



บทที่ 4

### บทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัย นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไข ที่ผ่านมามีการวางนโยบายและกำหนดแผนต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหานี้ที่อยู่อาศัย เช่น การควบคุมอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2519 มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรร้อยละ 2.7 ปัจจุบันลดลงเหลือร้อยละ 1.3 เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การสนับสนุนให้ประชากรสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2483 มีการจัดตั้งกองเคหะสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ต่อมาในปี 2485 มีการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์โดยสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าในราคาถูก และจัดหาบ้านพร้อมที่ดินให้ประชาชนเช่าซื้อในระยะยาว ฯลฯ

จากการดำเนินงานดังกล่าว ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขาดความเป็นอิสระ และขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ตลอดจนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมีจำนวนน้อย จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เพื่อทำหน้าที่คล้ายกัน คือให้การสนับสนุนทางด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย โดยมีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ดังนี้

#### การเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2516 โดยมีเหตุผลการก่อตั้ง 3 ประการนี้

1. เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางขาดแคลนที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก
2. มีองค์กรหลายแห่งที่ดำเนินการอยู่ แต่ขาดการประสานงานอย่างจริงจัง
3. รัฐต้องการจัดตั้งองค์การให้มาดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ในอันที่จะช่วยประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยโดยเร็ว

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ มีดังนี้

1. เพื่อจัด ให้มีการเคหะ ให้ประชาชนเช่าหรือเช่าซื้อ
2. เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชน ที่ต้องการมีบ้านเป็นของตนเอง หรือแก่ผู้ประกอบการที่จะจัดสร้างบ้าน ให้แก่ประชาชนเช่า หรือเช่าซื้อ
3. เพื่อประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับการสร้างบ้าน หรือการจัดหาที่ดิน

ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พอสรุปรายละเอียด ได้ดังนี้

1. การเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัย และปรับปรุงชุมชนแออัด ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ดังนี้

1.1	ที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนทั่วไป	56,617	หน่วย
1.2	ที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการ	15,542	หน่วย
1.3	การปรับปรุงชุมชนแออัด	43,719	หน่วย
1.4	โครงการพิเศษและบริการชุมชน	309	หน่วย
	รวม	<u>116,187</u>	หน่วย

2. การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด เนื่องจากในปัจจุบันมีชุมชนแออัดทั่วไปในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลจำนวนทั้งสิ้นกว่า 160,000 ครัวเรือน ซึ่งเดือดร้อนและมีปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานทั้งภาครัฐบาล และเอกชนได้แก้ไขปัญหามาแล้วประมาณ 50,000 ครัวเรือน ผลงานที่ดำเนินการไปแล้วคือ

- 2.1 การปรับแต่งสภาพทางเท้าเดิม ให้เป็นคอนกรีตที่มั่นคงแข็งแรง
- 2.2 การจัดผังที่ดินแปลงใหม่ ในชุมชนแออัดคลองเตย เพื่อผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย ได้มีกรรมสิทธิ์ในการอยู่อาศัยระยะยาว โดยการย้ายจากบริเวณหนึ่ง ไปยังแปลงที่ดินใหม่ที่การเคหะแห่งชาติจัดเตรียมไว้ให้
- 2.3 การประชุมกรรมการภายในชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม
- 2.4 การฝึกอาชีพ (ตัดเย็บเสื้อผ้า)



## 3. ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาที่มีอัตราการขยายตัวเป็นที่น่าสนใจดังนี้

ปี 2527	มีกำไรสุทธิ	77.09	ล้านบาท
ปี 2528	มีกำไรสุทธิ	47.75	ล้านบาท
ปี 2529	มีกำไรสุทธิ	39.71	ล้านบาท
ปี 2530	มีกำไรสุทธิ	208.89	ล้านบาท

## 4. การอำนวยการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 ยอดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและการเปลี่ยนแปลง

(: ล้านบาท)

ปี	ยอดสินเชื่อ	การเปลี่ยนแปลง	คิดเป็น % ของทั้งหมด
2528	2,973	-	9.2
2529	3,370	13.3	8.8
2530	2,716	(19.4)	5.3
2531	2,590	( 4.6)	3.5
2532	2,182	(15.7)	2.1

