

มาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐ หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2540-2562¹

บุษรา โปหาทอง²

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Bussara.S@chula.ac.th, sara_sripanich@yahoo.com

Received 2020-05-20; Revised 2020-12-18; Accepted 2020-12-21

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาลักษณะมาตรการอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหลังวิกฤตเศรษฐกิจระหว่างปี 2540-2562 รวบรวมข้อมูลหลักจากรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยและศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการหาค่าสำคัญ จัดกลุ่มมาตรการ และหาความสัมพันธ์ของมาตรการกับตลาดที่อยู่อาศัย ผลการศึกษาพบว่า ภาครัฐออกมาตรการ 7 ประเภท ซึ่งจัดได้ 3 กลุ่ม คือ มาตรการกระตุ้นอุปสงค์ที่อยู่อาศัย มาตรการส่งเสริมที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย และมาตรการเกี่ยวกับกฎระเบียบและการจัดตั้งหน่วยงาน โดยมีการออกมาตรการกระตุ้นอุปสงค์ที่อยู่อาศัยมากที่สุด ทั้งนี้ มาตรการที่ออกมากอยู่ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวซึ่งแบ่งได้ 3 ช่วง คือ ช่วงเศรษฐกิจตกต่ำและฟื้นตัว (2540-2546) ช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวและฟื้นตัว (2547-2555) และช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว (2556-2561) และมาตรการรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งต่อการฟื้นตัวของตลาดที่อยู่อาศัยไทย ข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่อการทำความเข้าใจเรื่องมาตรการและเพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการวางแผนหรือแก้ปัญหาอสังหาริมทรัพย์เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในอนาคต

คำสำคัญ: มาตรการอสังหาริมทรัพย์ นโยบายที่อยู่อาศัย วิกฤติเศรษฐกิจ 2540

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง มาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐหลังวิกฤตเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2540 - 2562 (Thai Government's Real Estate Measures after the Economic Crisis, 1997-2019) โดย บุษรา โปหาทอง ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.

Thai Government's Real Estate Measure after The Economic Crisis, 1997-2019

Bussara Povatong ¹

Department of Housing, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

Bussara.S@chula.ac.th, sara_sripanich@yahoo.com

Abstract

This research aims to explore the characteristics of real estate measures issued by the Thai government after the economic crisis, from 1997-2019. Data was collected from the BOT, REIC and other related sources. Data analysis was conducted through data coding and re-coding, diagramming the relationship of measurements and economic indicators. There are three major findings: Firstly, there were 7 measures divided into three types: (1) measures for stimulating housing demand; (2) measures for supporting housing for low-income groups; and (3) measures of regulations and setting up real estate agencies. Secondly, the most-issued measures aimed at stimulating housing demand included tax measure, financial measure and reducing ownership transfer fee. Lastly, the number of real estate measures issued had a direct correlation with contemporary political and economic conditions. The measures could thus be grouped into 3 periods: (1) 1997-2003, or the Thai economic crisis period; (2) 2004-2012, or the period of economic recession and recovery; and (3) 2013-2018, or the period of economic recession. These periods shared the same economic conditions in terms of recession and moving upwards. The research results contribute to public and private sectors understanding those measures and apply for real estate planning or solving problems when the socio-economic change in the future.

Keywords: real estate measure, housing policy, economic crisis 1997

¹ Assistant Professor, Ph.D.

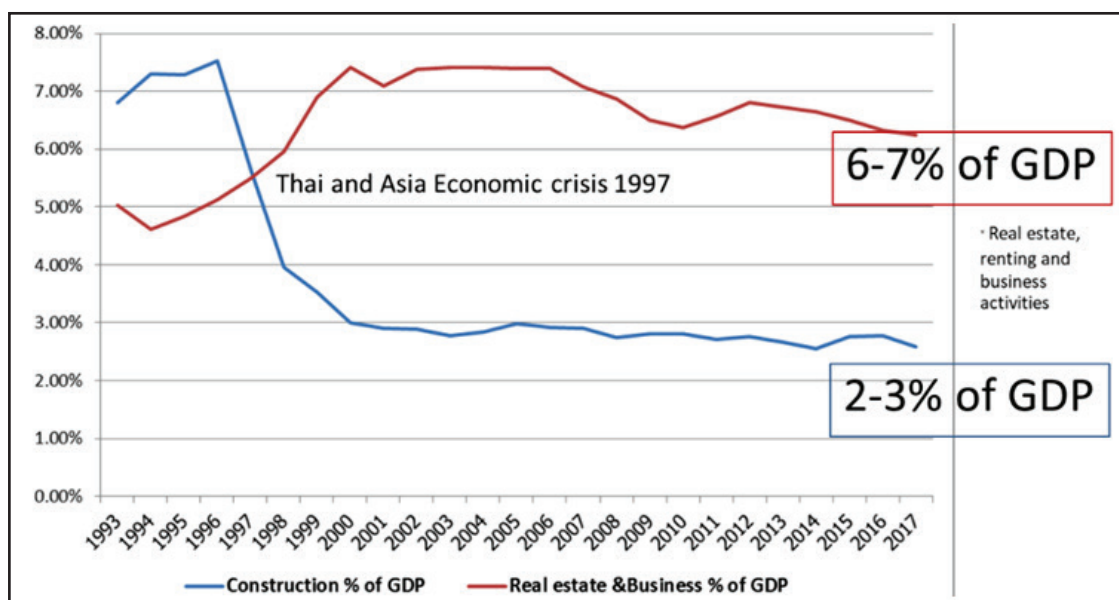
บทนำ

ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นหนึ่งในภาคเศรษฐกิจสำคัญของไทย โดยในระหว่างปี 2536-2560 ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีส่วนคิดเป็นร้อยละ 6-7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ขณะที่ธุรกิจการก่อสร้างมีส่วนร้อยละ 2-3 ของ GDP (ภาพที่ 1) นอกจากนี้ การลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านอื่นตามมา จากการศึกษาของเปี่ยมจันทร์ ดวงมณี (2562) พบว่า การลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ถึงร้อยละ 28 ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ของครัวเรือนถึงร้อยละ 25 นอกจากนี้ ธุรกิจด้านการก่อสร้างและสถาบันการเงินที่มีการลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและรายได้ครัวเรือนมากเช่นกัน (ภาพที่ 1)

จากลักษณะการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐบาลมักกำหนดนโยบายที่หนุนเสริมธุรกิจผ่านภาคการก่อสร้างและ

อสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะช่วงเศรษฐกิจตกต่ำหรือชะลอตัว และแม้ว่าเศรษฐกิจจะมีการฟื้นตัวในปี 2546 แต่ประเทศไทยยังคงเผชิญภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวอีกหลายรอบเนื่องจากปัญหาภายในประเทศ โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปี 2549-2552 และปี 2556-2557 รวมถึงปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2554 ประกอบกับวิกฤตการณ์จากต่างประเทศ เช่น วิกฤตการเงินที่อยู่อาศัยในสหรัฐอเมริกา วิกฤตช่วงปี 2551 หรือวิกฤตหนี้สาธารณะกรีซปี 2552 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั่วโลกและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยในทางอ้อมเช่นกัน

ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นสินทรัพย์ทุนสำคัญของระบบเศรษฐกิจและเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจอื่น ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาวิกฤตในปี 2540 จึงส่งผลกระทบกลับสู่ระบบเศรษฐกิจสังคมรวมถึงความมั่นคงของสถาบันการเงิน (พรทิพย์ ชมาวัตร, 2541, 20) ตลอดระยะเวลา 20 กว่าปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังมีวัฏจักรเติบโตที่ผันผวน ภาครัฐมีการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาของภาคอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะมาตรการ



ภาพที่ 1 สัดส่วนธุรกิจการก่อสร้างและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่อ GDP
ที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก ธปท.และวิเคราะห์พร้อมจัดทำแผนภูมิโดยผู้วิจัย

ด้านที่อยู่อาศัย เพื่อมุ่งให้เกิดการฟื้นตัวของธุรกิจซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมตามมา จากมาตรการภาครัฐอาจส่งผลต่อการเติบโตของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อย่างต่อเนื่องหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 (ภาพที่ 1) ผู้วิจัยจึงเกิดคำถามสำคัญ คือ ภาครัฐมีการใช้มาตรการลักษณะใดเพื่อแก้ไขหรือกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และมาตรการดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยอย่างไร ผลการศึกษานี้จะนำไปสู่การทำความเข้าใจต่อแนวทางแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่มีต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะตลาดที่อยู่อาศัย และใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนด้านมาตรการเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในเชิงป้องกันและมีความต่อเนื่องในระยะยาว โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมธนารักษ์ การเคหะแห่งชาติ รวมถึงภาคเอกชนที่เป็นผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ สถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เกิดความสมดุลทั้งทางธุรกิจและการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาลักษณะมาตรการภาครัฐด้านอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่ปี 2540-2562 รวมถึงผลของมาตรการที่มีต่อตลาดที่อยู่อาศัย โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพเศรษฐกิจไทยหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540-2562
- 2) เพื่อศึกษาลักษณะและประเภทมาตรการที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ที่ออกโดยภาครัฐเพื่อใช้แก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์ในช่วงปี 2540-2562
- 3) เพื่อวิเคราะห์ผลของมาตรการที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจช่วงปี 2540-2562

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษามาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ในงานวิจัยนี้หมายถึง วิธีการ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ระเบียบ กฎหมาย หรือโครงการที่ภาครัฐใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย รวมถึงมาตรการที่มีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการแก้ไขปัญหาหรือเพื่อฟื้นฟูภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย ในการศึกษาี้แม้จะใช้คำว่า อสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยและศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ แต่การศึกษาส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การศึกษาด้านที่อยู่อาศัยเป็นหลัก ดังนั้น ในงานวิจัยจึงใช้ทั้งคำว่าอสังหาริมทรัพย์ และคำว่าที่อยู่อาศัย โดยกำหนดขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษาคือ ระหว่างปี 2540-2562 เท่านั้น นอกจากนี้ ในการอธิบายความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจกับจำนวนมาตรการที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยใช้การอธิบายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นแต่ละปี แม้ว่าผลของบางมาตรการอาจจะส่งผลต่อเนื่องไปยังปีอื่นและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของตลาด แต่ผู้วิจัยขอจำกัดการอธิบายไว้แต่ละปีเนื่องจากไม่สามารถเก็บข้อมูลระดับรายเดือนหรือในรายละเอียดได้ ทำให้วิเคราะห์ผลทำได้ในระดับภาพรวมเท่านั้น

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะสำคัญของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำหน่ายจ่ายโอน การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน และหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินเพื่อประโยชน์ทางการค้า โดยอสังหาริมทรัพย์เป็นธุรกิจการค้าที่ครอบคลุมถึงการพัฒนาโครงการที่เริ่มตั้งแต่การเลือกทำเลที่ตั้ง การออกแบบ การก่อสร้าง การซื้อ การขาย การให้เช่า การให้สินเชื่อ การประเมินค่าทรัพย์สิน และการบริหารหลังการขาย (พัลลภ กฤตยานวัช, 2547)

ลักษณะสำคัญของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย คือ ธุรกิจมีโครงสร้างการดำเนินงานซับซ้อน เป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ มีการใช้เงินลงทุนสูงเพราะเป็นสินทรัพย์ทุนที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับภาคการเงินทั้งตลาดเงินและตลาดทุน นอกจากนี้ ยังเป็นธุรกิจที่ใช้ปัจจัยการผลิตในประเทศเป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 90 และที่สำคัญคือ อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยมีความสำคัญสูงในฐานะการเป็นปัจจัยสี่ของการดำรงชีวิตของประชาชน เพราะแสดงถึงความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะผู้มีรายได้ปานกลางถึงรายได้น้อย ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการดำเนินนโยบายด้านนี้ให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ (พรทิพย์ ชมาวัตร, 2541, น.12)

ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ถือว่าเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ให้ผลตอบแทนสูง สำหรับธุรกิจนี้ในประเทศไทยในช่วงปี 2530-2539 ถือว่ามีวัฏจักรการเติบโตที่ค่อนข้างผันผวน เนื่องจากการเข้าสู่ธุรกิจทำได้ง่าย การขยายตัวของธุรกิจในช่วงปีดังกล่าวมีการขยายตัวสูงมากและส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศ และเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาเมื่อเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทั้งนี้ พบว่า ในช่วงปี 2525-2529 อัตราการลงทุนในสาขาก่อสร้างเทียบกับ GDP (ร้อยละ) คือ 6.3 : 5.4 ในขณะที่ช่วงปี 2530-2534 อัตราดังกล่าวเพิ่มเป็น 17.5 : 11.0 ส่วนช่วงปี 2535-2539 อัตราดังกล่าวลดลงเป็น 8.3 : 8.0 และในปี 2540 ติดลบเป็น -7.9 : -0.4 (พรทิพย์ ชมาวัตร, 2541, 13) ดังจะเห็นได้ว่า วัฏจักรธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในช่วงปี 2530-2539 ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจมีการขยายตัวและค่อยๆ ลดลงจนถึงตกต่ำในปี 2540

โดยทั่วไปวัฏจักรธุรกิจแบ่งเป็น 4 ช่วงที่สำคัญ (ประพันธ์ เสวตนันท์ และ ไพศาล เล็กอุทัย, 2544) ดังนี้

- (1) ระยะรุ่งเรืองหรือเฟื่องฟู (Expansion period) เศรษฐกิจมีการขยายตัวทั้งการผลิต การบริโภคและการลงทุน ทำให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น ส่งผลให้อุปสงค์ในสินค้าและบริการสูงตาม
- (2) ระยะถดถอย (Recession) การที่เศรษฐกิจขยายตัวจนถึงภาวะรุ่งเรืองเต็มที่ มีการผลิตมากก่อให้เกิด

การแข่งขันกัน ส่งผลต่ออัตราผลตอบแทนลดลง นักลงทุนไม่สนใจการลงทุน จึงลดการผลิตและลดการจ้างงาน

- (3) ระยะตกต่ำ (Depression) เมื่อภาวะเศรษฐกิจเข้าสู่ระยะถดถอย ระดับรายได้ผู้บริโภคลดลง ส่งผลต่ออุปสงค์ลดลงเช่นกัน ผู้ผลิตจะพยายามขายสินค้าโดยลดราคา (อุปทานมากกว่าอุปสงค์)
- (4) ระยะฟื้นตัว (Recovery) เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะตกต่ำสุด รัฐบาลจะออกนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจเอกชนเริ่มผลิตสินค้าใหม่ มีการปรับปรุงการผลิตผ่านการสร้างนวัตกรรม เกิดการว่างงาน ทำให้ประชาชนมีรายได้และเกิดอุปสงค์ในสินค้าและบริการ ผู้ลงทุนเริ่มมองเห็นอนาคตจึงเริ่มลงทุนในธุรกิจอีกครั้ง

ทั้งนี้ การศึกษาลักษณะของวัฏจักรธุรกิจในแต่ละช่วงจะทำให้เข้าใจรูปแบบและสาเหตุที่ทำให้เกิดลักษณะดังกล่าว ซึ่งจะนำไปเป็นกรอบในการวิเคราะห์ลักษณะการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยรวมถึงมาตรการภาครัฐที่นำมาใช้ในแต่ละช่วงวัฏจักรต่อไป

ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กับวิกฤตเศรษฐกิจและแนวทางแก้ไขปัญหา

โดยปกติแล้วธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ดำเนินไปตามวัฏจักรมีทั้งช่วงขึ้นและลงตามระยะเวลา แต่หากมีวิกฤตมากระทบย่อมทำให้วัฏจักรนั้นแปรปรวนจากปกติ ทั้งนี้ วิกฤตอสังหาริมทรัพย์มีสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งเกิดจากการเกิดฟองสบู่ของราคาที่อยู่อาศัย (house price bubble) ซึ่งเกิดจากปัจจัยที่สำคัญคือ (Anders et al., 2009) (1) อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมาก (2) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบใหม่อันเป็นผลจากการผ่อนคลายกฎระเบียบและทำให้เกิดการขายสินเชื่อบริษัทที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก (3) การผ่อนปรนด้านภาษีและสินเชื่อที่อยู่อาศัย (4) อุปทานที่ดินที่เหมาะสมกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยมีค่อนข้างจำกัด และ (5) มีการซื้อที่อยู่อาศัยเพื่อเก็งกำไรจำนวนมาก ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการเกิดภาวะ

ฟองสบู่ของราคาที่อยู่อาศัยซึ่งส่งผลต่อการเติบโตหรือการหดตัวของเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ราคาที่อยู่อาศัยยังส่งผลต่อการบริโภคและการออมในระดับครัวเรือน โดยผลกระทบที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย ผลกระทบต่อความมั่งคั่ง ผลกระทบต่อหลักประกัน และผลกระทบต่อการบริโภค (Norman et al., 2011)¹

ผลการศึกษาเรื่องราคาที่อยู่อาศัยกับผลกระทบที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงราคาที่อยู่อาศัย จะส่งผลต่อความมั่งคั่ง การบริโภค การใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืม และการออมของประชาชน ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านั้นส่งผลต่อการเติบโตหรือการหดตัวของเศรษฐกิจ จากแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2547) พบว่า การที่อสังหาริมทรัพย์มีราคาลดลงได้ส่งผลต่อ 3 ส่วนหลักในระบบเศรษฐกิจคือ ภาคครัวเรือน ภาคเอกชน และสถาบันการเงิน และท้ายที่สุดสามารถส่งผลกระทบให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ ภาคครัวเรือนจะเสมือนว่าทรัพย์สินที่มีราคาลดลงและส่งผลต่อการบริโภคที่ลดลง ขณะที่สถาบันการเงินอาจมีหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงขึ้นและส่งผลต่อการปล่อยสินเชื่อที่ลดลง ภาคเอกชนเมื่อราคาอสังหาริมทรัพย์ลดลงส่งผลกระทบนำไปใช้เป็นหลักประกันเพื่อการขอสินเชื่อที่ลดลง และนำไปสู่การมีเงินลงทุนที่ลดลงได้ ทั้งหมดนี้ เมื่อการบริโภคลด การปล่อยสินเชื่อลด และการลงทุนลดสามารถส่งผลกระทบให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้เช่นกัน

การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทยปี 2540 เป็นการเกิดจากวิกฤตที่สำคัญ 3 เรื่องคือ วิกฤตอสังหาริมทรัพย์ (real estate crisis) วิกฤตสถาบันการเงิน (banking crisis) และวิกฤตอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา (currency crisis) และก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรง ซึ่งมีการคาดการณ์ว่า

ระดับความเสียหายสูงถึง 15 เท่าของการเกิดวิกฤตสถาบันการเงิน Savings and Loans ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเสียหายประมาณร้อยละ 3 ของ GNP นอกจากนี้ ยังคาดการณ์ในขณะนั้นว่า ประเทศไทยจะต้องใช้งบประมาณสูงถึงร้อยละ 45 ของ GNP ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว (Bertrand, Ming & Stefan, 2001, p.49) ดังจะเห็นได้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 มีความรุนแรงและก่อให้เกิดผลกระทบสูงต่อเศรษฐกิจสังคมไม่เฉพาะในประเทศไทยแต่ลุกลามไปยังประเทศในเอเชีย เช่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นหนึ่งในธุรกิจที่เกิดวิกฤตในช่วงดังกล่าว

ผลจากการเกิดวิกฤตในอสังหาริมทรัพย์และส่งผลต่อวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศมักจะจัดทำดัชนีชี้วัดอสังหาริมทรัพย์และมีหน่วยงานติดตามสถานการณ์ ในประเทศไทยมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์และ ธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้จัดทำเครื่องชี้ภาวะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจประกอบด้วย 6 เรื่อง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562) ดังนี้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ มูลค่าการซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั่วประเทศ การออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินทั่วประเทศ การขออนุญาตจดทะเบียนอาคารชุดทั่วประเทศ สินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ และจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล นอกจากนี้ ผู้ประกอบการอาจพิจารณาเครื่องชี้อื่นประกอบ อาทิ พื้นที่รับอนุญาตก่อสร้างในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อพัฒนาโครงการ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ซื้อบ้าน และดัชนีราคาที่อยู่อาศัย เป็นต้น การที่ผู้ประกอบการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลเตือนถึงสถานะของธุรกิจอยู่เป็นระยะ จะส่งผลกระทบตัดสินใจในทิศทางที่ลดโอกาสการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้

¹ กรณีที่ราคาที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ซื้อต้องจ่ายเงินมากขึ้น หรือผู้เช่าต้องจ่ายค่าเช่ามากขึ้น ส่งผลให้จำนวนเงินที่ออมลดลง เพราะต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปจ่ายส่วนต่างของราคาก่อนที่เพิ่มขึ้น และหากต้องการรักษาระดับเงินออมไว้ให้ใกล้เคียงเดิม เจ้าของหรือผู้เช่าย่อมต้องลดระดับการบริโภคลง (ผู้วิจัย : บุชรา โพวาทอง)

หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทยปี 2540 เป็นต้นมา ภาครัฐได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ทั้งออกกฎหมายลดหย่อนด้านภาษีและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง และการสนับสนุนโครงการปล่อยกู้พิเศษแก่ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ การปรับปรุงพระราชบัญญัติล้มละลาย การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนอสังหาริมทรัพย์ และการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ยังดำเนินนโยบายด้านโครงการที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ การออกมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ตามที่กระทรวงการคลังเสนอและจัดทำแผนปฏิบัติการในช่วงปี 2540 ได้เน้นการเพิ่มสภาพคล่อง ลดอัตราดอกเบี้ย และการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยมาตรการกองทุนรวม และแหล่งทุนลักษณะอื่นของสถาบันการเงิน โดยการหลีกเลี่ยงมาตรการลดภาษีอากรเพราะจะกระทบต่อฐานการคลัง พร้อมทั้งมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับนโยบายและมาตรการไปดำเนินการ (ธนากรอาคารสงเคราะห์, 2540) การที่ภาครัฐกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการใช้นโยบายการเงินและการคลังทำให้รัฐบาลจะสามารถควบคุมดูแลได้มากกว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจวิธีอื่น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2563)

จากแนวทางแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินรวมถึงการสร้างสภาพคล่องให้เกิดขึ้น การออกมาตรการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์เพื่อกระตุ้นอุปสงค์ที่อยู่อาศัย และการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เศรษฐกิจและตลาดอสังหาริมทรัพย์ไทยฟื้นตัวในเวลาต่อมา การดำเนินนโยบายภาครัฐต่อการแก้ไขปัญหาอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังเช่นในงานวิจัยของดลพิวัฒน์ ปรีดาวิภาต และคณะ (2555) พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งส่งผลต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในอนาคต คือ มาตรการของภาครัฐ โดยเฉพาะนโยบายทางการเงิน นอกจากนี้ นโยบายภาครัฐยังส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้บริโภคและการตัดสินใจอย่างชัดเจน เช่น มาตรการกระตุ้นทางภาษี ค่าธรรมเนียมการโอน อัตราดอกเบี้ย หรือนโยบายทางอ้อม เช่น แนวทางการพัฒนาที่ดิน การขนส่ง และผังเมือง

เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของศิริพร นพรัตน์ นภาลัย (2547) ที่พบว่า ปัจจัยด้านนโยบายภาครัฐเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการปรับตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการได้

นอกเหนือจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมตลาดที่อยู่อาศัยในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ภาครัฐยังมีหน้าที่ในการจัดการที่อยู่อาศัยเพื่อส่งเสริมความมั่นคงในการอยู่อาศัยของประชาชนด้วยเช่นกัน โดยการกำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยของชาติมีความเกี่ยวเนื่องทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์ (World Bank, 1975) ดังนั้น นโยบายที่อยู่อาศัยชาติจึงเป็นกรอบสำคัญที่ทำให้ประเทศรับมือกับปัญหาที่อยู่อาศัยได้อย่างครอบคลุมทุกครัวเรือนทุกระดับรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มที่ขาดโอกาสเข้าถึงที่อยู่อาศัยดังเช่นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดย Huyck (1987) สรุปว่า รัฐบาลควรแสดงความตั้งใจต่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย โดยสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยสร้างที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเองและสามารถจ่ายได้ มีสินเชื่อให้กู้ยืม นอกจากนี้ Hall และ Pfeiffer (2000) เสนอว่า ยุทธศาสตร์การจัดการที่อยู่อาศัยในพื้นที่เมืองต้องจัดให้มากกว่าแค่ตัวบ้าน เพราะลักษณะที่อยู่อาศัยและพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยจะส่งผลต่อคุณภาพของชุมชนและของผู้คน ทั้งนี้ การพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยของไทยที่สำคัญหลังปี 2540 เช่น โครงการบ้านมั่นคง โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านประชารัฐ เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น พบสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีความสัมพันธ์กับภาวะเศรษฐกิจ โดยมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 7 ของ GDP และสร้างตัวทวีคูณได้ประมาณ 3.5 เท่า ซึ่งเชื่อมโยงกับการสร้างงานและรายได้ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น รัฐจึงมีกลไกสนับสนุนการดำเนินของธุรกิจ ขณะเดียวกัน ที่อยู่อาศัยเป็นเครื่องแสดงความมั่นคงและคุณภาพการอยู่อาศัยคนในสังคม รัฐจึงต้องมีระบบที่ส่งเสริมความมั่นคงในการอยู่อาศัยของประชาชนด้วยเช่นกัน

- (2) ระบบการทำงานของตลาดอสังหาริมทรัพย์มีโครงสร้าง และกระบวนการทำงานที่ซับซ้อน มีหลายภาคส่วน ตั้งแต่ระดับนโยบายรัฐจนถึงระดับผลิตทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน เกี่ยวข้องทั้งระบบก่อสร้าง ระบบตลาด และระบบการเงิน ซึ่งแบ่งการทำงานได้เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายอุปทานและฝ่ายอุปสงค์
- (3) การกำหนดนโยบายและมาตรการที่อยู่อาศัยของภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการและผู้ซื้อ

ระเบียบวิธีวิจัย

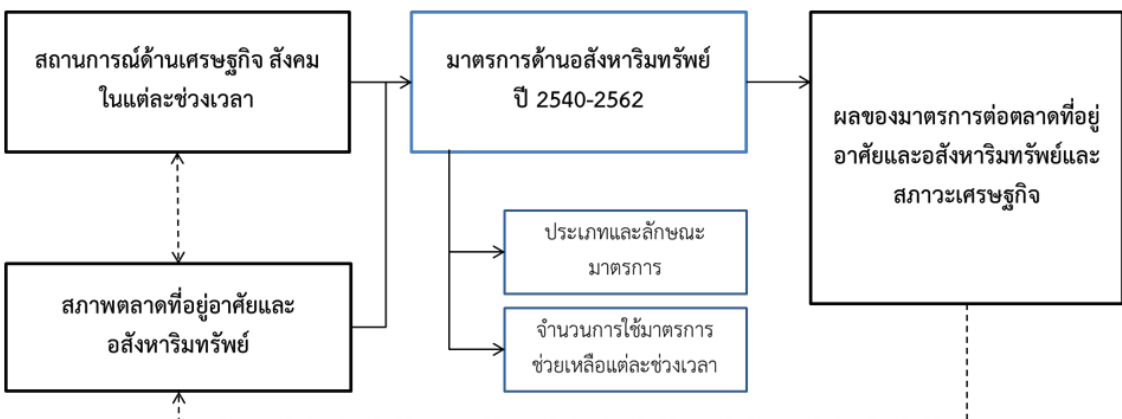
งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งศึกษาลักษณะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์และผลจากมาตรการต่อตลาดที่อยู่อาศัยและภาวะเศรษฐกิจช่วงปี 2540-2562 มีกรอบแนวคิดที่สำคัญดังนี้ (ภาพที่ 2)

การรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมมี 3 ประเภท คือ (1) ข้อมูลเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลา (2) ข้อมูลตลาดที่อยู่อาศัยและ

ดัชนีชี้วัดของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย และ (3) ข้อมูลมาตรการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ มีแหล่งข้อมูลสำคัญคือ รายงานเศรษฐกิจและการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูลจากเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงเอกสารและเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง มีขั้นตอนรวบรวมข้อมูล ดังนี้

- (1) อ่านและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่สำคัญจากแหล่งที่เกี่ยวข้อง และแยกประเภทข้อมูล
- (2) สร้างตารางการวิเคราะห์ข้อมูลตามตัวแปรที่กำหนด โดยพิจารณาตามลำดับเวลาการเกิดมาตรการภาครัฐในการแก้ปัญหาอสังหาริมทรัพย์
- (3) สรุปเนื้อหาแต่ละเรื่องโดยใช้วิธีการให้สัญลักษณ์ (coding data) (Silverman & Patterson, 2015) ซึ่งพิจารณาจาก คำ วลี ประโยคที่สะท้อนความหมายของมาตรการ จากนั้นทำสัญลักษณ์โดยการขีดเส้นใต้ เพื่อกำหนดลักษณะร่วมกันของแต่ละมาตรการ ทั้งนี้พบว่า มี 7 ประเภท (ตารางที่ 1 และตารางที่ 2)
- (4) สำหรับข้อมูลด้านดัชนีอสังหาริมทรัพย์และเศรษฐกิจ ใช้วิธีการรวบรวมตัวเลขจากธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานสถิติแห่งชาติ คำนวณการเปลี่ยนแปลงของตัวเลข และจัดทำแผนภูมิ



ภาพที่ 2: กรอบแนวคิดในการวิจัย (conceptual framework)

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการวิเคราะห์ประเภทมาตรการอสังหาริมทรัพย์แต่ละช่วงปี

ช่วงเวลา	สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและมาตรการที่สำคัญ	สาระสำคัญ / คำสำคัญ
2555	- เกิดการชุมนุมทางการเมือง - ตลาดอสังหาริมทรัพย์ฟื้นตัวเป็นลำดับ ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัยเปิดขายโครงการอาคารชุดเป็นจำนวนมาก และขยายธุรกิจไปสู่จังหวัดที่เป็นหัวเมืองใหญ่มากขึ้น	- การชุมนุมทางการเมือง - ตลาดที่อยู่อาศัยฟื้นตัวและขยายธุรกิจไปอยู่ต่างจังหวัด
	มาตรการด้านการเงิน เช่น - ธนาคารแห่งประเทศไทยให้วงเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำพิเศษ 300,000 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยหรือซื้อบ้านหลังใหม่ ดอกเบี้ย 3% ระยะเวลา 5 ปี - ให้กู้โครงการบ้านหลังแรกราคาไม่เกิน 1 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 0% ระยะเวลา 3 ปี	เงินกู้สำหรับประชาชนที่ต้องการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยและซื้อบ้าน โดยให้กู้ดอกเบี้ยต่ำ (A)
	มาตรการด้านภาษี เช่น มาตรการด้านภาษีสำหรับบ้านหลังแรก ประกอบด้วย - การยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ยกเว้นเท่ากับภาษีเงินได้ที่คำนวณจากเงินได้สุทธิ หรือที่ต้องชำระก่อนการคำนวณเครดิตภาษี แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ - การจ่ายค่าซื้อบ้านหลังแรกและการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ระหว่างวันที่ 21 กันยายน 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555	- มาตรการบ้านหลังแรก นับจาก 21 ก.ย.2554 -31 ธ.ค.2555 - มาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ซื้อบ้านหลังแรก ราคาไม่เกิน 5 ล้านบาท (B)

ที่มา: ผู้วิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ที่ปรากฏในเอกสารในเชิงปริมาณใช้การพิจารณาจากถ้อยคำ ประโยค หรือใจความที่ปรากฏในเอกสารและแจกแจง ส่วนวิธีการเชิงคุณภาพใช้การตีความและสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย ซึ่งใช้การแบ่งเนื้อหาเป็นกลุ่ม เปรียบเทียบข้อมูล และสร้างข้อสรุปโดยพิจารณาร่วมกับเงื่อนไขแวดล้อม (Context) (เอี่ยมพร หลินเจริญ, 2554, น.27) โดยมีขั้นตอนดังนี้

- (1) ตรวจสอบข้อมูลที่รวบรวมและจัดหมวดหมู่ไว้ และพิจารณาบริบทของข้อมูลร่วมด้วย และหากไม่ตรงตามที่จัดหมวดหมู่ไว้ในครั้งแรก จะปรับข้อมูลเพื่อจัดหมวดหมู่ใหม่
- (2) นับจำนวนมาตรการที่เกิดขึ้นด้วยเกณฑ์ “มีมาตรการ” หรือ “ไม่มีมาตรการ ไม่ว่าในประเภทมาตรการนั้นจะมีรายละเอียดของมาตรการหลายเรื่อง แต่ในการรายงานผลจะนับเพียงว่ามีมาตรการเกิดขึ้น จำนวน 1 มาตรการ และพิจารณามาตรการที่เกิดขึ้นในแต่ละปี แม้ว่าบางมาตรการจะมีการใช้

ตารางที่ 2 การจำแนกประเภทมาตรการ 7 กลุ่ม ตามความหมายของเนื้อหาและขอบเขตวิจัย

ประเภทมาตรการ	ความหมายและขอบเขตของเนื้อหา
1. มาตรการด้านการเงิน (A)	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสินเชื่อที่อยู่อาศัย ดอกเบี้ย การจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวข้อง หรือสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการด้านอสังหาริมทรัพย์
2. มาตรการด้านภาษี (B)	มาตรการด้านภาษีที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ หรือการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ซื้อที่สามารถนำดอกเบี้ยเงินกู้ยืมมาลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นต้น
3. มาตรการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม (C)	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายต้องชำระเพื่อการโอนกรรมสิทธิ์หรือการจดทะเบียน
4. มาตรการด้านกฎระเบียบ (D)	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎ ระเบียบ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนหรือบังคับใช้ที่เกี่ยวข้องกับด้านที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์
5. มาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน (E)	มาตรการที่ส่งเสริมสนับสนุนให้จัดตั้งหน่วยงานแก้ไขปัญหาหรือการส่งเสริมกระบวนการทำงานด้านที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์
6. มาตรการเกี่ยวกับโครงการที่อยู่อาศัย (F)	มาตรการที่ส่งเสริมการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มเป้าหมาย
7. มาตรการอื่นๆ (G)	มาตรการอื่นๆ นอกเหนือจากข้อ 1-6

ที่มา: ผู้วิจัย

ต่อเนื่องต่อไป ก็ถือว่าปีต่อไปนั้นเกิดมาตรการนั้นขึ้น เช่น มาตรการลดค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์เกิดระหว่างเดือนมีนาคม 2551 ถึงเดือนมีนาคม 2553 กรณีนี้จะนับทั้งในปี 2551 ปี 2552 และปี 2553 เป็นต้น การนับจำนวนมาตรการเป็นการแสดงความถี่เชิงปริมาณเพื่อนำไปอธิบายความมากน้อยของการใช้มาตรการแต่ละประเภทในแต่ละปี

- (3) วิเคราะห์ลักษณะมาตรการถึงการสนับสนุนด้านอุปสงค์หรืออุปทานที่อยู่อาศัย โดยพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของมาตรการนั้นมุ่งให้ประโยชน์ต่อใครเป็นหลัก
- (4) อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทางเศรษฐกิจสังคมร่วมกับมาตรการที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาโดย

พิจารณาจากข้อมูลแวดล้อมด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์จากสาเหตุและผลที่เกิดขึ้น

- (5) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและตลาดอสังหาริมทรัพย์กับจำนวนมาตรการที่นำมาใช้ โดยพิจารณาความสอดคล้องระหว่างจำนวนมาตรการร่วมกับค่าดัชนีอสังหาริมทรัพย์และค่า GDP ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงของตลาดอสังหาริมทรัพย์และลักษณะทางเศรษฐกิจ (ภาพที่ 3)
- (6) อธิบายผลของมาตรการกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจ โดยแสดงความสัมพันธ์ในรูปแบบแผนภูมิและแผนผังตามระยะเวลาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2540-2562

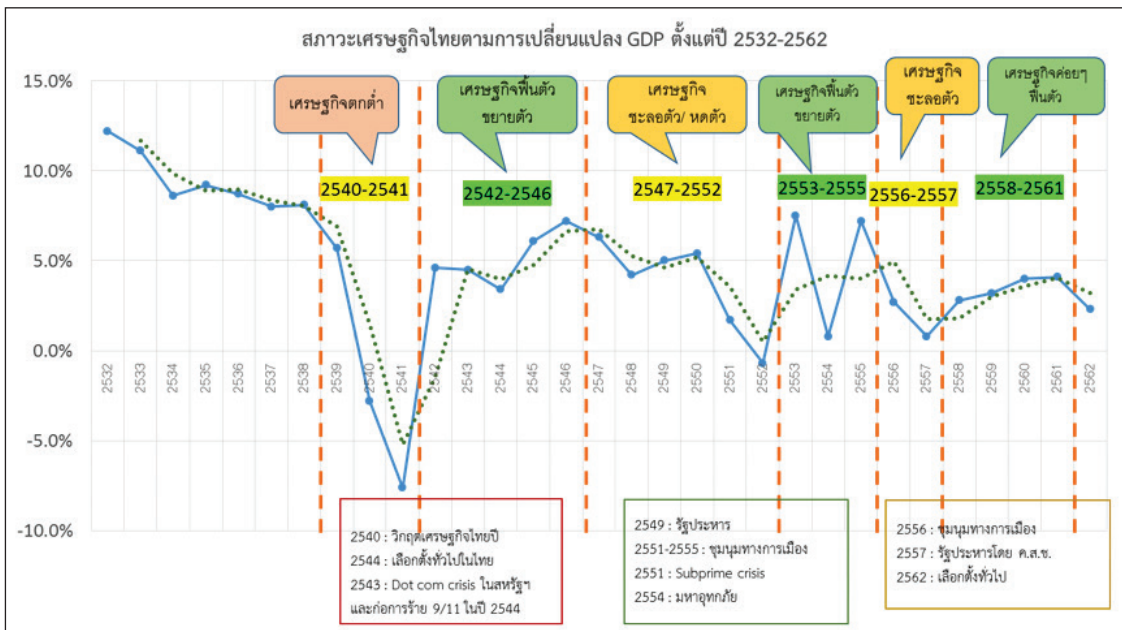
ผลการศึกษา

1. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงปี 2540-2562

- 1) ปี 2540-2541 เป็นช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ (2 ปี)
- 2) ปี 2542-2546 เป็นช่วงเศรษฐกิจฟื้นตัวและมีการขยายตัว (5 ปี)
- 3) ปี 2547-2552 เป็นช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวและมีการหดตัวในช่วงท้าย (6 ปี)

- 4) ปี 2553-2555 เป็นช่วงเศรษฐกิจฟื้นตัว ในปี 2554 เศรษฐกิจหดตัวสั้นๆ เนื่องจากน้ำท่วม (3ปี)
- 5) ปี 2556-2557 เป็นช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว (2 ปี)
- 6) ปี 2558-2561 ช่วงเศรษฐกิจมีการชะลอตัวและค่อยๆ ฟื้นตัว ชะลอตัวอีกครั้งในปี 2562 (5 ปี)

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงของวัฏจักรเศรษฐกิจมีการขึ้นและลงตลอดระยะเวลา 23 ปี เศรษฐกิจโดยรวมมีการชะลอตัวและตกต่ำรวมเวลาประมาณ 10 ปี ขณะที่เศรษฐกิจมีการฟื้นตัวและขยายตัวสูงมีเพียงช่วง 8 ปี และค่อยๆ ฟื้นตัว 5 ปี อาจกล่าวได้ว่า ระหว่างปี 2540-2562 มีช่วงเวลาเศรษฐกิจขยายตัวสูงเพียงประมาณ 1 ใน 3 ที่เหลือคือเศรษฐกิจฟื้นตัวช้า ชะลอตัวและตกต่ำสลับกันไป สถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐมีการออกมาตรการอยู่เป็นระยะ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้ลักษณะดังกล่าวเป็นกรอบในการวิเคราะห์ลักษณะมาตรการที่ภาครัฐนำมาใช้ต่อไป



ภาพที่ 4: เศรษฐกิจไทยตามการเปลี่ยนแปลง GDP ช่วงปี 2532-2562

ที่มา: รวบรวมข้อมูล GDP จาก ธปท.และจัดทำแผนภูมิโดยผู้วิจัย

2. ประเภทและลักษณะมาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ที่ออกโดยภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่า ภาครัฐมีการออกมาตรการเพื่อนำมาใช้ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มี 7 ประเภท ได้แก่ (1) มาตรการด้านการเงิน (A) (2) มาตรการด้านภาษี (B) (3) มาตรการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการโอน (C) (4) มาตรการด้านกฎระเบียบ (D) (5) มาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน (E) (6) มาตรการเกี่ยวกับโครงการที่อยู่อาศัย (F) และ (7) มาตรการอื่น (G) โดยมาตรการที่มีการใช้มากที่สุด 3 อันดับแรก คือ มาตรการด้านภาษี (B) มาตรการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์และการจดจำนอง (C) และมาตรการด้านการเงิน (A) ตามลำดับ (ตารางที่ 3) ซึ่งมาตรการที่ใช้มาก 3 อันดับแรกนี้เป็นมาตรการส่งเสริมอุปสงค์การซื้อที่อยู่อาศัยของประชาชน และเป็นมาตรการที่ใช้ในทุกช่วงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ (ตารางที่ 3)

จากลักษณะมาตรการทั้ง 7 ประเภท สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ตามวัตถุประสงค์มาตรการ ดังนี้

- 1) มาตรการกระตุ้นอุปสงค์ที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย มาตรการด้านการเงิน มาตรการด้านภาษี มาตรการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ (มาตรการ A, B, C-ตารางที่ 3)
- 2) มาตรการส่งเสริมความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย (Home ownership) ประกอบด้วยมาตรการโครงการบ้านเอื้ออาทร บ้านมั่นคง บ้านประชารัฐ (มาตรการ F-ตารางที่ 3)
- 3) มาตรการสนับสนุนกลไกดำเนินงานตลาดที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วยมาตรการด้านกฎระเบียบ มาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน (มาตรการ D,E,G-ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ประเภทและจำนวนมาตรการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อสังหาริมทรัพย์ปี 2540-2562

พ.ศ.	สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ	ประเภทมาตรการ							H จำนวน มาตรการที่ใช้ (มาตรการ)	
		A	B	C	D	E	F	G		
2540	1. ตกต่ำ	/	/	/	/	/	X	/	6	
2541	GDP เติบโต -5.2 %	X	/	/	X	/	X	X	3	9
2542	2. ฟื้นตัว /ขยายตัว	/	/	/	/	X	X	/	5	
2543	GDP เติบโต 4.6%	/	/	/	/	X	X	X	4	
2544		/	/	/	/	X	X	X	4	
2545		X	/	/	/	X	X	X	3	
2546		/	/	/	X	X	/	X	4	20
2547	3. ชะลอตัว/หดตัว	X	X	X	/	/	X	X	2	
2548	GDP เติบโต 4.6%	X	/	X	/	X	X	/	3	
2549		X	/	X	X	X	X	X	1	
2550		X	X	/	X	X	X	X	1	
2551		X	X	/	X	X	X	X	1	
2552		/	/	/	X	X	X	X	3	11
2553	4. ฟื้นตัว/ขยายตัว	X	/	/	X	X	X	X	2	
2554	GDP เติบโต 7.2%	/	/	X	X	X	X	/	3	
2555		/	/	X	/	X	X	X	3	8
2556	5. ชะลอตัว	/	X	X	X	X	X	X	1	
2557	GDP เติบโต 1.85%	X	/	X	X	X	X	X	1	2
2558	6. ค่อยๆ ฟื้นตัว	/	/	/	X	X	/	X	4	
2559	GDP เติบโต 3.75%	X	X	X	X	X	/	X	1	
2560		X	X	X	X	X	/	X	1	
2561		/	X	/	X	X	X	X	2	8
2562	ชะลอตัวในปี 2562 GDP 2.3 %	/	X	/	X	X	X	X	2	2
รวม		12	15	14	8	3	4	4	60	

ที่มา: รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์โดยผู้วิจัย

หมายเหตุ A = มาตรการด้านการเงิน

C = มาตรการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการโอนและจดทะเบียน

E = มาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงาน

G = มาตรการอื่นๆ

/ = ไม่มีมาตรการ

B = มาตรการด้านภาษี

D = มาตรการด้านกฎระเบียบ

F = มาตรการเกี่ยวกับโครงการที่อยู่อาศัย

H = ความถี่ของมาตรการที่มีการนำมาใช้

X = ไม่มีมาตรการ

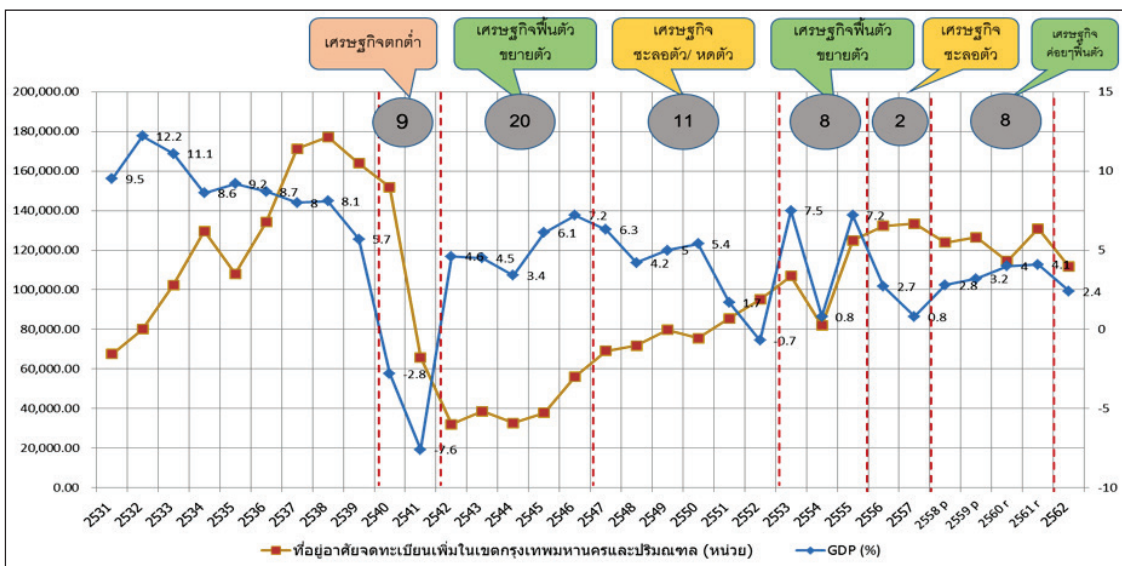
ทั้งนี้ มาตรการกระตุ้นที่อยู่อาศัยมีการใช้มากที่สุด ขณะที่มาตรการกลุ่มที่ 2 เริ่มใช้ในปี 2546 และกลับมาใช้อีกครั้งในช่วงปี 2559-2560 เพื่อสนับสนุนให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ส่วนมาตรการกลุ่มที่ 3 มีการใช้มากในช่วงปี 2540-2548 เช่น การจัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่ออสังหาริมทรัพย์ ตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและบางหน่วยงานยังดำเนินการมาถึงปัจจุบัน

3. ผลจากการใช้มาตรการอสังหาริมทรัพย์กับการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจ

ผู้วิจัยใช้การเทียบจำนวนมาตรการกับการเปลี่ยนแปลง GDP และที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อแสดงให้เห็นว่าผลจากการออกมาตรการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไรต่อตลาดที่อยู่

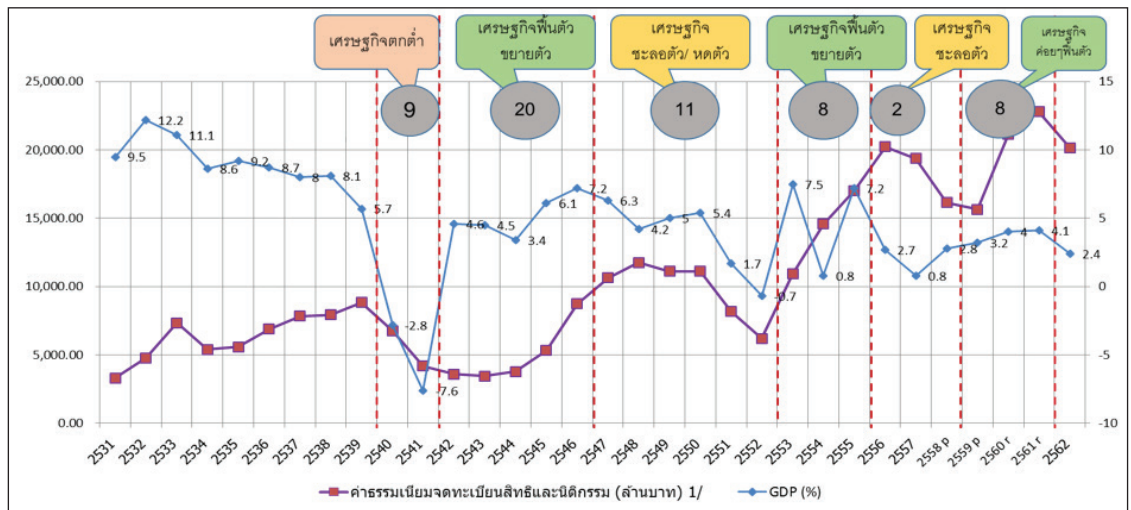
อาศัยและเศรษฐกิจ ผลการศึกษา พบว่า

- 1) ภาครัฐมีการออกมาตรการอสังหาริมทรัพย์ตลอดช่วงปี 2540-2562 นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจกับตลาดที่อยู่อาศัยมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน (ภาพที่ 5 และภาพที่ 6)
- 2) ความสัมพันธ์ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและตลาดอสังหาริมทรัพย์กับการใช้มาตรการจากจำนวนมาตรการที่การออกแต่ละช่วงปีมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจ และเพื่อให้เห็นสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดลักษณะเศรษฐกิจและการใช้มาตรการที่ส่งผลตลาดที่อยู่อาศัย ผู้วิจัยจึงพิจารณาการแบ่งช่วงวัฏจักรการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจโดยแบ่งช่วงให้ครบวัฏจักรจากช่วงตกต่ำจนถึงฟื้นตัว จาก 6 ช่วงย่อย (ภาพที่ 5 และภาพที่ 6) สามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงหลักคือ ช่วงปี 2540-2546 ช่วงปี 2547-2555 และช่วงปี 2556-2561 (ตารางที่ 4) ผลการวิเคราะห์สรุปได้ดังนี้



ภาพที่ 5: ที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การเติบโตทางเศรษฐกิจ และมาตรการอสังหาริมทรัพย์ ช่วงปี 2540-2562

ที่มา: ผู้วิจัยใช้ข้อมูลของ ธปท. ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจพร้อมจัดทำแผนภูมิเทียบกับจำนวนมาตรการ



ภาพที่ 6: ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การเติบโตทางเศรษฐกิจ และมาตรการอสังหาริมทรัพย์ช่วงปี 2540-2562 ที่มา: ผู้วิจัยใช้ข้อมูลของ ธปท.ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจพร้อมจัดทำแผนภูมิเทียบกับจำนวนมาตรการ

ตารางที่ 4 การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจกับจำนวนมาตรการภาครัฐด้านอสังหาริมทรัพย์ระหว่างปี 2540-2562

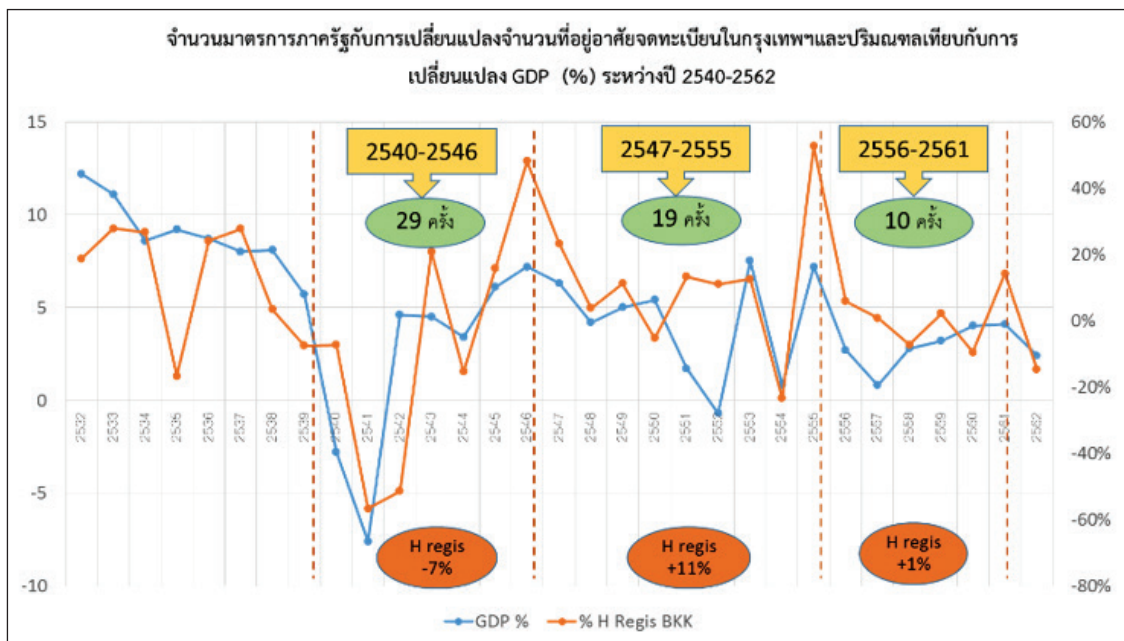
ช่วงปี	สถานการณ์เศรษฐกิจ	GDP เฉลี่ย (%)	จำนวนมาตรการ (ครั้ง)
2540-2541	ตกต่ำ	-5.2	9
2542-2546	ฟื้นตัว	4.6	20
2547-2552	ค่อยๆ ชะลอตัว	4.6	11
2553-2555	ฟื้นตัว	7.2	8
2556-2557	ชะลอตัว	1.85	2
2558-2561	ค่อยๆ ฟื้นตัว	3.75	8
2562	ชะลอตัว	2.3	2

ที่มา: ผู้วิจัย

(1) ช่วงปี 2540-2546 : ช่วงเศรษฐกิจตกต่ำและฟื้นตัว ซึ่งเกิดรุนแรงในไทยและเอเชียประกอบกับวิกฤตจากสถานการณ์โลก ทำให้ประเทศไทยเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง โดยที่ GDP ในปี 2541 ติดลบสูงถึงร้อยละ -7.6 เมื่อเทียบกับปีก่อน ส่วนสถานการณ์ที่อยู่อาศัยก็ตกต่ำเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ในปี 2541 มีการติดลบถึงร้อยละ -57 และในปี 2542 ติดลบร้อยละ -51 เมื่อเทียบกับปีก่อน ทั้งนี้ตลอดช่วงปี 2540-2546 ติดลบเฉลี่ยร้อยละ -7 ในช่วงนี้ใช้มาตรการอสังหาริมทรัพย์ในช่วงนี้สูงถึง 29 ครั้ง (ภาพที่ 7) และใช้มาตรการครบทุกประเภท ทั้งมาตรการด้านการเงิน ด้านภาษี ด้านค่าธรรมเนียมการโอน ด้านกฎระเบียบ ด้านการจัดตั้งหน่วยงาน และมาตรการเกี่ยวกับโครงการที่อยู่อาศัย ผลที่เกิดขึ้นคือ จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนมีการเพิ่มสูงขึ้นด้วย โดยในปี 2546 เพิ่มขึ้นร้อยละ 46 เมื่อเทียบกับปีก่อน นอกจากนี้ มีการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจาก

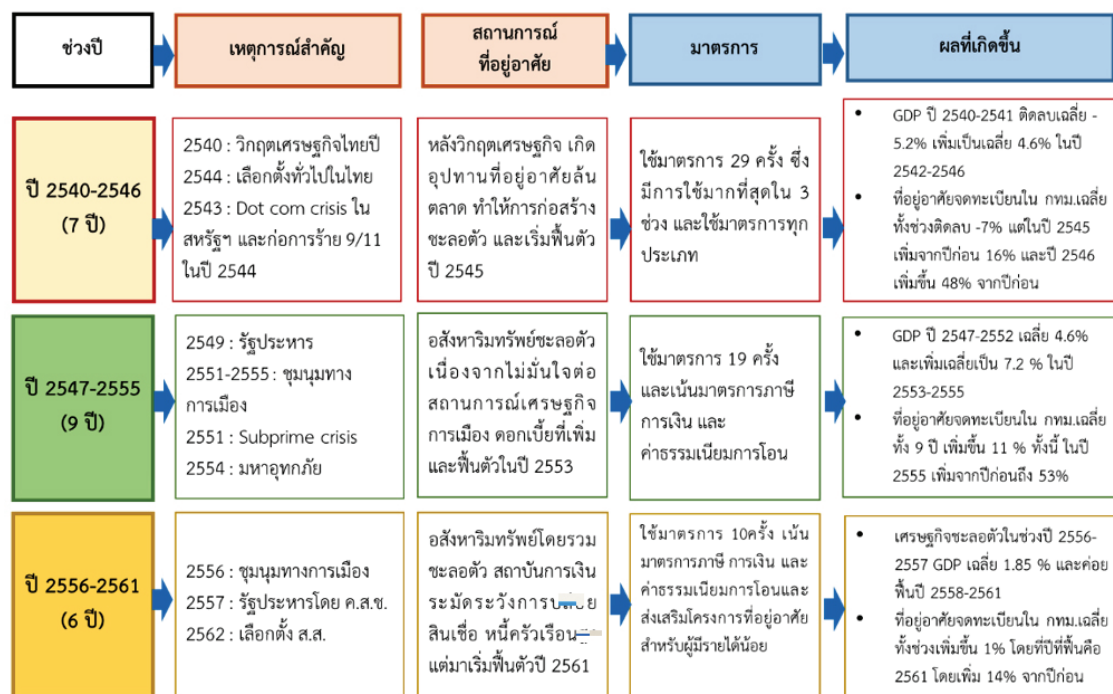
GDP เติบโตขึ้นในช่วงปี 2540-2541 ร้อยละ -5.2 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 4.6 ในช่วงปี 2542-2546 (ภาพที่ 8)

(2) ช่วงปี 2547-2555 : ช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวและฟื้นตัว ผลกระทบจากปัญหาทางการเมืองที่มีการชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ปี 2549-2555 ผสมกับปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 รวมถึงสถานการณ์โลกที่สำคัญคือวิกฤตสินเชื่อที่อยู่อาศัยในสหรัฐฯ ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยในภาพรวมชะลอตัวและค่อยๆ ฟื้นตัวหลังปี 2554 สำหรับสถานการณ์ที่อยู่อาศัยมีทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจโดยภาพรวมคือชะลอตัวในช่วงแรก อย่างไรก็ตาม หลังปี 2554 ที่เศรษฐกิจไทยมีการฟื้นตัว สถานการณ์ที่อยู่อาศัยดีขึ้นด้วย โดยพบว่าช่วงปี 2547-2555 ภาครัฐมีการใช้มาตรการจำนวน 19 ครั้ง ซึ่งเน้นมาตรการด้านภาษี การเงินและค่าธรรมเนียมการโอน นอกจากนี้ช่วงเวลาดังกล่าวมีจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11 (ภาพที่ 7) ทั้งนี้ในปี 2555 จำนวนที่อยู่



ภาพที่ 7: จำนวนมาตรการภาครัฐด้านอสังหาริมทรัพย์และการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจช่วงปี 2540-2562

ที่มา: ผู้วิจัยใช้ข้อมูลของ ธปท. ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของตลาดที่อยู่อาศัยและเศรษฐกิจพร้อมจัดทำแผนภูมิเทียบกับจำนวนมาตรการ



ภาพที่ 8: เปรียบเทียบเหตุการณ์สำคัญทางเศรษฐกิจสังคม สถานการณ์ที่อยู่อาศัย มาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์และผลที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2540-2546 ช่วงปี 2547-2555 และช่วงปี 2556-2561

ที่มา: ผู้วิจัย

อาศัยที่จดทะเบียนดังกล่าวเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 53 เมื่อเทียบกับปีก่อน นอกจากนี้ ผลที่เกิดขึ้นคือ มีการฟื้นขยายตัวทางเศรษฐกิจจาก GDP เฉลี่ยช่วงปี 2547-2552 ร้อยละ 4.6 ฟื้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ในช่วงปี 2553-2554 (ภาพที่ 8)

(3) ช่วงปี 2556-2561: **ช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว** เกิดการชุมนุมทางการเมืองต่อเนื่องมาถึงปี เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 จึงเกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภาพรวมทางเศรษฐกิจในช่วงนี้มีการชะลอตัวและค่อยๆ ฟื้นตัวอีกครั้งในปี 2558 โดยมี GDP เฉลี่ยช่วงปี 2558-2561 ร้อยละ 3.75 ในด้านอสังหาริมทรัพย์โดยรวมมีการชะลอตัว สถาบันการเงิน

มีความระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อเนื่องจากปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากหนี้ครัวเรือนมีแนวโน้มสูงขึ้น สำหรับการใช้นโยบายด้านอสังหาริมทรัพย์มีจำนวน 10 ครั้ง โดยเน้นมาตรการด้านภาษี การเงิน และค่าธรรมเนียมการโอนคล้ายกับช่วงปี 2547-2555 อย่างไรก็ตาม ช่วงปี 2556-2561 มีการส่งเสริมโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากกว่าทุกช่วงเวลาหลังปี 2540 สำหรับจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนเพิ่มในกรุงเทพฯ ทั้งช่วงปีนี้เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 1 (ภาพที่ 7) ทั้งนี้ ในปี 2561 มีการจดทะเบียนเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 14 นอกจากนี้ จากเศรษฐกิจชะลอตัว GDP เฉลี่ยช่วงปี 2556-2557 ร้อยละ 1.85 ฟื้นเป็นเฉลี่ยร้อยละ 3.75 ในช่วงปี 2558-2561 (ภาพที่ 8)

อภิปรายผลการศึกษา

(1) ประเมินมาตรการอสังหาริมทรัพย์ที่ภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2540-2562 พบว่า มาตรการที่ใช้มากที่สุด 3 อันดับแรก คือ มาตรการด้านภาษี รองลงมาคือ มาตรการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์ และมาตรการด้านการเงิน ตามลำดับ ส่วนใหญ่เป็นมาตรการกระตุ้นอุปสงค์การซื้อที่อยู่อาศัยและเป็นมาตรการที่ใช้ในทุกช่วงเวลาของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีส่วนทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัว ดังจะเห็นได้จาก การเพิ่มขึ้นของจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล และการเพิ่มขึ้นของค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งสะท้อนความต้องการที่อยู่อาศัยโดยมีมาตรการจูงใจสนับสนุนให้ซื้อ

(2) สาเหตุของการออกมาตรการกระตุ้นอุปสงค์ในที่อยู่อาศัย อาจมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การมีอุปทานเหลือขายจำนวนมากในแต่ละปีอันเกิดจากการผลิตอุปทานใหม่รวมกับอุปทานเก่าที่เหลือขาย จึงจำเป็นต้องหาวิธีการกระตุ้นกำลังซื้อ ดังเช่นข้อมูลของบริษัท Knight Frank ประเทศไทย จำกัด² ระบุว่าอาคารชุดในเขตกรุงเทพมหานคร ในไตรมาส 2 ปี 2560 มีอุปทานสะสมประมาณ 500,000 หน่วย โดยมีอุปสงค์ประมาณ 380,000 หน่วย แสดงว่ามีอุปทานคงเหลือประมาณ 1 แสนกว่าหน่วย คิดเป็นประมาณร้อยละ 24 ซึ่งอุปทานเหล่านี้จะสะสมไปในปีต่อไป ดังนั้น หากมีอุปทานสะสมมากขึ้นโดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจซบเซา ย่อมส่งผลต่ออุปสงค์การซื้อที่อยู่อาศัยและทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบ ในภาวะดังกล่าว รัฐบาลมักออกมาตรการกระตุ้นการซื้อ ทั้งการลดค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีที่เกี่ยวข้อง การให้ดอกเบี้ยพิเศษ การเพิ่มวงเงินสินเชื่อ

เพื่อซื้อบ้าน เป็นต้น อย่างไรก็ตามสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นตลาดอสังหาริมทรัพย์ไทยที่มีอุปทานส่วนเกินในภาพรวมจำนวนมาก โดยเฉพาะตลาดอาคารชุดในกรุงเทพมหานคร หากไม่สามารถบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพพออาจนำไปสู่ภาวะฟองสบู่และวิกฤตอสังหาริมทรัพย์ได้

(3) จำนวนมาตรการอสังหาริมทรัพย์กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ พบว่าจำนวนมาตรการที่ใช้กับสถานการณ์เศรษฐกิจแต่ละช่วงเวลามีความสอดคล้องกัน โดยมีลักษณะเศรษฐกิจที่ร่วมกันคือ อยู่ในช่วงตกต่ำหรือชะลอตัว ซึ่งหากมีการออกมาตรการมาใช้จะสัมพันธ์กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ (ภาพที่ 7) โดยในช่วงปี 2540-2546 GDP จากติดลบร้อยละ -5.2 ในช่วงปี 2540-2541 เป็นร้อยละ 4.6 ในปี 2542-2546 (ใช้มาตรการ 29 ครั้ง) ส่วนในช่วง 2547-2555 ค่า GDP จากร้อยละ 4.6 ในช่วงปี 2547-2552 เป็นร้อยละ 7.2 ในปี 2553-2555 (ใช้มาตรการ 19 ครั้ง) และช่วงปี 2556-2561 ค่า GDP จากร้อยละ 1.85 ในช่วงปี 2556-2557 เป็นร้อยละ 3.75 ในปี 2558-2561 (ใช้มาตรการ 10 ครั้ง) อย่างไรก็ตาม แต่ละช่วงมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่วัตถุประสงค์สำคัญคือ การออกมาตรการเพื่อฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในสภาวะเศรษฐกิจซบเซาซึ่งย่อมสัมพันธ์กับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโดยรวมเพื่อไม่ให้เกิดถดถอยกระทบไปอีกหลายภาคส่วน ทั้งนี้ แนวนโยบายและการดำเนินมาตรการของทางการล้วนส่งผลต่อธุรกิจทั้งสิ้น นอกจากนี้ การขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ยังสัมพันธ์กับการเติบโตทางเศรษฐกิจ (พรทิพย์ ชมาวัตร, 2541) ทั้งนี้ อสังหาริมทรัพย์สามารถสร้างผลกระทบทวีคูณทางเศรษฐกิจได้ร้อยละ 25 (เปี่ยมจันทร์ ดวงฉวี, 2562) หรือประมาณ 3.5 เท่า

¹ ข้อมูลเรื่อง Bangkok Condominium Supply 2009-2H2017 ของบริษัท Knight Frank ประเทศไทย จำกัด ระบุผลการศึกษานาน Existing supply ณ 2H2017 รวม 506,662 หน่วย ที่มา <https://thailand-property-news.knightfrank.co.th> สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2563.

สรุปและเสนอแนะการวิจัย

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจไทยกว่า 20 ปี ภาครัฐมีการออกมาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์มาช่วยเหลือโดยตลอด โดยมีทั้งใช้มาตรการด้านอุปสงค์เพื่อกระตุ้นการซื้อ และหากอยู่ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัวหรือตกต่ำ ภาครัฐมักออกมาตรการเพื่อฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ตามข้อเสนอของหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประสบปัญหาและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ปรากฏการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า มาตรการภาครัฐเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งต่อกลไกตลาดที่อยู่อาศัยไทย และตลาดที่อยู่อาศัยยังต้องพึ่งพิงกับภาวะเศรษฐกิจ โดยที่การฟื้นตัวของอสังหาริมทรัพย์มีความสัมพันธ์ระดับสูงกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม มาตรการที่นำมาใช้มักเป็นการกระตุ้นการซื้อที่อยู่อาศัยซึ่งอาจจะยังกระจุยความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มที่สามารถซื้อได้ ขณะที่มาตรการที่ช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ยังไม่มีที่อยู่อาศัยยังคงมีอยู่จำกัด เพราะที่อยู่อาศัยยังเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่ทุกครัวเรือนควรได้มีที่อยู่อาศัยตามความเหมาะสม ดังนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมคือ นอกเหนือจากการออกมาตรการเพื่อกระตุ้นตลาดที่อยู่อาศัยประเภทลดค่าธรรมเนียมการโอนหรือมาตรการทางภาษีแล้ว ภาครัฐควรเพิ่มมาตรการที่ส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงที่อยู่อาศัยในราคาต่ำกว่าราคาตลาดทั้งในรูปแบบเช่าหรือแบบซื้อ ซึ่งควรมีการศึกษาต่อไปว่าจะเป็นการมาตรการแบบใดที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการด้านอสังหาริมทรัพย์ของภาครัฐมีความหลากหลายและให้ทุกกลุ่มได้รับประโยชน์ รวมถึงเกิดความคุ้มค่าทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยของประชาชนได้อย่างถ้วนทั่ว

บรรณานุกรม

- ดลพัฒน์ ปริดาภิวัต, ธีรวุฒิ บุญยโสภณ, กำพล วัชรวิชัย และ ไชยา ยัมวิไล. (2555). การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย. *วารสารวิชาการพระจอมเกล้าพระนครเหนือ*, 22(2), 416-426.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). *เครื่องชี้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์*. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2562, จาก https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=899&language=TH
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์. (2540). มาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์. *วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์*, 3(8), 39-42.
- บริษัท Knight Frank ประเทศไทย จำกัด. [ม.ป.ป.]. *Bangkok condominium supply 2009-2H2017*. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2563, จาก <https://thailand-property-news.knightfrank.co.th>
- ประพันธ์ เศวตนันท์ และ ไพศาล เล็กอุทัย. (2544). *หลักเศรษฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เปี่ยมจันทร์ ดวงมณี. (2562). *The linkages between property and commercial banking sectors: Impact on Thai economy*. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2562, จาก https://www.bot.or.th/Thai/Segmentation/Student/setthatat/DocLib/Settha_ME_2554/M_Present_Solace2_2554.pdf
- พรทิพย์ ชมาวัตร. (2541, สิงหาคม). พัฒนาการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย. *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน*, 38(8), 11-34.
- พลลภ กฤตยานวัช. (2547). ภาพรวมของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์. กรุงเทพฯ: *ศูนย์อสังหาริมทรัพย์*.

- ศิริพร นพรัตน์ภาลย์. (2547). *การปรับตัวตามวัฏจักรของผู้ประกอบการธุรกิจบ้านเดี่ยวและทาวน์เฮ้าส์ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2547). *โครงการศึกษาผลกระทบการพัฒนาที่อยู่อาศัย*. กรุงเทพฯ: [ม.ป.ท.].
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2563). *เศรษฐกิจฐานราก: นโยบายการคลัง*. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม 2563, จาก <http://www2.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO10.htm>
- เอื้อมพร หลินเจริญ. (2554). เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ. *วารสารการพัฒนาศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 17(1), 17-29.
- Huyck, Alfred Van. (1987). *New directions for national shelter policies: Shelter, settlement & development*. New South Wales: Allen & Unwin.
- Muller, Anders Almy Richard & Engelschalk Michael. (2009). Real estate bubbles and the economic crises: The role of credit standards and the impact of tax policy. *Journal of Property Tax Assessment*, 7(1), 13-36.
- Renaud, Bertrand Zhang Ming & Koeberle Stefan. (2001). Real estate and the Asian crisis: Lessons of the Thailand Experience. In: Brown S.J., Liu C.H. (eds.) *A global perspective on real estate cycles*. (p.49). Boston: Springer.
- Geltner, David M. Miller Norman G., Clayton Jim & Eichholtz Piet. (2007). *Commercial real estate: Analysis & investments*. Mason, OH: Thomson South-Western.
- Miles, Mike E. Gayle L. Berens, Mark J. Eppli & Weiss Marc A. (2007). *Real estate development: Principles and process*. Washington, DC: Urban Land Institute.
- Miller, Norman Liang Peng & Sklarz Michael. (2011). House prices and economic growth. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 42, 522-541.
- Hall, Peter & Pfeiffer Ulrich. (2000). *Urban future 21: A global agenda for twenty-first century cities*. New York: E & FN Spon.
- Silverman, Robert Mark & Patterson L.Kelly. (2015). *Qualitative research methods for community development*. New York, NY: Routledge.
- World Bank. (1975). *Housing: Sector policy*. Geneva: World Bank.