

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่อาณาจักรไทยเริ่มก่อตั้งขึ้น สถาปนาการเมืองการปกครองได้เลือกอำนาจต่อการจัดเก็บภาษีอากรเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากรัฐต้องการหารายได้เพื่อตอบสนองความจำเป็นทางด้านการปกครองและด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยเริ่มแรกการเก็บภาษีอากรของอาณาจักรไทยโบราณใช้วิธีกวาดต้อนผู้คนและทรัพย์สินหรือการเก็บบรรณาการจากประเทศที่แพ้สงคราม อย่างไรก็ตาม การกวาดต้อนทรัพย์สินหรือผู้คนและการเก็บบรรณาการก็ได้เป็นแหล่งรายได้ที่แน่นอนและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะรายได้ที่มาจากกรกวาดต้อนทรัพย์สิน ผู้คนและการเก็บบรรณาการ เป็นรายได้ที่ทำให้รัฐขาดอิสรภาพทางการเงินเนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายนอกหลายประการ เช่น ความมั่งคั่ง ความแข็งแกร่งของกองทัพ ด้วยเหตุผลดังกล่าว พอสมัยต่อมาการเก็บภาษีจึงได้เปลี่ยนมาเป็นการเก็บภาษีอากรจากภายในประเทศ โดยรัฐจะตั้งตัวแทนไปจัดเก็บจากราษฎรทุกคนที่เข้ามาพึ่งโพธิสมภาร และถือว่าราษฎรต้องมีหน้าที่ส่งส่วยและสละแรงงานเพื่อทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมเพื่อเป็นการตอบแทน¹

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การจัดเก็บภาษีอากรจะมีความสำคัญอย่างมากต่อรัฐในด้านการพัฒนาบริหารประเทศ แต่ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาทางด้านภาคประชาชนที่ถูกรัฐบังคับจัดเก็บภาษีอากร เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในบางครั้ง การใช้อำนาจรัฐบังคับจัดเก็บภาษีดังกล่าวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ก็อาจก่อให้เกิดข้อพิพาททางภาษีอากรขึ้นได้หากประชาชนผู้นั้นเห็นว่าตนเองถูกเรียกเก็บภาษีอากรโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การเกิดข้อพิพาททางภาษีอากรที่สืบเนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรโดยไม่เป็นธรรมเช่นนี้ อาจมีปัจจัยที่ส่งเสริมหลายประการ อาทิ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการคิดคำนวณการประเมินภาษีอากร หรือ ความไม่สมดุขององค์กรที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีอากร หรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครอง หรือการใช้วิธีจัดเก็บภาษีโดยระบบเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้วรัฐ

¹ ศุภลักษณ์ พิณิจวุฒล. คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากรภาคทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), หน้า 50-51.

ก็ต้องพยายามหามาตรการเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้คู่กรณีทะเลาะกันโดยใช้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยตนเองอันอาจทำให้ข้อพิพาทขยายความรุนแรงและไม่สามารถหาทางยุติได้ในที่สุดซึ่งมาตรการระงับข้อพิพาททางภาษีที่รัฐกำหนดขึ้นนี้อาจมีความแตกต่างกันตามแต่ละยุคสมัย

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของปัญหาที่สมควรทำการศึกษาวิจัยต่อไปว่าในแต่ละยุคสมัยตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์ และปัจจุบันตามลำดับ รัฐได้กำหนดวิธีการระงับข้อพิพาททางภาษีอากรหรือไม่ และถ้ามี รูปแบบตลอดจนขั้นตอนและหลักเกณฑ์ของการระงับข้อพิพาททางภาษีอากรในแต่ละยุคสมัยนั้นมีลักษณะอย่างไรบ้าง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการทางการจัดเก็บภาษีอากรตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษามูลเหตุที่ก่อให้เกิดข้อพิพาททางภาษีอากร

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีอากรที่มีอย่างต่อเนื่องในแต่ละยุคสมัยว่ามีพัฒนาการระงับข้อพิพาทอย่างไรบ้าง

1.3 สมมติฐาน

การระงับข้อพิพาททางภาษีอากรได้มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อาณาจักรไทยโบราณจนถึงปัจจุบัน จึงสมควรทำการศึกษารูปแบบและวิธีการทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางภาษีอากรในแต่ละยุคสมัย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษาถึงวิวัฒนาการการจัดเก็บภาษีอากร และการระงับข้อพิพาททางภาษีของไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้รวมถึงศึกษามูลเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาททางภาษีอากรอันนำไปสู่การระงับข้อพิพาททางภาษีอากรที่เกิดขึ้นซึ่งมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

1.5 วิธีการค้นคว้าและดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ (historical Approach) เป็นหลัก และนำเสนอในรูปของการพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ในการค้นคว้าใช้เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ กฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยพระมหากษัตริย์ทั้งที่เป็นพระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับ ประกาศ ฯลฯ สำหรับเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ บทความ หนังสือ และวิทยานิพนธ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 เพื่อเข้าใจโครงสร้างของระบบการจัดเก็บภาษีอากรในอดีต
- 1.6.2 เพื่อได้ทราบถึงวิวัฒนาการการจัดเก็บภาษีอากรของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- 1.6.3 เพื่อได้ทราบถึงมูลเหตุของการการจัดเก็บภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรม
- 1.6.4 เพื่อได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการระงับข้อพิพาททางภาษีอากรของไทยที่มีอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอนตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน