

บทที่ 2

ระบบสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

2.1 ความหมายของคำว่าสินเชื่อ (Credit)¹

Credit เป็นคำทับศัพท์ในภาษาอังกฤษ ซึ่งแปลมาจากภาษาลาตินว่าเป็น “สินเชื่อ” แต่คำว่าสินเชื่อนี้มีความหมายแคบกว่าเครดิต และโดยทั่ว ๆ ไปการกู้หรือให้ยืมเรียกกันว่า “เครดิต”

“เครดิตในทางการเงิน” หมายถึง จำนวนเงินกู้ (Loans) หรือเงินเบิกเกินบัญชี (Overdraft) ที่ธนาคารอนุมัติให้แก่ลูกค้าตามวิธีการของธนาคารชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และผู้ได้รับเครดิตจะต้องส่งเงินคืนตามเวลาที่กำหนดไว้

“เครดิตในทางเศรษฐศาสตร์” หมายถึงการที่บุคคลหนึ่งยืมทรัพย์สินหรือทุน โดยที่ผู้กู้ยืมสัญญาว่าจะชำระคืนในเวลาที่ข้างหน้าระยะหนึ่ง ผู้ให้กู้ เรียกว่า ผู้ให้เครดิต และผู้ขอกู้ เรียกว่า ผู้รับเครดิต

คำว่า “เครดิต” นี้ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายอย่าง เช่น

Bullock กล่าวไว้ว่า เครดิต เป็นอำนาจชนิดหนึ่งที่จะให้ได้สิ่งของหรือบริการในขณะนี้ และสัญญาจะส่งคืนให้ในจำนวนที่เท่ากันในภายหน้า

Charles R. Whittlesey กล่าวไว้ว่า เครดิตกับหนี้ มีความหมายตรงกันแต่มองจากคนละด้าน หนี้ เป็นข้อผูกพันที่จะต้องชำระเงิน (มองจากด้านลูกหนี้) ส่วนเครดิต เป็นสิทธิ์ที่จะได้รับเงิน (มองจากด้านเจ้าหนี้)

Boris P. Pesek และ Thomas R. Saving กล่าวไว้ว่า เครดิต คือ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพขึ้น กล่าวคือ บุคคลที่มีทรัพยากรอยู่และไม่ประสงค์ใช้ จะให้ผู้อื่นซึ่งมีความต้องการใช้ไป

¹กรรณิการ์ ศรีนิรุธศิริ, “การพิจารณาและการควบคุมการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 6-7.

นอกจากนี้ จาก Encyclopedia หลายเล่ม กล่าวไว้ว่า เครดิต มาจากภาษาลาติน “Credo” แปลว่า ความเชื่อหรือความไว้วางใจในความสามารถและด้วยความเต็มใจ ที่จะให้ผู้กู้ทำตาม ข้อตกลง หรือมีสิทธิได้รับสินค้าหรืออื่น ๆ ก่อน และจ่ายทีหลัง ซึ่งประกอบด้วย การโอน และการส่ง สินค้าโดยสัญญาจะชำระกันในภายหลัง

เท่าที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่า Credit คือความเชื่อที่ใช้กันทางเศรษฐกิจและการเงิน โดยบุคคลหนึ่งมอบความเชื่อให้กับบุคคลอีกคนหนึ่ง โดยมีกำหนดเวลา อาจเป็นได้ทั้งในรูปแบบเงิน สินค้า และบริการ

2.2 ความสำคัญของที่อยู่อาศัย²

ที่อยู่อาศัยมีความสำคัญต่อมนุษย์ เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ดังนั้นผู้ที่มีรายได้และเริ่มสร้างครอบครัว ต่างก็ต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองทั้งสิ้น ซึ่งบางคนก็ไม่สามารถซื้อที่อยู่อาศัยได้เลย การที่จะได้ที่อยู่อาศัยแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ระดับรายได้ของตนเอง ราคาที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ภาวะเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย และระบบการเงิน เป็นต้น

นอกจากนี้ที่อยู่อาศัยยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ต้องมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยควบคู่กันไปด้วย ไม่ว่าจะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาก็ตาม เพราะการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ รวมทั้งในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการก่อสร้าง การสร้างขยายโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพัฒนาที่ดินให้เป็นประโยชน์ และการสร้างงานให้กับประชาชนในประเทศ

2.3 ความสำคัญของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย³

สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมีความสำคัญต่อทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานของที่อยู่อาศัย กล่าวคือ

² ประยงค์ บุญครอบ, “ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทพัฒนศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาเคหการ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 25.

³ เบญจวรรณ มณีฉาย และณลินี แสงสุพรรณ, “การเงินเคหการ,” (กรุงเทพมหานคร, ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์, การเคหะแห่งชาติ, 2527), หน้า 1-3.

ด้านอุปสงค์ (Demand) เป็นปัจจัยสนับสนุนความสามารถในการที่จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เพราะผู้บริโภคมีระดับรายได้น้อยหรือระดับรายได้ปานกลาง มักจะกู้เงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย ถ้าหากมีสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมากขึ้น โดยคิดอัตราดอกเบี้ยไม่สูงนัก ย่อมจูงใจให้เกิดความต้องการที่อยู่อาศัยมากขึ้น ในทางตรงข้ามถ้าหากมีสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยน้อยลงหรือไม่มีการขยายปริมาณสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ย่อมส่งผลให้ความต้องการที่อยู่อาศัยลดลงด้วย

ด้านอุปทาน (Supply) เป็นปริมาณสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประกอบการ เพื่อการจัดสรรและการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ต้องกู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินงาน ดังนั้นถ้ามีเงินกู้ยืมมากย่อมทำให้มีจำนวนการก่อสร้างมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้แล้ว อุปสงค์ทางด้านที่อยู่อาศัย จะทำให้อุตสาหกรรมการก่อสร้างที่อยู่อาศัยขยายตัวมากขึ้น จะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยจะก่อให้เกิดอุปสงค์ในเรื่องปัจจัยการผลิต ได้แก่ วัสดุก่อสร้าง แรงงาน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการจ้างงานตามมาด้วย

2.4 หลักการบริหารสินเชื่อ⁴

ในการบริหารสินเชื่อนั้นจะต้องยึดถือตามวัตถุประสงค์ (Objectives) และนโยบาย (Policies) ปัจจัยในการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของการบริหารสินเชื่อ ประกอบด้วย

1. การวิจัยตลาด เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก (External Analysis) เพื่อนำมาวิจัยประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางด้านสินเชื่อ การกำหนดเป้าหมาย หรือกำหนดกลยุทธ์ที่จะดำเนินการให้เหมาะสม ซึ่งประกอบด้วย

- 1.1 แนวโน้มธุรกิจ
- 1.2 แนวโน้มเศรษฐกิจ
- 1.3 สถานะของรัฐบาล (ความมั่นคงทางการเมือง)
- 1.4 นโยบายรัฐบาล
- 1.5 เศรษฐกิจโลก

⁴ชินินทร์ พิทยาวิวิธ, “ธนาคารพาณิชย์: ใช้มาตรการอะไรในการพิจารณาปล่อยสินเชื่อ,” (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อัมรินทร์ พรินติงกรุ๊ป, 2533), หน้า 174-176.

2. ดูตัวเอง เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน (Internal Analysis) คือ เป็นการดูตัวเองว่ามีสภาพความพร้อมอย่างไร เช่น

- 2.1 ความพอเพียงของเงินกองทุน (Capital Adequacy)
- 2.2 คุณภาพของสินทรัพย์ (Assets Quality)
- 2.3 ความคล่องตัวทางการเงิน (Liquidity)
- 2.4 โครงสร้างและระบบการจัดการ (Organization and Management)

3. การพิจารณาจุดคุ้มทุน (break-even Point) เป็นการพิจารณาถึงความสามารถในการทำกำไร (Profitability) ซึ่งสัมพันธ์กับ

3.1 ต้นทุนของเงินทุนที่สถาบันการเงินจะต้องระดมมาในรูปแบบเงินฝากแบบต่าง ๆ รวมทั้งการกู้ยืมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

3.2 รายได้จากการให้กู้ยืมหรือให้เครดิตในรูปแบบต่าง ๆ

3.3 ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เป็น Fixed Cost

นโยบายการบริหารสินเชื่อนี้จะยึดหลักใหญ่ ๆ 2 ประการ คือ ความต้องการมีเสถียรภาพของเงินลงทุน (Need for Stability of Principal) และความต้องการมีเสถียรภาพของรายได้ (Need for Stability of Investment Income) ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จถึงความต้องการทั้ง 2 ประการ จะต้องใช้นโยบายป้องกันความเสี่ยงภัยทางการเงิน (Defensive Against Financial Risk Policy) ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักการบริหารสินเชื่อ ที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ ลดความเสี่ยงภัยให้น้อยลง (Minimizing Risk) ดังนี้

- 1) มีเจ้าหน้าที่สินเชื่อที่มีคุณภาพ
- 2) มีหลักการวิเคราะห์สินเชื่อที่ดี
- 3) มีระบบการตรวจสอบลูกหนี้ ควบคุม ติดตามเอกสารและข้อมูลที่ดี

2.4.1 ปัจจัยในการกำหนดนโยบายของสถาบันการเงิน⁵

⁵สุณี ศักกรนันท์, “การบริหารสินเชื่อ หน่วย 1-7,” (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), หน้า 169-171.

การกำหนดนโยบายการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน ต้องคำนึงถึงผู้ถือหุ้น เจ้าของเงินที่มาฝาก ขอบเขตของกฎหมาย ความปลอดภัย ความมั่นคงและผลกำไรของธุรกิจ จึงประกอบด้วยข้อมูลที่ต้องพิจารณาดังนี้

2.4.1.1. ตัวบทกฎหมายและเงื่อนไขต่าง ๆ สถาบันการเงินแต่ละชนิดจะมีกฎหมายออกมาเพื่อควบคุมการดำเนินงานของธุรกิจ โดยหลักใหญ่ ๆ ของตัวบทกฎหมายคือ การควบคุมในเรื่องสภาพคล่อง ความมั่นคงและลดความเสี่ยงภัย เป็นต้น

2.4.1.2. สถานภาพเงินทุนของธุรกิจ เงินทุนของสถาบันการเงินเป็นเสมือนหมอนรองรับการปล่อยสินเชื่อที่จะให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงิน ขนาดของเงินทุนจะสัมพันธ์กับเงินฝาก และมีอิทธิพลที่จะกำหนดขนาดของความเสี่ยงภัยในการปล่อยสินเชื่อ ถ้าธุรกิจมีเงินทุนจำนวนมากก็สามารถปล่อยเงินกู้ได้มาก ให้ระยะเวลาได้นานขึ้นและยอมรับสภาพการเสี่ยงภัยได้มากขึ้นด้วย

2.4.1.3. ความเสี่ยงภัยและผลกำไรที่พึงได้ กำไรเป็นสิ่งที่สถาบันการเงินต้องคำนึงถึง และมีความจำเป็นมากที่ต้องให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ เพื่อจะได้นำไปใช้จ่ายและขยายงานได้ ธุรกิจที่ต้องการกำไรมากก็อาจจะต้องกำหนดนโยบายสินเชื่อที่เป็นนโยบายก้าวหน้า คือเสี่ยงภัยมากขึ้น

นโยบายเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยของธุรกิจการเงินแยกออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) นโยบายการเสี่ยงภัยที่ให้น้อยที่สุด โดยให้สินเชื่อเฉพาะลูกค้าที่มีฐานะดี มีความก้าวหน้า และธุรกิจรู้จักดี ลูกค้าแบบนี้จะมีน้อยเมื่อเสี่ยงภัยน้อยก็จะกำไรน้อยไปด้วย โอกาสที่จะขยายงานของสถาบันการเงินนั้นก็น้อยลงไปด้วย

2) นโยบายแบบกระจายความเสี่ยง โดยการให้สินเชื่อแก่กลุ่มธุรกิจหลาย ๆ ประเภท จะทำให้มีลูกค้ามากขึ้นแต่ก็จะเสี่ยงภัยมากขึ้น กำไรของธุรกิจสามารถเพิ่มได้ง่ายขึ้น แต่ก็ต้องระมัดระวังในเรื่องความสามารถของบุคลากรว่าจะทำให้ทันกับการขยายตัวหรือไม่ และจะใช้ความสามารถลดความเสี่ยงภัยโดยเฉลี่ยลงได้อย่างไรบ้าง

3) นโยบายการเสี่ยงภัยโดยการเน้นระดับความเสี่ยงภัยของลูกค้าแต่ละประเภท เป็นการให้สินเชื่อกับลูกค้าที่มีความเสี่ยงภัยสูง แต่มีโอกาสเติบโตในอนาคตด้วย แต่ต้องแยกลูกค้าแต่ละระดับออกพิจารณาต่างหากจากกัน เพราะต้นทุนการปล่อยสินเชื่อแตกต่างกันออกไป วิธีการในแต่ละกลุ่มก็จะแตกต่างกันออกไปด้วย ทำให้ธุรกิจอาจลดความเสี่ยงภัยลงได้บ้าง และขณะเดียวกันก็จะทำกำไรได้มากขึ้น

นโยบายการเสี่ยงภัยที่เข้มงวดอาจคิดดอกเบี้ยน้อย แต่ถ้าเสี่ยงภัยมากขึ้นก็จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงได้

2.4.1.4. ความเสมอต้นเสมอปลายและจำนวนเงินฝากที่คงที่ เงินฝากประเภทต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดนโยบายการปล่อยสินเชื่อ เช่น เงินฝากแบบเผื่อเรียกจะทำให้คาดคะเนการถอนเงินของผู้ฝากยาก ดังนั้นการปล่อยสินเชื่อก็จำเป็นจะต้องปล่อยสำหรับเงินกู้ระยะสั้น ๆ เป็นต้น

2.4.1.5. ภาวะเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจที่ไม่เคลื่อนไหวรุนแรง ก็สามารถที่จะกำหนดนโยบายสินเชื่อได้ง่ายกว่า เพราะสามารถพยากรณ์สถานการณ์ในอนาคตได้ค่อนข้างจะชัดเจน แต่ถ้าอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและเคลื่อนไหวขึ้นลงเสมอทำให้คาดคะเนได้ยาก การปล่อยสินเชื่อจะต้องคำนึงถึงสภาพคล่องของลูกค้านี้ รมัควะวังในเรื่องคุณภาพของลูกค้ามากขึ้น งดการกู้ที่เป็นการเก็งกำไร เป็นต้น

2.4.1.6. นโยบายการเงินของรัฐบาล รัฐบาลสามารถดำเนินการโดยออกมาตรการต่าง ๆ ในด้านนโยบายการเงิน เพื่อควบคุมการขยายหรือการชะลอการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยการกำหนดอัตราเงินเสดสำรอง หรือการเพิ่มหรือลดอัตราขีดวงขีดลด รวมทั้งการซื้อขายหลักทรัพย์ด้วย ดังนั้นอำนาจการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามมาตรการที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นครั้งคราวด้วย

2.4.1.7. ความสามารถของบุคลากรฝ่ายสินเชื่อ คุณภาพของพนักงานฝ่ายสินเชื่อเป็นสิ่งสำคัญ คือต้องเข้าใจในธุรกิจแต่ละประเภทว่าจะสามารถทำไปตลอดรอดฝั่งหรือไม่ และสามารถนำเงินมาชำระหนี้ได้หรือไม่ นอกจากนี้หากลูกค้าพอใจในการบริการของพนักงาน ก็อาจทำให้สถาบันการเงินนั้นมีลูกค้ามากขึ้นด้วย

2.4.2 หน้าที่การบริหารสินเชื่อ⁶

สินเชื่อมีความสำคัญต่อธุรกิจ และมีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ในสังคมปัจจุบันของคนทั่วไป ดังนั้นการบริหารสินเชื่อจึงต้องศึกษาถึงขอบเขตและหน้าที่ของการบริหารสินเชื่อเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คือ การนำเอาพื้นฐานทางทฤษฎีการบริหาร การจัดการองค์กรเข้ามากำหนดอำนาจหน้าที่

การบริหารสินเชื่อเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่เป็นศาสตร์ คือ ต้องนำเอาหลักเกณฑ์ ทฤษฎีที่มีกำหนดไว้ เช่น ข้อมูลทางคณิตศาสตร์ หรือทฤษฎีทางการวิเคราะห์ เพื่อใช้ข้อมูลเหล่านั้นในการ

⁶ ประยงค์ บุญครอบ, ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารสินเชื่อที่อยู่อาศัย, หน้า 33-34.

วิเคราะห์และตัดสินใจ ที่เป็นศิลป์ คือ ต้องนำเอาความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจ เพื่อตัดสินใจหรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

หน้าที่ของผู้บริหารสินเชื่อ

2.4.2.1. การวางแผน สำหรับงานของการบริหารสินเชื่อ จะต้องกำหนดขึ้นเพื่อรองรับกับนโยบายและเป้าหมายของการบริหารสินเชื่อ และต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของธุรกิจ โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน กำหนดรูปแบบการประเมินการปฏิบัติงาน การวางแผนกำลังคน โดยจะต้องจัดทำทั้งระยะสั้นและระยะยาว

2.4.2.2. การดำเนินงาน จะประกอบด้วยวิธีการปฏิบัติงานการให้สินเชื่อ การคัดเลือกบุคลากร การพัฒนาบุคลากร เพื่อสามารถปฏิบัติงานที่วางแผนไว้ได้ การจัดหาเงินทุนเพื่อให้งานเป็นไปตามเป้าหมายและแผนงานที่วางไว้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในและผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอก

2.4.2.3. การควบคุม เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามแผนงานที่วางไว้ โดยให้มีการทำงานอย่างมีมาตรฐานและได้ผลสูงสุด คือ มีการให้รางวัลสำหรับผู้ปฏิบัติงานได้ผลดีเลิศ และทำโทษผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้

2.4.3 หลักการวิเคราะห์สินเชื่อ⁷

การวิเคราะห์สินเชื่อ มีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อมูล และพิจารณาถึงความสามารถ แนวโน้มของผู้ขอสินเชื่อว่าจะจ่ายเงินกู้ได้ตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้เพียงใด

การวิเคราะห์สินเชื่อพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

2.4.3.1. วัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อ ต้องตรงกับนโยบายที่กำหนดไว้ ดังนี้

- 1) เพื่อซื้อที่ดินว่างเปล่า
- 2) เพื่อซื้อที่ดินและอาคาร
- 3) เพื่อปลูกสร้าง ต่อเติม หรือซ่อมแซมอาคาร
- 4) เพื่อซื้อห้องชุด
- 5) เพื่อชำระหนี้เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 6) เพื่อไถ่ถอนจำนองจากสถาบันการเงินอื่น

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า36-38.

2.4.3.2. ความสามารถในการชำระหนี้ วิเคราะห์ความสามารถหรือสมรรถภาพในการหารายได้ให้เพียงพอที่จะชำระหนี้ ความสามารถในการหารายได้ หมายถึง ผู้ขอกู้จะสามารถนำรายได้จากการประกอบอาชีพมาชำระคืนเงินกู้ได้โดยถูกต้องตามที่ได้สัญญาไว้ การพิจารณาความสามารถในการหารายได้ของผู้กู้ พิจารณาได้จาก เงินเดือนและรายได้อื่น ๆ ลักษณะของงานที่ทำ พื้นฐานความรู้และความสามารถในการทำงาน พื้นฐานการศึกษา สุขภาพ ความชำนาญชำนาญ ความมั่นคงของที่ทำงาน ทั้งนี้เพราะการให้กู้เพื่อที่อยู่อาศัยเป็นการให้กู้ระยะยาว ดังนั้นนอกจากจะพิจารณาเงินเดือนและรายได้อื่น ๆ แล้วจะต้องพิจารณาดูประกอบอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวในข้างต้น เพื่อประเมินความมั่นคงของรายได้ระยะยาว สถานะการสมรสและขนาดของครอบครัว ระดับการครองชีพ เพื่อประเมินรายจ่ายและสามารถคำนวณเงินออมที่แท้จริง ซึ่งเป็นส่วนที่จะนำไปชำระหนี้เงินกู้ระยะยาว ถ้าผู้ขอกู้ประกอบธุรกิจ จะพิจารณารายได้จากการขายสินค้าหรือบริการ ความสามารถในการหากำไร ลักษณะหรือขนาดของธุรกิจ หนี้สิน ในลักษณะเดียวกับการพิจารณาบุคคลธรรมดาข้างต้น

2.4.3.3. หลักประกัน ทรัพย์สินที่ผู้ขอกู้นำมาค้ำประกันหนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ในอนาคต และป้องกันความเสี่ยงให้แก่สถาบันการเงิน หลักประกัน คือ ที่ดินพร้อมที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างหรือซื้อ ซึ่งผู้กู้จะต้องทำประกันอัคคีภัย มีการค้ำประกันหลักทรัพย์สินไว้เพื่อป้องกันการเสี่ยงต่อหนี้สูญที่อาจเกิดขึ้นเท่านั้นสถาบันการเงินไม่ต้องการจะริบทรัพย์สินหรือขายทอดตลาด เพราะจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลา ดังนั้นการพิจารณาสินเชื่อที่ดี คือ การได้รับชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ย ไม่ใช่จากการบังคับเอาจากหลักประกัน

2.4.3.4. ระยะเวลาการให้กู้ คือ พิจารณาระยะเวลาการให้กู้ โดยสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นสินเชื่อระยะยาว ระยะเวลาการให้กู้จะขึ้นอยู่กับนโยบายของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง และระยะเวลาการให้กู้ยังขึ้นอยู่กับลักษณะความมั่นคงของสิ่งปลูกสร้างด้วย

2.4.3.5. เรื่องอื่น ๆ ที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การหมุนเวียนของวัฏจักรทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบกระเทือนถึงการเปลี่ยนแปลงในภาวะบริโภค การจำหน่ายสินค้า นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล การควบคุม การส่งเสริมอุตสาหกรรม การเพิ่มผลิตภาพ ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการชำระหนี้ได้

2.5 ความสำคัญของระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย

ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย หมายถึง สถาบันการเงินและกิจการเงินที่สนองความต้องการผู้ที่ไม่มียอดเงินเพียงพอ เพื่อไปซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง หรือการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันหรือหน่วยงานธุรกิจเพื่อสร้างบ้านให้เช่าหรือเช่าซื้อด้วยการให้กู้ยืม และเงินลงทุนในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย

ตลาดการเงินโดยทั่วไป เป็นแหล่งที่รวบรวมการออมทรัพย์ของผู้มีเงินเหลือใช้ ไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาวก็ตาม และนำเงินออมทรัพย์นั้นไปให้ผู้ที่มีขาดเงิน กู้ยืมไปประกอบธุรกิจหรือเพื่อบรรลุผลของความต้อการใช้เงินนั้น โดยคิดผลตอบแทนเป็นเงินหรือสิ่งของซึ่งเรียกว่าดอกเบี้ย และต้องมีหลักทรัพย์จำนองไว้เพื่อประกันการชำระคืนเงินต้น สถาบันการเงินจึงมีความสำคัญในธุรกิจที่อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก เพราะช่วยให้ผู้บริโภคหรือผู้ที่มีความจำเป็นต้องมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองสนองความต้องการได้เร็วขึ้น และหากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเคหการ โดยร่วมมือกันช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่สามารถเอื้ออำนวยให้การกู้ยืมเงินสามารถทำได้ง่ายและไม่มีความเสี่ยง และผลก็จะเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้ให้กู้และผู้กู้ การกระทำเช่นนี้จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาและส่งเสริมสังคมส่วนรวมอีกด้วย

ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยควรมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีการพึ่งพาเงินออมและความสามารถในการออมในอนาคตเป็นหลัก แทนการพึ่งพารายได้ปัจจุบันซึ่งผันผวนตามวัฏจักรเศรษฐกิจ
2. ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ อย่างจริงจัง
3. มีการจัดการด้านการเงินที่ดี ให้สามารถหาแหล่งเงินทุนระยะยาวมาสนับสนุนเงินออมส่วนที่ขาดได้อย่างเหมาะสม และมีการตอบสนองความต้องการกู้เงินเพื่อที่อยู่อาศัยในปริมาณและราคาที่นำพึงพอใจ

ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะที่กล่าวข้างต้น จะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกวัฏจักรเศรษฐกิจแบบอัตโนมัติ (AUTOMATIC COUNTERCYCLICAL MACHANISM) ที่สามารถสร้างขึ้นได้ เพราะความต้องการที่อยู่อาศัยนั้นมีอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเศรษฐกิจจะซบเซาหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ยังสามารถสร้างเครื่องมือทางการคลังขึ้นมาใช้ด้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (DISCRETIONARY COUNTERCYCLICAL FISCAL MEASURE)

2.5.1 ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของต่างประเทศ

2.5.1.1 ลักษณะทั่วไป

ถ้าพิจารณาระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ในต่างประเทศ จะสามารถแยกออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ได้ 3 ระบบ คือ

1) ระบบสัญญา (CONTRACT SYSTEM) เป็นระบบที่ให้ผู้ซื้อบ้านออมเงินจำนวนหนึ่งในช่วงก่อนกู้ และเมื่อออมได้นานเป็นระยะเวลาหนึ่งก็มีสิทธิกู้ยืมจากระบบเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างบ้าน อัตราดอกเบี้ยทั้งเงินออมและเงินกู้จะต่ำกว่าอัตราตลาดมาก โดยผู้ออมและผู้กู้จะได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐในรูปแบบการลดหย่อนทางภาษี เช่น สามารถหักเงินออมหรือเงินกู้ออกจากเงินได้พึงประเมิน และอาจมีทุนอีกจำนวนหนึ่งจากรัฐมาสมทบเข้ากองทุนให้กู้ แต่ระบบนี้มีข้อจำกัดตรงที่สามารถมีเงินกู้ยืมได้เพียงบางส่วนของเงินทุนที่ผู้ซื้อบ้านต้องการ จึงเป็นระบบที่มักใช้คู่กับระบบอื่นที่จะกล่าวต่อไป ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น เยอรมัน ออสเตรเลีย และฝรั่งเศส

2) ระบบธนาคารออมทรัพย์ (SAVINGS BANK SYSTEM) เป็นระบบที่ใช้แพร่หลายในประเทศอังกฤษ โดยมีสถาบันการเงินที่เรียกว่า BUILDING SOCIETIES ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ระบบนี้สามารถระดมเงินออมเพื่อการปล่อยกู้ได้มากพอ แต่เนื่องจากแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินเหล่านี้มักจะเป็นเงินออมระยะสั้น จึงมีปัญหาด้าน MATURITY MATCHING อยู่บ้าง สำหรับปัญหาทางด้านอัตราดอกเบี้ยนั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยเทคนิคอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (VARIABLE MORTGAGE RATE) นอกจากอังกฤษแล้ว มีหลายประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น เยอรมัน และออสเตรเลีย

3) ระบบธนาคารรับจำนอง (MORTGAGE BANK SYSTEM) ในระบบนี้จะมีการระดมเงินทุนระยะยาวด้วยตราสารระยะยาว เช่น พันธบัตร หรือหุ้นกู้มีหลักประกัน ระบบนี้เหมาะกับประเทศที่อัตราดอกเบี้ยค่อนข้างมีเสถียรภาพมากกว่าประเทศที่มีอัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงค่อนข้างเร็ว ระบบนี้ใช้มากในประเทศ อิตาลี เยอรมัน และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย

ประเทศส่วนใหญ่มักจะใช้วิธีการทั้ง 3 ระบบดังกล่าวควบคู่กันไป เว้นแต่ในประเทศอังกฤษที่มีลักษณะแบบระบบธนาคารออมทรัพย์

2.5.1.2 ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศต่าง ๆ

1. สหราชอาณาจักร

อังกฤษเป็นประเทศต้นตำรับของสถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย ที่มีชื่อว่า BUILDING SOCIETIES (BS) ซึ่งเริ่มก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1775 และเผยแพร่สู่ประเทศอื่น ๆ ในกลางศตวรรษที่ 19 ในระยะเริ่มแรก BS เป็นองค์กรพึ่งตนเองในการก่อสร้างที่อยู่อาศัย ภายหลังจึงเปลี่ยนมาเป็นการให้กู้ยืมเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย ในปัจจุบันสถาบันนี้อยู่ภายใต้ BUILDING SOCIETIES ACT 1962 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการและขอบเขตการดำเนินงานของ BS โดย BS จะเข้าไปดำเนินธุรกิจอื่นไม่ได้ นอกจากการระดมทุนเพื่อที่อยู่อาศัยหรือการซื้อที่อยู่อาศัยหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในสหราชอาณาจักร ส่วนใหญ่ของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (MORTGAGE LOAN) เป็นสินเชื่อของ BS ในขณะที่ธนาคารออมทรัพย์ (SAVING BANK) และธนาคารพาณิชย์ (COMMERCIAL BANKS) มีบทบาทน้อยมากในด้านการให้สินเชื่อประเภทนี้ เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ แม้ว่าสภาพต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนไปบ้างในระยะหลัง

BUILDING SOCIETIES เป็นองค์กรที่สมาชิกแต่ละคนมีสถานะเป็นเจ้าของร่วมกันใน MUTUAL ORGANIZATION แทนที่จะเป็นผู้ถือหุ้นในกิจการ เงินที่ระดมเข้ามาเป็นเงินฝากระยะสั้น แล้วปล่อยสินเชื่อด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งถือเป็นสินเชื่อระยะยาว แต่เนื่องจากประเพณีปฏิบัติทางด้านอัตราดอกเบี้ยของประเทศอังกฤษสำหรับสินเชื่อทุกประเภทรวมถึงสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นระบบอัตราดอกเบี้ยลอยตัว (FLOATING INTEREST RATE) ทำให้ BUILDING SOCIETIES ไม่เกิดปัญหาในการดำเนินงานดังเช่นกรณี SAVING AND LOAN ASSOCIATIONS ของสหรัฐอเมริกา

ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยตามแบบอังกฤษได้เผยแพร่ไปสู่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในเครือจักรภพ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากระบบของอังกฤษในระยะแรกของการก่อตั้ง

2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์กรสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่เรียกว่า SAVING AND LOAN ASSOCIATIONS (S&Ls) มีลักษณะเดียวกับ ของประเทศอังกฤษ คือทำหน้าที่ระดมเงินจากประชาชนและให้กับผู้ที่ต้องการซื้อบ้าน องค์กรนี้อยู่ภายใต้ระบบ FEDERAL HOME LOAN

BANK (FHLB) ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งขึ้นในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในทศวรรษที่ 1930 S&Ls สามารถจัดตั้งขึ้นทั้งในรูปของผู้ฝากและผู้กู้เป็นสมาชิกหรือเจ้าของ (MUTUALLY OWNED) หรือในรูปของการถือหุ้นถาวร (PERMANENT STOCK OWNERSHIP) ก็ได้ นอกจาก S&Ls แล้ว องค์กรอื่นที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในสหรัฐฯ มี อาทิเช่น MUTUAL SAVING BANKS , COMMERCIAL BANKS , FEDERAL AGENCIES AND MORTGAGE POOLS และ ULF INSURANCE COMPANIES เป็นต้น

SAVING AND LOAN ASSOCIATIONS มีลักษณะที่แตกต่างจาก BUILDING SOCIETIES หลายประการด้วยกัน เช่น การที่ระบบสถาบันการเงินในสหรัฐฯ เป็นระบบธนาคารเดี่ยว (UNIT BANKING SYSTEM) ทำให้ S&Ls ซึ่งเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งถูกจำกัดให้ดำเนินกิจการแต่ภายในรัฐ ไม่สามารถขยายเครือข่ายข้ามรัฐได้ ทำให้การระดมเงินออมและปล่อยสินเชื่อทำได้จำกัด เมื่อเทียบกับ BUILDING SOCIETIES ของอังกฤษ นอกจากนี้ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่มีผลต่อความมั่นคงของสถาบันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของทั้ง 2 ประเทศ ก็คือ ลักษณะการคิดดอกเบี้ยที่ต่างกัน S&Ls คิดอัตราดอกเบี้ยแบบกำหนดตายตัว และผู้กู้มีสิทธิชำระเงินค้างคืนก่อนครบกำหนด (มี PREPAYMENT OPTION) และแม้ว่า S&Ls ได้ประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างใหญ่หลวงในช่วงที่ผ่านมา ประเพณีนิยมนี้ก็ยังคงอยู่ คำว่า "THIRTY YEAR MORTGAGE FIXED RATE" เป็นนโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการกู้ซื้อบ้านของประชาชน สามารถผ่อนชำระได้ในระยะยาว และมีอัตราดอกเบี้ยคงที่ตลอดอายุสัญญากู้ เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

สหรัฐฯ ใช้วิธีแก้ปัญหของ S&Ls อันเกิดจากการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัว โดยอาศัยตลาดรองสินทรัพย์จำนอง (SECONDARY MORTGAGE MARKET) นิยมปฏิบัติกันมากในสหรัฐฯ แต่ไม่มีในประเทศอังกฤษ จากลักษณะของระบบการเงินของสหรัฐฯ ที่เป็นระบบธนาคารเดี่ยว S&Ls ไม่สามารถขยายเครือข่ายข้ามรัฐได้ ตลาดรองสินทรัพย์จำนองจึงมีบทบาทเข้ามาแก้ปัญหาความไม่สมดุลของเงินทุนในแต่ละรัฐ กล่าวคือ S&Ls ของรัฐใดที่มีเงินทุนส่วนเกินก็สามารถเข้าไปลงทุนในตลาดรองเพื่อซื้อตราสารสินทรัพย์จำนอง (MORTGAGE-BACKED SECURITIES) ที่เสนอขายโดย S&Ls ของรัฐอื่นที่ต้องการเงินทุนไปปล่อยสินเชื่อ ซึ่งเท่ากับเป็นการซื้อขายสินเชื่อ TRADED LOANS ระหว่าง S&Ls ของแต่ละรัฐเพื่อปรับสภาพคล่อง

วิธีการขายสินเชื่อจำเป็นต้องอาศัยระบบการซื้อขายที่มั่นคงพอสมควรที่จะทำให้มีผู้รับซื้อ รัฐบาลจึงได้ก่อตั้ง "FEDERAL NATIONAL MORTGAGE ASSOCIATION" (FNMA) มาตั้งแต่ปี 1938 องค์กรนี้มีสถานะเป็น FEDERAL AGENCY ในปี 1954 ภายหลังได้ขายหุ้นให้กับเอกชนทั้ง

หมด จึงได้กลายเป็นองค์กรเอกชนภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาล (GOVERNMENT SPONSORED STOCKHOLDER OWNED CORPORATION) ตั้งแต่ปี 1968 เป็นต้นมา องค์กรนี้ตั้งขึ้นเพื่อรับซื้อสินทรัพย์จำนอง (MORTGAGE) จาก S&Ls ส่วนแหล่งเงินทุนมาจากการจำหน่ายพันธบัตรของตน (FNMA BONDS) ผ่านตลาดพันธบัตรของ FNMA สามารถเสนออัตราดอกเบี้ยต่ำได้เนื่องจากเป็นพันธบัตรชั้นดีที่ได้รับการค้ำประกันจากรัฐบาล ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานต่ำ FNMA สามารถแก้ปัญหาสภาพคล่องของ S&Ls โดยการรับซื้อสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ (FIXED RATE MORTGAGE) ซึ่งถือเป็นการโอนเงินจากตลาดเงิน (MONEY CENTER) ไปสู่มลรัฐต่าง ๆ ที่ต้องการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ FNMA ก็ได้รับความเสียหายจากการที่อัตราดอกเบี้ยปรับตัวสูงขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจผันผวน

รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์กรอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า FEDERAL HOME LOAN MORTGAGE CORPORATION (FHLMC) ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดย EMERGENCY HOME FINANCE ACT 1970 เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ S&Ls โดยไม่ให้เกิดปัญหาลักษณะเดียวกับที่ FNMA ประสบ วิธีการคือ เมื่อรับซื้อสินทรัพย์จำนอง (MORTGAGE) จาก S&Ls แล้ว ก็จะนำ MORTGAGE เหล่านั้นมารวมกันจัดเป็น PACKAGE แล้วนำออกจำหน่ายเป็น GUARANTEED MORTGAGE CERTIFICATES (GMC) โดย FHLMC รับประกัน MORTGAGE กับผู้ที่มาซื้อต่อสำหรับการกำหนดเงินต้นและผลตอบแทนต่าง ๆ ที่ซื้อมา รายได้ของ FHLMC มาจากส่วนต่างของดอกเบี้ยระหว่าง GUARANTEED MORTGAGE CERTIFICATES ที่เสนอขายกับดอกเบี้ยที่กำหนดใน MORTGAGE ที่รับซื้อมา จากผลการดำเนินงานของ FHLMC ก่อให้เกิดตลาดรองสินทรัพย์จำนองเป็นที่นิยมมาก และสามารถป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากการขึ้นลงของอัตราดอกเบี้ยได้

อาจกล่าวได้ว่าตลาดรองสินทรัพย์จำนอง (SECONDARY MORTGAGE MARKET) มีบทบาทสำคัญต่อระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของสหรัฐฯ อย่างมาก และการที่ตลาดรองนี้เกิดขึ้นได้ เพราะมีการจัดมาตรฐานสินเชื่อที่อยู่อาศัย (MORTGAGE STANDARDIZATION) และมีประกันสินเชื่อ (MORTGAGE INSURANCE) ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีแหล่งเงินทุนจากกองทุนหลายประเภทที่สามารถระดมเงินได้จำนวนมาก โดยเงินทุนเหล่านั้นเป็นเงินทุนระยะยาว เช่น กองทุนบำนาญ และบริษัทประกันชีวิต กองทุนเหล่านี้มักจะต้องจ่ายผลตอบแทนตายตัวให้กับสมาชิกในระยะยาว จึงนิยมที่จะนำเงินเหล่านี้ไปลงทุนซื้อตราสารระยะยาวที่ให้ผลตอบแทนตายตัวเช่นกัน เช่น พันธบัตรรัฐบาล และพันธบัตรอื่น ๆ รวมทั้งตราสารสินทรัพย์จำนอง (MORTGAGE-BACKED SECURITIES) ที่เสนอขายในตลาดรองสินทรัพย์จำนอง

3. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศอังกฤษและสหรัฐฯ ส่วนใหญ่เป็นการระดมทุนและให้สินเชื่อโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SPECIALIZED FINANCIAL INSTITUTIONS) เป็นหลัก ประเทศในภาคพื้นยุโรปจะมีความแตกต่าง กล่าวคือ ธนาคารจะมีบทบาทในสินเชื่อประเภทที่อยู่อาศัยมากกว่าประเทศในกลุ่มแองโกลแซกซอน โดยเฉพาะเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่ธนาคารมีขอบเขตการดำเนินธุรกิจแข่งขันกัน ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมทรัพย์ ธนาคารสหกรณ์ (COOPERATIVE BANKS) และธนาคารรับจำนอง (MORTGAGE BANKS) ธนาคารเหล่านี้ต่างก็มีบทบาทในด้านการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย นอกจากนี้เยอรมันยังมีระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในระบบสัญญา (CONTRACT SYSTEM) ที่สมบูรณ์ที่สุด ระบบนี้จะมีสถาบันสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่เรียกว่า "BAUSPARKASSEN" (ธนาคารการออมเพื่อการก่อสร้าง = BUILDING SAVINGS BANKS) เป็นตัวกลาง วิธีการคือ ประชาชนที่ต้องการกู้ยืมเพื่อสร้างหรือซื้อบ้านจะต้องฝากเงินในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยได้รับอัตราดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 2.0-3.0 เมื่อครบกำหนดสัญญาสามารถกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำประมาณร้อยละ 4.0-4.5 และได้รับสิทธิพิเศษในการกู้จากรัฐบาล (GOVERNMENT BONUSES) ซึ่งให้เป็นเงินที่สามารถกู้เพิ่มได้ ในอดีตเคยสูงถึงร้อยละ 25.0-27.0 ของมูลค่าที่อยู่อาศัย ปัจจุบันลดลงเหลือประมาณร้อยละ 14.0 เงินออมที่ผู้ออมและเงินผ่อนชำระที่ผู้กู้จ่ายเข้าระบบสัญญายังสามารถนำไปหักเป็นค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ระบบสัญญาของเยอรมันมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบสัญญาโดยทั่วไป จะมีเงินทุนที่ได้จากการออมของผู้กู้และผู้ออมที่จะเป็นผู้กู้ในอนาคตสำหรับให้กู้ได้ในวงเงินที่จำกัด ประชาชนจึงจำเป็นต้องกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนอื่นมาสมทบ (PACKAGE LOAN) โดยส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ และธนาคารออมทรัพย์ สัดส่วนการกู้ยืมคิดเป็นร้อยละ 40-60 ของมูลค่าที่อยู่อาศัยโดยประมาณ จากการที่ธนาคารพาณิชย์ในเยอรมันสามารถดำเนินกิจการได้หลากหลายประเภทเช่นเดียวกับธนาคารออมทรัพย์ ธนาคารสหกรณ์ และธนาคารรับจำนอง และมักถือหุ้นในสถาบันการเงินอื่นหลายแห่ง รวมทั้งถือหุ้นใน BAUSPARKASSEN ด้วย การติดต่อขอสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของประชาชนในลักษณะ PACKAGE LOAN จึงไม่จำเป็นต้องติดต่อสถาบันการเงินหลายแห่ง เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้กู้

ระบบสินเชื่อที่อยู่อาศัยของเยอรมัน แม้จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยตายตัว (FIXED INTEREST RATE) แต่ก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบการเงินของประเทศอย่างสหรัฐฯ ประสบ ทั้งนี้เนื่องจากเยอรมันเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับปัญหาเงินเฟ้อมาก และพยายามดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่

จะรักษาเสถียรภาพทางการเงินอย่างเต็มที่ ทำให้อัตราดอกเบี้ยในประเทศมีเสถียรภาพ นอกจากนี้ ลักษณะของการคิดดอกเบี้ยตายตัวเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่มีการปรับทุก 5-10 ปี ทำให้สามารถปรับตัวตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงได้พอสมควร ประกอบกับทัศนคติในการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยของประชาชนในประเทศ มักจะกู้ซื้อบ้านเมื่ออายุประมาณ 35 ปีขึ้นไป โดยจะออมในระบบสัญญาตั้งแต่ช่วงที่อายุน้อย มีส่วนทำให้ระบบการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของเยอรมันมีความมั่นคง และไม่ก่อปัญหาแก่สภาพคล่องในระบบการเงินอย่างที่ประเทศอื่นประสบ

4. ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญกับการออมเพื่อที่อยู่อาศัย ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ดำเนินการผ่านทางระบบธนาคาร บริษัทเอกชน และองค์กรของรัฐ ระบบสัญญาในการให้สินเชื่อประเภทนี้ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) การทำสัญญาซื้อบ้าน หรือการซื้อพันธบัตรเพื่อที่อยู่อาศัยที่ออกโดยบริษัทจัดการเคหะของภาคเอกชน เช่น HOUSING LOAN CORPORATION หรือ JAPAN HOUSING CORPORATION

2) สัญญาที่เกี่ยวข้องกับเงินฝากในสถาบันการเงิน หรือซื้อบัตรออมทรัพย์ (BENEFICIARY CERTIFICATE) เพื่อที่อยู่อาศัย

3) สัญญาเพื่อการออมเพื่อที่อยู่อาศัย ที่พนักงานทำไว้กับบริษัทที่ตนทำงานอยู่

การให้สิทธิพิเศษทางภาษีสำหรับการออมเพื่อที่อยู่อาศัย (TAX CREDIT SYSTEM FOR HOUSING SAVINGS) ถือเป็นนโยบายสำคัญที่ญี่ปุ่นใช้เป็นมาตรการระดมเงินออม ระบบการให้สิทธิพิเศษเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1967 ตั้งขึ้นเพื่อมุ่งส่งเสริมการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของภาคเอกชน โดยมีการกำหนดเป็นสัดส่วนของเงินฝากให้สามารถนำไปหักลดหย่อนจากรายได้ที่ต้องเสียภาษี

ช่วงเริ่มต้นระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษี สำหรับการออมเพื่อที่อยู่อาศัยตามเงื่อนไขของระบบสัญญา 3 ลักษณะข้างต้น มีวิธีการโดยผู้ฝากเงินสามารถนำเอาร้อยละ 4 ของเงินฝาก แต่ไม่เกิน 20,000 เยน ไปหักลดหย่อนรายได้ที่ต้องเสียภาษีได้ กรณีการออมเพื่อซื้อบ้านโดยตรง (PROPERTY ACCUMULATION SAVINGS) การหักลดหย่อนจะเพิ่มเป็นร้อยละ 6 ของเงินฝาก แต่ไม่เกิน 30,000 เยน โดยระยะเวลาการหักลดหย่อนภาษีดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้กับผู้มีเงินได้เกิน 8,000,000 เยนต่อปี และกรณีที่ผู้ออมได้รับเงินกู้ระยะยาวเพื่อซื้อบ้านตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป สามารถนำเอาร้อยละ 5 ของเงินที่ต้องจ่ายให้กับสถาบันการเงินที่เกินกว่า 300,000 เยน มาเพิ่มในการหักลดหย่อนได้

2.5.2 ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของไทย

ระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศไทย จัดอยู่ในประเภทของระบบเงินฝาก (DEPOSITORY INSTITUTIONS) คือ เป็นระบบที่สถาบันการเงินต่าง ๆ ในระบบ อาศัยเงินฝากที่รับฝากจากประชาชนหรือองค์กรต่าง ๆ เป็นแหล่งที่มาของเงินทุนที่สำคัญในการปล่อยสินเชื่อรวม ทั้งสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยด้วย ซึ่งมีลักษณะของระบบเงินฝากจะคล้ายกับ BUILDING SOCIETY ของอังกฤษ และ SAVING AND LOAN ของสหรัฐอเมริกา

เงินฝากของสถาบันการเงินในระบบของไทยจะมีทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเงินฝากระยะยาวส่วนใหญ่จะไม่เกิน 1 ปี ดังนั้นแหล่งเงินส่วนใหญ่ของสถาบันการเงินจึงเป็นเงินทุนระยะสั้น และสินเชื่อที่นำมาปล่อยในระบบส่วนใหญ่เป็นแหล่งเงินที่มาจากเงินฝากประมาณร้อยละ 70-80 จึงเป็นเงินทุนระยะสั้นด้วย ส่วนที่เหลือจะมาจากแหล่งเงินทุนอื่น และจะมีอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ขึ้นลงตามสภาพคล่องของตลาดการเงิน (FLOATING RATE)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าเงินฝากของสถาบันการเงินมีระยะเวลาสั้นกว่าเงินกู้มาก แต่ที่ผ่านมาการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยยังสามารถอำนวยสินเชื่อได้อย่างต่อเนื่อง และมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปี เป็นเพราะเงินฝากมีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้สถาบันการเงินมีแหล่งที่มาของเงินทุน ในการปล่อยสินเชื่อได้อย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นทุกปี

ระบบการเงินเพื่อเคหาการของประเทศไทย ในปัจจุบันที่เป็นอยู่จัดอยู่ในระบบตลาดแรกของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (PRIMARY MORTGAGE MARKET) คือเป็นการกู้โดยตรงระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ โดยมีหลักทรัพย์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งต้องจดทะเบียนประกัน การดำเนินงานของระบบจัดได้ว่ามีประสิทธิภาพ กล่าวคือ แม้ความต้องการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยขยายตัวอย่างมาก แต่สถาบันการเงินต่าง ๆ ก็สามารถรองรับการขยายตัวของสินเชื่อนี้ได้ นอกจากนี้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับวัตถุประสงค์ในการซื้อที่อยู่อาศัย ก็อยู่ในอัตราไม่สูงเมื่อเทียบกับการให้กู้ยืมในลักษณะอื่น และมีการแข่งขันกันมากในการให้บริการสินเชื่อประเภทนี้ ส่วนหนึ่งคงมาจากกฎเกณฑ์ของทางภาครัฐบาล ซึ่งพยายามให้เกิดการแข่งขันเสรีกันมากขึ้น เช่นที่ผ่านมาราวกลางปี 2535 ทางกรมได้มีนโยบายในการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินในประเทศลอยตัวอย่างสมบูรณ์ และการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ใหม่ ให้เป็นไปตามมาตรฐานของ BIS ทำให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมีความเสี่ยงเพียงร้อยละ 50 ซึ่งทำให้สถาบันการเงินเหล่านี้สามารถขยายสินเชื่อได้มากขึ้นในจำนวนทุนเท่าเดิม

การให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) การอำนวยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย
- 2) การอำนวยสินเชื่อให้แก่ประชาชนทั่วไป ทั้งในการหาซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และเพื่อปลูกสร้างบ้าน

ในการอำนวยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการ สถาบันการเงินที่มีบทบาทมากคือ ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน โดยรวมกันจะมีสัดส่วนการให้สินเชื่อประมาณร้อยละ 98 ของสินเชื่อทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 52 ของระบบ

ส่วนการอำนวยสินเชื่อแก่ผู้ซื้อที่อยู่อาศัย สัดส่วนหรือบทบาทสำคัญยังเป็นของธนาคารพาณิชย์ แต่ธนาคารอาคารสงเคราะห์จะมีบทบาทในการอำนวยสินเชื่อประเภทนี้มากกว่าธนาคารพาณิชย์ โดยมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 27 ของระบบ

การให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมีอัตราการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่เมื่อรวมกับระบบการเงินแล้วสัดส่วนยังมีน้อยมาก คือมีประมาณไม่ถึงร้อยละ 10 ยิ่งถ้าได้เปรียบเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว สัดส่วนของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยคงค้างมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 40 ของระบบการเงิน ซึ่งเท่ากับว่าโอกาสในการขยายตัวของประเทศไทยยังมีอีกมาก

2.5.2.1 สถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย

สถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย จะมีทั้งสถาบันการเงินที่มีความชำนาญเฉพาะด้านสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (SPECIALIZED HOUSING FINANCE INSTITUTIONS) เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การเคหะแห่งชาติ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สหกรณ์เคหสถาน และสถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนาคารออมสิน บริษัทประกันชีวิต เป็นต้น ซึ่งสถาบันเหล่านี้จะให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย โดยพิจารณาถึงความสามารถในการผ่อนชำระรายเดือนของผู้กู้ และมีการจ้างองส้งหาทรัพย์สินเป็นประกัน นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในลักษณะประจำวันด้วย เช่น การเคหะแห่งชาติ มีการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยในลักษณะของการเช่าซื้อ (HIRE-PURCHASE) นอกจากนี้บริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการ ยังมีการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้ซื้อบ้านของโครงการโดยตรง รายละเอียดดพสังเขปของสถาบันการเงินที่ให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยจะกล่าวได้ดังนี้ ยกเว้นบริษัทประกันชีวิตที่จะกล่าวในบทต่อไป

1. ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทและมีความสำคัญต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ เป็นแหล่งระดมเงินทุนที่สำคัญ เนื่องจากมีสาขาครอบคลุมทั่วประเทศ สามารถระดมเงินออมจากประชาชนเข้ามาในรูปของเงินฝากประเภทต่าง ๆ แล้วนำเงินเหล่านี้ไปจัดสรรเป็นสินเชื่อรูปแบบต่าง ๆ ให้กับผู้ประกอบการที่ต้องใช้เงินทุน

รูปแบบของธนาคารพาณิชย์ของไทย จะมีลักษณะคล้ายกับของประเทศอังกฤษ คือ จะมีสาขากระจายไปทั่ว (BRANCH NETWORK) เนื่องจากไม่มีกฎหมายกีดกันการทำธุรกิจข้ามจังหวัดเช่นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นลักษณะของ STATE BANK

ธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่ให้บริการด้านการเงิน มีบริการรับฝากเงินและการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและหน่วยงานของรัฐ จึงมีบทบาทต่อสังคมมาก ในด้านการบริหารเงินทุนจะอยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ปัจจุบันมีธนาคารพาณิชย์ของไทยและต่างประเทศรวมกันกว่า 29 ธนาคาร (ไม่รวมสำนักวิเทศธนกิจ 22 แห่ง) ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ของไทย 15 ธนาคาร มีสาขาให้บริการรวมกันมากกว่า 2,500 สาขา ธนาคารพาณิชย์ให้บริการสินเชื่อทั้งแก่ผู้ประกอบการ (DEVELOPER) และผู้ซื้อรายย่อย (POST-FINANCE)

สินเชื่อโดยทั่วไปจะถูกกำหนดความเสี่ยง (RISK WEIGHTING RATIO) เป็น 100 % แต่ในปี 2529 รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย (วันที่ 1 สิงหาคม 2529) สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยคือ วงเงินกู้ไม่เกิน 400,000 บาท หลักประกันราคาประเมินไม่เกิน 500,000 บาท ต่อมาเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2533 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ขยายวงเงินสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นวงเงินไม่เกิน 750,000 บาท หลักประกันราคาประเมินไม่เกิน 1 ล้านบาท) และธนาคารแห่งประเทศไทยได้ลด RISK WEIGHTING RATIO สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็น 80 % และกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์คิดอัตราดอกเบี้ยสำหรับวงเงินกู้ยืมขั้นต่ำในอัตราเท่ากับสินเชื่อลูกค้าชั้นดี MLR (MINIMUM LOAN RATE) และเมื่อ 1 มิถุนายน 2535 ได้ยกเลิกการควบคุมอัตราดอกเบี้ย โดยให้แต่ละธนาคารเป็นผู้กำหนดเอง ยกเว้นสินเชื่อรายเก่า จนเมื่อ 1 มกราคม 2536 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดน้ำหนักความเสี่ยง (RISK WEIGHTING RATIO) ใหม่ โดยลดลงเหลือเพียง 50 % ซึ่งเป็นไปตามกฎของ BIS (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS) ซึ่งเป็นผลดีต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพราะเป็นสิ่งจูงใจให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามาแข่งขันการให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยมากขึ้น

ธนาคารพาณิชย์ เป็นสถาบันการเงินที่มีสัดส่วนมากที่สุดในการอำนวยความสะดวกต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ แต่เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่ให้บริการหลายประเภท จึงมี

ทางเลือกในการอำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนดีก่อน ดังนั้นในภาพรวมของระบบธนาคารพาณิชย์ สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยจึงมีสัดส่วนไม่มากประมาณ 10-15 % ของสินเชื่อรวมทั้งระบบ

แหล่งเงินทุนของธนาคารพาณิชย์ที่นำมาใช้ในการอำนวยความสะดวก มาจากการระดมเงินฝากเป็นหลัก ซึ่งเป็นเงินฝากระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี แต่สามารถอำนวยความสะดวกในระยะยาวได้ เพราะอัตราการขยายตัวของเงินออมเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ในปัจจุบันแนวโน้มเงินฝากของระบบมีอัตราลดลงสาเหตุเนื่องมาจากการขยายตัวของตลาดทุนโดยเฉพาะตลาดหลักทรัพย์ ทำให้เงินไหลเข้าสู่ตลาดทุนมากขึ้น นอกจากนี้จากการที่ระบบการเงินของไทยมีความเป็นสากลมากขึ้น ทำให้เกิดบริษัทในลักษณะของกองทุนรวม (MUTUAL FUND) ซึ่งทำธุรกิจด้านการลงทุนแทนผู้ต้องการลงทุน โดยผู้ที่ต้องการจะลงทุนสามารถมาซื้อหน่วยลงทุนของกองทุนนั้น ๆ ทำให้ประชาชนที่มีเงินมีทางเลือกมากขึ้นที่จะนำเงินไปฝากหรือนำไปลงทุน ดังนั้นถ้าธนาคารพาณิชย์ยังขยายตัวในการอำนวยความสะดวกมากขึ้น จึงจำเป็นต้องหาแหล่งเงินทุนอื่นเข้ามาทดแทน

2. ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นสถาบันการเงินรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลังโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่มีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นหน่วยงานของรัฐบาล ทำหน้าที่ช่วยเหลือทางการเงินให้กับประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามสมควรแก่สภาพ โดยการกู้ยืมเงินและจัดสรรที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตั้งหน่วยงานการเคหะขึ้นเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานในอันที่จะให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย และได้โอนกิจการงานบางอย่างที่เกี่ยวกับการให้เช่าซื้อที่ดินหรืออาคารของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ไปขึ้นอยู่กับการเคหะแห่งชาติ ดังนั้นกิจการของธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่เพื่อให้สอดคล้องและประสานกันกับกิจการของการเคหะแห่งชาติ

ด้วยเหตุนี้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 317 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ประกอบธุรกิจในการส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชน นำเงินไปลงทุนเกี่ยวกับการสร้างอาคารและที่ดินโดยตรง ทำหน้าที่เสมือนสื่อกลางในการนำเงินไปให้ประโยชน์ในกิจการเคหะ และเป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง ซึ่งแตกต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ทั่วไป

งานหลักของธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่สำคัญ คือ การหาแหล่งเงินทุนและเงินทุนหมุนเวียน ด้วยวิธีต่าง ๆ อาทิ เช่น ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล ออกพันธบัตรหุ้นกู้หรือกู้ยืมเป็นครั้งคราว และรับฝากเงินจากผู้ออมทรัพย์ เป็นต้น เพื่อให้มีกำลังพอที่จะดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์ต่อไปได้

ในปัจจุบันนี้ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ นอกจากจะนำเงินไปใช้ประโยชน์โดยให้ประชาชนแต่ ละรายกู้ยืมแล้ว ยังต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่การเคหะแห่งชาติและเอกชนผู้ลงทุนประกอบกิจการเคหะในรูปของเงินให้กู้ยืมด้วย ตลอดจนให้บริการในด้านการค้าประกัน และการซื้อลดเครดิต ที่เกี่ยวกับกิจการเคหะ

นอกจากนี้ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีการดำเนินการด้านอื่น ๆ เช่น การออกพระราช กฤษฎีกากำหนดทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์เพิ่ม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติธนาคาร อาคารสงเคราะห์ พ.ศ.2535 กำหนดให้ทุนของธนาคารสามารถขยายได้ตามความจำเป็น โดยการ ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการขอออกพระราชกฤษฎีกา ขยายทุนจากจำนวน 500 ล้านบาท เป็น 3,000 ล้านบาท การให้บริการสินเชื่อในวันเสาร์ อาทิตย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้เปิดดำเนินการเฉพาะที่สำนักงานใหญ่ ได้เริ่มให้บริการมาตั้งแต่ปลาย ปี 2536 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ลูกค้า และลดปัญหาด้านการจราจรได้ส่วนหนึ่ง และ การให้บริการสินเชื่อโครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ เป็นต้น

และเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2536 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้รับการพิจารณาให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดีตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากธนาคารอาคารสงเคราะห์มีผลการดำเนินงานที่เจริญ ก้าวหน้า จนได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดี นับเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งที่สองที่ รัฐบาลให้ความเป็นอิสระในการบริหารตนเองเพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์มี ความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจแข่งขันกับภาคเอกชนได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เริ่มตั้งขึ้นในประเทศไทยเมื่อประมาณปี 2512 อยู่ ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2520 การจัดตั้งต้องได้ รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การประกอบธุรกิจบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์จะมี กฎหมายควบคุมโดยเฉพาะคือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 เนื่องจากการดำเนินธุรกิจของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เกี่ยวข้อง กันและกระทบต่อสาธารณชน ส่วนบริษัทเงินทุนที่มีการจัดตั้งขึ้น เพราะเกิดจากผลกระทบของ

พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งห้ามธนาคารต่างประเทศขยายสาขาในประเทศไทยเกินกว่า 1 สาขา ทำให้ธนาคารแห่งชาติเหล่านั้นหันมาเปิดบริษัทเงินทุนแทน การจัดตั้งบริษัทเงินทุน เดิมอยู่ในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หลังจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 85 บังคับใช้เมื่อปี 2515 การจัดตั้งบริษัทเงินทุนจะต้องเพิ่มการขออนุญาตจากกระทรวงการคลังด้วย

กิจการที่บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สามารถประกอบได้ ดังนี้

1. ธุรกิจเงินทุน
 - 1.1 กิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์
 - 1.2 กิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา
 - 1.3 กิจการเงินทุนเพื่อการจำหน่ายและบริโภค
 - 1.4 กิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ
 - 1.5 กิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
2. ธุรกิจหลักทรัพย์
 - 2.1 กิจการนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์
 - 2.2 กิจการค้ำหลักทรัพย์
 - 2.3 กิจการที่ปรึกษาการลงทุน
 - 2.4 กิจการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์
 - 2.5 กิจการจัดถาวรลงทุน

บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ส่วนใหญ่จะเป็นเครือของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันภายในเป็นผู้ถือหุ้น ฐานเงินทุนจะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์และธนาคารอาคารสงเคราะห์ คือ เงินออมจากประชาชนเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญกว่าร้อยละ 60-70 รองลงมาคือเงินกู้ยืมระหว่างสถาบัน ซึ่งเงินทุนส่วนใหญ่จะมีระยะเวลานับไม่เกิน 1 ปี การอำนวยความสะดวกเพื่อที่อยู่อาศัยของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จึงมีสัดส่วนไม่มากนัก แต่ถ้าเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับธุรกิจสังหาริมทรัพย์จะมีสัดส่วนมากขึ้น ทั้งนี้บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์มีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาของเงินทุน เนื่องจากให้สินเชื่อแก่ธุรกิจสังหาริมทรัพย์จะมีระยะเวลาดินเชื่อสั้นกว่าไม่เกิน 5 ปี ส่วนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยจะมีระยะเวลาดินเชื่อ 10-20 ปี

4. บริษัทเครดิตฟองซิเอร์

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เป็นสถาบันการเงินภาคเอกชนหนึ่งที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 และอยู่ในความควบคุมดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยรับนโยบายจากกระทรวงการคลัง บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ถือเป็นสถาบันการเงินเฉพาะที่ให้บริการสินเชื่อเคหะรายย่อยและปานกลาง ในรูปให้กู้จำนองหรือการรับซื้อฝาก โดยต้องมีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จำนองเป็นประกันทุกราย นอกจากนี้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ยังสามารถให้บริการสินเชื่อแก่ธุรกิจประเภทอื่นด้วย แต่สัดส่วนการให้สินเชื่อด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัยเป็นหลักกว่าร้อยละ 70-80

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ส่วนใหญ่จะมาจากบริษัทจัดสรรที่ดินก่อน การดำเนินงานของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เริ่มจากการระดมเงินออมจากประชาชน ในลักษณะการกู้ยืมระยะยาวไม่ต่ำกว่า 3 ปี โดยออกเป็นตราสารในการกู้ยืม ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหา เนื่องจากประชาชนไม่นิยมฝากเงินระยะยาว ทำให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์มีปัญหาในด้านสภาพคล่องของเงินทุน เนื่องจากไม่สามารถระดมเงินระยะสั้นได้ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์จึงต้องพึ่งพาเงินทุนของตนเองเป็นหลัก และอาศัยการกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่น ซึ่งเป็นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้คงที่ (Fixed Rate) แต่สินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นสินเชื่อระยะยาว ทำให้เกิดปัญหาเมื่ออัตราดอกเบี้ยเกิดผันผวน ปัจจุบันแม้ว่าบริษัทเครดิตฟองซิเอร์จะได้รับอนุญาตให้สามารถทำการกู้ยืมในระยะเวลาสั้นลงเหลือเพียง 1 ปี แต่บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ก็ยังระดมเงินทุนในส่วนนี้ได้น้อย เนื่องจากประชาชนไม่ค่อยที่จะเชื่อถือและรู้จักมากนัก อีกทั้งอัตราดอกเบี้ยที่ให้บริการกู้ยืมยังต้องมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสถาบันการเงินอื่น เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนมาซื้อตราสารการกู้ยืมเงิน ทำให้ต้นทุนของเงินทุนของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มีต้นทุนที่สูงกว่าสถาบันการเงินอื่น การอำนวยความสะดวกจึงมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าสถาบันการเงินอื่นด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

ทำให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งเดิมมีประมาณ 33 บริษัท ต้องปิดกิจการลงเหลือเพียง 14 บริษัทในปัจจุบัน โดยบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ที่หายไป เนื่องจากถูกบริษัทเงินทุนหรือบริษัทหลักทรัพย์ทำการควบกิจการ (TAKE OVER) เพื่อเป็นการขยายสาขาของบริษัทเงินทุนหรือบริษัทหลักทรัพย์ แต่การรวมกิจการนี้ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน

บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ แม้จะเป็นกิจการที่ให้บริการด้านสินเชื่อเพื่อการเคหะโดยเฉพาะ แต่บทบาทของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์กลับมีน้อยมาก ทางภาครัฐบาลได้กำหนดที่จะเพิ่มบทบาทการดำเนินธุรกิจของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ให้มากขึ้นในอนาคต ด้วยการเตรียมอนุญาตให้บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ออกตราสารหนี้เพื่อระดมทุนได้ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการรวมกิจการหรือควบกิจการ

การเข้าด้วยกัน เพื่อพัฒนาบทบาทและสร้างความมั่นคงให้กับบริษัทเครดิตฟองซิเอร์เพิ่มขึ้น บทบาทการดำเนินงานโดยทั่วไปจึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

5. สถาบันอื่น ๆ

สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะนั้น อาจจะทำให้เข้ามาแข่งขันและขยายตลาดในการให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยได้บ้าง แต่จะต้องมีหน่วยงานที่กำกับดูแลแยกออกมาโดยเฉพาะ เพราะการพัฒนาเทคนิคและการบริหารงานไม่เหมือนกับสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วไป สหกรณ์ออมทรัพย์ได้ประโยชน์จากกฎหมายภาษีเงินฝากที่ผู้ฝากเงินไม่ต้องเสียภาษีเงินฝากออมทรัพย์ของสหกรณ์ แต่ระบบการบริหารภายในของสหกรณ์ออมทรัพย์มีข้อจำกัดมาก

ธนาคารออมสินมีแหล่งเงินมหาศาล ตั้งแต่ที่รัฐบาลไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณ เนื่องจากมีขอบข่ายสาขามากมาย แต่ธนาคารออมสินยังไม่สามารถพัฒนาความสามารถในการให้สินเชื่อเคหะการได้ เนื่องจากไม่มีระบบงานและโครงสร้างในการดำเนินธุรกิจสินเชื่อรายย่อย และไม่มีหน้าที่ให้บริการในด้านนี้ ธนาคารออมสินเหมาะที่จะเป็นผู้ลงทุน (INSTITUTIONAL INVESTORS) ในตลาดทุนมากกว่า

2.6 นโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการเงินเคหะการที่ผ่านมา⁸

ในการพัฒนาเกี่ยวกับการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย หรือประชาชนทั่วไปของรัฐบาลในทุก ๆ สมัย จะมีการกำหนดเป็นนโยบายส่วนรวม ที่ผ่านมาจะเป็นการดำเนิน นโยบายของที่อยู่อาศัยและสินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยผ่านองค์กรของรัฐ เช่น การเคหะแห่งชาติ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เท่ากับว่ารัฐสามารถดำเนินการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย ตลอดจนระดมทุนได้อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามในด้านการเงินที่ผ่านมามีจุดที่ตลาดการเงินในประเทศไทยซึ่งเป็นระบบผูกขาดเพราะสถาบันการเงินถูกจำกัดจำนวนไว้ ในปัจจุบันสภาพตลาดการเงินของไทยมีเสรีมากขึ้นและการส่งเสริมด้านการเงินเพื่อเคหะก็ถูกบรรจุอยู่ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (2535-2539) และมีนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการเงินเคหะการ ดังนี้

⁸ ทัพนี สิริโกตี, "บทบาทของตลาดรองเงินกู้ที่อยู่อาศัยในการพัฒนาระบบการเงินเคหะการ," (วิทยานิพนธ์ เคนพัฒนาเศรษฐมหานิติ, 2537), หน้า 72-74.

1. การหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับผู้มีเงินกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย ตั้งแต่ 1 มกราคม 2529 กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำดอกเบี้ยจากเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยที่จ่ายชำระ นำมาหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่เกิน 7,000 บาท ต่อปี จนเมื่อ 1 มกราคม 2534 ได้เพิ่มจำนวนเงินหักลดหย่อนต่อปี เป็น 10,000 บาท

2. การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ตามนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย จัดให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยอยู่ในภาคเศรษฐกิจสำคัญ โดยตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2529 การคำนวณสินทรัพย์เสี่ยงเพื่อดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ หากเป็นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยให้คิดเป็นสินทรัพย์เสี่ยงเพียง 80% แต่หลังจาก 1 มกราคม 2536 สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยให้คิดเป็นสินทรัพย์เสี่ยงเพียง 50% ตามมาตรฐานของ BIS โดยครอบคลุมถึงกิจการของธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

3. อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยที่ผ่านมา หากเป็นอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินทั้งเงินฝากและเงินกู้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ควบคุมและกำหนดเป็นมาตรฐาน ตั้งแต่ 23 พฤศจิกายน 2533 ผู้มีรายได้น้อยในการกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้คิดอัตราเท่าลูกค้าชั้นดี (MLR) และเมื่อ 28 พฤษภาคม 2535 ธนาคารแห่งประเทศไทย ยกเลิกการควบคุมปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวอิสระ ยกเว้นสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เรียกได้ไม่เกิน MLR

4. การควบคุมการให้สินเชื่อด้านอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเป็นการควบคุมการขยายตัวของสินเชื่อให้เหมาะสม และกระจายไปในธุรกิจหลาย ๆ ประเภท ในช่วงที่การขยายตัวสินเชื่อด้านอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัยมาก ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์จัดทำรายงานให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรายเดือน และทุก 6 เดือน เพื่อควบคุมการขยายตัวของสินเชื่อให้เหมาะสมและก่อประโยชน์ จึงมีการควบคุมสินเชื่อในการซื้อขายที่ดินและการก่อสร้างอาคารชุดราคาแพงมากขึ้น แต่การซื้อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ธนาคารแห่งประเทศไทยสนับสนุนให้สถาบันการเงินปล่อยสินเชื่อมากขึ้น

5. การขยายสาขาของสถาบันการเงิน เพื่อให้มีสาขาของสถาบันการเงินกระจายทั่วประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงปรับนโยบายของสถาบันการเงินให้มีความคล่องตัวมากขึ้น และเน้นการเปิดสาขาในส่วนภูมิภาค หรือแม้แต่การขยายตัวของธนาคารแห่งประเทศไทยเองด้วย

6. นโยบายการพัฒนาตลาดการเงิน การคลัง และตลาดทุน จะเป็นการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินและการออมระยะยาว ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาตลาดรองเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งจะครอบคลุมเกี่ยวกับตราสารแห่งหนี้ภาคเอกชน (PRIVATE DEBT INSTRUMENTS) การพัฒนารูป

แบบการแปลงสภาพทรัพย์สินให้เป็นตราสารเปลี่ยนมือได้ (SECURITIZATION) และการจัดตั้งสถาบันกลางเพื่อรองรับกิจกรรมดังกล่าว

7.B.O.I. ให้การส่งเสริมผู้ประกอบการในโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษี ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ผู้ประกอบการในเขตที่ 1 และ 2 จะได้รับการยกเว้นภาษี 5 ปี ผู้ประกอบการในเขตที่ 3 จะได้รับการยกเว้นภาษี 8 ปี จำนวนที่ก่อสร้างในเขตที่ 1 ต้องไม่น้อยกว่า 150 หน่วย ส่วนในเขตที่ 2 และ 3 ต้องไม่น้อยกว่า 75 หน่วย โดยทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ราคาจำหน่ายบ้านและที่ดินหน่วยละ ไม่เกิน 6 แสนบาท พื้นที่ต่อหน่วยต้องไม่ต่ำกว่า 31 ตารางเมตร