



สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ  
ป๋วย อึ๊งภากรณ์

aBRIDGEd

Asian Research Institute



20 พฤษภาคม 2564

## Affordable Housing: บ้านซื้อหรือเช่า เราควรรับภาระได้

นโยบายที่เหมาะสมจากภาครัฐด้านที่อยู่อาศัยสำหรับครัวเรือนรายได้น้อยถึงปานกลาง เป็นหนึ่งในกุญแจสำคัญในการเสริมศักยภาพรายได้ของครัวเรือนและยกระดับเศรษฐกิจไทย



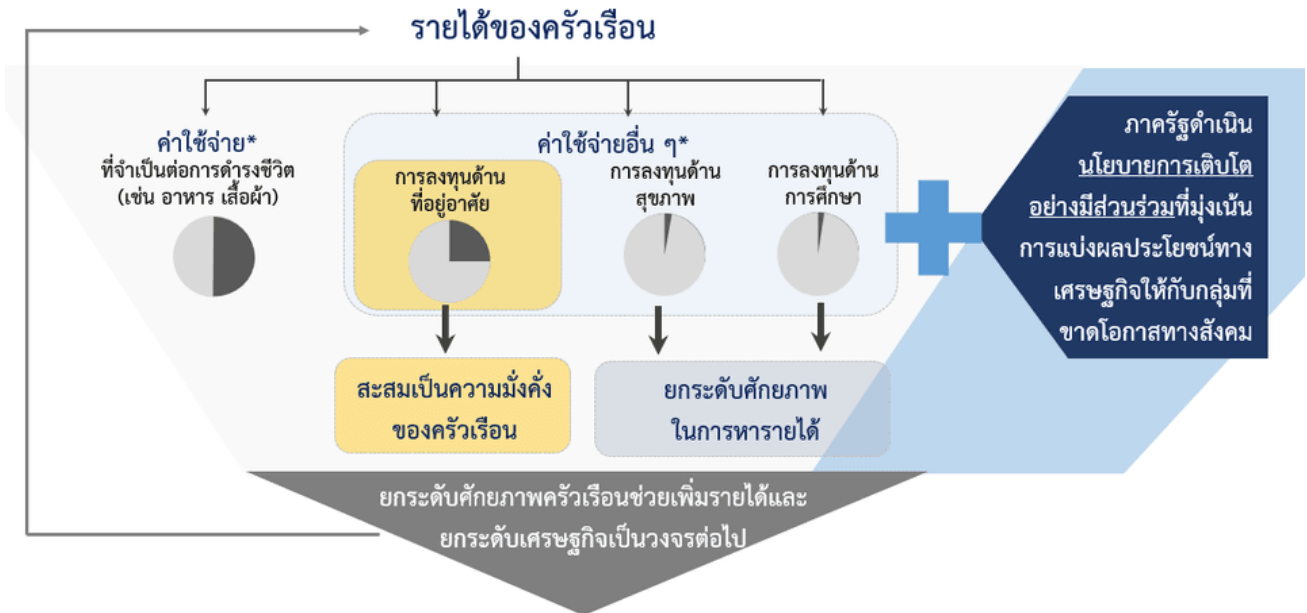
การมีบ้านหรือการอาศัยอยู่ในบ้านที่มีคุณภาพแตกต่างกัน สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางสังคมและการเงิน โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่สะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำชัดเจน เพื่อการกระจายตัวรุนแรงในชุมชนแออัดของเมืองใหญ่ ซึ่งการเว้นระยะห่างทางสังคมแทบเป็นไปไม่ได้ นโยบายที่อยู่อาศัยในราคาที่รับภาระได้ (affordable housing) เป็นหนึ่งในกุญแจสำคัญที่จะช่วยลดล็อกการเพิ่มศักยภาพในการสร้างรายได้ ยกฐานะให้ครัวเรือนรายได้น้อยได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ (inclusive growth) และลดปัญหาทางสังคม รวมทั้งปัญหาด้านสาธารณสุข บทความนี้มุ่งจุดประกายให้เห็นถึงความสำคัญและความหมายของนโยบายที่สนับสนุน affordable housing โดยวิเคราะห์ปัญหาตลาดที่อยู่อาศัยของไทย ตัวอย่างนโยบายจากต่างประเทศทั้งด้านอุปทานและด้านอุปสงค์ และถอดบทเรียนที่น่าสนใจสำหรับนำมาปรับใช้ในบริบทไทย

■

# ความสำคัญของที่อยู่อาศัยและนโยบาย affordable housing

การมีสุขภาพที่ดี การศึกษาที่ดี และสถานที่พักอาศัยที่ดี ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานสามารถสร้างรายได้ และสะสมเป็นเงินออม ทำให้มีเงินลงทุนเพื่อพัฒนาสุขภาพ การศึกษา และความเป็นอยู่ของตนเองและสมาชิกครัวเรือนรุ่นถัดไป จนสามารถยกระดับคุณภาพครัวเรือนได้ต่อเนื่องและส่งผลต่อการยกระดับศักยภาพของเศรษฐกิจในอนาคต (รูป 1) อย่างไรก็ตาม บางครัวเรือนอาจเข้าไม่ถึงสิทธิเหล่านี้ ภาครัฐจึงต้องมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยจัดให้บริการเหล่านี้เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และดำเนินนโยบายแบบ inclusive growth ให้ครัวเรือนด้อยโอกาสได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับศักยภาพของประเทศผ่านทุนมนุษย์ และส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจในระยะยาว

รูป 1 ที่อยู่อาศัยคือกุญแจสำคัญในการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างมีส่วนร่วม



หมายเหตุ: ส่วนที่แรเงาสีเข้มในวงกลม แสดงสัดส่วนโดยเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายประเภทนั้น ๆ ต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดของครัวเรือนรายได้ต่ำที่สุด percentile ที่ 20 คำนวณจากข้อมูลการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) สำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2019

การดูแลให้ครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยในราคาที่รับภาระได้หรือ นโยบาย affordable housing ทั้งประเภทที่ให้เช่า (social housing) และให้ความเป็นเจ้าของ (owner-occupied housing) นับเป็นหนึ่งในกุญแจสำคัญที่จะเสริมศักยภาพในการหารายได้ให้ครัวเรือน เนื่องจาก

1. หากค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยมีมูลค่าสูง จะทำให้ครัวเรือนเหลือเงินเพื่อลงทุนสร้างโอกาสอื่น ๆ ในชีวิตได้น้อยลง จากข้อมูลการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทยปี 2019 พบว่า ครัวเรือนรายได้น้อยขั้นล่างที่สุด (bottom 20<sup>th</sup> percentile) มีค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัยคิดเป็น 24% ของรายได้ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าครัวเรือนกลุ่มรายได้สูงสุด (top 20<sup>th</sup> percentile) ถึง 2 เท่า (รูป 2) นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีค่าใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้นมากกว่ารายได้แรงงาน โดยตั้งแต่ปี 2013-2019 ดัชนีราคาอาคารชุดและราคาทาวน์เฮ้าส์พร้อมที่ดินขยายตัวเฉลี่ยปีละ 6.3% และ 5.9% ตามลำดับ สูงกว่าการขยายตัวของรายได้แรงงานที่ขยายตัวเฉลี่ยเพียงปีละ 2.3% และอัตราการขยายตัวยังทิ้งห่างกันมากขึ้นชัดเจนตั้งแต่ปี 2015 เป็นต้นมา (รูป 3) สะท้อนว่าครัวเรือนเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้ยากขึ้น มีภาระค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยสูงขึ้นและมีเงินเหลือเพื่อใช้จ่ายและลงทุนได้น้อยลง

## รูป 2 สัดส่วนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ต่อรายได้ครัวเรือน

**หมายเหตุ:** ข้อมูลแบ่งกลุ่มตามรายได้ครัวเรือน percentile ที่ 20, 40, 60, 80 และ 100  
**ที่มา:** ข้อมูลการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

## รูป 3 ดัชนีราคาที่อยู่อาศัยและค่าจ้างแรงงาน

**หมายเหตุ:** \*ดัชนีค่าจ้างแรงงาน ครอบคลุมค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน และผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่เป็นตัวเงิน  
**ที่มา:** ธนาคารแห่งประเทศไทย

2. ที่อยู่อาศัยเป็นสินทรัพย์หลักของครัวเรือนซึ่งช่วยสะสมความมั่งคั่ง สามารถทำประโยชน์เพิ่มรายได้ให้ครัวเรือน และมีนัยต่อการบริโภค โดยจากข้อมูลการสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทยปี 2019 พบว่าครัวเรือนไทยที่มีบ้านเป็นของตนเองมีสินทรัพย์สะสมรวมเฉลี่ย 2.0 ล้านบาท สูงกว่าครัวเรือนกลุ่มที่เช่าบ้านและยังไม่มีบ้านเป็น

สินทรัพย์กว่า 11 เท่า ซึ่งตามการศึกษาของ Case et al. (2005) นั้น ครัวเรือนที่มีบ้านเป็นทรัพย์สินสามารถหาประโยชน์จากที่อยู่อาศัยและปรับปรุงความเป็นอยู่ของครัวเรือนให้ดีขึ้นได้ เช่น การปล่อยเช่า การทำธุรกิจ และใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อ สอดคล้องกับงานศึกษาของ Rungcharoenkitkul (2011) ที่พบว่าในกรณีของไทยนั้น การมีสินทรัพย์ถาวรเพิ่มขึ้น (ซึ่งครัวเรือนไทยโดยเฉลี่ยมีบ้านเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่ามากที่สุด) มีผลต่อการบริโภคมากกว่าการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าสินทรัพย์ทางการเงิน (เช่น ตราสารทุน ตราสารหนี้ เงินฝาก) ประมาณ 5 เท่า

3. การอยู่อาศัยในทำเลที่ดีเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ของสมาชิกในครัวเรือนได้ เนื่องจากการอยู่อาศัยในบริเวณที่ต้องการแรงงาน ทำให้ครัวเรือนสามารถหารายได้และสร้างฐานะให้ดีขึ้นได้ โดยบุญเลิศ (2021) พบว่า จากการสำรวจชุมชนแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ ครัวเรือนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอิสระ เช่น ขายอาหารตามสั่ง รับจ้างขับมอเตอร์ไซด์ รับจ้างรีดผ้า ซึ่งหากต้องย้ายออกไปอยู่นอกเมืองจะประกอบอาชีพเดิมไม่ได้ การอยู่ในเมืองจึงช่วยเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ สอดคล้องกับการศึกษาของ Bauer et al. (2018) ที่พบว่าพื้นที่ที่อยู่อาศัยมีผลต่อรายได้แรงงานในสหรัฐฯ เมื่อควบคุมปัจจัยด้านการศึกษา อายุ เพศ เชื้อชาติ และอาชีพแล้ว

นอกจากนี้ การอยู่อาศัยในพื้นที่ต่างกันยังกำหนดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานต่างกันด้วย เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล โดยข้อมูลจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติปี 2019 พบว่าคะแนนการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-Net) ในวิชาภาษาอังกฤษ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ 8% และต่ำกว่ากรุงเทพฯ ถึง 36% สะท้อนคุณภาพการศึกษาที่ต่างกัน ขณะที่รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุขปี 2019 แสดงให้เห็นว่าในเขตที่มีจำนวนประชากรต่อจำนวนเตียงหนาแน่นสูงสุด<sup>1</sup> มีอัตราส่วนประชากรต่อเตียงสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมทั้งประเทศถึงเกือบ 2 เท่า สะท้อนทรัพยากรที่มีจำกัดและทำให้ประชาชนในเขตดังกล่าวอาจต้องเดินทางไกลขึ้นเพื่อขอรับบริการในพื้นที่อื่น

## ปัญหาที่อยู่อาศัยและนโยบายของไทย





### ด้านอุปทานของไทย

1. ผู้ประกอบการเอกชนยังไม่สามารถเติมเต็มความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้ โดยผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า percentile ที่ 60 ของไทย หรือมีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยไม่เกิน 24,500 บาทต่อเดือน สามารถรับภาระเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยได้ในราคาเฉลี่ย 4.5-5.0 แสนบาท<sup>2</sup> (กระทรวงการพัฒนาลงคมฯ, 2017) แต่จากศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย (AREA) พบว่า ในช่วงปี 2015-2020 ไม่มีผู้ประกอบการเปิดขายจำนวนหน่วยที่ราคาต่ำกว่า 5.0 แสนบาทในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลเลย
2. หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทเติมเต็มความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางยังดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายและใช้เวลาค่อนข้างนาน เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร และบ้านมั่นคง ซึ่งที่ดินราคาสูงเป็นปัญหาต้นทุนสำคัญที่ทำให้จำนวนโครงการที่อยู่ในชุมชนเมืองยังไม่เพียงพอกับความต้องการ (บุญเลิศ, 2019) โดยจากข้อมูลของศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ (REIC) ปี 2019-2020 พบว่ามีจำนวนหน่วยก่อสร้างแล้วเสร็จใหม่ในโครงการเช่าซื้อของการเคหะแห่งชาติทั่วประเทศเฉลี่ยเกือบ 4,000 หน่วยต่อปี<sup>3</sup> ขณะที่มีความต้องการของผู้มีรายได้น้อยปีละเกือบ 2 แสนหน่วยทั่วประเทศ<sup>4</sup> (กระทรวงพัฒนาฯ, 2017) นอกจากนี้ บางโครงการอยู่ในพื้นที่ศักยภาพต่ำ (Isaranews, 2020) ห่างไกลจากตัวเมืองและขาดบริการขนส่งสาธารณะเพื่อเชื่อมต่อให้ผู้อยู่อาศัยเดินทางไปทำงานในเมืองได้ สร้างต้นทุนค่าเดินทางที่ครัวเรือนรายได้น้อยต้องแบกรับ อีกทั้งปัญหาการจัดสรรที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์และปัญหาในการวางผังเมือง (urban planning) ยังส่งผลให้ขาดแคลนพื้นที่สัญจรทางเท้าและจักรยานที่เชื่อมต่อกัน ประชากรส่วนใหญ่ไม่มีพื้นที่สำหรับพักผ่อนหย่อนใจ วัดได้จากการที่กรุงเทพฯ มีพื้นที่สีเขียวเพียงแค่ 3 ตารางเมตรต่อประชากร เทียบกับสิงคโปร์และกรุงกัวลาลัมเปอร์ที่มีพื้นที่สีเขียวถึง 66 และ 44 ตารางเมตรต่อประชากรตามลำดับ (Economist Intelligence Unit, 2011)

## ด้านอุปสงค์ของไทย

1. นโยบายด้านภาษีและเงินโอนเป็นโครงการระยะสั้นและยังไม่เอื้อประโยชน์กับครัวเรือนรายได้น้อยนอกฐานภาษี ผู้ได้รับประโยชน์มักเป็นกลุ่มคนรายได้ปานกลาง-สูงที่มีความสามารถและความพร้อมในการตัดสินใจซื้อ อสังหาริมทรัพย์ได้ในเวลาที่ยอดมาตรการ (รายละเอียดมาตรการตามตาราง 1)

ตาราง 1 ตัวอย่างมาตรการภาคอสังหาริมทรัพย์ด้านอุปสงค์ของไทย

ลดค่าธรรมเนียม การโอนและจดทะเบียน จำนวน	 ดอกเบี้ยผ่อนบ้าน ลดหย่อนภาษี	 คืนเงินค่างวดบ้าน	 ลดหย่อนภาษี ซื้อบ้านหลังแรก	ลดภาษีจาก การซื้อบ้านหลังแรก 
1 ก.พ. – 31 ธ.ค. 2021 (ล่าสุด)	2007 – ปัจจุบัน	11 ธ.ค. 2019 – 31 มี.ค. 2020	13 ต.ค. 2015 – 31 ธ.ค. 2016	21 ก.ย. 2011 – 31 ธ.ค. 2012
เป็นมาตรการที่ใช้ บ่อยครั้ง โดยลด ค่าธรรมเนียม การโอนจาก 2% และจดทะเบียน จาก 1% ของราคา ประเมินเป็น 0.01% เพื่อลดภาระให้ ประชาชน	ให้ผู้ซื้อบ้าน สามารถนำ ดอกเบี้ยจาก การผ่อนบ้านไป ลดหย่อนภาษีเงิน ได้บุคคลธรรมดา ไม่เกิน 1 แสนบาท ต่อปี	คืนเงินค่างวด 50,000 บาทสำหรับผู้ซื้อที่อยู่ใน ระบบฐานภาษีรายได้ ต่ำกว่า 1.2 ล้านบาท ต่อปี เพื่อลดภาระ ประชาชนและลดยอด ค่างวดบ้านสร้างใหม่	ให้ผู้ซื้อบ้านได้รับ สิทธิลดหย่อนภาษี เงินได้บุคคล ธรรมดา 20% ของ ราคาบ้าน ไม่เกิน 3 ล้านบาท แบ่งลดภาษีเป็น เวลา 5 ปี	ให้ผู้ซื้อบ้านได้รับ สิทธิยกเว้นภาษี เงินได้บุคคล ธรรมดา 10% ของราคาบ้านไม่ เกิน 5 ล้านบาท แบ่งลดภาษีเป็น เวลา 5 ปี

ที่มา: บุญเลิศ วิเศษปรีชา (2019) และรวบรวมโดยผู้เขียน

2. นโยบายด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยยังเพิ่มภาระการผ่อนบ้านแก่ครัวเรือน เนื่องจากคิดอัตราดอกเบี้ยแบบขั้นบันได โดยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับการซื้อบ้านในโครงการการเคหะแห่งชาติ และโครงการบ้านประชารัฐที่คิดอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นตลอดอายุสัญญาการกู้ยืม ส่งผลต่อความสามารถในการชำระหนี้ของผู้มีรายได้น้อย

ปัญหาของตลาดที่อยู่อาศัยไทยโดยสรุป พบว่า มีความไม่สอดคล้องกัน (mismatch) ของอุปทานและอุปสงค์ใน segment ที่อยู่อาศัยราคาอ่อมเยา ด้านอุปทานยังดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ซึ่งสะท้อนปัญหาการจัดสรรที่ดิน ขณะที่นโยบายด้านอุปสงค์ยังมุ่งเน้นโครงการระยะสั้นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ยังไม่ได้สร้างโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเท่าใดนัก

