



บทที่ 4

ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้กู้โครงการ

ธอส. - กบข. ตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล

4.1 ผลการดำเนินการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลตามโครงการ ธอส. - กบข. ของไทย และ CPF ของสิงคโปร์

4.1.1 ผลการดำเนินการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการ ธอส. - กบข. ของไทย

ในปัจจุบันการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข.ดำเนินการโดยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงานคือ กบข.และธอส. แบ่งการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

- (1) การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างธอส.และกบข.
- (2) การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสมทบโดยกบข.

การให้สินเชื่อตามโครงการต่างๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยโครงการเพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับสมาชิกกบข. เป็นการกระตุ้นอสังหาริมทรัพย์และภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โครงการดังกล่าวเป็นการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข. ในเงื่อนไขพิเศษ สนับสนุนให้สมาชิกกบข. ที่มีรายได้น้อยได้มีโอกาสมีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง โครงการดังกล่าวได้จัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2545 และประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูง มีสมาชิกกบข. เข้าร่วมโครงการประมาณ 40,000 ราย คิดเป็นวงเงินกู้กว่า 20,000 ล้านบาท¹ ซึ่งภายหลังจากยังมีสมาชิกกบข. อีกจำนวนมากที่มีความต้องการจะ เข้าร่วมโครงการดังกล่าว ธอส.และกบข. จึงได้ร่วมกันจัดทำโครงการบ้านธอส.เพื่อที่อยู่อาศัยสมาชิกกบข. ครั้งที่ 2 ในปี 2546 เป็นโครงการต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกกบข. ที่ประสงค์จะมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งผลการดำเนินงานของโครงการกบข. ครั้งที่ 2 ณ สิ้นปี 2547 ธอส.สามารถให้สินเชื่อตามโครงการแก่สมาชิกกบข. กลุ่มเป้าหมายได้เป็นจำนวน 56,521 ราย คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 37,137 ล้านบาท² ต่อมาในปี 2548 ได้มีการจัดโครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการสมาชิกกบข. ครั้งที่ 3 เพื่อช่วยเหลือให้ข้าราชการกลุ่มเป้าหมายที่เป็นสมาชิกกบข. และข้าราชการที่ไม่เป็นสมาชิกกบข. แต่อยู่ในสังกัดหน่วยงานเดียวกับสมาชิกกบข. ที่มีความต้องการซื้อหรือปลูก

¹ ธนาคารอาคารสงเคราะห์, รายงานประจำปี. (2545).

² ธนาคารอาคารสงเคราะห์, รายงานประจำปี. (2546).

สร้างที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง สามารถกู้เงินเพื่อที่อยู่อาศัยได้ โดยมีเงื่อนไขเทียบเคียงจากหลักเกณฑ์การให้กู้เงินโครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2

นอกจากการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างธอส.-กบข. แล้ว ในปี 2545 กบข. ยังให้สินเชื่อเพื่อเป็นการสมทบแก่สมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้ตามโครงการธอส.-กบข. ด้วย โดยการเปิดให้สมาชิกสามารถกู้เงินในส่วนเงินออมของสมาชิกที่มีอยู่กับ กบข. โดยในปี 2545 กบข. อนุมัติเงินกู้ยืมสมาชิกจำนวน 228 รายและมีการเบิกจ่ายจำนวน 163 ราย วงเงิน 8,113,000 บาท มีการจ่ายคืนเงินต้น 212,413 บาท ทำให้ยอดคงเหลือ ณ 31 ธันวาคม 2545 จำนวน 7,900,587 บาท³ ต่อมา มีสมาชิกเงินกู้ยืมคงเหลือจำนวน 196 ราย และ 163 ราย เป็นจำนวนเงินเท่ากับ 8,827,075 บาท และ 7,900,587 บาท⁴ และเมื่อพิจารณาข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2547 และ 2548 กบข. มีสมาชิกเงินกู้ยืมคงเหลือจำนวน 180 ราย และ 196 ราย เป็นจำนวนเงินเท่ากับ 7,351,905 บาท และ 8,827,075 บาท⁵

ในการจัดทำโครงการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข. ก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายด้าน สรุปได้ดังนี้

1. ประโยชน์ต่อกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข. ถือเป็นมาตรการที่สร้างสรรค์ (Innovation / Breakthrough) ให้สิทธิสมาชิกมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยได้รับสิทธิพิเศษจากการให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตตัวเองและครอบครัวตามแนว CPF ของประเทศสิงคโปร์ และในหลายประเทศ และเป็นการเริ่มต้นความร่วมมือสร้างพันธมิตรทางธุรกิจกับธอส. เพื่อประโยชน์ร่วมกันทั้งแก่กบข. และสมาชิกกบข.

2. ประโยชน์ต่อรัฐบาล

โครงการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข. ทำให้รัฐบาลเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือนวัตกรรมในการบริหารจัดการกองทุนกบข. แบบใหม่ ก่อให้เกิดการพัฒนา และการใช้ประโยชน์เงินกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพส่งผลดีต่อกบข. และสมาชิกกบข. โครงการดังกล่าวถือเป็นโครงการนำร่องในการสร้างมาตรการใหม่ของรัฐบาลในการฟื้นฟูภาคอสังหาริมทรัพย์ และ

³ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, รายงานประจำปี. (2545).

⁴ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, รายงานประจำปี. (2546).

⁵ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, รายงานประจำปี. (2547).

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ข้าราชการมีโอกาสเพิ่มคุณภาพชีวิต และความมั่นคงต่อตัวเอง และครอบครัว เพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน ช่วยเหลือสมาชิก กบข.ด้านสวัสดิการที่อยู่อาศัย ซึ่งการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองจะช่วยส่งเสริมการออมให้เกิดขึ้น กับประชาชน สร้างความมั่นคงของสถาบันครอบครัวและระบบสังคม รวมทั้งช่วยปรับปรุงสภาพ แวดล้อมการอยู่อาศัยของชุมชนด้วย เนื่องจากการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองนั้น เป็นสัญลักษณ์ของ ความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่นเดียวกับแนวทางของประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย ที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว

3. ประโยชน์ต่อธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)

โครงการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข.เป็นการเริ่มต้นความร่วมมือและ สร้างพันธมิตรทางธุรกิจกับกบข. ในการพัฒนาความร่วมมือและดำเนินการธุรกิจอื่นๆ ที่จะเป็น ประโยชน์ร่วมกันต่อทั้งสองสถาบันและต่อประเทศชาติ ธอส.ซึ่งมีภารกิจหลักในการสนับสนุน นโยบายของรัฐบาลด้านการมีที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง จึงต้องปรับปรุง วิธีการ ในเรื่องการบริหารจัดการด้านต้นทุนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพ ในเรื่องการบริหารความเสี่ยง ซึ่งถือเป็นความท้าทายและเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของธอส. เพื่อให้โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกกบข. และเป็น ประโยชน์ในระยะยาวต่อธอส. ต่อไป

4.1.2 ผลการดำเนินการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก CPF ของสิงคโปร์

ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์มาจากโครงการออม CPF ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์ของรัฐบาลในการพัฒนาตลาดให้สามารถแข่งขันได้อย่างเข้มแข็ง การให้สิทธิสมาชิกใช้ ประโยชน์เงินที่มีอยู่ในบัญชี CPF เพื่อการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของตนเอง และครอบครัว ถือเป็นมาตรการที่สร้างสรรค์ ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเอง, CPF, ภาคธุรกิจที่ เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงประเทศโดยรวม โครงการต่างๆที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนด มาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก CPF ประสบ ความสำเร็จอย่างมาก 90% ของประชาชนชาวสิงคโปร์และผู้มีถิ่นพำนักถาวรมีที่อยู่อาศัยเป็นของ ตนเอง และสามารถฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ธุรกิจที่อยู่อาศัยยังกลายเป็น การลงทุนที่มีมูลค่าตลาดสูงขึ้นถึง 2 เท่าจากราคาซื้อ⁶

⁶ Wong Kum Poh and Sharon H.L. Wong, "An Economic Analysis of HDB Construction," in *Public Housing in Singapore : A Multi-Disciplinary Study*, (p. 89).

ระบบที่อยู่อาศัยของสิงคโปร์ยังถือได้ว่าเป็นเศรษฐกิจพื้นฐานที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่ จากการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพและวิถีชีวิตของที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและเทคโนโลยีสารสนเทศ ในส่วนของการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นปรากฏให้เห็นถึงการขยายตัวของการก่อสร้าง ซึ่งผลจากการเจริญเติบโตธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีส่วนในการแก้ไขปัญหาการว่างงานเป็นจำนวนมาก จากสถิติการก่อสร้างใหม่ได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 80% เนื่องจากการที่ประชาชนมีแหล่งเงินออมที่แน่นอน ทำให้สามารถนำเงินจากแหล่งดังกล่าวมาใช้สำหรับการซื้อ และ/หรือการผ่อนชำระเงินกู้ที่อยู่อาศัย⁷

ระบบการสะสมเงิน ซึ่งมีพัฒนาการตามสภาวะตลาดที่แตกต่างกัน CPF ถือเป็นสถาบันที่ส่งผลกระทบต่อการออมในประเทศสิงคโปร์ ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 17

ตารางที่ 17 แสดงจำนวนเงินฝากของสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์

ปี	ธนาคารพาณิชย์	DBS	บริษัททางการเงิน	POSB	CPF	สัดส่วนรัฐบาล (DBS+POSB+CPF)
1974	57.7	6.2	10.0	2.6	23.4	32.2
1978	44.2	7.1	7.7	10.5	30.5	48.1
1983	36.3	10.1	8.1	11.0	34.5	55.6
1986	30.3	10.3	6.5	14.1	38.9	63.3

เนื่องจากจำนวนเงินฝากที่มีอยู่กับ CPF มีอัตราสูงกว่าสถาบันการเงินที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ อันส่งผลทำให้ประเทศสิงคโปร์มีการออมภายในประเทศสูงเป็นอันดับที่ 6 รองจากประเทศสวีเดน, แคนาดา, ญี่ปุ่น, สหรัฐอเมริกา, เบลเยียม, เยอรมันตะวันตก⁸ ต่อมาในปี 2000 ประเทศสิงคโปร์ ได้รับเลือกให้เป็นประเทศที่มีการออมเงินสูงสุด¹⁰ ในอัตรา 51% ของค่าผลิต

⁷ Teh Cheang Wan, "Public Housing in Singapore : An Overview", in Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study. p. 89.

⁸ David L. Schulze, Domestic financial Institution in Singapore : Public Sector Competition. p. 53.

⁹ Straits Times. (1 พฤศจิกายน 1984).

¹⁰ นิตยสาร Asia Week. ฉบับวันที่ 18 (สิงหาคม ค.ศ. 2000).

ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP : Gross Domestic Product) CPF ทำให้ระบบที่อยู่อาศัยในประเทศสิงคโปร์พัฒนาในเวลาอันรวดเร็ว โดยรัฐบาลจะควบคุมการดำเนินงานของ CPF อย่างระมัดระวัง และจากการที่ประชาชนออมเงินกับ CPF ในอัตราสูง ทำให้ปัจจุบัน CPF เป็นผู้ถือพันธบัตรรัฐบาลสูงถึง 70%¹¹ ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 18

ตารางที่ 18 แสดงการสะสม, การถอนเงิน, การถือครองหลักประกันรัฐบาลของสมาชิกในช่วงปี 1980-1996¹²

ปี	อัตราการสะสม	การถอนเงิน	ความสมดุล	การถือครองหลักประกันรัฐบาล
1980	2,296	779	9,551	-
1981	3,007	1,068	12,150	-
1982	3,901	1,241	15,656	9,852
1983	4,491	1,718	19,505	14,877
1984	5,385	3,512	22,670	14,455
1985	5,993	3,360	26,834	13,639
1986	4,778	3,824	29,341	13,693
1987	4,447	4,298	30,608	28,620
1988	4,985	4,011	32,529	30,120
1989	6,108	3,664	36,052	32,120
1990	7,174	4,004	40,656	32,120
1991	8,101	4,665	46,049	32,120
1992	9,208	5,418	51,526	45,620
1993	10,427	10,949	52,334	44,620
1994	11,279	7,301	57,649	43,620
1995	13,536	7,266	66,035	45,120
มีนาคม 1996	4,115	1,957	68,793	45,120

¹¹ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP : Gross Domestic Product) หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายทั้งหมดที่ผลิตได้ภายในอาณาเขตของประเทศ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

¹² David L. Schulze, Domestic financial Institution in Singapore : Public Sector Competition. p. 53.

¹² Hairani Saban, Real Property Financing in Singapore. p. 337.

จากการอนุญาตให้สมาชิกถอนเงินที่มีอยู่กับ CPF มาซื้อที่อยู่อาศัย ทำให้เหตุผลในการถอนเงินออม CPF ตามโครงการเพื่อที่อยู่อาศัยอยู่ในสัดส่วนที่สูง เมื่อเทียบกับโครงการอื่น ๆ ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 19

ตารางที่ 19 แสดงเหตุผลในการถอนเงินออม CPF ¹³

เหตุผลในการถอนเงินออม	1991	1992	1993	1994	1995
- ออกจากงาน, ตาย, ไร้ความสามารถ, ออกนอกประเทศ	958	1,015	1,187	1,373	1,450
- โครงการ Minimum sum	80	103	122	144	159
- โครงการบ้านสาธารณะ	1,731	2,138	1,822	1,875	2,782
- โครงการทรัพย์สินเพื่อที่อยู่อาศัย	1,269	1,475	1,688	1,626	1,809
- โครงการ Medisave	231	237	250	274	291
- โครงการ Medishield	34	38	42	59	64
- โครงการคุ้มครองบ้าน	25	35	63	141	215
- โครงการคุ้มครองผู้อยู่ในอุปการะ	47	52	57	62	89
- โครงการลงทุน BIS/EIS	231	262	4,129	1,702	329
- โครงการทรัพย์สินที่มีค่าใช้จ่ายที่อยู่อาศัย	32	34	47	48	59
- หุ่นเกี่ยวกับบริการรถโดยสารสิงคโปร์	(3.4)	(1.3)	(2.8)	(1.4)	(0.3)
- โครงการเพื่อการศึกษา	19	23	27	23	33
- โครงการลดหนี้	-	-	1,512	(34)	(28)
ยอดรวม	4,656	5,413	10,944	7,290	7,252

¹³ Ibid., p. 327.

ผลจากการถอนเงินออม CPF ตามโครงการเพื่อที่อยู่อาศัย ทำให้การใช้เงินสะสมรายเดือนสำหรับจ่ายคืนเงินกู้ที่อยู่อาศัยสามารถลดความเสี่ยง และความผิดพลาดในการกู้ดีกว่าการให้ราคาเงินกู้ที่ต่ำแก่ผู้กู้ ส่งผลต่อการพัฒนาตลาดที่อยู่อาศัยและกระตุ้นการให้กู้ยืม ประชาชนที่มีอายุต่ำกว่า 55 ปี สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง มาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ภายใต้โครงการความเป็นเจ้าของบ้านสำหรับประชาชน โดยการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก CPF ส่งผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น¹⁴ ดังปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 20

ตารางที่ 20 โครงการความเป็นเจ้าของบ้านสำหรับประชาชนในช่วง ค.ศ. 1964-1970¹⁵

ค.ศ.	ผู้ยื่นคำร้องขอซื้อ (ราย)	ห้องชุดสำหรับขาย (หน่วย)
1964	1,451	1,451
1965	1,516	1,516
1966	1,576	1,320
1967	2,384	1,499
1968	7,407	8,504
1969	8,048	9,897
1970	20,598	6,967

ผู้เขียนเห็นว่า ความสำเร็จของการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของสิงคโปร์เป็นผลมาจากปัจจัยต่างๆ อันได้แก่

(1) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองของสิงคโปร์ ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงสามารถทำได้ตามเป้าหมายและความต้องการในการแก้ไขปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างแท้จริง

(2) ความมีประสิทธิภาพและความสามารถในการบริหารจัดการภายในของหน่วยงานการเคหะแห่งชาติ ทั้งนี้รัฐบาลได้ออกกฎหมายรองรับสำหรับการดำเนินนโยบายการเคหะแห่ง

¹⁴ Central Provident Fund Board, *The CPF Story : 40 years Serving Singapore*.

¹⁵ Chua Wee Meng and Ho Koon Ngiap, "Financing Public Housing", in *Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study*, p. 65.

ชาติต่างๆ เช่น รัฐกฤษฎีกาการพัฒนาที่อยู่อาศัยปี 1959 (Housing and Development Ordinance) รัฐบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing and Development Act) เป็นต้น

(3) ความสอดคล้องระหว่างนโยบายที่ต้องการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย กับการออมเงินของประชาชนในประเทศ

4.2 เปรียบเทียบการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล ตามโครงการธอส.-กบข. ของไทย และ CPF ของสิงคโปร์

4.2.1 สมาชิกที่มีสิทธิกู้เงินตามโครงการ

- กบข. ของประเทศไทย

เนื่องจากพระราชบัญญัติ กบข. กำหนดบุคคลที่จะเป็นสมาชิกไว้เฉพาะข้าราชการตามบทนิยามของพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่รวมถึงประชาชนทั่วไป ดังนั้น โครงการบ้านธอส.-กบข. ครั้งที่ 1 และ 2 จึงกำหนดให้ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกบข. เท่านั้นที่มีสิทธิกู้เงินตามโครงการ ต่อมาเมื่อมีการจัดทำโครงการบ้านธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 โดยให้ข้าราชการที่ยังรับราชการอยู่ที่ เป็นสมาชิกกบข. หรือไม่เป็นสมาชิกกบข. แต่อยู่ภายในสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับสมาชิกกบข. สามารถกู้เงินตามโครงการได้ จะเห็นได้ว่า การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยดังกล่าว จะครอบคลุมเฉพาะสมาชิกกบข. และข้าราชการในสังกัดหน่วยงานเดียวกับสมาชิกกบข. ไม่รวมถึงประชาชนทั่วไป

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

สมาชิกได้แก่ ลูกจ้าง รวมถึงประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก

4.2.2 หลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการให้สินเชื่อ

4.2.2.1 เกณฑ์ที่ใช้กำหนดวงเงินให้สินเชื่อ

- กบข. ของประเทศไทย

กำหนดวงเงินกู้ตามเกณฑ์เงินเดือน แต่โครงการกบข.สมทบ ได้กำหนดวงเงินกู้ตามเงินออมที่มีอยู่กับกบข. เป็นจำนวนเท่ากับเงินที่สมาชิกสะสมไว้กับกบข. ซึ่งไม่รวมถึงเงินที่ นายจ้างหรือรัฐสมทบ โดยการกำหนดให้สมาชิกสามารถกู้เงินตามจำนวนเงินที่มีอยู่กับกบข. เป็นไปตามพระราชบัญญัติ กบข. มาตรา 43 “สมาชิกมีสิทธิกู้เงินจากกองทุน ไม่เกินจำนวนเงินสะสม

เงินสมทบและผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินรายบุคคลเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

กำหนดวงเงินกู้ตามเงินออมที่มีในบัญชี CPF

4.2.2.2 การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ

- กบข. ของประเทศไทย

ผู้กู้ซึ่งซื้อทรัพย์สินจากการกู้ตามโครงการ รอส. – กบข. สามารถขายหรือจำนองทรัพย์สินดังกล่าวได้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่จำกัดสิทธิของผู้กู้ที่ประสงค์จะขายหรือจำนองทรัพย์สินดังกล่าว เนื่องจากแหล่งเงินกู้ตามโครงการ รอส.-กบข. เป็นของ รอส. ซึ่งเป็นธุรกิจปกติของสถาบันการเงิน จึงไม่มีข้อกำหนดเงื่อนไขการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

สมาชิก CPF ที่ใช้เงินออม CPF ซื้อทรัพย์สินตามโครงการจะถูกจำกัดสิทธิการขายหรือจำนองทรัพย์สินดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการ CPF ได้ออกระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขไว้ ซึ่งเงื่อนไขที่คณะกรรมการ CPF กำหนดไว้ ได้แก่

(1) การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ จะทำได้ต่อเมื่อใช้เงินคืนและจ่ายประโยชน์ที่ได้รับแก่ CPF

(2) การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ จะทำได้ต่อเมื่อได้พิสูจน์ความเป็นเจ้าของหรือการใช้ทรัพย์สินตามระยะเวลาที่กำหนด ให้คณะกรรมการ CPF ทราบ

(3) การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ จะทำได้ต่อเมื่อได้พิสูจน์ความจำเป็นที่ต้องการขายและจำนองทรัพย์สิน ให้คณะกรรมการ CPF รับทราบและพิจารณาความจำเป็นดังกล่าว

(4) การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ จะทำได้ต่อเมื่อขออนุญาตและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ CPF หรือเงื่อนไขซึ่งคณะกรรมการ CPF กำหนดไว้ ได้แก่

(1) การห้ามขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ ภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่ซื้อทรัพย์สิน

(2) การห้ามขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่ซื้อทรัพย์สิน

(3) การห้ามขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ ภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่ซื้อทรัพย์สิน

(4) การห้ามขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ ภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่ซื้อทรัพย์สิน

4.2.2.3 การชำระเงินกู้

- กบข. ของประเทศไทย

ธอส. และหน่วยงานต้นสังกัดทำข้อตกลงการหักเงินเดือนระหว่างกัน โดยธอส. ไม่ได้ทำหนังสือยินยอมหักเงินเดือนแก่ผู้กู้เฉพาะรายโดยตรง แต่จะเป็นการทำหนังสือยินยอมให้หักเงินระหว่างสมาชิกกับหน่วยงานต้นสังกัดตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่หักเงินเดือนของผู้ก้นำส่งธอส. เป็นรายงวดเพื่อชำระเงินกู้ อันประกอบด้วยดอกเบี้ยและเงินต้น ทั้งนี้ ธอส. จะหักชำระดอกเบี้ยทั้งหมดที่เกิดขึ้นในแต่ละเดือนก่อน ส่วนที่เหลือจะเป็นการชำระเงินต้นบางส่วน นอกจากนี้ ผู้กู้ยังสามารถโอนหลักทรัพย์บางส่วนที่ค้ำประกันหนี้เงินกู้เพื่อชำระหนี้ให้กับธอส. ได้

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

การชำระหนี้ของสมาชิกจะทำโดยการหักเงินที่สมาชิกจะสะสมเข้า CPF ในแต่ละเดือน และหรือหักเงินของสมาชิกที่มีอยู่ในบัญชี CPF มาชำระหนี้ได้ และในกรณีสมาชิกที่เกษียณอายุ แต่ยังคงส่งเงินสะสมเข้า CPF ก็สามารถนำเงินสะสมดังกล่าวและหรือเงินออมที่มีอยู่ในบัญชี CPF มาหักชำระเงินกู้เป็นรายงวดได้เช่นกัน ระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ อาจถูกขยายหรือถูกกำหนดใหม่ได้ตามระเบียบ ข้อบังคับ คณะกรรมการ CPF ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเปลี่ยนแปลงอัตราการสะสมของสมาชิกเข้า CPF

4.2.2.4 การขอสินเชื่อใหม่ตามโครงการ

- กบข. ของประเทศไทย

โครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 1 และ 2 กำหนดว่า เมื่อผู้กู้ได้ใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการแล้วจะไม่สามารถใช้สิทธิขอสินเชื่อตามโครงการได้อีกครั้ง แต่ปัจจุบัน โครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 ยอมให้สมาชิกซึ่งได้ขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้เงินตามโครงการ และชำระหนี้เงินกู้ให้ธอส. เท่ากับจำนวนเงินกู้และดอกเบี้ยที่ต้องชำระคืน สามารถใช้สิทธิขอสินเชื่อตามโครงการได้อีกครั้ง โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการขอสินเชื่อใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้กู้ชำระหนี้เงินกู้ปิดบัญชีก่อน 3 ปี นับจากวันทำสัญญาจำนองครั้งแรก ผู้กู้ต้องเสียดำเนินการปรับร้อยละ 2 ของวงเงินกู้ตามสัญญาเงินให้แก่ธอส.

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

สมาชิก CPF ที่ใช้เงินออม CPF ซื้อทรัพย์สินตามโครงการสามารถขอสินเชื่อตามโครงการได้อีกครั้ง ภายใต้เงื่อนไขหรือเงื่อนไข ได้แก่

(1) ต่อเมื่อสมาชิกใช้เงินคืนแก่ CPF เท่ากับจำนวนเงินกู้และดอกเบี้ย รวมถึงประโยชน์ที่ได้รับ ในกรณีมีการขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้

(2) ต่อเมื่อได้พิสูจน์ความเป็นเจ้าของหรือการใช้ทรัพย์สินตามระยะเวลาที่กำหนด และความจำเป็นพิเศษในการขอสินเชื่อใหม่ตามโครงการอีกครั้ง

4.2.3 การหมดสิทธิกู้เงินตามโครงการ

- กบข. ของประเทศไทย

การหมดสิทธิกู้เงินตามโครงการธอส.-กบข. เกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีมีเงินค้างตามเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่สามงวดขึ้นไป ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยถือว่าเข้าข่ายการเป็นหนี้ที่ไม่ก่อรายได้ธอส. จะยกเลิกการใช้สิทธิและเปลี่ยนดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัวซึ่งใช้สำหรับลูกค้าทั่วไปของธอส.

กรณีเป็นผู้ที่พ้นจากราชการตามนโยบาย หรือมาตรการของรัฐบาล โครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 กำหนดให้ผู้กู้ยังคงได้รับสิทธิอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามโครงการได้ แต่ถ้าผู้กู้

มีเงินค้างตามเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งแต่สองงวดขึ้นไป รอส.จะยกเลิกการใช้สิทธิและดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัวซึ่งใช้สำหรับลูกค้าทั่วไปของรอส.

(2) กรณีพ้นสภาพการเป็นสมาชิกกบข. รอส.จะยกเลิกการใช้สิทธิและเปลี่ยนดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ซึ่งใช้สำหรับลูกค้าทั่วไปของรอส. กรณีที่ผู้กู้โอนย้ายหรือลาออกจากราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรใหม่ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการยังคงสิทธิอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามโครงการได้ โดยหน่วยงานต้นสังกัดต้องยินยอมหักเงินเดือนชำระหนี้

กรณีมีการกู้ร่วม หากผู้กู้หลักเป็นสมาชิกกบข. ส่วนผู้กู้ร่วมที่มีความสัมพันธ์เป็นบิดา มารดา บุตร ญาติ พี่น้อง มิได้เป็นสมาชิกกบข. จะถือผู้กู้หลักเป็นสำคัญ เมื่อผู้กู้หลักหมดสิทธิกู้เงินตามโครงการ รอส.จะยกเลิกการใช้สิทธิและเปลี่ยนดอกเบี้ยเงินกู้เป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัวซึ่งใช้กับลูกค้าทั่วไปของรอส. เช่นเดียวกับกรณีผู้กู้หลักและผู้กู้ร่วมมีสิทธิกู้เงินตามโครงการ ก็จะได้ถือผู้กู้หลักเป็น โดยผู้กู้ร่วมจะใช้สิทธิการกู้เงินตามโครงการแทนผู้กู้หลักไม่ได้

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

การพ้นสภาพสมาชิก CPF เนื่องจากเสียชีวิตหรือเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือกรณีอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด CPF จะชำระหนี้แทนสมาชิกผู้กู้ตามโครงการประกันภัยเพื่อป้องกันการชำระหนี้ของสมาชิก CPF ในกรณีที่สมาชิกผู้กู้เสียชีวิตหรือเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือกรณีอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด โดยสมาชิกจะจ่ายเบี้ยประกันภัยส่งเข้า CPF และ CPF จะจ่ายชำระหนี้แทนผู้กู้เมื่อเกิดกรณีตามที่โครงการประกันภัยกำหนดไว้ ส่วนกรณีที่ผู้กู้เกษียณอายุราชการ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ก้วยังคงเป็นสมาชิกและสะสมเงินเข้า CPF อยู่ ผู้ก้อยู่จะไม่ถือว่าเป็นผู้พ้นสภาพสมาชิก จึงยังคงมีสิทธิกู้เงินตามโครงการต่อไป

4.2.4 การจ้างองทรัพย์สิน

- กบข. ของประเทศไทย

โครงการรอส.-กบข. ครั้งที่ 1, 2 และ 3 กำหนดให้รอส. เป็นผู้รับจ้างองหลักประกัน ส่วนกรณีการให้สินเชื่อโครงการกบข. สมทบ กบข. จะเป็นผู้รับจ้างองหลักประกันเดียวกันลำดับต่อจากรอส. ซึ่งลำดับการจ้างองจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

การให้กู้ตามโครงการจะจำนองทรัพย์สินเป็นประกันตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่
 ดินกำหนดให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมาย แต่ต้องอยู่ภายใต้สิทธิการจำนอง โดย
 ผู้รับจำนองลำดับก่อนมีสิทธิดีกว่าผู้รับจำนองลำดับหลัง ทั้งนี้เป็นไปตามการนับระยะเวลาที่
 กฎหมายกำหนด โดยทรัพย์สินที่ได้จากการใช้สิทธิถอนเงินในบัญชี CPF ของสมาชิกจะถูกจำนอง
 กับ CPF โดย CPF จะเป็นผู้รับจำนองลำดับแรก และหากมีผู้รับจำนองก่อน อาจมีการกำหนดข้อตกลง
 ลงร่วมกันให้ CPF เป็นผู้รับจำนองลำดับแรกได้

4.2.5 การดำเนินการกรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้

- กบข. ของประเทศไทย

กรณีการให้สินเชื่อตามโครงการ รอส.-กบข. เมื่อมีการบังคับจำนองจากหลัก
 ประกัน รอส.จะเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องเหนือทรัพย์สินตามลำดับการจำนอง ผู้รับจำนองลำดับก่อน
 ย่อมมีสิทธิเรียกร้องเหนือทรัพย์สินก่อน รอส.ซึ่งเป็นผู้รับจำนองลำดับหลัง ส่วนกรณีการให้สินเชื่อ
 โครงการกบข. สมทบ รอส.จะมีสิทธิเรียกร้องเหนือทรัพย์สินก่อนกบข. ซึ่งเป็นผู้รับจำนองลำดับต่อ
 จาก รอส. หากผู้กู้ไม่ชำระหนี้และไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่ รอส. ได้กำหนดไว้ เช่น การประណอม
 หนี้หรือทำข้อตกลงรับสภาพหนี้ รอส.ก็จะดำเนินการกับผู้กู้ตามขั้นตอนทางกฎหมาย และเมื่อมีการ
 บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองเป็นหลักประกันไว้ หากเกิดกรณี

(1) หลักประกันไม่พอชำระหนี้

รอส.สามารถบังคับเอาทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้มาชำระหนี้จนกว่าจะเสร็จสิ้น
 แต่ไม่สามารถบังคับจากเงินที่ผู้กู้มีสิทธิได้รับจากกบข. อย่างไรก็ตาม กรณีการให้สินเชื่อโครงการ
 กบข. สมทบที่ถือว่าผู้กู้เป็นลูกหนี้ของกบข. ดังนั้น กบข.จึงมีสิทธิหักเงินที่ผู้กู้มีสิทธิได้รับจาก
 กบข.ได้

(2) หลักประกันมูลค่าเกินหนี้ที่ต้องชำระ

เมื่อ รอส. ดำเนินการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกันการกู้ตาม
 โครงการ รอส.-กบข. และกบข.ดำเนินการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกัน การกู้
 ตามโครงการกบข. สมทบแล้ว หากหลักประกันมีมูลค่าเกินหนี้ที่ต้องชำระทำให้ยังคงมีเงินหรือ
 ทรัพย์สินเหลือก็จะดำเนินการส่งคืนแก่ผู้กู้

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

รัฐบัญญัติ CPF กำหนดให้ CPF เป็นผู้ได้รับสิทธิงานองลำดับแรกและคณะกรรมการมีอำนาจเหนือทรัพย์สินในกรณีที่สมาชิกผิดสัญญาระหว่างการกู้เงิน โดย CPF สามารถเข้ายึดทรัพย์สินก่อนดำเนินการจำนองขายทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระหนี้และสามารถใช้ดุลยพินิจว่าจะดำเนินการขายอย่างไร โดยรัฐบัญญัติ Housing and Development มาตรา 49 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดขายแพลตฟอร์มที่ผู้กู้ได้มาจากการกู้เงินตามโครงการ หากผู้กู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้¹⁶ ในกรณีที่มีการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองเป็นหลักประกันได้ หากเกิดกรณี

(1) หลักประกันไม่พอชำระหนี้

CPF อนุญาตให้สมาชิกสามารถกู้เพื่อชำระหนี้หรือใช้เงินออมที่มีอยู่กับ CPF ผ่อนชำระหนี้ส่วนที่ขาดได้

(2) หลักประกันมูลค่าเกินหนี้ที่ต้องชำระ

CPF จะดำเนินการรับเงินหรือประโยชน์ที่เหลือจากการบังคับจำนอง นำเงินเข้าบัญชีของสมาชิกที่มีอยู่กับ CPF เพื่อบริหารจัดการต่อไป

4.2.6 การบังคับจากเงินกองทุนที่สมาชิกจะได้รับ

- กบข. ของประเทศไทย

หากเกิดกรณีที่ธอส. บังคับจำนองจากจากทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกันแล้วปรากฏว่าไม่เพียงพอชำระหนี้เงินกู้ ธอส. ไม่สามารถหักเงินของผู้กู้ที่มีอยู่กับกบข. หรือจากเงินที่ผู้กู้มีสิทธิได้รับจากกบข. ส่วนกรณีที่สมาชิกถูกฟ้องล้มละลาย ธอส. สามารถดำเนินการยื่นขอรับชำระหนี้จากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะนำหมายศาลมารับเงินจากกบข. แล้วนำทรัพย์สินดังกล่าวเฉลี่ยคืนเจ้าหนี้แต่ละราย

- CPF ของประเทศสิงคโปร์

รัฐบัญญัติ CPF ให้อำนาจสมาชิกใช้เงินออมที่มีอยู่ในบัญชีผ่อนชำระหนี้ได้ ดังนั้นเมื่อเป็นการกู้เงินจากเงินออมที่มีอยู่ในบัญชีของสมาชิก จึงสามารถนำมาหักชำระหนี้เงินกู้ได้

¹⁶ Teh Cheang Wan, "Public Housing in Singapore : An Overview", in Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study, p. 89.

4.3 วิเคราะห์การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข. ตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล

แม้ว่ามาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์จะมีเป้าหมายเดียวกัน คือการส่งเสริมให้ประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองและสนับสนุนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศให้มีความคล่องตัว ไม่ชะงักงัน อันจะส่งต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่เนื่องจากสภาพสังคม ภาวะทางเศรษฐกิจ และแนวนโยบายของรัฐ มีความแตกต่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมาตรการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลตามโครงการทอศ.-กบข.ของประเทศไทย และCPF ของประเทศสิงคโปร์ ในข้อ 4.2 แล้ว เห็นได้ว่า การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของทั้งสองประเทศมีทั้งความแตกต่างและความเหมือนกัน ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสาเหตุและประเด็นกฎหมาย สามารถสรุปได้ดังนี้

4.3.1 ประเด็นกฎหมายที่เกิดจากการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการทอศ.-กบข. ที่มีความแตกต่างกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของ CPF

4.3.1.1 สมาชิกที่มีสิทธิกู้เงินตามโครงการ

การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการทอศ. – กบข. ครั้งที่ 1 และ 2 วางหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกบข.มีสิทธิกู้เงินตามโครงการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติกบข. พ.ศ. 2539 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติกบข. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดนิยามคำว่า “ข้าราชการ” ไว้ในมาตรา 3

“ข้าราชการ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ และข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกบข.(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกบข.ซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป ตามบทบัญญัติในมาตรา 70/1 และ 70/2

“มาตรา 70/1 ในกรณีที่มิมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สมาชิกซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่วันที่ทบัตบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป

ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมาใช้บังคับกับสมาชิกตามหมวดนี้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งหมวดนี้”

“มาตรา 70/2 ในกรณีที่สมาชิกตามมาตรา 70/1 ได้เคยเป็นข้าราชการและสมาชิกมาก่อนที่จะโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้สมาชิกผู้นั้นมีสมาชิกภาพต่อเนื่องกับสมาชิกภาพเดิมได้ ในกรณีนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวแล้วแต่กรณี ต่อเนื่องจากสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมต่อไป และให้นำเวลาราชการต่อเนื่องกับการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 38 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่บำเหน็จดำรงชีพและบำเหน็จบำนาญพิเศษให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น”

ในกรณีข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกำกับของรัฐ หากต่อมาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและประสงค์จะเป็นสมาชิกกกบข. ก็ถือว่ายังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติกกบข. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 มาตรา 70/6 และ 70/7

“มาตรา 70/6 ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สมาชิกซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและประสงค์จะเป็นสมาชิกตั้งแต่วันที่ทบัตบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ ยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกต่อไป

ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกมาใช้บังคับกับสมาชิกตามหมวดนี้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งหมวดนี้”

“มาตรา 70/7 ในกรณีที่สมาชิกตามมาตรา 70/6 ได้เคยเป็นข้าราชการและสมาชิกมาก่อนที่จะเปลี่ยนสภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้สมาชิกผู้นั้นมีสมาชิกภาพต่อเนื่องกับสมาชิกภาพเดิมได้ ในกรณีนี้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จดำรงชีพ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต่อ

เนื่องจากสิทธิที่เคยมีอยู่เดิมต่อไป และให้นำเวลาราชการต่อเนื่องกับการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ให้นำทบัญญัติมาตรา 38 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม”

ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นสมาชิกกบข.ได้จะต้องเป็นผู้ซึ่งเข้าตามคำนิยามของพระราชบัญญัติกบข. อันได้แก่

- (1) ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
- (2) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (3) ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
- (4) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
- (5) ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู
- (6) ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (7) ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ
- (8) ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร
- (9) ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- (10) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- (11) พนักงานมหาวิทยาลัย
- (12) ข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติกบข.

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกบข. จำกัดคุณสมบัติบุคคลที่จะเข้าเป็นสมาชิกว่าจะต้องเป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งมีรายได้แน่นอนและประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกสามารถมีสิทธิออมเงินและใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการได้อันเป็นประเด็นเรื่องความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเจ้าหน้าที่กลุ่มต่างๆ ของรัฐ ดังตารางที่ 21 เปรียบเทียบโครงการบำนาญที่มีอยู่ในประเทศไทย

ตารางที่ 21 เปรียบเทียบโครงการบ้านอายุที่มีอยู่ในประเทศไทย¹⁷

	โครงการกำหนดกำหนด ประโยชน์ทดแทนแบบบังคับ		โครงการเงินสมทบ แบบบังคับ		โครงการเงินสมทบแบบ สมัครใจ	
	จ่ายรายงวด	จ่ายแบบ เงินก้อน	จ่ายรายงวด	จ่ายแบบ เงินก้อน	จ่ายรายงวด	จ่ายแบบ เงินก้อน
<u>ภาครัฐ</u> ข้าราชการ ส่วนกลาง	โครงการ บ้านหนึ่ง	-	กบข.	-	-	-
ลูกจ้าง ประจำ	-	โครงการ บ้านอายุเดิม	-	-	-	กองทุน สำรอง เลี้ยงชีพ
ลูกจ้างชั่วคราว	-	-	-	-	-	-
ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น	โครงการ บ้านอายุเดิม	-	-	-	-	-
ลูกจ้างของรัฐ	-	-	-	-	-	กองทุน สำรอง เลี้ยงชีพ
พนักงานรัฐ วิสาหกิจ	-	-	-	กองทุน สำรอง เลี้ยงชีพ	-	-
<u>ภาคเอกชน</u> ลูกจ้างที่มี เงินเดือน	โครงการ บ้านอายุชรา ภาพ	-	-	-	-	กองทุน สำรอง เลี้ยงชีพ

¹⁷ นวพร เรืองสกุล, "กองทุนบ้านอายุ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพและระบบประกันสังคมในประเทศไทย : ประสบการณ์ในอดีต ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการปฏิรูป," ใน เอกสารการประชุม "การปฏิรูประบบกองทุนบำเหน็จบำนาญภายใต้กรอบเอเปค" (กรุงเทพฯ, 30-31 มีนาคม 2543), หน้า 303.

ลูกจ้างที่รับ ค่าจ้าง	โครงการ บ้านนาอยุธยา ภาพ	-	-	-	-	-
ผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ	-	-	-	-	-	-
คนงานตาม ฤดูกาล	-	-	-	-	-	-
คนงานใน ครอบครัว	-	-	-	-	-	-

จากตารางจะเห็นได้ว่าลูกจ้างชั่วคราวในสวนกลาง ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญหรือบำเหน็จ แต่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นของรัฐได้รับความคุ้มครองจากโครงการบำเหน็จบำนาญที่มีอยู่เดิม และมีสิทธิเป็นสมาชิกกบข. ลูกจ้างประจำสวนกลางได้รับความคุ้มครองจากโครงการแบบกำหนดผลประโยชน์ทดแทนและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกบข. เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นของรัฐได้รับความคุ้มครองจากโครงการที่มีอยู่เดิมเพียงโครงการเดียวเท่านั้น ส่วนลูกจ้างในองค์กรอื่นๆ เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระบางแห่งที่ตั้งขึ้น มีการบริหารคล้ายกับธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและดูแลตลาดหลักทรัพย์ และ กบข. รวมทั้งองค์กรอื่นๆที่ยังไม่ได้ตั้งขึ้น จะได้รับความคุ้มครองเฉพาะจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเท่านั้น¹⁸

นอกจากการจำกัดสิทธิบุคคลที่เข้าใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการแล้ว ประเด็นเรื่องความสอดคล้องระหว่างการออมกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยก็เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่ง ซึ่งควรมีการแก้ไขเช่นกัน เนื่องจากปัจจุบัน โครงการบ้านธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 ได้ให้สิทธิข้าราชการที่มีได้เป็นสมาชิกกบข. แต่อยู่ภายในสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับสมาชิกกบข. สามารถกู้เงินตามโครงการได้ โดยพระราชบัญญัติกบข. แบ่งสมาชิกเป็น 2 ประเภทได้แก่

1. ข้าราชการที่รับราชการก่อนวันที่ 27 มีนาคม 2540 ซึ่งสมัครเข้าเป็นสมาชิกกบข. โดยสมาชิกประเภทนี้สามารถเลือกได้ว่า จะส่งเงินสะสมเข้ากบข. หรือไม่ก็ได้ ตามพระราชบัญญัติกบข. มาตรา 36 ประกอบมาตรา 39

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 302.

“มาตรา 36 บุคคลต่อไปนี้จะสมัครเป็นสมาชิกก็ได้

(1) ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในวันก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

(2) ข้าราชการซึ่งออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ และกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

การสมัครเป็นสมาชิกให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา 39 ให้สมาชิกส่งเงินสะสมกองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่สมาชิกซึ่งรับราชการอยู่ก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ จะส่งเงินสะสมเข้ากองทุนหรือไม่ก็ได้

ถ้าสมาชิกไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนไม่เต็มจำนวนสำหรับระยะเวลาใดให้ส่งเงินสะสมตามส่วนแห่งเงินเดือนที่สมาชิกผู้นั้นได้รับ

เงินสะสมตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหักจากเงินเดือนที่สมาชิกผู้นั้นได้รับและส่งเข้ากองทุนในวันที่มีการจ่ายเงินเดือน และให้ส่วนราชการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนให้สมาชิกผู้นั้นในจำนวนที่เท่ากันพร้อมการส่งเงินสะสมนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ เงินเดือนไม่รวมถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ สำหรับการสู้รบ สำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิดหรือเงินเพิ่มอย่างอื่น”

2. ข้าราชการที่รับราชการตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2540 กฎหมายบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกกบข. และส่งเงินเข้ากองทุนเป็นเงินสะสมรายเดือน เป็นไปตามพระราชบัญญัติกบข. มาตรา 35 “ให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นสมาชิก

(1) ผู้ซึ่งรับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

(2) ผู้ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ” ประกอบมาตรา 39 “ให้สมาชิกส่งเงินสะสมกองทุนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

เห็นได้ว่า สมาชิกกบข.ประเภทที่ถูกบังคับให้ต้องส่งเงินสะสมเข้ากบข.และประเภทที่สมัครใจที่จะส่งเงินสะสมเข้ากบข. จะเป็นสมาชิกที่มีการออมและเป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์จากกบข. ส่วนข้าราชการที่ไม่ประสงค์สมัครเข้าเป็นสมาชิกกบข.หรือสมัครเป็นสมาชิกกบข. แต่เลือกที่จะไม่ส่งเงินสะสมเข้ากบข. จะเป็นผู้ที่ไม่มีการออมหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกบข. หากแต่บุคคลดังกล่าวทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิก หรือสมาชิกซึ่งเลือกที่จะออมเงินหรือไม่ออมเงินกับกบข. สามารถกู้ตาม โครงการรอส.-กบข.ได้ทั้งสิ้น อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการออมกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งแตกต่างจาก CPF ของสิงคโปร์ ที่คำนึงเรื่องความสอดคล้องระหว่างการออมกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยรัฐบัญญัติ CPF กำหนดให้ผู้ที่ เป็นสมาชิก CPF ต้องสะสมเงินเข้ากองทุนและสามารถใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการได้โดยผู้ที่จะเป็นสมาชิก CPF ไม่จำกัดเฉพาะบุคคลบางประเภท หากแต่บุคคลใดสนใจและมีความสามารถสะสมเงินเข้า CPF ก็สามารถเป็นสมาชิกและใช้สิทธิกู้ตามโครงการได้

4.3.1.2 เกณฑ์ที่ใช้กำหนดวงเงินให้สินเชื่อ

การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตาม โครงการบ้านรอส.-กบข. เป็นการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยใช้เกณฑ์เงินเดือนของผู้กู้เป็นตัวกำหนดวงเงินให้สินเชื่อ เนื่องจากแหล่งเงินกู้เป็นของ รอส. จึงแตกต่างจากการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก CPF ที่ใช้เงินออมของผู้กู้ที่มีอยู่กับ CPF เป็นเกณฑ์กำหนดวงเงินให้สินเชื่อ เนื่องจากสมาชิก CPF ทุกรายจะถูกบังคับให้ต้องสะสมเงินเข้ากองทุนตาม รัฐบัญญัติ CPF มาตรา 7

“Rates of contributions

(1) Subject to section 69 and any regulations made under section 77, every employer of an employee shall pay to the Fund monthly in respect of each employee contributions at the appropriate rates set out in the First Schedule.

(1A) The Board may, in its discretion and on such terms and conditions as the Board may impose, authorise an employer or a class or classes of employers to pay those contributions at other intervals not exceeding 6 months.

(2) Notwithstanding the provisions of any written law or any contract to the contrary, an employer shall be entitled to recover from the monthly wages of an employee the amount shown in the First Schedule as so recoverable from the employee.

(3) Where any employer who has recovered any amount from the monthly wages of an employee in accordance with subsection (2) fails to pay the contributions to the Fund within such time as may be prescribed, he shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$10,000 or to imprisonment for a term not exceeding 7 years or to both.

(4) Without prejudice to subsections (1) and (2) and the First Schedule

—
(a) an employee may at any time contribute voluntarily to the Fund a sum additional to that shown in the First Schedule as payable by the employer;

(b) an employee who desires to have contributions in excess of the appropriate rate deducted from his monthly wages by his employer may give to his employer written notice to that effect, and thereafter, so long as he is employed by that employer, the employer shall make the deductions from his wages for each month until such time, not being less than 6 months from the giving of the previous notice, as he gives further written notice to his employer of his desire to cease to have the excess monthly contributions deducted from his wages and the employer shall pay the amount of the excess deductions to the Fund in addition to the appropriate monthly contributions; or

(c) an employer may at any time pay to the Fund contributions in respect of any of his employees at a rate in excess of the appropriate rate set out in the First Schedule.

(5) Notwithstanding any contract to the contrary, an employer shall not be entitled to recover in any way from an employee in respect of contributions payable under this Act any sum in excess of that permitted to be recovered under subsection (2) together with any sum contributed voluntarily by the employee under subsection (4) and any employer who recovers or attempts to recover any greater sum shall be guilty of an offence.

(6) The portion of any contribution recoverable under the First Schedule from the wages of an employee in accordance with subsections (2) and (4) shall be recovered by

the employer from the wages in respect of which the contribution is payable at the time of payment of those wages and not otherwise.

(6A) Subject to such conditions as may be prescribed by the Board, where an employer has, by error not occasioned by that employer's negligence, omitted to recover from the wages paid to an employee any amount or part of any amount that he would otherwise have been entitled to recover at the time of payment of the wages, the amount or part thereof may be recovered from the wages payable by the employer to the employee not later than 6 months from the date of the payment of the wages in respect of which the amount or part thereof was omitted to be recovered.

(7) Notwithstanding subsection (6), where wages are payable at intervals of less than one month, if in any month it appears to the employer that the wages of any employee for that month are likely to exceed \$500, the employer —

(a) may deduct from the employee's wages at the time of each payment in the month the appropriate proportion of such sum as would be recoverable from the employee in accordance with the First Schedule in respect of the wages if paid at the same rate throughout the month; and

(b) shall make such adjustment as may be necessary on the occasion of the last payment in that month, but if the wages do not actually exceed \$500 for that month, he shall forthwith refund to the employee the amount of the deductions.

(8) The Minister may, by notification in the Gazette, amend the First Schedule and may prescribe in the First Schedule —

(a) different rates of contributions payable in respect of different types of wages; and

(b) the payment of contributions on such additional wages as may be specified in the First Schedule to be based on the wages of an employee for the preceding year and to be adjusted at the end of the year or in the last month of his employment with the employer based on his actual wages for the year.

(9) Notwithstanding subsection (6), where an employer is required to pay to the Fund any additional contributions on additional wages and is entitled to recover such contributions from the wages of the employee in accordance with the First Schedule, the

employer may recover such contributions from the wages payable by him to the employee not later than 6 months from the end of the year in which the additional contributions are payable.

(10) Notwithstanding subsection (5), if it appears to the employer at the time when additional wages as specified in the First Schedule are payable to the employee that additional contributions in respect of such additional wages are likely to arise at the end of the year due to the recomputation of additional wages on which contributions are payable in accordance with the First Schedule, the employer may —

(a) contribute to the Fund a sum additional to that shown in the First Schedule as payable by the employer; and

(b) notwithstanding subsection (6), recover the appropriate proportion of such sum in accordance with the First Schedule from the additional wages of the employee.

(11) Where an employer is required to pay to the Fund any additional contributions and is entitled to recover such contributions from the wages of the employee in accordance with the First Schedule, the Board may, notwithstanding subsection (1), if it is satisfied that the employer is unable to recover in full or in part from the wages of the employee and that the employee is no longer in the employment of the employer, waive the payment of that portion of the additional contributions that the employer is unable to so recover.”

อัตราการสะสมจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการ CPF กำหนดโดยอาศัยอำนาจรัฐบัญญัติ CPF มาตรา 77 (1) (l)

“Regulations and rules

(1) The Minister may, after consulting with the Board, make regulations

(l) to provide for rates of contributions, other than those specified in the First Schedule, in respect of employees declared by the President to be employees for the purposes of this Act by notification in the Gazette under section 2 (1);”

สาเหตุที่การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกกบข. ของประเทศไทยไม่ได้อาศัยเงินออมของผู้กู้เป็นเกณฑ์กำหนดวงเงินให้สินเชื่อ เนื่องจากพระราชบัญญัติกบข. พ.ศ.2539 มิได้บังคับสมาชิกทุกรายต้องสะสมเงินเข้ากองทุน นอกจากนี้ ผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกกบข. แต่อยู่ในสังกัดหน่วย

งานเดียวกับสมาชิกกบข. ก็สามารถกู้เงินตามโครงการได้ จึงทำให้การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยดังกล่าว ต้องใช้เกณฑ์เงินเดือนกำหนดวงเงินให้สินเชื่อ ไม่สามารถนำเงินออมของผู้กู้มาเป็นเกณฑ์กำหนดวงเงินให้สินเชื่อได้

4.3.1.3 การขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ

การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยโครงการบ้านธอส. – กบข. ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่จำกัดสิทธิของผู้กู้ที่ประสงค์จะขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ เนื่องจากการห้ามโอนทรัพย์สิน หรือ ทรัพย์สินที่โอนไม่ได้ตามกฎหมาย หรือการห้ามโอนทรัพย์สินภายในกำหนดเวลา จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดเจนเฉพาะเรื่องเท่านั้น อาทิ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (4) “มาตรา 285 ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

ปพพ. มาตรา 1305 “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะ โอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

ปพพ. มาตรา 1307 “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

ปพพ. มาตรา 303 “สิทธิเรียกร้องนั้นท่านว่าจะพึงโอนกันได้ เว้นไว้แต่สภาพแห่งสิทธินั้นเองจะไม่เปิดช่องให้โอนกันได้

ความที่กล่าวมานี้ย่อมไม่ใช่บังคับ หากคู่กรณีได้เจตนาเป็นอย่างอื่น การแสดงเจตนาเช่นว่านี้ ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต”

เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดโดยชัดเจนว่าทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการห้ามโอนตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้กู้จึงสามารถขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการได้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไข ส่วนกรณีการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของ CPF สิงคโปร์ รัฐบัญญัติ CPF ให้อำนาจคณะกรรมการ CPF ออกระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขการขายหรือจำนองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ

4.3.1.4 การบังคับจากเงินกองทุนที่สมาชิกจะได้รับ

เมื่อผู้กู้ซึ่งใช้สิทธิกู้เงินตาม โครงการไม่ชำระหนี้หรือเกิดเหตุอื่นใดที่ทำให้ผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ต่อไปได้ เช่น ผู้กู้กลายเป็นคนไร้ความสามารถ ซึ่งไม่สามารถจัดการงานของตนเองได้ ต้องดำเนินการอยู่ในความอนุบาลของผู้อนุบาลตามปพพ. มาตรา 28

“มาตรา 28 บุคคลวิกลจริตผู้ใด ถ้าคู่สมรสก็ได้ ผู้บุพการี กล่าวคือ บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ทวดก็ดี ผู้สืบสันดาน กล่าวคือ ลูก หลาน เหลน ลื้อก็ดีผู้ปกครองหรือผู้พิทักษ์ก็ดี ผู้ซึ่งปกครองดูแลบุคคลนั้นอยู่ก็ดี หรือพนักงานอัยการก็ดี ร้องขอต่อศาลให้สั่งให้บุคคลวิกลจริตผู้นั้นเป็นคนไร้ความสามารถ ศาลจะสั่งให้บุคคลวิกลจริตผู้นั้นเป็นคนไร้ความสามารถก็ได้

บุคคลซึ่งศาลได้สั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้อยู่ในความอนุบาล การแต่งตั้งผู้อนุบาล อำนาจหน้าที่ของผู้อนุบาล และการสิ้นสุดของความเป็นผู้อนุบาล ให้เป็นไปตามบทบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายนี้

คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

หรือผู้กู้กลายเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดว่าผู้ให้กู้จะขอรับชำระหนี้ได้ โดยผ่านการดำเนินการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หากผู้กู้ดังกล่าวเป็นสมาชิกซึ่งสะสมเงินเข้ากบข.แล้ว ย่อมมีสิทธิรับเงินจากกบข.ตามพระราชบัญญัติกบข. มาตรา 46 ประกอบ มาตรา 45

“มาตรา 46 สมาชิกซึ่งส่งเงินสะสมเข้ากองทุน ให้มีสิทธิได้รับเงินสะสมเงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวจากกองทุน”

“มาตรา 45 สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิมเงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง”

ซึ่งเงินที่สมาชิกจะได้รับเมื่อออกจากการเป็นสมาชิก ได้แก่

1. เงินที่มีอยู่ในกบข.

2. บำเหน็จ, บำนาญ จากรัฐบาล โดยผู้รับบำนาญจะได้รับเป็นรายเดือนจากรัฐบาล หากสมาชิกตายในภายหลัง จะได้รับบำเหน็จตกทอดจำนวน 30 เท่าจากรัฐบาล

3. บำเหน็จบำนาญเหตุทุพพลภาพ ตามมาตรา 49^{*} ประกอบมาตรา 50

“มาตรา 50 บำเหน็จบำนาญเหตุทุพพลภาพให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการ เพราะป่วยเจ็บทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจและแสดงความเห็นว่าไม่สามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งที่ซึ่งปฏิบัติอยู่นั้นต่อไปได้”

4. บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน ตามมาตรา 49 ประกอบมาตรา 51

“มาตรา 51 บำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการ เพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่ง หรือมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิดหรือทหารซึ่งออกจากราชการกองหนุนเบ็ดเตล็ด”

5. บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุ ตามมาตรา 49 ประกอบมาตรา 52

“มาตรา 52 บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว หรือลาออกเมื่อมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว”

แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติกบข.มาตรา 61 บัญญัติว่า “สิทธิการรับเงินต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่อาจโอนแก่กันได้” ดังนั้น สิทธิการรับเงินต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกบข.จึงเป็นสิทธิเฉพาะตัว ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ ซึ่งตามหลักการโอนสิทธิ เรียกร้องในปพพ.มาตรา 303

“สิทธิเรียกร้องนั้นท่านว่าจะพึงโอนกันได้ เว้นแต่สภาพแห่งสิทธินั้นเองจะไม่เปิดช่องให้โอนกันได้

* “มาตรา 49 นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 และมาตรา 48 สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เหตุทุพพลภาพ
- (2) เหตุทดแทน
- (3) เหตุสูงอายุ”

ความที่กล่าวมานี้ย่อมไม่ใช่บังคับ หากผู้กรณีได้แสดงเจตนาเป็นอย่างอื่น การแสดงเจตนาเช่นว่านี้ ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต”

และเนื่องจากสิทธิการรับเงินตามพระราชบัญญัติกบข.มีลักษณะเป็นการต้องห้ามโอนตามกฎหมายและไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 286 (1) (2) และ (3)

“มาตรา 286 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เงินหรือสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(1) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพ เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยราชการ และเงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(3) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้เงินสงเคราะห์หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ใน (2) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นบาทหรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร”

เมื่อศาลจะสั่งยึดสิทธิการรับเงินต่างๆ ตามพระราชบัญญัติกบข.ไม่ได้ สิทธิเรียกร้องดังกล่าวก็จะโอนให้แก่กันไม่ได้ตามปพพ.มาตรา 304 “สิทธิเรียกร้องเช่นใด ตามกฎหมายศาลจะสั่งยึดไม่ได้สิทธิเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าจะโอนกันหาได้ไม่” ดังนั้น ธอส.จึงไม่สามารถหักเงินหรือขอรับเงินของผู้ที่มีอยู่กับกบข.หรือมีสิทธิที่จะได้รับจากกบข.

นอกจากนี้ ในกรณีผู้ซึ่งใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการเสียดชีวิต พระราชบัญญัติกบข.กำหนดให้สิทธิการรับเงินต่างๆ ตามพระราชบัญญัติเป็นของทายาท ตามมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60

“มาตรา 58 ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดถึงแก่ความตายในระหว่างรับราชการและความตายนั้นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการประทุษร้ายอย่างร้ายแรงของตนเอง หรือในกรณีที่ผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย ให้จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของสมาชิกหรือผู้รับบำนาญตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) บุตรให้ได้รับสองส่วน ถ้าสมาชิกผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไปให้ได้รับสามส่วน

(2) สามีหรือภรรยาให้ได้รับหนึ่งส่วน

(3) บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ในกรณีที่ไม่มีทายาทในอนุมาตราใด หรือทายาทนั้นได้ตายไปเสียก่อน ให้แบ่งเงินดังกล่าวระหว่างทายาทผู้มีสิทธิในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับ

ในกรณีที่ไม่มีทายาททั้งสามอนุตราดังกล่าว ให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งสมาชิกผู้ตายแสดงเจตนาไว้ต่อส่วนราชการเจ้าสังกัดตามแบบและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ไม่มีทายาทและบุคคลซึ่งสมาชิกผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ตามวรรคสามหรือบุคคลนั้นได้ตายไปก่อน ให้สิทธิในบำเหน็จตกทอดนั้นเป็นอันยุติลง

ในกรณีที่ได้มีการจ่ายบำเหน็จตกทอดไปแล้ว หากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่รู้หรือควร ได้รับความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำเหน็จตกทอดนั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิ โดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตาย ในกรณีเช่นนี้ให้กระทรวงการคลังเรียกคืนบำเหน็จตกทอดทายาทซึ่งบำเหน็จตกทอดไปก่อนแล้ว ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ไม่สามารถเรียกคืนบำเหน็จตกทอดที่จ่ายให้ทายาทซึ่งรับเงินไปในส่วนของตนตามวรรคห้าได้ กระทรวงการคลังไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่บุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังไปตั้งแต่วันเกิดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดแต่อย่างใด”

“มาตรา 59 ในกรณีที่สมาชิกผู้ถึงแก่ความตายได้ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนให้จ่ายเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวแก่ผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

“มาตรา 60 ในกรณีที่ผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย นอกจากทายาทจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดตามมาตรา 58 แล้ว ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือพิเศษตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันด้วย”

“มาตรา 3 บำเหน็จตกทอด หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ทายาท โดยจ่ายครั้งเดียว ในกรณีที่สมาชิกหรือผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย”

ดังนั้น ธอส.ในฐานะเจ้าหนี้ผู้ให้กู้ อาจเกิดปัญหาในการควบคุมการชำระหนี้ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติกบข. ไม่ให้สิทธิหรือให้อำนาจธอส. หักชำระหนี้จากเงินที่สมาชิกจะได้รับ ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่สมาชิกเป็นหนี้เงินกู้ กบข. โดยตรงตามโครงการกบข. สมทบหรือโครงการอื่นๆ ที่กบข. จัดขึ้นเพื่อเป็นสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่สมาชิกตามพระราชบัญญัติกบข. มาตรา 9 (3)

“มาตรา 9 ให้กองทุนมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา 5 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(3) ให้สมาชิกกู้ยืมเงิน”

โดยสมาชิกสามารถกู้เงินจากกบข. ไม่เกินจำนวนเงินที่มีอยู่กับกบข. ตามพระราชบัญญัติกบข. มาตรา 43

“มาตรา 43 สมาชิกมีสิทธิกู้เงินจากกองทุนไม่เกินจำนวนเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวที่บันทึกไว้ ในบัญชีเงินรายบุคคลเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

เช่นนี้การกู้เงินจากกบข. โดยใช้เงินสะสม เงินสมทบ ผลประโยชน์ตอบแทนเงินที่จะได้รับนั้น เมื่อสมาชิกพ้นสมาชิกภาพไม่ว่าด้วยกรณีใดๆ เงินออมของสมาชิกที่มีอยู่กับกบข. จะถูกนำมาชำระหนี้เงินกู้ก่อน ตามความยินยอมของสมาชิก ส่วนเงินออมที่เหลือกบข. จะดำเนินการส่งมอบให้สมาชิกต่อไป¹⁹ เพราะกบข. ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 5 วรรคสอง จึงมีฐานะเป็นเจ้าหนี้

¹⁹ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, หนังสือถาม-ตอบ ประชุมใหญ่ผู้แทนสมาชิกประจำปี หน้า 5.

