890467.8	Prob > F	0.0000
				R-squared	0.3803
Total	1.2784e+12	44,303	28856210.5	Adj R-squared	0.3800
				Root MSE	4229.7
มูลค่าทรัพย์สิน			**Coefficient**	**Std.Err**	**p-value**
ค่าคงที่			511.325	150.890	0.001
ตารางวา			3.665	0.038	0.000
ตารางเมตร			4.948	0.042	0.000
โรงแรม			2359.670	444.823	0.000
โรงเรียน			-517.621	480.280	0.281
คลังสินค้า [3]			-1534.132	279.920	0.000
โรงงาน			-622.204	500.569	0.214
Source	SS	Df	MS	Number of obs	44,304
Model	4.8624e+11	24	2.0260e+10	F	1132.46
Residual	7.9217e+11	44,279	17890467.8	Prob > F	0.0000
				R-squared	0.3803
Total	1.2784e+12	44,303	28856210.5	Adj R-squared	0.3800
				Root MSE	4229.7
มูลค่าทรัพย์สิน			**Coefficient**	**Std.Err**	**p-value**
ห้างสรรพสินค้า/ร้านค้า			9181.955	594.298	0.000
ตลาด			1275.835	847.141	0.132

ที่มา: Nakhon Sawan Municipality (2023)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยนี้พบว่า 1) ราคาที่ดินในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์มีราคาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีข้อสังเกตว่าโซน 9 และ โซน 12 มีราคาที่ดินต่อตารางเฉลี่ยสูงสุดเนื่องจากเป็นพื้นที่ศูนย์กลางพาณิชยกรรม และเป็นย่านที่อยู่อาศัยหลักของเมืองนครสวรรค์ มีมูลค่าที่ดินสูงกว่าโซนอื่นอย่างชัดเจน 2) กิจกรรมแม่เหล็ก

[3] มูลค่าทรัพย์สินของคลังสินค้าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเนื่องด้วยคลังสินค้าเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่จึงต้องการพื้นที่รอบเมืองเพื่อการก่อสร้างด้วยภาระต้นทุนของมูลค่าที่ดินถูกลง

ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)

(โรงแรมห้างสรรพสินค้า และตลาด) ส่งผลบวกต่อราคาที่ดิน ส่วน โกดัง (ตัวแปรหุ่น) มีความความสัมพันธ์เชิงลบต่อราคาที่ดิน 3) ผลรีเกรสชั่นพบว่าปัจจัยที่มีผลบวกต่อราคาที่ดิน ได้แก่ ขนาดของที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โซนที่ดิน (ตัวแปรหุ่น)

นอกเหนือจากการนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลนครนครสวรรค์และเจ้าหน้าที่ทำแผนที่ภาษี พบว่าในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมาเทศบาลนครนครสวรรค์ได้มีการทำงานอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องร่วมกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) ในการขับเคลื่อนพัฒนาเทศบาลนครนครสวรรค์ให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) เพื่อให้คนในเขตเทศบาลได้มีชีวิตที่สุขสบายจากการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ โดยการท่องเที่ยวเป็นอีกกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เทศบาลนครสวรรค์ให้ความสำคัญ คือ คำนึงสภาพภูมิศาสตร์เมืองคือ การเป็น “ประตูสู่ภาคเหนือ” การเป็นจุดรวมของแม่น้ำ 4 สายของภาคเหนือ (ปิง วัง ยม น่าน) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ (โครงการพาสาน) เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวชมบรรยากาศเมืองที่มีแม่น้ำเป็นจุดสนใจ ควบคู่กับการเล่าเรื่องเมืองประวัติศาสตร์เมือง