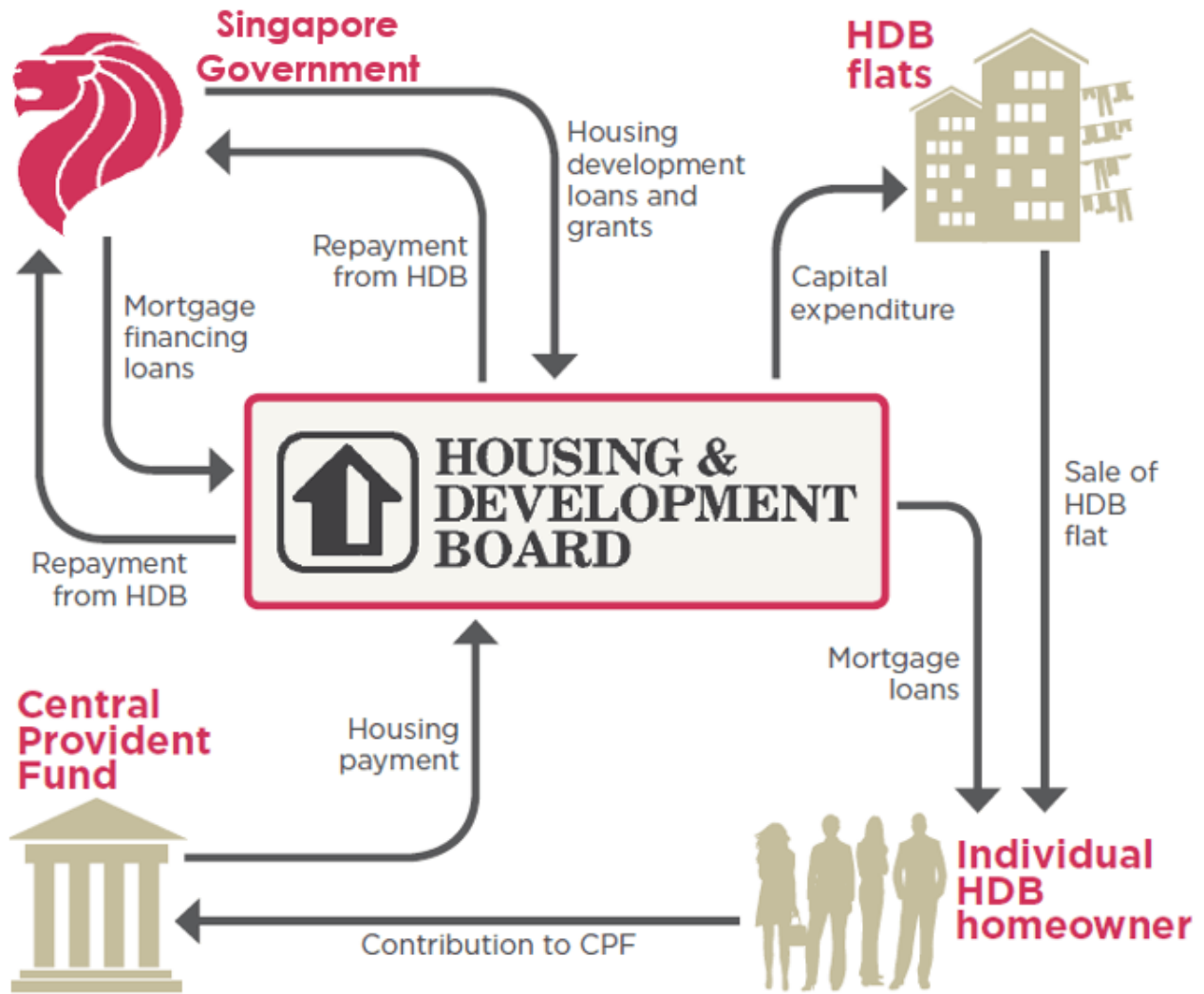
## ตัวอย่างนโยบายที่อยู่อาศัยในต่างประเทศที่น่าสนใจ



## นโยบายด้านอุปทานของต่างประเทศ

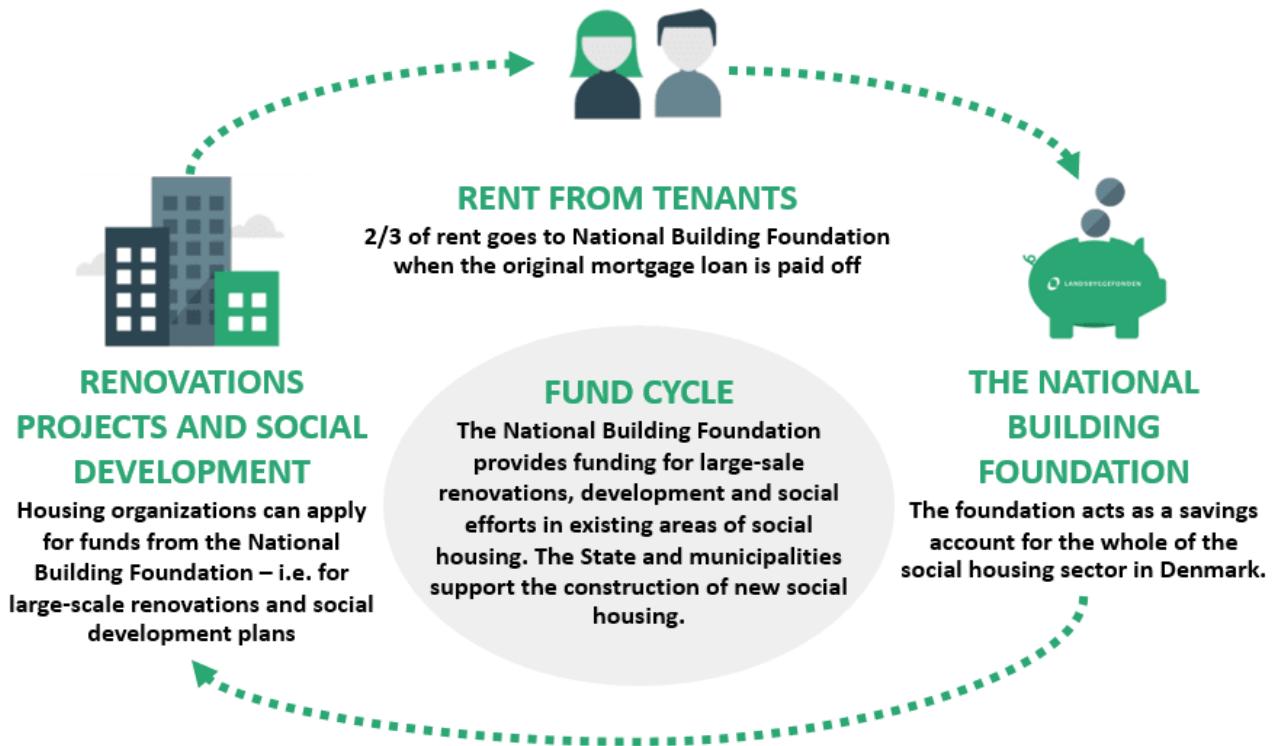
1. **ให้ความสำคัญกับนโยบายจัดสรรที่ดินสำหรับการสร้าง affordable housing** เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดและเป็นต้นทุนส่วนใหญ่ของโครงการอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ
  - **เริ่มตั้งแต่การวางผังเมือง (urban planning) ที่ออกแบบการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสาธารณะ โดยมีกฎหมายที่ดินที่เข้มแข็งและมีกระบวนการจัดการโปร่งใส** เช่น กรณีสิงคโปร์ที่ urban planning เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้ถึง 6% - 7% ในช่วงปี 1970-1980 ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปที่ดินและออกกฎหมาย Land Acquisition Act (LAA) ภาครัฐจึงเวนคืนที่ดินจากภาคเอกชนได้ในราคาต่ำ และสามารถสะสมที่ดินได้เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าจาก 44% ของที่ดินทั้งหมดในปี 1960 เป็น 85% ในปี 2007 (Center for Liveable Cities Singapore, 2014)
  - **กลไกการสะสมที่ดินหรือธนาคารที่ดิน (public land banking) ช่วยให้มีพื้นที่สำหรับก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางและโครงการอื่น ๆ ได้ตามการวางผังเมือง การสะสมที่ดินในจุดยุทธศาสตร์ก่อนประกาศแผนลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน จะช่วยลดปัญหาการเวนคืนที่ดินล่าช้า ควบคุมต้นทุนก่อนราคาที่ดินเพิ่มขึ้น และช่วยให้รัฐจัดสรรผลประโยชน์ต่อสาธารณชนได้ภายหลังการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานแล้วเสร็จ** (Lawson and Ruonavaara, 2019)
  - **การปล่อยเช่าที่ดิน (public land leasing) ใน public land bank ให้กับภาคเอกชนแทนการขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อให้รัฐยังคงควบคุมวัตถุประสงค์การใช้ที่ดินได้ตามสัญญาเช่า และรัฐยังคงเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคตหลังหมดสัญญา** อีกทั้งช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์จากต้นทุนค่าที่ดินเหลือเพียงค่าเช่าที่ดิน ทำให้สามารถตั้งราคาขาย affordable housing ต่ำลงได้ (Lawson and Ruonavaara, 2019)
2. **มีแหล่งเงินทุนที่ได้จากกองทุนการออมเพื่อสนับสนุนการก่อสร้าง** แนวทางนี้ประสบความสำเร็จอย่างมากในสิงคโปร์และเดนมาร์ก โดยในสิงคโปร์ใช้เงินสนับสนุนโครงการจากการออมของรายได้แรงงานในกองทุน Central Provident Fund (CPF) ซึ่งเป็นกองทุนประกันสังคมภาคบังคับที่แรงงานผู้มีรายได้ต้องสมทบเงิน 20% ของรายได้ต่อเดือนร่วมกับการสมทบ 17% จากนายจ้าง<sup>5</sup> ตั้งแต่วันที่เริ่มทำงานแล้วจึงค่อยนำออกมาใช้ซื้อที่อยู่อาศัยของรัฐ (Center for Liveable Cities Singapore, 2014) (รูป 4) ในขณะเดียวกัน เดนมาร์กเป็นอีกประเทศที่มีการจัดตั้ง National Building Fund ซึ่งเป็นกองทุนสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยปล่อยเช่าให้ผู้มีรายได้น้อย หรือ social housing โดยจะเก็บเงิน 2/3 ของค่าเช่าเข้ากองทุนเพื่อใช้ซ่อมและปลูกสร้าง social housing ใหม่ รวมทั้งปรับปรุงพื้นที่สาธารณะโดยรอบ (Luise Noring, 2018) (รูป 5) แหล่งเงินทุนดังกล่าวส่งเสริมให้การพัฒนาและบริหารจัดการโครงการที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลางเกิดความยั่งยืน ลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล อีกทั้งทำให้ผู้สมทบเงินเต็มใจที่จะออมเงินเข้ากองทุนเนื่องจากได้รับผลประโยชน์ที่ส่งตรงกลับมา

รูป 4 เงินทุนสนับสนุน HDB จาก CPF (กองทุนประกันสังคมภาคบังคับ)



ที่มา: Centre for Livable Cities

รูป 5 National Building Fund ของเดนมาร์ก



ที่มา: Landsbyggefonden

- สร้างแรงจูงใจและบทลงโทษทางภาษีเพื่อเพิ่มอุปทานผ่านหน่วยงานเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่น ดังเช่นกรณี สหรัฐฯ ที่ใช้ระบบเครดิตภาษีในโครงการ Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) ให้ผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ใช้ลดหย่อนภาษี ซึ่งคิดเป็นเงินอุดหนุนประมาณ 30% หรือ 70% ของราคาก่อสร้างแล้วแต่ประเภทโครงการ โครงการ LIHTC ส่งผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่าแก่ผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้นมากกว่า 3.2 ล้านหน่วยนับตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี 1986 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 1.1 แสนหน่วย (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2021)

นอกจากนี้ การเรียกเก็บภาษีและค่าปรับก็เป็นนโยบายที่ช่วยปรับแรงจูงใจได้เช่นกัน อาทิ ในฝรั่งเศสตามกฎหมาย Solidarity and Urban Renewal Act (SRU) รัฐบาลกลางกำหนดเป้าหมายให้ 20% ของจำนวนที่พักอาศัยในพื้นที่ ต้องเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่าแก่ผู้มีรายได้น้อย หากรัฐบาลท้องถิ่นทำไม่ได้ตามเป้าหมายจะต้องชำระค่าปรับมูลค่าสูง ซึ่งตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2001 มีรัฐบาลท้องถิ่นที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้และต้องชำระภาษีกว่า 88 ล้านยูโร นโยบายนี้ได้ช่วยเพิ่มจำนวนที่พักอาศัยมากกว่า 7 ล้านหน่วยในฝรั่งเศส (Lawson and Ruonavaara, 2020)

- ซ่อมบำรุงที่พักอาศัยของกลุ่มคนมีรายได้น้อย (renovation scheme) เพื่อยืดอายุโครงการ เช่น สิงคโปร์ที่มีนโยบายชัดเจนว่าห้องชุดของรัฐในทุกพื้นที่จะได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายซ่อมบำรุงรักษาใหญ่ ปรับปรุงทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐานภายนอกและวัสดุภายในรวม 2 ครั้งในช่วงที่ห้องชุดมีอายุครบ 30 ปี และ 60 ปี (HDB Home Improvement Scheme I and II) โดยรัฐจะจัดหาวัสดุจำนวนมากสำหรับทั้งโครงการเพื่อให้รัฐมีอำนาจต่อรองและได้วัสดุคุณภาพดีที่ราคาต่ำกว่าตลาด

## นโยบายด้านอุปสงค์ในต่างประเทศ

- การให้เงินอุดหนุนค่าเช่า/ซื้อบ้าน และค่าสาธารณูปโภคสำหรับกลุ่มรายได้น้อย (housing allowance and housing grant) สำหรับการให้เงินอุดหนุนค่าเช่าบ้านและค่าสาธารณูปโภคแก่ครัวเรือนรายได้น้อย หรือ



**housing allowance** จากการสำรวจกลุ่มประเทศ OECD ในปี 2019 พบว่า 76% ของประเทศผู้ตอบแบบสอบถามมี housing allowance ซึ่งเป็นนโยบายที่ดำเนินการได้เร็ว ออกแบบให้เข้าถึงได้หลายกลุ่ม และปรับเปลี่ยนนโยบายหรือยกเลิกได้ง่ายกว่าเมื่อเทียบกับนโยบายด้านอุปทานก่อสร้าง และช่วยส่งเสริมการเคลื่อนย้ายของแรงงาน (OECD, 2019) **อย่างไรก็ดี รัฐต้องมีนโยบายดูแลหรือควบคุมค่าเช่าบ้านที่เข้มแข็ง มิเช่นนั้น อาจเกิดผลลบต่อภาคอสังหาริมทรัพย์โดยรวมได้จากการขึ้นค่าเช่าหรือราคาอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในกรณีที่มีประเทศมีอุปทานจำนวนที่อยู่อาศัยต่ำ อาจทำให้ผลประโยชน์ตกแก่ผู้ปล่อยเช่าและผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ แทนที่จะเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย**

**การอุดหนุนอีกลักษณะหนึ่งได้แก่ housing grant คือ การให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสำหรับซื้อที่อยู่อาศัยเพื่อให้ครัวเรือนได้เป็นเจ้าของ** อาทิ สิงคโปร์ที่ให้ housing grant แก่ครอบครัวรายได้น้อย-ปานกลางสำหรับซื้อห้องชุดครั้งแรกในโครงการรัฐ ซึ่งเงินสนับสนุนจะลดทอนไปตามระดับรายได้ครัวเรือนที่สูงขึ้น การสนับสนุน housing grant ควบคู่ไปกับการสร้างอุปทานบ้านในราคาต่ำกว่าตลาดของการเคหะแห่งชาติสิงคโปร์ (Housing Development Board: HDB) ทำให้ครัวเรือนมีความเป็นเจ้าของบ้านสูงถึง 91% ณ ปี 2018 (Wikipedia, 2021) ถือเป็นสัดส่วนมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

2. การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อที่อยู่สำหรับผู้มีรายได้น้อย (housing loan) เป็นนโยบายที่หลายประเทศนิยมดำเนินการมากเป็นอันดับต้น ๆ เพื่อให้ครัวเรือนได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย (Lawson and Ruonavaara, 2019) การให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำและคงที่ เช่น เกาหลีใต้ และเดนมาร์ก เมื่อมองผิวเผินอาจคิดว่าทำได้ไม่ยาก แต่ในทางปฏิบัตินั้นมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะ ไม่ได้ใช้เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ และระดมทุนผ่านผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ช่วยบริหารจัดการความเสี่ยง ได้แก่ Mortgage-backed securities<sup>6</sup> (เกาหลีใต้) และ covered bond<sup>7</sup> (เกาหลีใต้และเดนมาร์ก) ทำให้มีฐานของเงินทุนสำหรับการดำเนินนโยบาย อีกทั้งเป็นการเพิ่มผลิตภัณฑ์ทางการเงินแก่นักลงทุน

นอกจากนี้ เกาหลีใต้มีนโยบายค้ำประกันสินเชื่อซื้อและเช่าบ้านแก่ครัวเรือนที่มีความเปราะบางทางการเงิน เช่น ครัวเรือนรายได้น้อยและผู้ประกอบอาชีพอิสระให้สามารถเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลงได้อีกด้วย (Korea Housing-Finance Corporation, 2019) ส่วนสิงคโปร์นั้น แรงงานสามารถผ่อนค่างวดด้วยเงินออมในกองทุนประกันสังคมภาคบังคับ (CPF) ซึ่งช่วยลดผลกระทบต่อการบริโภคหลังเป็นหนี้ได้ (ตาราง 2)

ตาราง 2 นโยบายการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

<p><b>Korea</b></p>  <p><b>2.1%-2.4%</b> อัตราดอกเบี้ยคงที่ 30 ปี ลดตามระดับรายได้</p>	<p>มีองค์กรของรัฐ <a href="#">Korea Housing-Finance Corporation (HF)</a> ทำหน้าที่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ปล่อยกู้ให้ผู้มีรายได้น้อย-ปานกลาง โดยมีอัตราดอกเบี้ยลดต่ำลงตามระดับรายได้ครัวเรือน และอัตราพิเศษสำหรับผู้ซื้อบ้านครั้งแรก และตามจำนวนบุตร (<b>ลดอัตราดอกเบี้ยอีก 0.2% - 0.7% หักจากตัวเลขด้านซ้ายมือ</b>)</li> <li>ออกตราสารหนี้ <b>Mortgage-backed securities</b> และ <b>Covered bond</b> เพื่อระดมทุนสนับสนุนการออกเงินกู้ และเพิ่มประเภทสินทรัพย์สำหรับผู้ลงทุน</li> <li>ให้การค้ำประกันสินเชื่อซื้อ/เช่าบ้าน (ฝั่งอุปสงค์) และสร้างที่อยู่อาศัย (ฝั่งอุปทาน) เป็นกลไกช่วยเหลือกลุ่มครัวเรือนที่มีปัญหาด้านเครดิต ให้สามารถกู้เพื่อเช่าหรือซื้อบ้านได้ และลดต้นทุนให้ผู้ประกอบการ</li> <li>ให้สินเชื่อผู้สูงอายุ (reverse mortgage) โดยใช้บ้านเป็นหลักประกันเพื่อให้มีเงินสนับสนุนการดำรงชีพรายเดือน</li> </ol>
<p><b>Denmark</b></p>  <p><b>0.5%</b> คงที่ 20 ปี</p>	<p><b>ธนาคารเพื่อการเคหะ (Mortgage Bank)</b> ดำเนินการแยกจากรธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เป็นตัวกลางระหว่างผู้ซื้อบ้านและผู้ลงทุน ทำหน้าที่เป็นผู้ออก <b>Covered bond</b> เพื่อใช้เงินลงทุนในการปล่อยกู้ให้กับผู้ซื้อบ้านในอัตราเดียวกันแก่ผู้กู้ทุกราย (ไม่มีอัตราเพิ่ม/ลดสำหรับผู้ที่มีความเสี่ยงต่างกัน) และใช้ที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกัน</p>
<p><b>Singapore</b></p>  <p><b>2.6%</b> คงที่ 25 ปี</p>	<p><b>การเคหะแห่งชาติ (Housing Development Board: HDB)</b> เป็นผู้ปล่อยกู้สำหรับการซื้อห้องชุดรัฐบาล โดยหักลบกับเงินอุดหนุน (Housing Grant) ที่ครัวเรือนได้รับจากกองทุนประกันสังคมภาคบังคับ (<b>Central Provident Fund: CPF</b>) ทำให้ครัวเรือนเป็นหนี้เงินกู้น้อยลง และสามารถชำระค่างวดบ้านได้จากเงินที่สมทบเข้ากองทุน CPF โดยครัวเรือนประมาณ 80% ไม่ต้องจ่ายรายได้มาผ่อนบ้านเพิ่ม ลดผลกระทบต่อการบริโภคครัวเรือนหลังมีหนี้</p>