¹ พระราชบัญญัติกบข. มาตรา 5 “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.”

ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

เงินกู้ของสมาชิกผู้กู้ และเป็นลูกหนี้ที่มีหน้าที่จ่ายเงินต่างๆ ที่สมาชิกมีสิทธิได้รับจากกบข.ตามพระราชบัญญัติ ดังนั้น เมื่อกบข.เป็นทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ในเวลาเดียวกัน จึงอาศัยสิทธิตามพพ.มาตรา 341

“มาตรา 341 ถ้าบุคคลสองคนต่างมีความผูกพันซึ่งกันและกัน โดยมูลหนี้อันมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน และหนี้ทั้งสองรายนั้นถึงกำหนดจะชำระไซ้รู้ ท่านว่าลูกหนี้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งย่อมจะหลุดพ้นจากหนี้ของตนด้วยหักกลบลบกันได้เพียงเท่าจำนวนที่ตรงกันในมูลหนี้ทั้งสองฝ่ายนั้น เว้นแต่สภาพแห่งหนี้ฝ่ายหนึ่งจะไม่เปิดช่องให้หักกลบลบกันได้

บทบัญญัติดังกล่าวมาในวรรคก่อนนี้ท่านมิให้ใช้บังคับหากเป็นการขัดกับเจตนาอันคู่กรณีได้แสดงไว้ แต่เจตนาเช่นนั้น ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต”

กบข.จึงสามารถหักเงินที่สมาชิกจะได้รับมาชำระหนี้เงินกู้ที่สมาชิกมีอยู่กับกบข.ได้โดยอาศัยสิทธิการหักกลบลบหนี้ระหว่างกัน ซึ่งแตกต่างจากกรณีการให้สินเชื่อตามโครงการธอส.กบข. ที่ธอส.ไม่มีสิทธิหักเงินของสมาชิกที่จะได้รับจากกบข. เนื่องจากแหล่งเงินกู้ตามโครงการ ธอส.-กบข. เป็นของ ธอส. ส่วนการให้กู้ของ กบข. สมทบเป็นการให้กู้โดยใช้จำนวนเงินในบัญชีของสมาชิกเป็นเกณฑ์การกำหนดการให้สินเชื่อ จึงทำให้ลักษณะการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยระหว่างธอส.และกบข. มีความไม่เท่าเทียมกันในการบังคับชำระหนี้จากเงินกองทุนที่สมาชิกจะได้รับ อันอาจส่งผลกระทบต่อความคุ้มครองการชำระหนี้ในอนาคตของธอส.ได้

4.3.2 ประเด็นกฎหมายที่เกิดจากการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการธอส.-กบข.ที่มีความเหมือนกับการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของ CPF

4.3.2.1 การชำระเงินกู้

การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยตาม โครงการธอส.-กบข. หน่วยงานต้นสังกัดของผู้กู้จะทำข้อตกลงกับธอส. โดยหน่วยงานต้นสังกัดจะทำหน้าที่หักและนำส่งเงินเดือนหรือค่าจ้างของข้าราชการซึ่งอยู่ในสังกัดหน่วยงานของตน เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ธอส.ทุก ๆ เดือนจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น ตามข้อตกลงที่กำหนดว่า

- (1) เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ
- (2) เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก
- (3) เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก”

“ตามที่ธนาคารได้ให้สิทธิพิเศษในการขอกู้ยืมเงินเพื่อที่อยู่อาศัยเพื่อประโยชน์ของข้าราชการ หน่วยงานจึงตกลงผูกพันที่จะทำหน้าที่หักและนำส่งเงินเดือนหรือค่าจ้างของข้าราชการที่กู้เงินกับธนาคาร ตามรายละเอียดที่ธนาคารจะแจ้งให้ทราบ เพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคารทุก ๆ เดือน จนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น”

เมื่อข้าราชการของหน่วยงานต้นสังกัดประสงค์จะใช้สิทธิขอกู้เงินตามโครงการ หน่วยงานต้นสังกัดจะดำเนินการออกหนังสือรับรองเงินเดือนให้ข้าราชการผู้ประสงค์ใช้สิทธิขอกู้เงินนำมาแสดงต่อธอส.ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างธอส.กับหน่วยงานต้นสังกัดว่า

“ข้าราชการที่จะขอกู้เงินเพื่อที่อยู่อาศัยตามข้อตกลงนี้ จะต้องเป็นผู้ที่หน่วยงานต้นสังกัดรับรองว่ามีสิทธิขอกู้เงินตามโครงการนี้ด้วย สำหรับการพิจารณาดำเนินการให้กู้เงินและการกำหนดวงเงินที่จะอนุมัติให้กู้ในขั้นสุดท้าย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกู้เงินของธนาคาร”

เมื่อพิจารณาหนังสือรับรองเงินเดือนที่ปรากฏข้อความว่า ผู้กู้เป็นข้าราชการของหน่วยงานต้นสังกัดใด และเป็นสมาชิกกบข.หรือไม่ มีเงินเดือนสุทธิและรายได้พิเศษอื่น ๆ เฉลี่ยต่อเดือนจำนวนเท่าใด จะทำให้ธอส.สามารถทราบถึงจำนวนเงินเดือนของผู้กู้เพื่อใช้ในการกำหนดวงเงินให้สินเชื่อ และหนังสือรับรองเงินเดือนจะทำให้ธอส.ทราบว่า ข้าราชการผู้ประสงค์ใช้สิทธิขอกู้เงินอยู่ในสังกัดหน่วยงานที่ทำข้อตกลงหักเงินเดือนกับธอส. ดังนั้น เมื่อธอส.อนุมัติให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยกับข้าราชการผู้กู้แล้ว การชำระหนี้เงินกู้ของผู้กู้จะดำเนินการ โดยที่หน่วยงานต้นสังกัดทำหน้าที่หักเงินเดือนของผู้กู้นำส่งธอส.เป็นรายงวด (เดือน) เพื่อชำระหนี้เงินกู้ อันประกอบด้วยเงินต้นและดอกเบี้ย

แต่วิธีการหักเงินเดือนนำส่งชำระหนี้เงินกู้ อาจเกิดปัญหาในกรณีมีการโอนหน่วยงานตามพระราชบัญญัติกบข. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 มาตรา 70/1, 70/2, 70/6, 70/7 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และมาตรา 5^๑ แม้ว่ากฎหมายจะให้ถือว่าข้าราชการ (ผู้กู้) เป็นสมาชิกกบข.ต่อเนื่อง ซึ่งไม่ทำให้กระทบถึงสิทธิการกู้เงินตามโครงการธอส.-กบข. แต่หากหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ซึ่งผู้กู้ได้โอน

^๑ พระราชบัญญัติ กบข. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 มาตรา 5 “ข้าราชการซึ่งโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพราะมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจกาารให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวด 3/1 มาใช้บังคับ ถ้าก่อนโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเป็นสมาชิก ให้ผู้นั้นยังคงมีสมาชิกภาพของสมาชิกกองทุนต่อไป และให้ผู้นั้นส่งเงินสะสมเข้ากองทุน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำส่งเงินสมทบและเงินชดเชยเข้ากองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

ย้ายไปไม่ได้ทำข้อตกลงการหักเงินเดือนกับธอส. จะส่งผลให้ธอส. ไม่สามารถได้รับชำระหนี้โดยวิธีการหักเงินเดือนของผู้กู้ ทำให้เกิดปัญหาในการชำระหนี้เงินกู้และการควบคุมการชำระหนี้ของผู้กู้ เนื่องจากการทำข้อตกลงการหักเงินเดือนระหว่างธอส. กับหน่วยงานต้นสังกัดเกิดขึ้นจากเจตนาธรรมณ์และการตกลงระหว่างกัน ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจธอส. ที่จะบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดมาทำข้อตกลงกับธอส. ได้ นอกจากนี้ เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ไม่มีข้อตกลงหักเงินเดือนและมีได้ยินยอมหักเงินเดือนผู้กู้ นำส่งชำระหนี้ให้แก่ธอส. ผู้กู้ก็จะหมดสิทธิกู้ตาม โครงการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้สินเชื่อของธอส. ดังนั้น เมื่อผู้กู้ซึ่งใช้สิทธิเงินเพื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการ และต่อมาถูกโอนย้ายหน่วยงาน โดยหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ไม่ได้ทำข้อตกลงหักเงินเดือน หน่วยงานต้นสังกัดใหม่จึงไม่มีหน้าที่หักและนำส่งเงินเดือนให้ธอส. ผู้กู้ก็จะหมดสิทธิกู้ตาม โครงการ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะถูกเปลี่ยนเป็นอัตราดอกเบี้ยลอยตัวซึ่งใช้สำหรับลูกค้าทั่วไปของธอส. และผู้กู้ดังกล่าวก็จำเป็นต้องชำระหนี้เงินกู้ด้วยตนเอง อันทำให้ธอส. มีความเสี่ยงต่อการได้รับชำระหนี้จากผู้กู้มากกว่าวิธีการหักเงินเดือนมาชำระหนี้

โครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สินเชื่อโดยผู้กู้ที่พ้นจากราชการตามนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาล ยังคงได้รับสิทธิอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามโครงการได้ แต่อาจเกิดปัญหากรณีการชำระหนี้เงินกู้ เนื่องจากผู้กู้จำเป็นต้องชำระหนี้เงินกู้ด้วยตนเอง เนื่องจากไม่มีหน่วยงานต้นสังกัดทำหน้าที่หักชำระหนี้ส่งแก่ธอส. แทนผู้กู้ อันอาจทำให้ธอส. มีความเสี่ยงต่อการได้รับชำระหนี้จากผู้กู้มากกว่าวิธีการที่มีหน่วยงานต้นสังกัดทำหน้าที่หักชำระหนี้ส่งให้ธอส.

กรณีที่หน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งทำข้อตกลงการหักเงินเดือนกับธอส. แต่ไม่ดำเนินการหักและนำส่งเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือหักและนำส่งเงินเดือนหรือค่าจ้างไม่ครบถ้วน โดยไม่มีเหตุอันสมควรและไม่ได้แจ้งให้ธอส. ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นเหตุให้เกิดหนี้ค้างชำระ ผู้กู้อาจหมดสิทธิเงินตามโครงการ และธอส. อาจได้รับความเสียหาย เนื่องจากธอส. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับหน่วยงานต้นสังกัด แต่จะมีเพียงสิทธิที่ให้ธอส. สามารถพิจารณาสินเชื่อของข้าราชการรายใหม่ในสังกัดหน่วยงานที่จะขอกู้เงินตามโครงการได้ทันที ตามข้อตกลงหักเงินเดือนระหว่าง ธอส. กับหน่วยงานต้นสังกัด ความว่า

“หากหน่วยงานไม่ดำเนินการหักและนำส่งเงินเดือนหรือค่าจ้างเพื่อชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร โดยไม่มีเหตุอันสมควร และไม่ได้แจ้งให้ธนาคารทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงฉบับนี้ เป็นเหตุให้เกิดหนี้ค้างชำระและธนาคารเกิดความเสียหาย ดังนี้ ธนาคารมีสิทธิที่จะงดการพิจารณาสินเชื่อของข้าราชการรายใหม่ในสังกัดที่จะขอกู้เงินตามสิทธิประโยชน์

ของข้อตกลงนี้ได้ทันที รวมทั้งมีสิทธิที่จะดำเนินการทางกฎหมายตามที่ธนาคารพึงมีตามสัญญาผู้เงินระหว่างข้าราชการกับธนาคาร และตามข้อตกลงฉบับนี้”

ส่วนกรณีการหักและนำส่งเงินเดือนหรือค่าจ้างของผู้กู้เพื่อชำระหนี้ให้แก่ธอส.ไม่ครบถ้วน ตามข้อตกลงดังกล่าวมิได้กำหนดไว้จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กู้และธอส.ได้

4.3.2.2 การขอสินเชื่อใหม่ตามโครงการ

เมื่อผู้กู้ได้ใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการบ้านธอส. – กบข.ครั้งที่ 1 และ 2 แล้ว จะไม่สามารถใช้สิทธิขอสินเชื่อตามโครงการได้อีกครั้ง แต่ปัจจุบันโครงการบ้านธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 ยอมให้สมาชิกใช้สิทธิขอสินเชื่อตามโครงการได้อีก โดยผู้กู้จะต้องชำระหนี้เงินกู้แก่ธอส. เท่ากับจำนวนเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต้องชำระ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการใช้สิทธิขอสินเชื่อครั้งใหม่ไว้ก็ตาม แต่สัญญาผู้เงินได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้กู้ชำระหนี้ปิดบัญชีก่อน 3 ปี นับจากวันทำสัญญาผู้เงิน ผู้กู้ยินยอมเสียเบี้ยปรับให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ 2 (สอง) ของวงเงินกู้ตามสัญญา” ดังนั้น หากผู้กู้ชำระหนี้เงินกู้แก่ธอส.ก่อน 3 ปี นับจากวันทำสัญญาผู้เงิน ผู้กู้จะต้องเสียค่าเบี้ยปรับร้อยละ 2 ของวงเงินกู้ตามสัญญา

ส่วนการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่สมาชิก CPF ของประเทศสิงคโปร์ ผู้กู้ได้ใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการแล้วสามารถใช้สิทธิขอสินเชื่อตามโครงการได้อีกต่อเมื่อ

(1) ผู้กู้ได้คืนเงินแก่ CPF เท่ากับจำนวนเงินกู้และดอกเบี้ย รวมถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามรัฐบัญญัติ CPF มาตรา 77 (1) (i) ข้อย่อย (i) และ(ii)

“Regulations and rules

(1) The Minister may, after consulting with the Board, make regulations —

(i) to provide for members of the Fund to apply or withdraw all or part of the contributions and interest standing to their credit in the Fund —

(i) for the repayment of any loan taken to finance or re-finance the purchase or acquisition of any land (with or without any building thereon) and the cost incurred for the construction of any dwelling-house thereon, including the payment of any cost, fee or other incidental expense incurred for the purchase or acquisition of that land and the construction of the dwelling-house; and

(ii) for the reimbursement of the cost for the purchase or acquisition of any land (with or without any building thereon) and the construction of any dwelling-house thereon, including the payment of any cost, fee or other incidental expense incurred for the purchase or acquisition of that land and the construction of the dwelling-house”

(2) ผู้ที่มีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องขอสินเชื่อนี้ใหม่โดยจะต้องพิสูจน์ความเป็นเจ้าของหรือการใช้ทรัพย์สินตามระยะเวลาที่กำหนด²⁰

เช่นในช่วงปี 1982 กำหนดว่าผู้ซึ่งได้ขายทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้แล้ว ไม่สามารถซื้อทรัพย์สินที่อยู่อาศัยอื่นอีกเป็นเวลา 3 ปี โดยหลักเกณฑ์ข้อนี้ไม่รวมถึงการซื้อแฟลต HDB หรือ Jurong Town Corporation (JTC)²¹

4.3.2.3 การหมดสิทธิกู้เงินตามโครงการ

สมาชิกที่ได้รับสิทธิกู้เงินเพื่อที่อยู่อาศัยตามโครงการธอส.-กบข. สามารถหมดสิทธิกู้เงินตามโครงการได้ใน 2 กรณี คือ

1. กรณีค้างชำระหนี้เงินกู้ตั้งแต่สามงวดขึ้นไป หรือกรณีเป็นผู้ที่พ้นจากราชการตามนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาล ซึ่งได้รับสิทธิอัตราดอกเบี้ยตามโครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 ค้างชำระหนี้เงินกู้ตั้งแต่สองงวดขึ้นไป

2. กรณีพ้นสภาพการเป็นสมาชิกกบข. ซึ่งการพ้นสภาพการเป็นสมาชิกกบข. มาจากสาเหตุต่าง ๆ ได้แก่

2.1 สาเหตุจากการออกจากราชการ

เมื่อสมาชิกกบข. ผู้ที่ออกจากราชการ จะถือว่าผู้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกกบข. เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติกบข. พ.ศ.2539 มาตรา 44

²⁰ Edward Ng, Rising to the Challenge in Asia : A Study of Financial Markets : Volume 3 – Sound Practices, Central Provident Fund in Singapore A Capital Market Boost or a Drag?, p. 55-80.

²¹ Philip Motha with the assistance of Belindan k.p. Yuen., Singapore Real Property Guide, p. 114-263.

“มาตรา 44 สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้น ๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ”

หรือตามพระราชบัญญัติกบข. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 มาตรา 70/1, 70/2, 70/6 และ 70/7 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ให้นับอายุราชการต่อและถือว่าเป็นสมาชิกกบข.ต่อไป

โดยหากผู้กู้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกกบข. จะทำให้หมดสิทธิผู้ตามโครงการธอส.-กบข. และตามพระราชบัญญัติกบข. ไม่อนุญาตให้บุคคลที่เคยเป็นสมาชิกกบข. และประสงค์จะเป็นสมาชิกกบข. ต่อเนื่อง ให้สามารถสะสมเงินเข้ากบข. และมีสมาชิกภาพเป็นสมาชิกของกบข.ต่อไปได้

กรณีผู้กู้ซึ่งโอนย้ายหน่วยงานหรือลาออกจากราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรใหม่ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการ ยังคงมีสิทธิตามโครงการนี้ต่อเมื่อหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ยินยอมหักเงินเดือนชำระหนี้ ดังนั้น หากหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ของผู้กู้ไม่ทำข้อตกลงหักเงินเดือนกับธอส. ผู้กู้ก็จะหมดสิทธิการใช้สิทธิตามโครงการซึ่งทำให้ไม่มีมาตรการควบคุมการชำระหนี้ของผู้กู้ อาจส่งผลให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) อันกระทบต่อธอส. ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ปล่อยผู้ตามโครงการดังกล่าว

นอกจากนี้ กรณีผู้กู้ที่ออกจากราชการตามโครงการเกษียณอายุก่อนครบกำหนดอายุราชการ ตามโครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 1 และ 2 ผู้กู้จะหมดสิทธิผู้ตามโครงการ เพราะพ้นจากการเป็นข้าราชการและพ้นสภาพการเป็นสมาชิกกบข. แต่โครงการธอส.-กบข. ครั้งที่ 3 ยังคงให้สิทธิผู้กู้ที่พ้นจากราชการตามนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาล ได้รับสิทธิอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามโครงการได้ต่อไป

2.2 สาเหตุจากการเสียชีวิต

เมื่อผู้กู้เสียชีวิต บัญชีเงินกู้ของผู้กู้ตามโครงการธอส.-กบข. จะคิดดอกเบี้ยเหมือนกรณีผู้กู้ทั่วไป สิทธิพิเศษตามโครงการจะสิ้นสุดลงเนื่องจากผู้กู้ที่เสียชีวิตถือเป็นผู้หมดสิทธิผู้ตามโครงการและทายาทของผู้กู้ไม่สามารถใช้สิทธิผู้แทนหรือต่อเนื่องจากผู้กู้ซึ่งเสียชีวิตได้

ในการกู้ตามโครงการธอส.-กบข. ผู้กู้จะถูกบังคับให้ต้องประกันอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองหลักประกันดังกล่าว ตามสัญญาเงิน ข้อ 5

“ผู้กู้สัญญาว่าจะทำประกันภัยทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันไว้กับบริษัท ประกันภัยในวงเงินประกันภัยและภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ผู้ให้กู้เห็นชอบ โดยผู้ให้กู้เป็นผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยนั้นทุกๆ ปีที่สัญญานี้ยังมีอยู่ต่อกัน โดยผู้ให้กุดกลงว่าเมื่อได้รับค่าสินไหมทดแทนตามกรมธรรม์แล้ว ต้องนำเงินที่ได้รับไปใช้เพื่อการหักหนี้ที่ค้างชำระของผู้กู้ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเตือน เรียกร้อง บอกล่าวทวงถาม ดำเนินคดี และการบังคับชำระหนี้ หรือซ่อมแซมทรัพย์สินให้ผู้กู้ หรือจัดหาทรัพย์สินอื่นทดแทนให้แก่ผู้กู้ตามแต่กรณี วันแต่จะได้มีการตกลงกันเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หากมีเงินคงเหลือต้องคืนให้ผู้กู้ ส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นผู้กู้จะเป็นผู้รับผิดชอบ โดยผู้กู้เป็นผู้ชำระค่าเบี้ยประกันภัย ภาษีอากร แสตมป์ ที่เกิดขึ้นทั้งหมด และผู้กู้ต้องมอบกรมธรรม์ประกันภัยให้แก่ผู้ให้กู้เก็บรักษาไว้ด้วย

ในกรณีที่ผู้กู้มิได้จัดทำประกันภัยดังกล่าว หรือ มิได้ชำระเงินค่าธรรมเนียม หรือ ค่าเบี้ยปรับตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือมิได้ต่ออายุกรมธรรม์ประกันภัยดังกล่าวตามที่ระบุไว้ในวรรคแรกให้มีผลคุ้มครองต่อเนื่องตลอดอายุสัญญาเงิน ผู้กู้ยินยอมให้ผู้ให้กู้จัดทำประกันภัยได้เองและผู้กู้ยอมชำระเงินค่าธรรมเนียม และค่าเบี้ยประกันคืนแก่ผู้ให้กู้ก่อนการชำระหนี้ตามสัญญา”

ส่วนกรณีการประกันภัยคุ้มครองผู้กู้ตาม โครงการประกันภัยคุ้มครองนิรันดร์ ซึ่งเป็นการประกันภัยที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองทายาทของผู้ที่เสียชีวิต โดยจะดำเนินการชำระหนี้ของผู้กู้แทนทายาท มีลักษณะคล้ายการประกันชีวิต ซึ่งโครงการประกันภัยคุ้มครองนิรันดร์จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้กู้ ดังนั้น หากผู้กู้ทำประกันภัยตามโครงการประกันภัยคุ้มครองนิรันดร์ ทายาทของผู้กู้ที่เสียชีวิตก็จะได้รับการคุ้มครองจากการสูญเสียที่อยู่อาศัยที่ได้มาจากโครงการธอส.-กบข. แต่ในกรณีที่ผู้กู้มิได้เสียชีวิต แต่เป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นบุคคลล้มละลายหรือเหตุอื่นใด จะมีได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันภัยดังกล่าว

ส่วนกรณีมีผู้กู้ร่วม หากผู้กู้หลักหมดสิทธิกู้เงินตามโครงการ เนื่องจาก ออกจากราชการหรือเสียชีวิต ผู้กู้ร่วมไม่สามารถใช้สิทธิตามโครงการได้อีก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระหนี้ได้ ในการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของ CPF ประเทศสิงคโปร์ ตามกฎหมายจะกำหนดเหตุในกรณีผู้กู้หมดสิทธิกู้เงินตามโครงการไว้เช่นกัน เพียงแต่การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยของ CPF มีการกำหนดให้ผู้กู้ซึ่งเกษียณอายุราชการสามารถเป็นสมาชิกและสะสมเงินเข้า CPF ยังคงใช้สิทธิกู้เงินตามโครงการต่อได้ นอกจากนี้ ผู้กู้ตามโครงการจะถูกบังคับให้ต้องประกันภัยคุ้มครองบ้านตามรัฐบัญญัติ CPF ส่วนที่ 4 Home Protection Insurance Scheme ซึ่งครอบคลุมทั้งกรณีผู้กู้เสียชีวิต, ไร้ความสามารถ ตามรัฐบัญญัติ CPF มาตรา 29(1) ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

และครอบคลุมถึงกรณีผู้กู้ซึ่งยังไม่ถูกปลดล้มละลายด้วย ตามรัฐบัญญัติ CPF มาตรา 27 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.3.2.4 การจำนองทรัพย์สิน

การให้สินเชื่อกู้ยืมที่อยู่อาศัยตามโครงการรอส.-กบข. ผู้กู้จะนำโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 ก หรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุดมาจำนองเป็นหลักประกันชำระหนี้ตามสัญญากู้เงิน ซึ่งจะ เป็นประกันการชำระหนี้เงินกู้ รวมทั้งค่าอุปกรณืตามความในพพ.มาตรา 715

“มาตรา 715ทรัพย์สินซึ่งจำนองย่อมเป็นประกันเพื่อการชำระหนี้กับทั้งค่าอุปกรณืต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ดอกเบี้ย
- (2) ค่าสินไหมทดแทนในการไม่ชำระหนี้
- (3) ค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับจำนอง”

ซึ่งในทางปฏิบัติรอส.จะให้ผู้กู้นำทรัพย์สินที่ได้จากการกู้ตามโครงการมาจำนอง เพื่อให้รอส.เป็นผู้รับจำนองลำดับแรก แต่ถ้าผู้กู้นำทรัพย์สินอื่นมาจำนอง รอส.ก็จะพิจารณาถึงมูลค่าทรัพย์สินที่มาจำนองกับจำนวนเงินที่ผู้กู้ได้รับตามโครงการ

กรณีที่ผู้กู้นำทรัพย์สินที่มีผู้รับจำนองลำดับก่อนมาจำนองเป็นหลักประกัน หรือกรณีที่ผู้กู้มาขอเพิ่มวงเงินการกู้และนำทรัพย์สินมาจำนองอีกครั้ง หากก่อนการจำนองครั้งใหม่มีผู้รับจำนองก่อนรอส. จะถือว่ารอส.เป็นผู้รับจำนองลำดับต่อไป ภายหลังจากมีการบังคับจำนอง เจ้าหนี้จำนองลำดับก่อนย่อมจะได้รับชำระหนี้ก่อน รอส. ตามหลัก พพ. มาตรา 732

“มาตรา 732 ทรัพย์สินซึ่งจำนองขายทอดตลาดได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใด ท่านให้จัดใช้แก่ผู้รับจำนองเรียงตามลำดับและถ้ายังมีเงินเหลืออยู่อีก ก็ให้ส่งมอบแก่ผู้จำนอง”

ที่กำหนดให้ผู้รับจำนองลำดับก่อนย่อมมีสิทธิดีกว่าผู้รับจำนองลำดับหลัง ทั้งนี้การเป็นผู้รับจำนองลำดับก่อนหรือหลังขึ้นอยู่กับวันและเวลาของการจดทะเบียนจำนอง ซึ่งกฎหมายไทยไม่ให้อำนาจในการทำข้อตกลงร่วมกันจัดลำดับผู้รับจำนอง ทำให้รอส.ในฐานะผู้รับจำนองลำดับหลังมีสิทธิเรียกร้องเหนือทรัพย์สินหลังผู้รับจำนองลำดับแรกได้ ซึ่งมีผลต่อการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินซึ่งถูกจำนองไว้ รอส.อาจได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าว

4.3.2.5 การดำเนินการกรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้

เมื่อผู้กู้ซึ่งใช้สิทธิกู้เงินตาม โครงการผิคนัดไม่ชำระหนี้เงินกู้ให้ ธอส. ธอส. จะคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดตามที่สัญญาเงินกำหนดไว้ว่า

“ในการกู้เงินตามสัญญานี้ หากผู้กู้ผิคนัดไม่ชำระหนี้เงินกู้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ไม่ว่าจะงวดหนึ่งงวดใด ผู้กู้อินยอมให้ผู้ให้กู้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่กำหนดดังกล่าวในข้อ 1 เมื่อใดก็ได้ ตามอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ผู้ให้กู้ประกาศสำหรับอัตราดอกเบี้ยผิคนัด แต่ทั้งนี้ผู้ให้กู้ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า กรณีที่ผู้กู้ผิคนัดไม่ชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ไม่ว่าจะงวดหนึ่งงวดใด หรือมีกรณีเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มาตรา 31 กล่าวคือ ในการกู้เงินผู้กู้ได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จในสาระสำคัญ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่ผู้ให้กู้ หรือทำให้ลดน้อยถอยลงซึ่งหลักประกันอันได้ให้ไว้ หรือปรากฏว่าผู้กู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันถูกบุคคลภายนอกยึดหรืออายัด ผู้กู้อินยอมให้ผู้ให้กู้เรียกให้ผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยที่ค้างชำระอยู่ทั้งหมดคืนได้ทันที และหากผู้กู้มีเงินฝากไม่ว่าจะเป็นบัญชีกระแสรายวัน บัญชีฝากประจำ บัญชีฝากออมทรัพย์ หรือบัญชีอื่นๆ อยู่กับผู้ให้กู้ ผู้กู้อินยอมให้หักเอาเงินดังกล่าวมาชำระหนี้ได้ทุกเวลาที่ผู้ให้กู้เห็นสมควร”

และจะมีหนังสือบอกกล่าวการจ้างของตาม ปพพ. มาตรา 728

“มาตรา 728 เมื่อจะบังคับจ้างของนั้น ผู้รับจ้างต้องมิจดหมายบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ก่อนว่าให้ชำระหนี้ภายในเวลาอันสมควรซึ่งกำหนดไว้ในคำบอกกล่าวนั้น ถ้าและลูกหนี้ละเลยเสียไม่ปฏิบัติตามคำบอกกล่าว ผู้รับจ้างจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิพากษาสั่งให้ยึดทรัพย์สินซึ่งจ้างและให้ขายทอดตลาดก็ได้”

เพื่อแสดงความประสงค์ว่าธอส. ในฐานะผู้ให้กู้ประสงค์ขอยกเลิกสัญญาเงิน พร้อมทั้งให้ลูกหนี้ นำเงินต้นและดอกเบี้ยที่ค้างชำระมาชำระภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือ โดยผู้กู้สามารถติดต่อขอประนอมหนี้ ซึ่งหากผู้กู้ไม่มาดำเนินการประนอมหนี้หรือทำข้อตกลงรับสภาพหนี้ ธอส. จะดำเนินการฟ้องคดีเพื่อบังคับจ้างจากทรัพย์สินที่ธอส. รับจ้างเอาไว้เพื่อเป็นหลักประกันตามสัญญาเงิน โดยหลักการและวิธีปฏิบัติของธอส. จะให้ผู้จ้างงานทรัพย์สินที่ได้มาจากการกู้ตามโครงการ ซึ่งธอส. จะเป็นผู้รับจ้างลำดับแรก แต่หากเกิดกรณีที่ทรัพย์สินที่นำมาจ้างงานเป็นหลักประกันมีผู้รับจ้างลำดับก่อนธอส. แล้ว ผู้มีสิทธิเรียกร้องเหนือทรัพย์สินจะเป็นไปตามลำดับการจ้างงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในปพพ. มาตรา 730

“มาตรา 730 เมื่อทรัพย์สินอันหนึ่งอันเดียวได้จำนองแก่ผู้รับจำนองหลายคนด้วยกัน ท่านให้ถือลำดับผู้รับจำนองเรียงตามวันและเวลาจดทะเบียนและผู้รับจำนองคนก่อนจะได้รับใช้หนี้ก่อนผู้รับจำนองคนหลัง”

โดยผู้รับจำนองลำดับก่อนย่อมมีสิทธิเรียกร้องเหนือทรัพย์สินดีกว่าผู้รับจำนองลำดับหลัง ซึ่งการพิจารณาลำดับการจำนองดูจากวันและเวลาในการจดทะเบียนจำนอง ปพพ.มาตรา 730 และ 732 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หลังจากบังคับจำนองจากทรัพย์สินที่ขอสร.รับจำนองตามสัญญากู้เงินแล้ว หากหลักประกันไม่พอชำระหนี้ ผู้กู้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินจำนวนที่ขาดอยู่ตามหลัก ปพพ. มาตรา 733

“มาตรา 733 ถ้าเอาทรัพย์สินจำนองหลุด และราคาทรัพย์สินนั้น มีประมาณต่ำกว่าจำนวนที่ค้างชำระกันอยู่ก็ดี หรือถ้าเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้ ได้เงินจำนวนสุทธิน้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่นั้นก็ดี เงินยังขาดจำนวนอยู่เท่าใด ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินนั้น”

แต่อย่างไรก็ตาม หากปรากฏในสัญญาจำนองว่าผู้กู้ยอมให้เอาทรัพย์สินอื่น นอกจากทรัพย์สินที่จำนองชำระหนี้ได้อีก ผู้กู้ต้องรับผิดชอบในเงินจำนวนที่ขาด²² ทั้งนี้เทียบเคียงได้กับคำพิพากษาฎีกาที่ 40/2513 ว่าคดีนี้ได้มีการบังคับจำนองด้วยการเอาทรัพย์สินของจำเลยที่ 1 ที่ 9 และที่ 10 ออกขายทอดตลาดใช้หนี้เงินที่จำเลยที่ 1 กู้ไปจากโจทก์แล้ว แต่ได้เงินสุทธิน้อยกว่าเงินที่จำเลยที่ 1 ค้างชำระอยู่ และในสัญญาจำนองไม่ปรากฏว่า จำเลยยอมให้เอาทรัพย์สินอื่นนอกจากทรัพย์สินที่จำนองชำระได้อีก ศาลฎีกาเห็นว่า จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นลูกหนี้เงินกู้ไม่ต้องรับผิดชอบในจำนวนที่ยังขาดอยู่อีก ตาม ปพพ.มาตรา 214 และมาตรา 733 ดังนั้น ผู้กู้และผู้ให้กู้จึงสามารถทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อให้ผู้กู้ต้องรับผิดชอบในเงินจำนวนที่ยังขาดอยู่หลังจากบังคับจำนองได้ ซึ่งตามสัญญาจำนองเป็นประกันที่ผู้กู้ทำไว้กับขอส. มีข้อความกำหนดว่า “ถ้าหากมีการบังคับจำนอง และภายหลังจากเอาทรัพย์สินที่จำนองขายทอดตลาดได้เงินน้อยกว่าจำนวนหนี้อื่นผู้จำนองและหรือลูกหนี้มีหน้าที่ที่จะต้องชำระแก่ผู้รับจำนอง หรือเมื่อผู้รับจำนองเอาทรัพย์สินที่จำนองยังต่ำกว่าหนี้อื่นผู้จำนองและหรือลูกหนี้จะต้องชำระ เป็นจำนวนเงินเท่าใด ผู้จำนองยินยอมรับใช้เงินจำนวนที่ขาดนั้นจนครบ” เมื่อผู้กู้มีหนี้ส่วนขาด (หนี้ในส่วนที่ผู้กู้ยังค้างชำระขอส. หลังจากบังคับจำนองจากหลักประกันไม่เพียงพอหักชำระหนี้ทั้งหมด) ขอส.สามารถบังคับเอากับทรัพย์สินอื่นของผู้กู้มาชำระหนี้จนกว่าจำนวนหนี้ที่ผู้กู้

²² พจน บุษปาคม, คำอธิบายปพพ.ว่าด้วย คำประกัน จำนอง จำน่า (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2546), หน้า 262-263.

ค้างชำระจะหมด ในกรณีที่ขอส.บังคับจำนองจากทรัพย์สินที่ขอส.รับจำนองตามสัญญากู้เงินแล้ว หากหลักประกันมีมูลค่าเกินหนี้ที่ต้องชำระ ขอส.ก็จะดำเนินการส่งคืนแก่ผู้กู้

การดำเนินการกรณีผู้กู้ไม่ชำระหนี้ของไทยมีความคล้ายคลึงกับ CPF ของสิงคโปร์ แต่อาจแตกต่างกันในบางประการ เช่น รัฐบาลยัติ CPF มาตรา 21 และ 21A ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อนุญาตให้สมาชิกสามารถถอนเงินของตนที่มีอยู่ในบัญชี CPF มาชำระหนี้ส่วนขาดหลังจากบังคับจำนองจากหลักประกันแล้วยังไม่เพียงพอหักชำระหนี้ทั้งหมด ส่วนกรณีหลักประกันจำนองมีมูลค่าเกินหนี้ที่ต้องชำระ หลังจากบังคับจำนองแล้วเงินหรือทรัพย์สินส่วนที่เหลือจะถูกนำเข้าบัญชีของผู้กู้ที่มีอยู่กับ CPF ต่อไป