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาจากตัวเลขของยอดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย จะเห็นว่าตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา การเคหะแห่งชาติได้ให้เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยในอัตราที่ลดน้อยลงทุกปี ตลอดจนเมื่อเปรียบเทียบกับยอดรวมของสินเชื่อทั้งระบบแล้วจะเห็นว่าสัดส่วนก็ลดน้อยลงด้วย กล่าวคือในปี 2529 มีสัดส่วนอยู่ในระดับ 8.8% แต่ในปี 2532 ได้ลดลงเหลือเพียง 2.1% เท่านั้น

สาเหตุที่ยอดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของการเคหะชาติมีแนวโน้มที่ลดลง เนื่องจากการเคหะแห่งชาติจะให้กู้เฉพาะลูกค้ารายที่เข้าซื้อบ้านในโครงการที่จัดสรร โดยการเคหะแห่งชาติเท่านั้น สำหรับลูกค้าบางรายที่เข้าซื้อบ้านกับการเคหะแห่งชาติ เมื่อได้มีการผ่อนชำระไปแล้วระยะหนึ่ง ก็จะไปติดต่อขอเงินกู้จากสถาบันการเงินอื่น ๆ เพื่อผ่อนชำระในระยะยาวต่อไป แต่ก็มีผู้เข้าซื้อบางรายที่ไม่สามารถจัดหาแหล่งเงินกู้ที่อื่นได้ ก็จะผ่อนชำระโดยการเข้าซื้อกับการเคหะแห่งชาติต่อไป

## ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2496 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังและไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยดังเช่นธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นสถาบันการเงินหลักที่ให้สินเชื่อเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินงานของธนาคารนับได้ว่ามีบทบาทในการพัฒนาทางด้านที่อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากธนาคารได้ร่วมกับคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัยในการวางแผนการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประเทศ โดยส่วนรวมให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจการก่อสร้าง และความต้องการที่อยู่อาศัยของประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การดำเนินงานของธนาคารแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

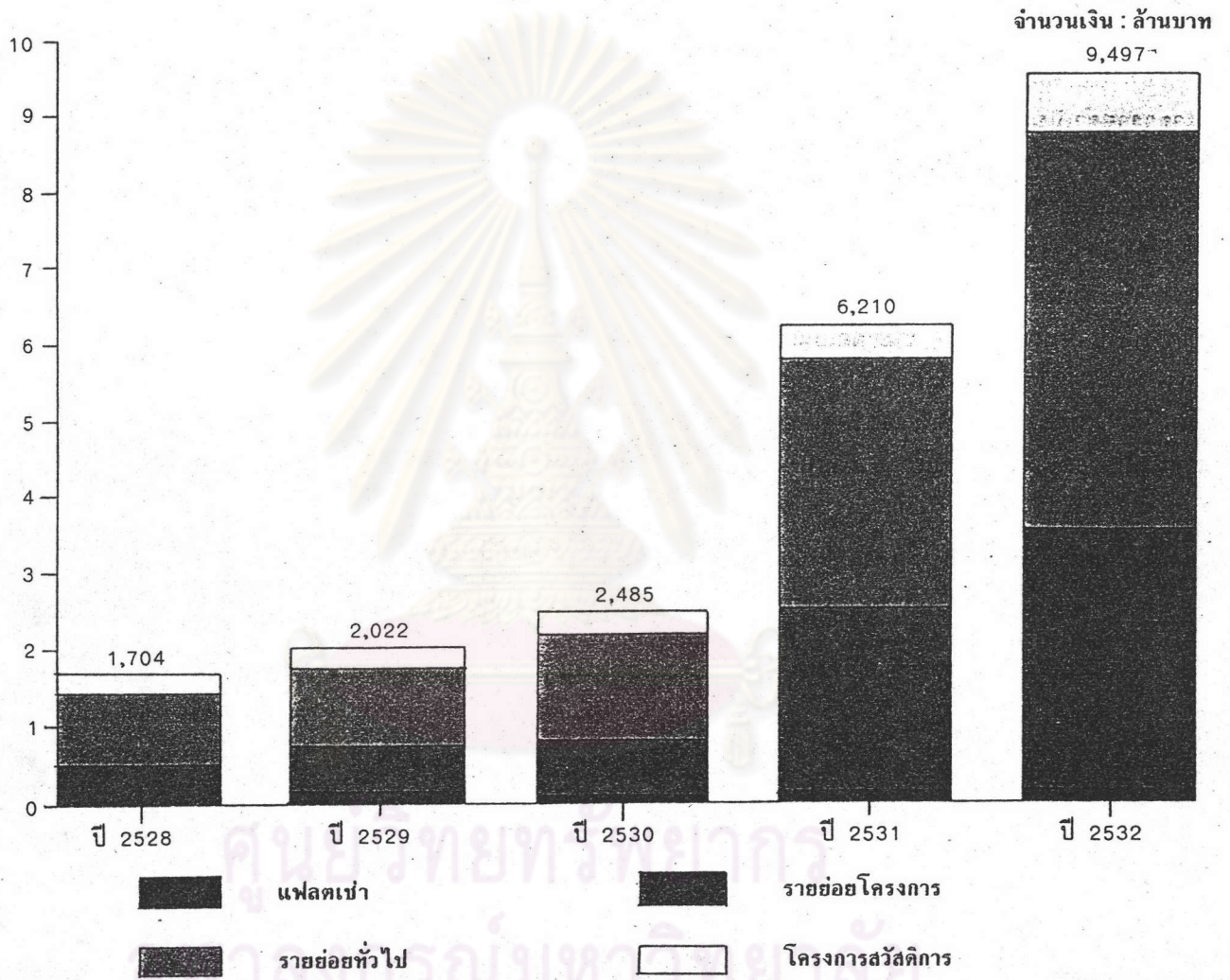
1. การให้บริการทางด้านสินเชื่อ
2. การให้บริการทางด้านเงินฝาก

การให้บริการทางด้านสินเชื่อ แบ่งการดำเนินงานออกได้ดังนี้

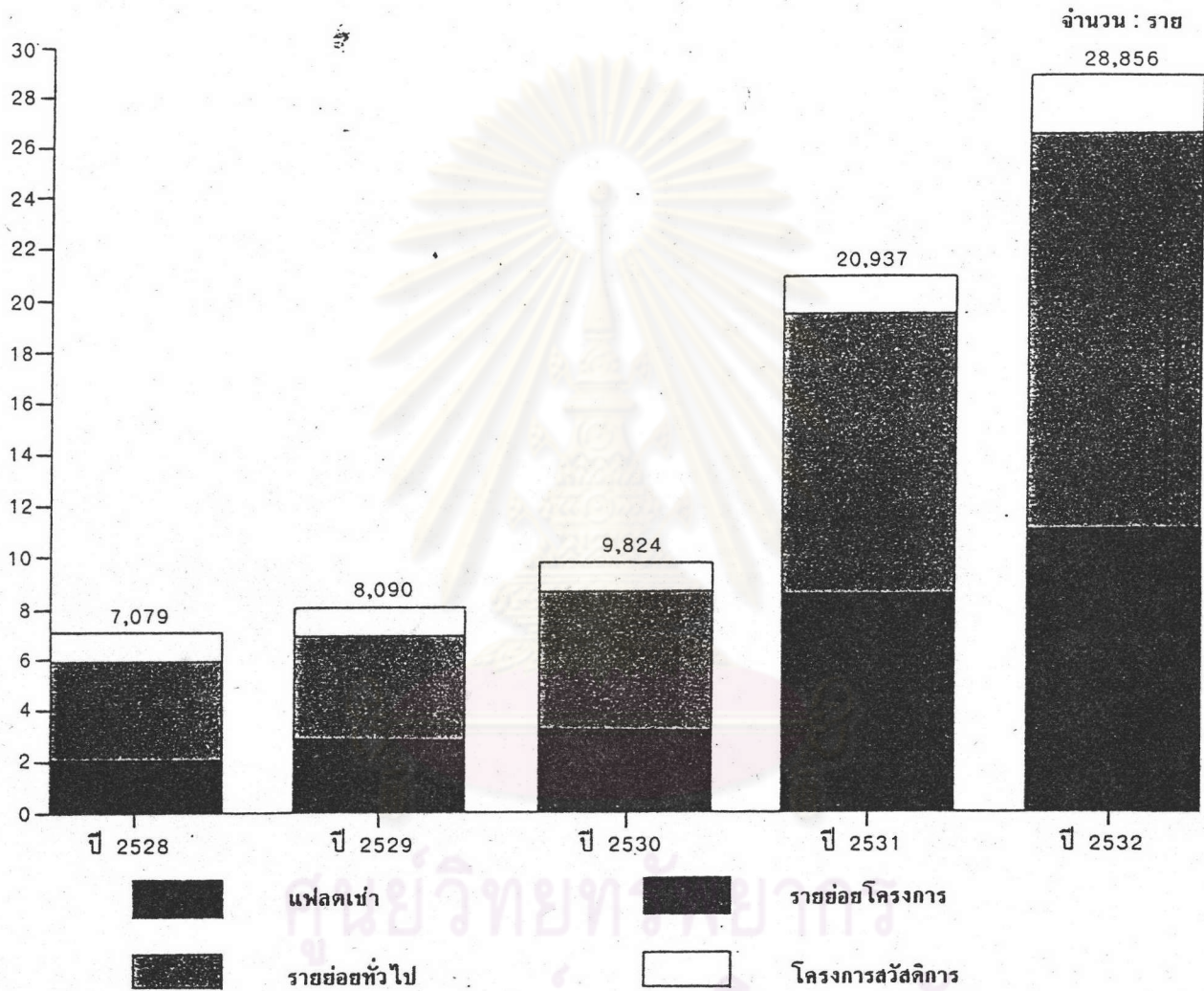
1. การให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการ โดยให้สินเชื่อเพื่อการก่อสร้างและพัฒนาสาธารณูปโภคแก่ผู้ประกอบการหมู่บ้านจัดสรร เป็นการให้กู้ยืมระยะสั้นในรูปของเงินเบิกเกินบัญชี ทั้งกับเจ้าของโครงการเดิมและโครงการใหม่ โดยโครงการเดิมธนาคารฯ ได้พยายามช่วยเหลือให้ได้มีแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสร้างบ้านสำหรับโอนให้แก่ลูกค้า เพื่อนำเงินมาชำระหนี้คืนให้ธนาคารฯ ได้เร็วขึ้น
2. การให้สินเชื่อแก่ผู้ซื้อที่อยู่อาศัยโดยตรง การให้สินเชื่อประเภทนี้ นับว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญ และเป็นกิจกรรมหลักของธนาคารฯ เนื่องจากเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนทั่วไป ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองโดยตรง ธนาคารได้ปรับปรุงการบริการให้เกิดความคล่องและเอื้ออำนวยประโยชน์แก่ลูกค้า เช่น การคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารฯ จะต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่นประมาณร้อยละ 1-2 ต่อปี และขยายระยะเวลาการให้กู้สูงสุดจาก 20 ปี เป็น 25 ปี เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการผ่อนชำระให้น้อยลง สำหรับการให้สินเชื่อที่ผ่านมา สามารถแยกเป็นประเภทได้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 จำนวนเงิน การให้สินเชื่อระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย แยกตามประเภทการให้สินเชื่อ



แผนภูมิที่ 4 จำนวนราย การให้สินเชื่อระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย แยกตามประเภทการให้สินเชื่อ





2.1 การให้สินเชื่อสำหรับลูกค้ารายย่อยที่ซื้อที่อยู่อาศัยจากโครงการหมู่บ้านจัดสรร โดยขอให้ธนาคารฯ รับเป็นแหล่งเงินกู้ระยะยาวแก่ลูกค้าที่ซื้อที่อยู่อาศัยจากโครงการทั้งหมด

2.2 การให้สินเชื่อสำหรับลูกค้ารายย่อยที่ซื้อที่อยู่อาศัยจากผู้ประกอบการอื่นนอกเหนือจากที่ขอให้ธนาคารฯ รับเป็นแหล่งเงินกู้ระยะยาว หรือกู้ยืมเงินไปเพื่อจัดสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินของตนเอง

2.3 การให้สินเชื่อโครงการสวัสดิการ สำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและบริษัท เอกชนที่ทำการข้อตกลงในการนำพนักงานในสังกัดมากู้เงินกับธนาคารฯ และหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องเป็นหัวหน้าเงินเดือนของผู้กู้ส่งชำระหนี้ให้ธนาคารฯ เป็นรายเดือน เงินให้กู้ประเภทนี้ จะคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินให้กู้แก่ประชาชนทั่วไป เนื่องจากธนาคารจะลดค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ถ้าหน่วยงานใดต้องการจะให้พนักงานของตนได้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเป็นพิเศษ ก็สามารถนำเงินสวัสดิการของตนมาฝากประจำเพียงร้อยละ 1-1.5 ต่อปีเท่านั้น ปัจจุบันแนวโน้มของเงินให้กู้ประเภทนี้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงจำเป็นต้องจ้างผู้ประเมินราคาหลักประกันภายนอก ให้เป็นผู้ประเมินราคาหลักประกันของผู้กู้ โดยธนาคารฯ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้มาขอรับบริการ นับตั้งแต่ธนาคารฯ เปิดให้บริการเงินกู้ประเภทนี้มาจนถึงปัจจุบัน ได้มีหน่วยงานที่ทำข้อตกลงกู้เงินกับธนาคารฯ แล้วจำนวนทั้งสิ้น 86 หน่วยงาน แยกเป็นบริษัทเอกชนจำนวน 48 แห่ง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจำนวน 38 แห่ง และในปี 2532 ธนาคารฯ ได้ให้กู้แก่พนักงานของหน่วยงานต่าง ๆ ไปแล้วจำนวนทั้งสิ้น 2,317 ราย คิดเป็นวงเงินทั้งสิ้น 762 ล้านบาท

สำหรับการให้บริการทางด้านเงินฝากนั้น เนื่องจากมีผู้มาขอรับบริการกู้เงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น จึงต้องเร่งระดมเงินออมภายในประเทศ โดยการรับฝากเงินจากประชาชนให้เพียงพอกับปริมาณความต้องการทางด้านสินเชื่อ ประกอบกับสาขาของธนาคารฯ ยังมีอยู่น้อยแห่ง จึงจำเป็นต้องให้อัตราผลตอบแทนแก่ผู้ฝากในอัตราที่สูงกว่าสถาบันการเงินอื่น เช่น เงินฝากประเภทออมทรัพย์พิเศษ หรือเงินฝากกระแสรายวันซึ่งธนาคารฯ จ่ายดอกเบี้ยให้อัตราเท่ากับเงินฝากออมทรัพย์ สำหรับผู้ฝากเงินที่ใช้เช็คไม่เกินเดือนละ 10 ฉบับ และมียอดเงินคงเหลือไม่ต่ำกว่า 10,000 บาท นอกจากนี้ธนาคารฯ ยังได้เพิ่มเงินฝากประเภทฝากประจำ 2 ปี สำหรับผู้ฝากเงินที่มีวงเงินตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป จะจ่ายดอกเบี้ยให้ทุกเดือน เพื่อเป็นการเร่งระดมเงินฝากระยะยาวเพิ่มขึ้น และนอกจากนี้ยังได้ประชาสัมพันธ์ให้ลูกค้ามาใช้บริการมากขึ้น จึงทำให้ธนาคารฯ สามารถระดมเงินฝากได้เพิ่มขึ้นจากปี 2531 ซึ่งมีเงินฝากจำนวนทั้งสิ้น 11,269 ล้านบาท เป็น 20,027 ล้านบาท ในปี 2532 จำนวนเงินฝากเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 8,758 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 78

### บทบาทการดำเนินงานที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในรอบปี 2532 จะเห็นว่ามียอดสินเชื่อรวมทั้งสิ้น 25,971 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2531 จำนวน 8,069 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเพิ่มร้อยละ 31 สินทรัพย์ส่วนใหญ่ ได้แก่ เงินให้กู้ยืมซึ่งมีร้อยละ 76 ของยอดสินทรัพย์ทั้งหมด สำหรับแหล่งเงินทุนที่สำคัญของธนาคาร ได้แก่ เงินฝาก ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 20,027 ล้านบาท และธนาคารมีกำไรสุทธิทั้งสิ้น 185 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2531 จำนวน 86 ล้านบาท คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 87

ตารางที่ 3 แสดงยอดเงินฝากของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

(: ล้านบาท)

ปี	ยอดเงินฝากรวม	อัตราการเพิ่มขึ้น (%)
2528	7,091	-
2529	8,240	16.2
2530	7,848	(4.7)
2531	11,269	43.6
2532	20,027	77.7