## ข้อสรุปและ/หรือนัยสำคัญเชิงนโยบาย

การดูแลให้ครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยภายใต้ภาระที่รับได้ (affordable housing) เป็นนโยบายสำคัญเชิงสวัสดิการสังคม ที่นอกจากจะทำให้ความเป็นอยู่ของครัวเรือนดีขึ้นแล้ว ประเทศยังได้ผลตอบแทนจากศักยภาพของแรงงานที่เพิ่มขึ้น สำหรับไทยนั้นมียุทธศาสตร์บางประการบ้างแล้วแต่ยังขาดหัวใจสำคัญบางด้าน และผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐสามารถพิจารณาดำเนินนโยบายเพิ่มเติมได้ ดังนี้

- พัฒนาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยให้แข็งแกร่งและดำเนินงานเชื่อมโยงกัน เพื่อแก้ปัญหาการเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัยได้ต่ำกว่าเป้าและใช้เวลานาน และปัญหาการขาดแคลนพื้นที่สาธารณะในเมือง อาทิ
  - หน่วยงานด้านการวางผังเมือง (urban planning) ควรปฏิรูปให้มีความแข็งแกร่ง มองการณ์ไกลถึงความต้องการใช้งานที่ดินเมืองในอนาคต วางแผนโดยคำนึงถึงการจัดสรรที่ดินเพื่อ affordable housing และพื้นที่สาธารณะโดยรอบ
  - หน่วยงานด้านการสะสมที่ดิน (land banking) ต้องจัดตั้งให้มีพันธกิจชัดเจนให้รัฐนำที่ดินไปทำประโยชน์เพื่อสาธารณชน โดยต้องอาศัยกฎหมายที่เข้มแข็งเพื่อเชื่อมโยงกับงานวางผังเมือง มีกลไกการเวนคืนที่ดินและการชดเชยที่เป็นธรรม ให้สามารถดำเนินการสะสมที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และ
  - การเคหะแห่งชาติ เร่งเพิ่มที่อยู่อาศัยให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางในพื้นที่ที่เหมาะสม สะดวกต่อการเดินทาง มีคุณภาพและขนาดของห้องเหมาะกับการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพของผู้อยู่อาศัย โดยดำเนินงานตามกรอบการวางผังเมือง และใช้ประโยชน์จาก land banking ของรัฐเพื่อลดต้นทุนการก่อสร้าง รวมทั้งพิจารณาการวางผังเมืองที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานตามอายุของโครงการ (ตัวอย่างสิงคโปร์)
- วางกรอบและดำเนินนโยบาย affordable housing ร่วมกันทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์อย่างครบวงจร นอกเหนือจากการพัฒนาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย โดยมุ่งดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาวเพื่อให้ครัวเรือนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ถูกสุขลักษณะ ในราคาที่เหมาะสม
  - ด้านอุปทาน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนอุปทานที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง รัฐควรกระตุ้นให้เกิดการสร้างอุปทานที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ อาทิ 1) การให้สิทธิ

- ประโยชน์ทางภาษี** (ตัวอย่างสหรัฐฯ) เนื่องจากไทยมีผู้ประกอบการเอกชนที่แข่งแกร่ง แต่ยังไม่ได้เต็มเต็มความต้องการให้แก่ผู้มีรายได้น้อย การเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการในเขตเมืองจะช่วยเพิ่มอุปทานที่อยู่อาศัยทั้งประเภทเช่าและซื้อได้ และ 2) **การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัย** (ตัวอย่างเดนมาร์ก) ช่วยออมค่าเช่าเพื่อใช้ก่อสร้างและซ่อมบำรุงที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย โดยไม่เป็นภาระงบประมาณกลาง
- **ด้านอุปสงค์** เพื่อแก้ปัญหาผู้มีรายได้น้อยไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการช่วยเหลือทางภาษี และภาระการผ่อนบ้านจากอัตราดอกเบี้ยแบบขั้นบันไดที่มีอยู่ในปัจจุบัน รัฐควรสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนและลดต้นทุนการให้สินเชื่อ อาทิ 1) **การให้เงินอุดหนุนค่าเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย** ซึ่งเป็นนโยบายได้รับความนิยมมากในกลุ่มประเทศ OECD สามารถเสริมร่วมกับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของไทยที่มีการเชื่อมโยงกับการอุดหนุนค่าสาธารณูปโภคอยู่ แต่ยังไม่ครอบคลุมค่าเช่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และ 2) **การสร้างกลไกให้เกิดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและคงที่** (ตัวอย่างเกาหลีใต้) โดยอาศัยเครื่องมือในตลาดการเงิน (Mortgage-backed securities, covered bond) เพื่อลดต้นทุนและความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์

## เอกสารอ้างอิง

Bauer, Breitwieser, Nunn, and Shambaugh (2018), "Where work pays: how does where you live matter for your earnings", the Hamilton project advancing opportunity prosperity and growth, [brookings.edu](https://www.brookings.edu/).

Case, K.E., Wugley, J.M., and Shiller, R.J. (2005), "Comparing wealth effects: the stock market vs. the housing market", Berkeley Electronic Journal of Macroeconomics, Advances Articles, 5(1).

Center for LiveableCities Singapore (2014), "Urban system studies, land acquisition and resettlement: securing resources for development". <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-land-acquisition-and-resettlement.pdf>.

Center for LiveableCities Singapore (2014), "Urban system studies, financing a city: developing foundations for sustainable growth", <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-financing-a-city.pdf>.

COFACE Families Europe (2018), "Social Policy and mortgage lending: the Danish mortgage model in a European perspective". <http://www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2018/03/COFACE-Report-SOCIAL-POLICY-AND-MORTGAGE-LENDING.pdf>.

Economist Intelligence Unit (2011), "Asian Green City Index, assessing the environmental performance of Asia's major cities", Siemens AG, Germany.

Finance Demark (2016). "The traditional Danish mortgage & covered bond model", <https://financedenmark.dk/the-association-of-danish-mortgage-banks/the-danish-mortgage-model/>.

Isaranews (2020), "ชำระบ้านผู้มีรายได้น้อยเจอปัญหาซ้ำซาก ถึงเวลาปักตุ้ต้องรื้อใหญ่", <https://www.isranews.org/isranews-scoop/85830-house-85830.html>.

Korea Housing-Finance Corporation (2019), "The Best Housing Finance Institution: Growing along with the happiness of the people 2019 Annual report". <https://www.hf.go.kr/researcher/sub04/sub02.do?mode=download&articleNo=285256&attachNo=54300>.

Lawson and Ruonavaara (2019), "Land policy for affordable and inclusive housing: an international review", Smartland-Tutkimushanke, <https://smartland.fi/wp-content/uploads/Land-policy-for-affordable-and-inclusive-housing-an-international-review.pdf>.

Luise Noring (2018), "Financing the inclusive city: a case study of Danish model of affordable and social housing", ICLEI and City facilitators and Copenhagen Business School.

OECD (2019), "OECD Questionnaire on Social and Affordable Housing: QuASH".

OECD (2020), "Housing and inclusive Growth", OECD Publishing, Paris, <http://doi.org/10.1787/6ef36f4b-en>.

OECD (2020), "Social housing: A key part of past and future housing policy, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs", OECD Publishing, Paris, <http://oe.cd/social-housing-2020>.

Rungcharoenkitkul, P. (2011), "Wealth Effects and Consumption in Thailand", Bank of Thailand discussion paper, Bangkok, <https://www.botlcr.or.th/item/book/01000069144>.

U.S. Department of Housing and Urban Development (2021), "Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC)", <https://www.huduser.gov/portal/datasets/lihtc.html>.

Wikipedia (2021), "List of countries by home ownership rate", [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_home\\_ownership\\_rate](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_home_ownership_rate).

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2017), "ยุทธศาสตร์การพัฒนที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)".

บุญเลิศ วิเศษปรีชา (2019), "ผ่ายุทธศาสตร์การพัฒนที่อยู่อาศัย 20 ปี: ฝันใหญ่แต่ไม่สรุปบทเรียน", Waymagazine, <https://waymagazine.org/land-and-right-housing-1/>.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา (2021), "แบ่งปันที่ดินรถไฟเพื่อที่อยู่อาศัยคนจน", Waymagazine, แบ่งปันที่ดินรถไฟเพื่อที่อยู่อาศัยคนจน - waymagazine.org | นิตยสาร WAY

1. เขตพื้นที่ที่เครือข่ายบริการสุขภาพที่มีอัตราส่วนจำนวนประชากรต่อจำนวนเตียงหนาแน่นสูงสุด คือ เขตพื้นที่ที่เครือข่ายบริการสุขภาพที่ 4 ซึ่งประกอบด้วย นครนายก นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง โดยจัดอันดับจากเขตพื้นที่เครือข่ายบริการสุขภาพรวม 12 เขต
2. กลุ่มเป้าหมายระดับรายได้ไม่น้อยกว่า 24,500 บาทต่อเดือน มีความสามารถในการรับภาระด้านที่อยู่อาศัยอยู่ที่ร้อยละ 15 ของรายได้ทั้งหมดต่อเดือน (ยุทธศาสตร์การพัฒนที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี, หน้า 17)
3. ปี 2019 และ 2020 มีจำนวนหน่วยที่ก่อสร้างแล้วเสร็จใหม่โครงการที่อยู่อาศัยเพื่อเช่าซื้อของการเคหะแห่งชาติทั่วประเทศ 3,602 และ 4,279 หน่วยตามลำดับ (ข้อมูลจาก REIC ณ วันที่ 17 พ.ค. 2021)
4. ความต้องการซื้อที่อยู่อาศัยในราคาต่ำกว่า 1 ล้านบาท (ยุทธศาสตร์การพัฒนที่อยู่อาศัยระยะ 20 ปี, หน้า 15)
5. เป็นอัตราสมทบเข้ากองทุน CPF สำหรับลูกจ้างที่มีอายุน้อยกว่า 55 ปี แต่สำหรับลูกจ้างที่มีอายุมากกว่า 55 ปี ทั้งลูกจ้างและนายจ้างจะสมทบในอัตราที่ลดลง
6. Mortgage-backed securities (MBS) ของ Korea Housing-Finance Corporation (HF) คือตราสารหนี้ที่ดำเนินการโดย HF จัดตั้งกองทุนขึ้น (Trust) และถ่ายโอนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยจากธนาคารพาณิชย์เข้า Trust และออกตราสาร MBS ให้นักลงทุน โดย HF จะรับประกันการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยให้กับผู้ถือตราสาร MBS
7. Covered bond ของเดนมาร์กเป็นตราสารหนี้ที่ใช้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกัน โดย Mortgage bank ของเดนมาร์กจะเป็นเพียงตัวกลางผู้ออกตราสารหนี้ และหากผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ จะมีการขายทอดตลาดสินทรัพย์เพื่อชำระหนี้ให้กับผู้ถือตราสารหนี้

*ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจ ป๋วย อึ๊งภากรณ์*

**Topics:** Macroeconomics Welfare Economics

**Tags:** affordable housing housing policy



ชลิตา แท่งเพชร  
ธนาคารแห่งประเทศไทย