สำหรับแนวทางการบริหารเมืองจากแผนที่ภาษีท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นว่า แผนที่ภาษีเป็น “ข้อมูลขนาดใหญ่” เชิงภูมิศาสตร์ของเมืองที่มีความสำคัญอย่างมาก และเป็นความก้าวหน้าของระบบข้อมูลสนเทศเมือง (หมายเหตุ แผนที่ภาษีมีการจัดทำมาก่อนประมาณปี 2550 เป็นต้นมา แต่แผนที่ภาษีในยุคใหม่ แตกต่างจากเดิม เนื่องจากกฎหมายเดิมประเมินมูลค่าจากโรงเรือนและที่ดิน ที่ให้รายได้เชิงพาณิชย์ เรียกว่า “ค่ารายปี” ดังนั้นจำนวนโรงเรือนและที่ดินที่จะเสียภาษีเป็นเพียงบางส่วน ส่วนใหญ่ได้รับการยกเว้นเทศบาลจึงสำรวจเฉพาะโรงเรือนและที่ดินที่มีค่ารายปี แต่ภายใต้กฎหมายใหม่ประเมินจากมูลค่าทรัพย์สิน โดยกำหนดให้เทศบาล และ อบต. จัดทำทะเบียนสำรวจทรัพย์สินให้ครบถ้วน ดังนั้นข้อมูลตามทะเบียนใหม่มีจำนวนมากกว่าเดิมอย่างมีนัยสำคัญ เมืองขนาดกลางอาจจะมีแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2-3 หมื่นราย เป็นที่สิ่งคาดได้ ในขณะที่เทศบาลนครหรือเมืองใหญ่จำนวนแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 1-2 แสนรายการ

มาตรการและนโยบายแผนที่ภาษีกับการพัฒนาเมืองมีทั้งส่วนบวกและส่วนลบ ในส่วนบวกต้องยอมรับว่า พรบ. แผนที่ภาษีและสิ่งปลูกสร้าง ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ กล่าวคือ ก) พัฒนาการของข้อมูลสนเทศขนาดใหญ่ในท้องถิ่นที่มีคุณประโยชน์คือระบุแปลงที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ มูลค่าทรัพย์สิน ข) แผนที่ภาษีเป็นข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์หมายถึงระบุโซน/บล็อก ช่วยให้เข้าใจการกระจายตัวของแปลงที่ดิน ความแตกต่างระหว่างโซนชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอก เข้าใจกิจกรรมแม่เหล็กในเมือง สามารถนำมาวิเคราะห์เศรษฐกิจเมืองได้เป็นอย่างดีเช่นพัฒนาแบบจำลองทรัพย์สินเมือง (หมายเหตุ ในอนาคต เมื่อสำรวจซ้ำหลายปี จะทำให้ได้ข้อมูลต่อเนื่องสามารถวิเคราะห์การเติบโตหรือการถดถอยของเศรษฐกิจเมือง ค) แม้ว่าการวิเคราะห์ในขณะนี้จำกัดด้วยระยะเวลา คือหนึ่งปี แต่ทว่าเป็นประโยชน์อย่างมากช่วยให้เข้าใจเศรษฐกิจเมืองการกระจายตัวของสิ่งปลูกสร้าง ง) ในหลายเมืองซึ่งผู้บริหารตื่นตัวและเข้าใจคุณค่าของข้อมูลสนเทศ ได้ส่งเสริม

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

ให้เกิดการประมวลข้อมูลหลายมิติโดยอิงฐานภาษี (บ้าน/แปลงที่ดิน) เป็นข้อมูลซ้อน เช่น จำนวนสัตว์เลี้ยงในแต่ละบ้านมากน้อยเพียงใด จำนวนผู้สูงอายุที่มีปัญหาสุขภาพและต้องการการดูแลเป็นพิเศษพำนักอาศัยที่ใด[4]

หากแต่มาตรการและนโยบายดังกล่าวก็ส่งผลเชิงลบเช่นกันในประเด็นที่ว่า ถึงแม้ว่ากฎหมายกำหนดให้ทุกเทศบาล และ อบต. สำรวจและบันทึกข้อมูลสนเทศตามแบบฟอร์มที่กำหนด แต่ความเป็นจริงท้องถิ่นหลายพันแห่งไม่สามารถดำเนินการ ตามกฎหมาย เพราะขาดแรงจูงใจและข้อจำกัดด้านบุคลากรและการเงิน เนื่องจากการสำรวจแปลงที่ดินมีต้นทุนค่าใช้จ่าย ใช้บุคลากรมากในการเดินสำรวจ (วัดขนาดแปลงที่ดิน วัดพื้นที่ใช้สอยเป็นตารางเมตร) จริงอยู่ มีเทศบาลชั้นนำที่นำเทคโนโลยีโดรนหรือกล้องถ่ายภาพมาประยุกต์ใช้เพื่อการสำรวจ ปัญหาคือการใช้เทคโนโลยีต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และได้รับการฝึกฝนอบรมการใช้เทคโนโลยี แต่จำนวน อปท. ที่ใช้เทคโนโลยีการสำรวจยังมีน้อยมาก[5] บางแห่งดำเนินการสำรวจเพียง 1-2 โซนเฉพาะที่เป็นที่ตั้งชุมชน มีที่อยู่อาศัยบ้านเรือนและร้านค้า ยังไม่สามารถสำรวจในพื้นที่อื่นๆ[6] หากหวังจะทำให้ข้อมูลสนเทศครบถ้วนรัฐบาลอาจจะต้องเพิ่มแรงจูงใจ เช่น เงินอุดหนุน

ดังนั้น บทความนี้เสนอการวิเคราะห์และติดตามความก้าวหน้าของแผนที่ภาษี ซึ่งเป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ระบุโดย พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นข้อมูลชนาดใหญ่ระดับท้องถิ่นที่มีศักยภาพนำมาขยายองค์ความรู้เมือง เศรษฐกิจท้องถิ่น และการวางแผนจัดทำบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนซึ่งเทศบาลนครนครสวรรค์จัดทำ สำรวจแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง นำมาบันทึกเป็นฐานข้อมูลและรายงานต่อส่วนราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลผ่านโปรแกรม L-tax3000 หรือ L-tax-online

ผลดีจากการจัดทำแผนที่ภาษีมีหลายประการ กล่าวคือ 1) ช่วยให้ทราบว่าแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกระจายตัวอย่างไรในแต่ละเมือง โซน หรือแนวถนน 2) การนำมาวิเคราะห์ “แม่เหล็กเมือง” หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่เมืองซึ่งดึงดูดให้ผู้คนจำนวนมากมาทำกิจกรรม เช่น โรงพยาบาล ห้างสรรพสินค้า สถานศึกษา โรงงาน โรงแรม ฯลฯ โดยอาจจะสันนิษฐานว่า แม่เหล็กเมืองเป็นแหล่งผลิตสินค้าและบริการ และแหล่งการจ้างงาน รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ภาษีและค่าธรรมเนียมเข้าคลังแผ่นดินและคลังท้องถิ่น 3) แผนที่ภาษีเป็นจุดเริ่มที่จะพัฒนาข้อมูลหลายมิติของแต่ละเมือง โดยพัฒนาเป็น Multi-layer Information ที่อิงแปลงที่ดิน-บ้าน-สิ่งปลูกสร้าง หมายถึง การระบุประชากร-เด็กนักเรียน-ผู้สูงอายุ-สถานะสุขภาพของกลุ่มครัวเรือน เปราะบาง-สัตว์เลี้ยง-สัดส่วนประชากรที่ได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาด ฯลฯ ในความเป็นจริงเทศบาลชั้นนำหลายแห่งได้พัฒนาฐานข้อมูลในลักษณะนี้

---

[4] เทศบาลเมืองแม่เหียะ เป็นตัวอย่างชั้นนำที่พัฒนา multi-layer information บนแปลงที่ดิน/สิ่งปลูกสร้าง

[5] การสำรวจหมายถึงส่งคนไปวัดแปลงที่ดิน ซึ่งมีจำนวนหลายพันหรือหมื่นแปลง เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังคนในกองคลังหรือกองช่างเทศบาล ซึ่งมีจำนวนน้อย ในเทศบาลชั้นนำและมีรายได้สูงสามารถจ้างเหมาให้เอกชนดำเนินการแทน แต่ในท้องถิ่นชนบทห่างไกลและงบประมาณจำกัดย่อมเป็นเรื่องยาก ตรงกับคำศัพท์เศรษฐศาสตร์ incentive incompatible จากการสังเกตของนักวิจัย เทศบาล หรือ อบต. ที่นำเทคโนโลยีมาช่วยสำรวจแปลงที่ดินและวัดขนาดพื้นที่ ไม่ถึง 5%

[6] แม้ว่ากฎหมายระบุว่าทุกเทศบาล และ อบต. ต้องสำรวจให้ครบถ้วน แต่มิได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของหน่วยงานและบริบทของแต่ละเมือง

ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2568 ISSN 2985-2196 (Online)

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยประเมินว่าการนำข้อมูลสนเทศมาใช้เพื่อขยายองค์ความรู้ยังน้อยหรือจำกัดมาก อาจจะเป็นเพราะว่า ก) เทศบาล/อบต. บันทึกข้อมูลเพื่อใช้ภายในองค์กร มิได้เปิดเผยต่อหน่วยงานภายนอกซึ่งมีเหตุผลรับฟังได้ กล่าวคือ อาจจะละเมิดต่อกฎหมาย PDPA การก้าวล่วงถึงข้อมูลส่วนบุคคลคือ เจ้าของทะเบียนทรัพย์สิน ข) ในสถานะปัจจุบัน—แผนที่ภาษียังมีลักษณะต่างคนต่างทำ หมายถึง แต่ละเทศบาลหรือ อบต. บันทึกข้อมูลตามอำนาจหน้าที่ (เพื่อการจัดเก็บภาษีเป็นสำคัญ) การนำมาวิเคราะห์หรือการเผยแพร่สาธารณะยังมีน้อยมาก อาจจะกล่าวว่า “เป็นศูนย์”และการร่วมมือข้ามหน่วยงานท้องถิ่นใกล้เคียงกัน ยังมีไม่หลักฐานปรากฏ

ผลกระทบที่อาจไม่พึงปรารถนาจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านการคลัง ซึ่งความจริงก็เป็นปัญหาอยู่แล้ว เนื่องจาก ก) อปท. ในเขตเมืองหรือกึ่งเมือง ที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจ มีโรงงาน สถานประกอบการ สนามบิน หรือศูนย์กลางการท่องเที่ยว สามารถจัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียมได้เพิ่มขึ้น แต่ อปท. ส่วนใหญ่ 70-90% ซึ่งฐานภาษีมีน้อย ดังนั้น ปัญหาช่องว่างทางการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Gap) จะเพิ่มขึ้น นับเป็นหัวข้อการวิจัยที่น่าจะต้องติดตามต่อไป ข) นักวิจัยพบว่า ขีดความความสามารถองค์กรปกครองท้องถิ่นด้านเทคโนโลยีสารสารสนเทศ แตกต่างกันมาก ตรงคำศัพท์ภาษาอังกฤษ technological divide คือเทศบาล และ อบต. จำนวนน้อย แต่ฐานะการคลัง มีบุคลากรที่ชำนาญการด้านข้อมูลสนเทศน้อยหรือไม่มี อาจจะด้วยเหตุนี้เทศบาล และ อบต. ส่วนใหญ่ยังจัดทำการสำรวจได้ไม่ครบถ้วน เพราะขีดจำกัดด้านบุคลากร-ความรู้-งบประมาณ

ข้อเสนอของทีมวิจัยคือ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงบประมาณควรจัดให้มีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อขยายทักษะและความสามารถจัดทำการสำรวจแผนที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ครบถ้วน ซึ่งคาดว่าอาจจะใช้เวลา 5-10 ปี โดยงบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้จ่ายเพื่อ ก) อบรมความรู้และประสบการณ์ของพื้นที่ชนบทห่างไกล ข) เงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายการสำรวจ - ดังกล่าวในตอนต้นว่า อาจจะไม่มีแรงจูงใจให้จัดทำสำรวจ (Incentive Incompatible) เพราะว่า “รายได้ที่จะเกิดขึ้นน้อย-ไม่ชัดเจน” แต่ “ต้นทุนและอุปสรรคการทำงานประจักษ์ได้ชัดเจน” อาจจะมองว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐบาลและราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น ทำให้มีข้อมูลขนาดใหญ่จากท้องถิ่นสู่ระดับชาติ (หมายถึง การประมวลข้อมูลจาก 7774 แห่งเข้าด้วยกัน) สามารถนำมาขยายองค์ความรู้การกระจายทรัพย์สินและความมั่งคั่ง (Wealth Distribution) ที่มีอรรถประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายระดับชาติ ทั้งนี้รัฐบาลต้องพัฒนาสถาบันวิจัยเฉพาะทาง (ในลักษณะบูรณาการ คือ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

เทศบาลฯ ควรขยายการสำรวจแปลงที่ดินในการครอบครองของส่วนราชการ วัด ฯลฯ แม้ว่าหน่วยงานได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี แต่พื้นที่บางส่วนของส่วนราชการ วัดที่สร้างรายได้เชิงพาณิชย์ กฎหมายให้เทศบาล อบต. ประเมินภาษีทั้งนี้ให้ผู้เช่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้ชำระภาษี

Vol.31 No.3 July-September 2025 ISSN 2985-2196 (Online)

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากขีดความสามารถของเทศบาล อบต. แตกต่างกัน บางแห่งพื้นที่รับผิดชอบขนาดใหญ่ (จำนวนแปลงที่ดินมาก) ยังไม่สามารถสำรวจแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ครบถ้วน อนึ่ง บางพื้นที่มูลค่าภาษีต่ำ การจัดเก็บอาจจะไม่คุ้มกับต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย ดังนั้น แรงจูงใจให้สำรวจครบถ้วนเป็นเรื่องยาก สิ่งที่น่าจะพิจารณาคือการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในบางพื้นที่ (ขนาดใหญ่) เพื่อขยายทักษะและความสามารถจัดทำการสำรวจแผนที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ครบถ้วน

References

Glaeser, E. (2012). **Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier**. New York, NY: Penguin Press.

Glaeser, E., & Cutler, D. (2021). **Survival of the city: Living and Thriving in an Age of Isolation**. New York, NY: Penguin Press.

Goswami, A. G., & Lall, S. V. (2019, January). Job and land uses within cities: A survey of theory, evidence and policy. **World Bank Research Observer, 34**, 198-238.

Krueathep, W. (2013). **Decoding Local Tax Collection in Thailand**. Bangkok: Faculty Of Political Science Chulalongkorn University. [In Thai]

Nakhon Sawan Municipality. (2023). **Data Analysis using the Database**. Nakhon Sawan: Nakhon Sawan Municipality. [In Thai]

Patmasiriwat, D., Ratchatapibhunphob, P., & Tanawipapan, W. (2022, June). Tax Map as Tool for Local Tax Administration: A Case Study of Bangbuathong Subdistrict Administration. **Public Administration Association of Thailand Journal, 5**(10), 1-26. [In Thai]

Ratanawaraha, A. (2015). **The land economy of Thailand**. Bangkok: National Research Council of Thailand. [In Thai]

Ratchatapibhunphob, P., & Patmasiriwat, D. (2022). **Urban Management Knowledge from Tax Maps: A Case Study of Mae-Hia Municipality ChiangMai in Provincial Growth and Inequality in Thailand (3)**. Bangkok: P.A. Living Co.,Ltd. [In Thai]