ที่มา : ธนาคารอาคารสงเคราะห์

จากตัวเลขของยอดเงินฝากของธนาคารอาคารสงเคราะห์ จะเห็นว่ามียอดเงินฝากเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ยกเว้นในปี 2530 ซึ่งมียอดเงินฝากลดลงเล็กน้อย หลังจากนั้นก็เพิ่มสูงขึ้นตามสภาพคล่องทางการเงินของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งยอดเงินฝากทั้งหมดดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 1.6 ของเงินฝากทั้งระบบของธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งรวมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีส่วนการครองตลาดทางด้านเงินฝาก คิดเป็นร้อยละ 1.6 ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ



ตารางที่ 4 จำนวนเงินของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

(: ล้านบาท)

ปี	ยอดสินเชื่อ	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด
2528	7,585	-	23.5
2529	8,316	9.6	21.8
2530	8,891	6.9	17.5
2531	12,100	36.1	16.7
2532	17,376	43.6	17.2

ที่มา : ธนาคารอาคารสงเคราะห์

จากตัวเลขของยอดสินเชื่อดังกล่าว จะเห็นว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้อำนวยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดยมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และมีอัตราการเพิ่มอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ทั้งนี้ โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ปริมาณของสินเชื่อเพิ่มสูงขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ปริมาณของยอดเงินฝากที่มีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ตลอดจนระบบการเงินภายในประเทศมีสภาพคล่องอยู่ในเกณฑ์ที่สูงทำให้ธนาคารสามารถระดมเงินออมได้มาก และส่งผลให้ธนาคารสามารถอำนวยการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี

2. ธนาคารอาคารสงเคราะห์คิดอัตราดอกเบี้ยของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ในอัตราที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น ๆ อยู่ในระดับ 1-2% จึงมีส่วนจูงใจให้ประชาชนสนใจที่จะใช้บริการเงินกู้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์เพราะเสียดอกเบี้ยต่ำกว่า

3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีบริการสินเชื่อ โครงการสวัสดิการ สำหรับข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนบริษัทเอกชนที่มาทำข้อตกลงกับธนาคารฯ ในการนำพนักงานใน

สังกัดมากู้เงิน และหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องเป็นผู้หักเงินเดือนของผู้กู้ เพื่อนำมาชำระหนี้คืนธนาคาร บริการนี้ธนาคารจะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าเงินให้กู้ประชาชนทั่วไป เนื่องจากธนาคารสามารถลดค่าใช้จ่ายในการติดตามหนี้ได้ส่วนหนึ่ง

เมื่อพิจารณาถึงยอดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ เปรียบเทียบกับยอดรวมของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของสถาบันการเงินต่าง ๆ ทั้งระบบ จะเห็นว่ามีส่วนที่ลดน้อยลงทุกปี อัตราส่วนของการครองตลาด (Market Share) ที่ลดน้อยลงดังกล่าวมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมาสภาพคล่องทางการเงินอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ทำให้ผู้ประกอบการได้ลงทุนในโครงการต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้แหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ สำหรับสถาบันการเงินที่มีเงินทุนจำนวนมาก เช่น ธนาคารพาณิชย์ก็จะให้เงินกู้ได้ในสัดส่วนที่มากกว่าสถาบันการเงินที่มีเงินทุนน้อย ดังนั้น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งมีเงินทุนในสัดส่วนที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น ๆ จึงทำให้ไม่สามารถขยายธุรกิจเงินกู้ได้อย่างเต็มที่

2. สถาบันการเงินต่าง ๆ มีการเพิ่มทุนจดทะเบียนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ สามารถระดมทุนเพื่อนำมาขยายกิจการได้อย่างคล่องตัว และสามารถนำเงินทุนที่เพิ่มขึ้นมาขยายธุรกิจทางด้านสินเชื่อ ทำให้มีอัตราการเพิ่มของยอดสินเชื่ออยู่ในเกณฑ์ที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งระบบ ในขณะที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมิได้มีการเพิ่มทุนแต่อย่างใดจึงมีข้อจำกัดในการขยายตัวทางด้านกำไรสินเชื่อที่อยู่อาศัย

