

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ในการพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า นอกจากการพัฒนาเศรษฐกิจ และการผลิตของประเทศ เพื่อนำผลผลิตดังกล่าวขายให้แก่ต่างประเทศ และนำ รายได้เข้าประเทศมากขึ้นแล้ว สิ่งที่ต้องพัฒนาควบคู่กันไปนอกจากการศึกษาของ คนในชาติแล้วในด้านความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะปัจจัยต่าง ๆ ควรได้ รับการพัฒนาด้วย สำหรับที่อยู่อาศัยซึ่งเป็น 1 ในปัจจัย 4 ที่มีความสำคัญต่อการ ดำรงชีวิตนั้นเพียงพอกับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นๆ โดยทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน จะมีส่วนร่วมในการจัดหาสิ่งเหล่านี้ แต่สำหรับในประเทศกำลัง พัฒนา และประเทศด้อยพัฒนากล่าวได้ว่าความต้องการมีที่อยู่อาศัยของประชาชน มีมากกว่าความสามารถในการจัดหาของภาครัฐ และภาคเอกชน ซึ่งพอจะแยก ปัญหาออกได้ดังนี้

1. ประชาชน ส่วนใหญ่จะมีรายได้ต่ำไม่เพียงพอในการซื้อหาที่อยู่อาศัย, ขาดเงินออม และการย้ายถิ่นฐานทำให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัย
2. ผู้ประกอบการ จะมีทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน แต่ บทบาทส่วนใหญ่จะเป็นภาคเอกชน ซึ่งการประกอบการมุ่งหวังกำไรมากทำให้ราคา ของที่อยู่อาศัยสูง นอกจากนี้แม้จะมีความต้องการมากแต่ผู้ประกอบการไม่สามารถ ตอบสนองได้อาจเป็นเพราะขาดแคลนเงินทุนและมีผู้ประกอบการไม่เพียงพอ
3. ระบบการเงิน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่ผ่านมากล่าวได้ว่า ระบบ การเงินเคหการเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งช่วยให้ความต้องการมีที่อยู่อาศัยของประชาชน มีมากขึ้น กล่าวคือระบบการเงินเคหการ คือสถาบันการเงินและกิจการเงินที่

สนองความต้องการให้ผู้ที่ไม่มียกเงินเพียงพอ ในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือเป็นการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบัน หรือหน่วยงานธุรกิจเพื่อสร้างบ้าน, ขาย, ให้เช่า หรือเช่าซื้อด้วยการกู้ยืม แต่ก็มีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านซึ่งจะกล่าวต่อไป

การเงินเพื่อการเคหะ (Housing Finance) ของไทยปัจจุบันซึ่งจัดอยู่ในลักษณะของตลาดแรกเงินกู้จำนอง (Primary Mortgage Market) กล่าวคือเป็นตลาดที่สถาบันการเงินให้สินเชื่อแก่ประชาชนผู้ซื้อที่อยู่อาศัยโดยตรง ซึ่งแหล่งที่มาของของเงินทุนมาจากการระดมเงินฝาก การออกพันธบัตรกู้ยืมเงินจากหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันการเงินอื่นทั้งในและนอกประเทศ สถาบันการเงินที่ดำเนินกิจกรรมด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส) บริษัทเงินทุน บริษัทประกันชีวิต บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และธนาคารพาณิชย์ ฯลฯ โดยปริมาณเงินกู้ที่อยู่อาศัยจัดว่าขยายตัวรวดเร็วมากในช่วง 4-5 ปีหลัง ตัวเลขยอดสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ณ สิ้นปี 35 เท่ากับ 244,257 ล้านบาท ในจำนวนนี้ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนมากที่สุดคือ 68% หรือเท่ากับ 165,437 ล้านบาท โดยธอส. มีสัดส่วน 49,788 ล้านบาท ส่วนที่เหลือเป็นสถาบันการเงินอื่นๆ รวมกัน ซึ่งนับว่ายังมีบทบาทในสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยไม่มาก อย่างไรก็ตาม แม้ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยจะมีทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและภาคเอกชนมาสนับสนุนอยู่ แต่ก็ไม่พอเพียงและมีข้อจำกัดในการดำเนินการ พอสรุปปัญหาของการเงินเพื่อการเคหะได้ดังนี้

1. หน่วยงานรัฐ ที่มีบทบาทในการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยนอกจากธอส. แล้วก็มีออมสินซึ่ง ธอส. มีข้อจำกัดในด้านเงินทุน สาขาน้อย ไม่สามารถบริการประชาชนได้ทั่วถึง อีกทั้งบุคลากรมีจำกัดและขาดประสบการณ์ สำหรับออมสิน การปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยยังมีไม่มากและมีกฎเกณฑ์เงื่อนไขมาก

2. สถาบันการเงินเฉพาะ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ วัตถุประสงค์หลักคือการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์โดยตรง แต่ปรากฏว่าสัดส่วนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่ปล่อยโดยบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มีเพียง 2,000 ล้านบาท หรือราว 1% ของระบบ ซึ่งจัดว่าน้อยมาก สาเหตุหลักคงมาจากแหล่งเงินทุน ธุรกิจ

เครดิตฟองซิเออร์ แหล่งเงินทุนหลักมาจากกระดมเงินจากประชาชน แต่ประชาชนไม่นิยมฝากเงินไว้กับกิจการเหล่านี้ในด้านความเชื่อถือและความยอมรับ เมื่อเทียบกับสถาบันการเงินอื่น นอกจากนั้นการปล่อยกู้อัตราดอกเบี้ยจะสูงกว่าสถาบันการเงินอื่น ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินอื่นได้ นอกจากนี้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการของเครดิตฟองซิเออร์ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

3. ธนาคารพาณิชย์ เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสูงต่อการเงินเพื่อการเคหะ ส่วนหนึ่งเพราะธนาคารพาณิชย์มีสาขามากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ และแหล่งเงินทุนจะมากกว่าสถาบันการเงินอื่น เนื่องจากประชาชนนิยมนำเงินมาฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์แต่เงินทุนที่ธนาคารได้มาจะนำไปหาประโยชน์ปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจต่าง ๆ รวมทั้งสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม แม้ธนาคารพาณิชย์จะเป็นที่รวบรวมของแหล่งเงินทุนจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ แต่การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ก็มีข้อจำกัดหลาย ๆ อย่างเช่น

3.1 ข้อจำกัดด้านเงินกองทุน ธนาคารพาณิชย์จะมีธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างรอบคอบ และมีความเสี่ยงต่ำ เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติการปล่อยสินเชื่อของธนาคารจะถูกกำหนดด้วยขนาดของเงินกองทุนในปัจจุบัน อัตราส่วนของเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเท่ากับ 7% และต้องปรับเพิ่มเป็น 8% ในปี 38

3.2 ข้อจำกัดด้านการดำเนินงาน โดยที่ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจเอกชน การดำเนินงานย่อมหวังผลตอบแทนสูง การปล่อยสินเชื่อนอกจากสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแล้ว ธนาคารจะกระจายให้อำนวยสินเชื่อแก่ธุรกิจประเภทอื่นด้วยเพื่อผลด้านผลตอบแทน และเป็นการกระจายความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจทำให้เงินทุนที่จะปล่อยแก่ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ถูกจำกัดได้

3.3 ข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่ภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงมีผลกระทบต่อธุรกิจด้านต่างๆ โดยตรง ในช่วงที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวมาก และธนาคารมีการปล่อยสินเชื่อให้แก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์สูงแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทย ขอให้ธนาคารพาณิชย์ชลอในการปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจนี้

ทำให้ผู้ประกอบการบางรายไม่สามารถดำเนินโครงการได้ เพราะขาดแหล่งเงินทุนสนับสนุน

จากปัญหาต่าง ๆ ของการเงินเพื่อการเคหะ จะเห็นว่ามีทั้งจากผู้ประกอบการ, ผู้ซื้อและจากสถาบันการเงินในทางปฏิบัติหากผู้ประกอบการรายใดที่มีฐานะกิจการมั่นคง และชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับอาจแก้ปัญหาโดยการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศโดยตรงหรือออกหุ้นกู้หรือตราสารการเงินเพื่อขายให้แก่ผู้ลงทุนทั้งในและนอกประเทศ และบางรายจะเพิ่มทุนโดยนำหุ้นเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในส่วนของสถาบันการเงินปัญหาการขาดแคลนแหล่งเงินทุนหรือติดข้อจำกัดในการปล่อยสินเชื่อตามเงินกองทุน อาจนำเครื่องมือทางการเงินที่นิยมใช้ในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ได้ โดยเฉพาะเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยสามารถนำลูกหนี้เงินกู้จำนวนของตนเองมารวมเป็นกลุ่มและออกตราสารทางการเงินระดมทุนจากสถาบันการเงินและผู้ลงทุนได้ ซึ่งเมื่อได้เงินทุนมาแล้วก็สามารถนำไปปล่อยสินเชื่อต่อโดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มทุน ทำให้สถาบันการเงินเหล่านั้นมีสภาพคล่องดีขึ้น ซึ่งรูปแบบทางการเงินดังกล่าวคือ ตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัย (Secondary Mortgage Market) ซึ่งเป็นระบบการเงินที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น อเมริกา อังกฤษ พัฒนามาก่อนน่าจะประยุกต์นำมาใช้กับระบบการเงินของไทยได้ และน่าจะเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคูหนึงของ Housing Finance

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและปัญหาของระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาบทบาทการดำเนินงานและการแก้ปัญหาของภาครัฐและภาคเอกชนในระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาแนวคิด ผลดี ผลเสีย และข้อจำกัดต่าง ๆ ของตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ หรือความเหมาะสมในการพัฒนาตลาด
รองเงินกู้ที่อยู่อาศัยของไทย



ขอบเขตของการศึกษา

1. การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาแนวคิด วิธีการ และโครงสร้าง
กลไกในการปฏิบัติของตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ เพื่อนำมา
ประยุกต์ใช้กับระบบการเงินเคหการของไทย

2. ข้อจำกัดในทางทฤษฎี ที่ผ่านมามีการศึกษาเกี่ยวกับตลาดรอง
เงินกู้ที่อยู่อาศัยเช่นกัน แต่เป็นกลุ่มคณะทำงานเฉพาะกิจ ซึ่งเรื่องนี้จัดว่าเป็น
เครื่องมือทางการเงินชนิดใหม่สำหรับระบบการเงินของไทย ไม่มีนักวิชาการของ
ไทยที่เขียนตำราหรือทฤษฎีด้านนี้โดยตรง และเอกสารทางวิชาการก็มีจำกัด จึง
ต้องใช้แนวทางของวิธีปฏิบัติในต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการศึกษาและอ้างอิง

3. การศึกษาในครั้งนี้จะไม่ศึกษาถึงวิธีการคำนวณ เพื่อหาอัตรา
ผลตอบแทนของเครื่องมือทางการเงินต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัย

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาได้กำหนดขั้นตอนในการศึกษาไว้ 3 ขั้นตอน

1. การศึกษาเบื้องต้น

ศึกษาถึงสภาพโดยทั่วไปของระบบการเงินเคหการของต่างประเทศ
ทั้งในส่วนในตลาดแรกเงินกู้ที่อยู่อาศัย และตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยและความ
เป็นไปได้ที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยศึกษาจากรายงาน เอกสาร
ของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมถึงเอกสารตำรา
ทางวิชาจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลจากงานวิจัยต่างๆ
เพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการ

2. การสำรวจวิจัย

เนื่องจากรูปแบบทางการเงินของตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทย แม้จะมีการศึกษามากมาย แต่ยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม แม้ปัจจุบันทางกระทรวงการคลังมีการผลักดันให้เกิดขึ้นและมีคณะทำงานจากหน่วยงานต่างๆ ร่วมศึกษา แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน การสำรวจและวิจัยครั้งนี้เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เพื่อทราบความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งกลุ่มดังนี้

- ผู้บริหารของสถาบันการเงินต่าง ๆ
- ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐบาลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ ฯลฯ
- ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์
- ประมวลผลที่ได้จากแบบสอบถามและสัมภาษณ์

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยนำข้อมูลดังกล่าวจากข้อมูลเบื้องต้นและจากการสำรวจวิจัยมาประมวลหาจุดเด่นและข้อบกพร่อง ของวิธีการที่ผ่านมาของตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยในต่างประเทศและนำมาประยุกต์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเงินของไทยในปัจจุบัน และหาแนวทางต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการสนับสนุนตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยให้มีความเป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของการพัฒนาธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ในด้านของความคล่องตัวของแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะเงินกู้ที่อยู่อาศัยเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นข้อมูลเสริมในการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินใหม่ ๆ สำหรับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน และปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย
2. ทำให้ทราบถึงบทบาทของภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาของระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่ผ่านมาจนปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดของการพัฒนาระบบตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ อันเกิดขึ้นจากแนวความคิดดังกล่าว
4. เป็นการนำเสนอแนวทางที่เป็นไปได้ ในอันที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับสภาพแวดล้อมทางการเงินของประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกับระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยอีกแนวทางหนึ่ง

นิยามศัพท์

PRIMARY MORTGAGE MARKET:

ตลาดแรกของเงินกู้ที่อยู่อาศัย คือ เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ กู้เงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยนำหลักทรัพย์คือบ้านและที่ดินที่ซื้อจาดำนองเป็นประกันหนี้กับสถาบันการเงินนั้น

SECONDARY MORTGAGE MARKET:

ตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัย คือ การที่สถาบันการเงินในตลาดแรกนำลูกหนี้เงินกู้จาดำนองของตนเองออกขายเพื่อระดมทุนจากสถาบันการเงินหรือผู้ลงทุน ในลักษณะของตราสารการเงินที่มีหลักทรัพย์จำนองหนุนหลัง