#### ปัญหาในการดำเนินงานสำหรับการอำนวยความสะดวกสินเชื่อที่อยู่อาศัย

อุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้น เนื่องมาจากธนาคารอาคารสงเคราะห์มีนโยบายในการรับฝากเงิน เพื่อนำเงินฝากเหล่านั้นมาใช้ในธุรกิจการให้กู้ยืมเพื่อซื้อหรือจัดสร้างที่อยู่อาศัยเป็นหลัก ตลอดจนวงเงินที่ให้กับผู้น้อยในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ (พิจารณาจากยอดเงินที่ให้กับทั้งหมดของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ทหารด้วยจำนวนรายของลูกค้าเงินกู้ เฉลี่ยแล้วธนาคารจะให้กู้อายละ 296,000 บาท ในปี 2531 และเพิ่มเป็น 329,000 บาท ในปี 2532 ซึ่งจะเห็นว่าจำนวนเงินดังกล่าวค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับราคาของบ้านพักอาศัยในปัจจุบัน) นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นคู่แข่งกัน ยังมี



บริการ เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินในหลายประเภท และมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ตลอดจนวงเงินที่ให้กันสูงกว่า สาเหตุนี้เองจึงทำให้ลูกค้าส่วนหนึ่งหันไปกู้เงินกับธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เพื่อซื้อที่อยู่อาศัยแม้ว่าอัตราดอกเบี้ยจะสูงกว่าก็ตาม

### ธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินที่มีได้อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน ปี พ.ศ. 2489 โดยที่ธนาคารออมสินถูกกำหนดให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามนโยบายพิเศษของรัฐ ซึ่งแบ่งการให้บริการออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

#### 1. การให้บริการทางด้านเงินฝาก แบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

1.1 เงินฝากออมสิน ประกอบด้วยเงินฝากประเภทเพื่อเรียก ประเภทประจำ ประเภทเคหสงเคราะห์ และประเภทสงเคราะห์ผู้ด้อย ๓ วันสิ้นปี 2532 มีเงินฝากประเภทดังกล่าวรวมกัน 87,836 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2531 จำนวน 8,949.7 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.3

1.2 เงินฝากประเภทสลากออมสิน เป็นตราสารทางการเงินที่ออกมาเพื่อระดมเงินออมจากประชาชนโดยให้ผลตอบแทนในรูปของเงินรางวัล ซึ่งใช้ชื่อว่า "สลากออมสินกุศล" โดยได้เริ่มจำหน่ายไปแล้วเมื่อเดือนมกราคม 2533 สลากออมสินกุศลนี้มีอายุ 5 ปี ผู้ถือสลากมีสิทธิถูกรางวัลรวม 58 ครั้ง ออกรางวัลเดือนละ 1 ครั้ง การจำหน่ายครั้งแรกจำนวน 50 ล้านฉบับ ราคาฉบับละ 20 บาท เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 1,000 ล้านบาท โดยธนาคารจะนำเงินออมที่ได้รับไปให้รัฐวิสาหกิจเพื่อนำไปใช้พัฒนาประเทศ ฯลฯ

1.3 เงินฝากประเภทสงเคราะห์ชีวิต บริการประเภทนี้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2486 ปัจจุบันได้ปรับปรุงเงินฝากประเภทนี้ และจัดให้มีบริการรับฝากเงินสงเคราะห์ชีวิตประเภทใหม่เพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ฝาก ส่งผลให้ ณ สิ้นปี 2532 กรมธรรม์เงินฝากสงเคราะห์ชีวิต มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 61,262 กรมธรรม์ เพิ่มขึ้นจากปี 2531 ร้อยละ 26.6 วงเงินสงเคราะห์มีจำนวน 4,266.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2531 ร้อยละ 35

## 2. การให้บริการทางด้านสินเชื่อและการลงทุน

ธนาคารออมสินเป็นสถาบันซึ่งทำหน้าที่ระดมเงินออมมาให้รัฐบาลกู้ยืมไปใช้ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณประจำปี ณ วันสิ้นปี 2532 ปริมาณเงินลงทุนในหลักทรัพย์รัฐบาลมีจำนวน 90,861.6 ล้านบาท เงินลงทุนในหลักทรัพย์อื่น 5,973.4 ล้านบาท นอกจากนี้ได้ประมูลซื้อและขายตั๋วแลกเงินของสถาบันการเงินที่มีความมั่นคง ลงทุนซื้อหุ้นกับบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ลงทุนในตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนาคารพาณิชย์รับอวัลรวมถึงลงทุนในตั๋วแลกเงินชนิดเปลี่ยนมือได้ สำหรับการอำนวยความสะดวกให้ภาครัฐบาล เอกชน และประชาชน โดยวิธีให้กู้และเบิกเงินบัญชีมีจำนวนคงค้าง 5,927.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2531 จำนวน 1,443.9 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 32.2 ณ 31 ธันวาคม 2532 ธนาคารมีเงินลงทุนและให้กู้ยืมคงค้างรวม 111,867.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากสิ้นปี 2531 จำนวน 7,279.7 ล้านบาทหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.96 การให้สินเชื่อที่ผ่านมาแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

2.1 สินเชื่อประเภท เศรษฐกิจระดับพนักงาน เป็นการอำนวยความสะดวกด้านที่อยู่อาศัยแก่พนักงานของธนาคารฯ ที่ทำงานมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี

2.2 สินเชื่อประเภทออมสิน เศรษฐกิจระดับ เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไปที่ฝากเงินประเภทเศรษฐกิจ

2.3 สินเชื่อประเภทที่ให้หน่วยงานของรัฐบาลกู้ยืม สินเชื่อประเภทนี้วัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางด้านที่อยู่อาศัย กู้ยืมในระยะยาวโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และการเคหะแห่งชาติ ฯลฯ

ตารางที่ 5 การให้สินเชื่อทางด้านที่อยู่อาศัยที่ผ่านมา

ปี	ยอดสินเชื่อ	อัตราการเปลี่ยนแปลง(%)	คิดเป็นร้อยละของทั้งหมด
2528	384	-	1.1
2529	550	43.2	1.4
2530	601	9.2	1.2
2531	587	(2.3)	0.8
2532	590	(1.0)	0.6

ที่มา : รายงานประจำปีของธนาคารออมสิน ปี 2532



เมื่อพิจารณาจากยอดการให้สินเชื่อเพื่ออยู่อาศัยที่ผ่านมา จะเห็นว่า ธนาคารออมสิน อำนวยสินเชื่อทางด้านที่อยู่อาศัยในระดับคงที่มาตั้งแต่ปี 2529-2532 ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารออมสินมีนโยบายในการให้การสนับสนุนหน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์ที่จะกู้เงิน เพื่อนำมาใช้ในกิจการของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ปัจจัยที่ทำให้สัดส่วนในการให้สินเชื่อเคหการมีแนวโน้มที่ลดลงอันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. เงื่อนไขการให้เงินกู้เพื่อนำไปซื้อที่อยู่อาศัย กำหนดไว้ว่าจะต้องมีเงินฝากไว้กับธนาคารออมสินเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี จึงจะมีคุณสมบัติในการกู้เงินได้ ซึ่งเงื่อนไขประชาชนไม่นิยม เนื่องจากต้องเสียเวลาในการฝากเงินก่อนจึงจะกู้ได้ในขณะที่สถาบันการเงินอื่น ๆ ไม่มีเงื่อนไขดังกล่าว
2. วงเงินในการขอกู้อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ และมีวงเงินที่จำกัด ทำให้ประชาชนหันไปกู้เงินกับสถาบันการเงินอื่น ๆ ซึ่งสามารถกู้ได้ในจำนวนเงินที่มากกว่า

สรุปได้ว่าการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารออมสิน อยู่ในระดับที่คงที่มาเป็นเวลา 4 ปีแล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนต่อทั้งระบบจะเห็นว่าแนวโน้มที่ลดลง กล่าวคือ ในปี 2530 มียอดการให้สินเชื่อทางด้านที่อยู่อาศัยจำนวน 601 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 1.2 ของทั้งระบบ ส่วนในปี 2532 มีจำนวนเพียง 590 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 0.6 ของทั้งระบบ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการให้สินเชื่อทางด้านที่อยู่อาศัยของสถาบันการเงินอื่น ๆ ในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว จะเห็นว่าสถาบันการเงินอื่น ๆ ได้ให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยในอัตราที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่การให้สินเชื่อทางด้านที่อยู่อาศัยของธนาคารออมสินมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าธนาคารมิได้เน้นการให้สินเชื่อทางด้านนี้อย่างจริงจัง ตลอดจนเงื่อนไขในการกู้ค่อนข้างมากและวงเงินในการให้กู้ อยู่ในเกณฑ์ต่ำ จึงทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนทางด้านเงินกู้แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยเท่าที่ควร แต่จะเน้นในการนำเงินออมที่ได้รับไปให้แก่หน่วยงานของรัฐที่มียามากกว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย